



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 20. huhtikuuta 2018  
(OR. en)

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2018/0104 (COD)

---

---

8175/18  
ADD 2

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

## EHDOTUS

---

Lähtettäjä: Euroopan komission pääsihteerin puolesta  
Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja

Saapunut: 18. huhtikuuta 2018

Vastaanottaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin

---

Kom:n asiak. nro: SWD(2018) 111 final

---

Asia: KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA  
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA  
Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA  
NEUVOSTON ASETUKSEKSI unionin kansalaisten henkilökorttien sekä  
oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja  
heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen  
turvallisuuden lisäämisestä

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 111 final.

---

Liite: SWD(2018) 111 final

Strasbourg 17.4.2018  
SWD(2018) 111 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja*

**ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI  
unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen  
käyttävillä unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien  
oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä**

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

## Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä

### A. Toimenpiteen tarve

#### Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan? Enintään 11 riviä

Tällä aloitteella pyritään ratkaisemaan ennen kaikkea seuraavat vapaaseen liikkuvuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat ongelmat:

- kansallisissa henkilökorteissa ja perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, myönnettyissä oleskeluasiakirjoissa on turvallisuuspuutteita;
- julkiset ja yksityiset tahot eivät riittävässä määrin hyväksy henkilökortteja ja oleskeluasiakirjoja;
- kyseisiä asiakirjoja on hankala antaa, käsitellä ja hallinnoida.

Ongelmien taustalla ovat lähinnä erot ja epä johdonmukaisuudet, joita voidaan todeta henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen muodossa, mallissa ja asettelussa. Merkittäviä ongelmien syitä ovat myös puutteet, joita esiintyy näiden asiakirjojen käsittelyyn osallistuvien sidosryhmien koordinoinnissa, tietämyksessä ja koulutuksessa. Nämä ongelmat vaikeuttavat asiakirjan haltijan luotettavaa tunnistamista ja asiakirjojen aitouden todentamista. Ne myös lisäävät riskiä siitä, että asiakirjoja käytetään väärin tai että niitä hylätään virheellisesti (esimerkiksi rajanylityksissä, rekisteröitymisessä tai palveluihin pääsyssä). Kaikki nämä tekijät aiheuttavat merkittäviä rasitteita ja kustannuksia a) EU:n kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, kun he matkustavat tai käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, b) viranomaisille, kuten rajavartiolaitoksille, ja c) julkisen ja yksityisen sektorin yhteisöille, kuten sosiaaliturvapalveluille, pankeille ja lentoyhtiöille.

#### Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan? Enintään 8 riviä

**Ehdotuksen yleistavoite** on kahtalainen:

- parantaa turvallisuutta EU:ssa ja sen rajoilla;
- helpottaa EU:n kansalaisten oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti EU:ssa.

**Ehdotuksen erityistavoitteet** ovat seuraavat:

- parantaa henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen hyväksymistä ja todentamista ja vähentää asiakirjapetoksia;
- parantaa henkilöiden tunnistamista henkilötodistusten perusteella;
- lisätä näiden asiakirjojen ja niihin kytkettyjen oikeuksien tunnettuutta muun muassa koulutuksen avulla; yksinkertaistaa kansalaisten päivittäistä elämää, keventää byrokratiaa ja pienentää kustannuksia kaikkien sidosryhmien kannalta.

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

EU:n toimenpide on tarpeen, jotta voidaan edistää henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja lisätä turvallisuutta EU:ssa. Liikkuvuus- ja turvallisuuskysymykset ovat vaikutuksiltaan rajat ylittäviä, eikä mikään jäsenvaltio voi ratkaista niitä yksinään. Todettujen ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan johdonmukaisia ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä. Tämä puolestaan edellyttää yhteistä EU:n laajuista toimintamallia, jotta saadaan aikaan johdonmukaiset uudet säännöt henkilötodistusten ja oleskeluasiakirjojen muodosta ja turvaominaisuuksista sekä edistetään rajat ylittävää yhteistyötä. Jos jäsenvaltioiden toimenpiteitä ei koordinoita, ne saattavat tuoda mukanaan lisäongelmia (ja merkittäviä kustannuksia) EU:n kansalaisille, kansallisille viranomaisille, yrityksille ja yksityisen sektorin toimijoille.

