



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 20. aprill 2018
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0104 (COD)

8175/18
ADD 2

JAI 328
FRONT 96
VISA 83
FAUXDOC 28
CODEC 591
IA 104
FREMP 53

ETTEPANEK

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

Kättesaamise
kuupäev: 18. aprill 2018

Saaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: SWD(2018) 111 final

Teema: KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE
Lisatud dokumendile:
Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS liidu
kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu
kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse
suurendamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2018) 111 final.

Lisatud: SWD(2018) 111 final



Strasbourg, 17.4.2018
SWD(2018) 111 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS
liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele
ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta

{COM(2018) 212 final} - {SWD(2018) 110 final}

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinnang järgmise ettepaneku kohta: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Selle algatusega püütakse lahendada peamiselt järgmisi vaba liikumist ja sisejulgeolekut mõjutavaid probleeme:

- riiklike isikutunnistuste ja kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljaantavate elamislubade ebapiisav turvalisus;
- isikutunnistuste ja elamislubade ebapiisav tunnustamine avaliku ja erasektori üksuste seas;
- kõnealuste dokumentide väljaandmise, käsitlemise ja haldamise keerukus.

Need probleemid on peamiselt põhjustatud erinevustest ja ebajärjepidevusest isikutunnistuste ja elamislubade vormis, ülesehituses ja kujunduses ning kõnealuste dokumentide käsitlemisse kaasatud sidusrühmade ebapiisavast teadlikkusest ja koolitamisest ning nende tegevuse ebapiisavast kooskõlastamisest. Kõnealuste probleemide tõttu on keerulisem teha usaldusväärset kindlaks dokumendi kasutaja isikut ja kontrollida dokumentide ehtsust, samuti suureneb dokumentide väärkasutamise või alusetu tagasilükkamise risk (nt piiri ületamisel, halduskorras registreerimisel, teenustele juurdepääsul). See kõik toob kaasa märkimisväärse koormuse ja märkimisväärsed kulud a) ELi kodanikele ja nende pereliikmetele, kes reisivad või kasutavad oma vaba liikumise õigust; b) avaliku sektori asutustele, näiteks piirivalvuritele, ning c) avaliku ja erasektori üksustele, näiteks sotsiaalkindlustusasutustele, pankadele ja lennuettevõtjatele.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Ettepaneku üldeesmärk on kahteline:

- suurendada julgeolekut ELis ja selle piiridel;
- hõlbustada ELi kodanike seas ELis vabalt liikumise ja elamise õiguse kasutamist.

Ettepaneku erieesmärgid on järgmised:

- parandada isikutunnistuste ja elamislubade tunnustamist ja nende ehtsuse kontrolli ning vähendada dokumendipettust;
- parandada isikute tuvastamist isikut tõendavate dokumentide alusel;
- suurendada teadlikkust kõnealustest dokumentidest ja nendega seotud õigustest, sealhulgas koolituse pakkumise kaudu;
- lihtsustada kodanike igapäevaelu, vähendada kõigi sidusrühmade jaoks bürokraatiat ja kulusid.

Milline on ELi tasandi meetme lisaväärtus (subsidiarsus)?

Isikute vaba liikumise edendamiseks ja turvalisuse suurendamiseks ELis on vaja ELi meedet, sest mõlemal eesmärgil on piiriülene mõõde ja üksikud liikmesriigid ei tule nende saavutamiseks üksi toime. Kindlakstehtud probleemide lahendamiseks on vaja järjekindlaid ja asjakohaseid meetmeid. Selleks on tarvis ühist ELi lähenemisviisi, et tagada isikutunnistuste ja elamislubade vormi ja turvalisust käsitlevate uute normide järjepidevus ning edendada piiriülest koostööd. Kui liikmesriikide meetmed jäetakse kooskõlastamata, võivad need tekitada Euroopa kodanikele, liikmesriikide ametiasutustele ja ettevõtjatele/erasektorile lisaprobleeme (ja sellest tulenevaid märkimisväärsed kulusid).

B. Lahendused

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

Poliitikavariandid on esitatud a) isikutunnistuste, b) elamislubade ja c) protsesside kaupa, et kajastada iga rühma probleemide lahendamiseks vajalikke konkreetseid meetmeid. Eri rühmade variante ei ole võimalik omavahel võrrelda.

Variant 0: praeguse olukorra säilitamine

Isikutunnistustega seotud variandid: isikutunnistuste vorm ja turvalisus

- **ID SOFT:** isikutunnistustega seotud mitteseadusandlikud meetmed (nt teadlikkuse suurendamine ja koolitamine)
- **ID 1:** variant ID SOFT pluss isikutunnistuste vormi ja turvalisust käsitlevate ühiste miinimumnõuete

kehtestamine

- **ID 2:** variant ID SOFT pluss variant ID 1 koos isikutunnistuste jaoks ühtse vormi kehtestamisega (sh kohustuslikud sõrmejäljed)
- **ID 3:** ID SOFT koos võimalusega anda lisaks riiklikele isikutunnistustele välja ELi isikutunnistusi

Elamislubadega seotud variandid: elamislubade vorm ja turvalisus

- **RES SOFT:** elamislubadega seotud mitteseadusandlikud meetmed
- **RES 1:** RES SOFT pluss piiratud hulga elamisloal esitatavate andmete ühtlustamine
- **RES 2:** RES SOFT pluss RES 1 koos kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele välja antavate elamislubade jaoks ühtse vormi kehtestamisega
- **RES 3:** RES SOFT pluss RES 1 koos kõikide elamislubade jaoks ühtse vormi kehtestamisega

Protsessiga seotud variandid: dokumentide väljaandmine ja teabe jagamine liikmesriikide vahel

- **PROCESS SOFT:** luua dokumentide taotlemiseks ja saamiseks rohkem ja paremaid võimalusi
- **PROCESS 1:** PROCESS SOFT koos võimalusega anda isikutunnistusi välja konsulaarvõrgustike kaudu

Eelistatud variandid on ID 1, RES 2 ja PROCESS SOFT.

Kes millist varianti toetab?

Nõukogu järeldustes rõhutatakse isikutunnistuste ja elamislubade turvalisuse tähtsust. Paljud liikmesriikide ametiasutused ja vabaühendused toetavad igat liiki dokumentide puhul pehme õiguse meetmeid (kõik SOFT-variandid). Mõni vaba liikumise küsimusega tegelev riigiasutus ei näe vajadust õigusakti järele (Austrias, Tšehhis, Horvaatias, Taanis, Madalmaades, Maltal ja Poolas), samas kui teised (Bulgaarias, Küprosel, Saksamaal, Eestis, Kreekas, Soomes, Iirimaa, Portugalis, Rumeenias, Sloveenias ja Slovakkias) eelistavad isikutunnistuste jaoks minimaalsete turvaelementide kehtestamist (variant ID 1). Mitu liikmesriikide ametiasutus (Küprosel, Taanis, Eestis, Prantsusmaal, Kreekas ja Luksemburgis) pooldavad vähemalt kolmandate riikide kodanikest pereliikmete elamislubade ühtlustamist, kasutades ühtset elamisloavormi (variant RES 2). Enamik konsulteeritud ELi kodanikest toetab riiklike isikutunnistuste ulatuslikumat ühtlustamist ELis (variant ID 2) ja pooldab üldiselt ühtlustatud elamislubasid (variant RES 3).

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

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

Eelistatud variantidega kaasneb otsene kasu mitmes valdkonnas, ehkki seda kasu ei ole lihtne mõõta. Olemasolevatest tõenditest nähtub, et dokumentide suurem tunnustamine ja suurem turvalisus toob kodanikele ja nende pereliikmetele, riigi haldusasutustele (nt dokumente kontrollivad piirivalvurid) ning avaliku ja erasektori teenuseosutajatele (nt lennuettevõtjad, tervishoiuteenuse osutajad, pangad, kindlustusandjad ja sotsiaalkindlustusasutused) kaasa otsese ja korduva kulude kokkuhoiu ning halduskoormuse vähenemise.