### B. Ratkaisut

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

Vaihtoehdot voidaan ryhmitellä seuraavasti: a) henkilökortit, b) oleskeluasiakirjat ja c) menettelyt. Jaottelu vastaa ryhmäkohtaisten ongelmien ratkaisemiseen tarvittavia toimenpiteitä. Niitä ei voi verrata keskenään.

**Vaihtoehto 0:** vallitsevan tilanteen säilyttäminen;

**ID-vaihtoehdot: henkilökorttien muoto ja turvallisuus**

- **ID SOFT):** henkilökortteja koskevat muut kuin lainsäädäntötoimet (esimerkiksi tunnettuuden lisääminen ja koulutus)
- **ID 1):** ID SOFT, jonka lisäksi asetetaan henkilökortin muotoa ja turvallisuutta koskevat yhteiset vaatimukset
- **ID 2):** ID SOFT, jonka lisäksi toteutetaan ID 1) niin, että henkilökorteilta edellytetään yhteistä muotoa,

mukaan lukien pakolliset sormenjälkitiedot

- **ID 3):** ID SOFT, jonka yhteydessä on mahdollisuus myöntää EU:n henkilökortti kansallisten henkilökorttien lisäksi;

#### **RES-vaihtoehdot: oleskeluasiakirjojen muoto ja turvallisuus**

- **RES SOFT):** oleskeluasiakirjoja koskevat muut kuin lainsäädäntötoimet

- **RES 1):** RES SOFT, jonka lisäksi yhdenmukaistetaan joitakin oleskeluasiakirjan tietoja

- **RES 2):** RES SOFT, jonka lisäksi toteutetaan RES 1) niin, että sellaisille perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, myönnettyiltä oleskeluasiakirjoilta edellytetään yhteistä muotoa

- **RES 3):** RES SOFT, jonka lisäksi toteutetaan RES 1) niin, että kaikilta oleskeluasiakirjoilta edellytetään yhteistä muotoa;

#### **PROCESS-vaihtoehdot: asiakirjojen myöntämisessä ja jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa sovellettavat menettelyt**

- **PROCESS SOFT):** asiakirjojen pyytämistä ja vastaanottamista koskevia vaihtoehtoja lisätään ja parannetaan

- **PROCESS 1):** PROCESS SOFT sekä valmiudet myöntää henkilökortteja konsuliverkostojen kautta

#### **Parhaiksi arvioitiin vaihtoehdot ID 1), RES 2) ja PROCESS SOFT).**

#### **Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Enintään 7 riviä**

Neuvoston päätelmissä painotetaan henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen turvallisuutta. Monet kansalliset viranomaiset ja kansalaisjärjestöt kannattavat ei-sitovia toimenpiteitä kaikille asiakirjatyypeille (kaikki SOFT-vaihtoehdot). Jotkin (AT, CZ, HR, DK, NL, MT ja PL) kansalliset viranomaiset, jotka käsittelevät vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä, eivät pidä lainsäädäntötoimenpiteitä tarpeellisina. Osa jäsenvaltioista (BG, CY, DE, EE, EL, FI, IE, PT, RO, SI ja SK) on puolestaan sillä kannalla, että henkilökorteille olisi asetettava vähimmäisvaatimukset (ID 1). Useat kansalliset viranomaiset (CY, DK, EE, FR, EL ja LU) kannattavat sitä, että ainakin yhdenmukaistetaan sellaisille perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, myönnettävät oleskelukortit käyttämällä perustana yhtenäistä oleskelulupien muotoa (RES 2). Useimmat kuulemiseen osallistuneet EU:n kansalaiset puoltavat kansallisten henkilökorttien laajempaa yhdenmukaistamista EU:ssa (ID 2) ja kannattavat oleskeluasiakirjojen kokonaisvaltaista yhdenmukaistamista (RES 3).