Eelistatud variantidest tulenev kaudne kasu hõlmab dokumendipettuse ja identiteedivarguse vähenemist ning üldise julgeoleku suurenemist (kuritegevuse, pettuse ja terrorismi vähenemine) ELis ja selle piiridel. Hõlbustub ka isikute vaba liikumine, kuna täiustatud dokumendid muudavad dokumentide kasutamise kiiremaks, lihtsamaks ja turvalisemaks.

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

Pehme õiguse meetmed on kohandatavad liikmesriikide vajadustele.

Uuendatud dokumentide järkjärgulise kasutuselevõtul tekkiv nõuete täitmisega seotud (ühekordne) kulu on liikmesriigiti erinev, sõltudes praegu väljaantavate dokumentide kvaliteedist. Enamikul juhtudel on võimalik viia kulud miinimumini, kui dokumentide kasutuselevõtt ajastada selliselt, et see langeb kokku dokumentide väljavahetamise loomuliku tsükliga. Riiklike isikutunnistuste ja kolmandate riikide kodanikest pereliikmete elamisloakaartide puhul saavad liikmesriigid tugineda olemasolevale taristule (kaardilugejad, dokumendiskannerid, biomeetriliste andmete võtmise ja kontrollimise seadmed) ning passide ja elamislubade valmistamise protsessile. Märkimisväärsed täiendavaid haldus- ja regulatiivseid kulusid ei ole oodata.

Turvalisuse kiirema parandamise käigus tekivad mõnes liikmesriigis turvalisuselt nõrgemate isikutunnistuste järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamisega teatavad kulud. Kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele välja antud nõuetele mittevastavate elamislubade järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine toob samuti kaasa teatava

(ühekordse) lisakulu. Need kulud on proportsionaalsed elamislubade kasutuselt kõrvaldamise kiirusega.

See, kas uute dokumentide puhul tekkivad nõuete täitmisega seotud kulud kantakse üle kodanikele, sõltub liikmesriikide valitsustest. Eelistatud variandid ei avalda märkimisväärset mõju ettevõtjate kuludele.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Eelistatud variandid võimaldavad ettevõtjatel, sealhulgas VKEdel ja mikroettevõtjatel, usaldada teistest liikmesriikidest pärit võimalike klientide esitatavaid isikut tõendavaid dokumente rohkem ning seetõttu avarduvad kõnealuste ettevõtjate äri võimalused. See pakub erilist huvi väiksematele ettevõtjatele, kellel puuduvad rahalised vahendid ja personal, et töötada isikut tõendavate dokumentide õigeks käsitlemiseks välja protsessid, hankida oskusteavet ja pakkuda koolitust. Eri liiki dokumentide ühtsuse parandamine pakub teatavaid võimalusi ka kaartide tootjatele.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Finantsmõju on liikmesriigiti erinev, sõltudes vajaminevate muudatuste ulatusest (nõuete täitmisega seotud kulud dokumentide järkjärgulisel kasutuselevõtmisel) ja sellest, kui kiiresti need muudatused ellu viiakse (nõuete täitmisega seotud kulud dokumentide järkjärgulisel kasutuselt kõrvaldamisel). Kulud viiakse miinimumini, kuna väljavahetamine korraldatakse eeldatavasti enamasti selliselt, et see langeb kokku dokumentide väljavahetamise loomuliku tsükliga.

Haldustegevuses ja avalike teenuste osutamisel kokku hoitud ajast saavad lõppkokkuvõttes kasu kõik liikmesriikide haldusasutused.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Eelistatud variandid mõjutavad põhiõigusi, eelkõige põhiõiguste harta artiklis 7 sätestatud õigust eraelu austamisele ja artiklis 8 sätestatud õigust isikuandmete kaitsele. Järgitakse sama lähenemisviisi kui biomeetrilisi passe ja elamislube käsitleva ELi õigusakti puhul. Arvesse võetakse alaealiste biomeetriliste andmete kogumisega seotud tundlikke teemasid. Eelistatud variantide puhul tagatakse isikuandmete kaitse üldmääruse alusel kohaldatavad kaitsemeetmed ja andmesubjekti õigused, sealhulgas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

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