### **C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset**

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

Parhaiksi arvioidut vaihtoehdot tuovat välittömiä hyötyjä monilla osa-alueilla. Hyötyjen määrällinen arviointi on kuitenkin vaikeaa. Saatavilla oleva näyttö osoittaa, että asiakirjojen hyväksymisen ja turvallisuuden kohenemisen myötä saadaan suoria ja toistuvia kustannussäästöjä ja voidaan keventää hallinnollista taakkaa, jota aiheutuu unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, julkishallinnolle (esim. rajavartiolaitosten asiakirjatarkastukset) sekä julkisille ja yksityisille palveluntarjoajille (esim. lentoyhtiöt, terveydenhuolto, pankit sekä vakuutus- ja sosiaaliturvalaitokset).

Parhaiksi arvioitujen vaihtoehtojen välillisiä hyötyjä ovat asiakirjapetosten ja identiteettivarkauksien vähentäminen ja yleisesti parempi turvallisuustaso (rikosten, petosten ja terrorismin vähentäminen) sekä EU:ssa että sen rajoilla. Henkilöiden vapaa liikkuvuus helpottuu, koska asiakirjoihin tehtävät parannukset mahdollistavat asiakirjojen nopeamman, helpomman ja turvallisemman käytön.

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

Ei-sitovia toimenpiteitä voidaan mukauttaa jäsenvaltioiden tarpeisiin.

Toimenpiteiden noudattamisesta aiheutuvat (kertaluonteiset) kustannukset, jotka liittyvät parannettujen asiakirjojen käyttöönottoon, vaihtelevat jäsenvaltioittain sen mukaan, mikä on niiden myöntämien asiakirjojen nykyinen laatu. Useimmissa tapauksissa kustannuksia voidaan minimoida, kun käyttöönotto ajoitetaan asiakirjojen tavanomaiseen uusimisvaiheeseen. Kun on kyse kansallisista henkilökorteista sekä oleskelukorteista, joita myönnetään sellaisille perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, jäsenvaltiot voivat tukeutua nykyisiin infrastruktuureihin (kortinlukijat, asiakirjaskannerit, biometrinen tietojen ottamiseen ja tarkistamiseen tarkoitetut laitteet) ja passien ja oleskelulupien tuotantoprosesseihin. Vaihtoehdon ei odoteta aiheuttavan merkittäviä hallinnosta ja sääntelystä johtuvia lisäkustannuksia.

Joissakin jäsenvaltioissa aiheutuu kustannuksia, kun turvallisuustasoltaan heikommät henkilökortit poistetaan

vaiheittain käytöstä, jotta saataisiin nopeammin aikaan turvallisuushyötyjä. Joitakin (kertaluonteisia) lisäkustannuksia aiheutuu myös, kun poistetaan vaiheittain käytöstä vanhanmalliset oleskelukortit, joita on myönnetty sellaisille perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia. Nämä kustannukset määräytyvät sen mukaan, miten nopeasti käytöstäpoisto tapahtuu.

Riippuu jäsenvaltion hallinnosta, siirretäänkö uusien asiakirjojen yhteydessä syntyvät sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset kansalaisille. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto ei aiheuta merkittäviä kustannuksia yrityksille.

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

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon ansiosta yritykset, myös pk- ja mikroyritykset, voivat luottaa paremmin muista jäsenvaltioista olevien mahdollisten asiakkaiden esittämiin henkilöasiakirjoihin ja laajentaa liiketoimintamahdollisuuksiaan. Tämä on varteenotettava seikka sellaisten pienyritysten kannalta, joilla ei ole taloudellisia eikä henkilöresursseja kehittää prosesseja ja asiantuntemusta ja kouluttaa henkilöstöä henkilöasiakirjojen oikeaan käsittelyyn. Eri asiakirjatyypin johdonmukaisuuden parantaminen luo uusia mahdollisuuksia myös korttien tuottajille.

**Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia? Enintään 4 riviä**

Taloudelliset vaikutukset vaihtelevat jäsenvaltioittain ja määräytyvät sen mukaan, miten laajoja muutoksia tarvitaan (toimenpiteiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset asteittaisen käyttöönoton yhteydessä) ja miten nopeasti parannuksia toteutetaan (toimenpiteiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset asteittaisen käytöstäpoiston yhteydessä). Kustannuksia voidaan minimoida, sillä siirtyminen tapahtunee useimmissa tapauksissa asiakirjojen tavanomaisessa uusimisvaiheessa.

Hallinnossa ja julkisissa palveluissa saatava ajansäästö hyödyttää lopulta kaikkien jäsenvaltioiden hallintoja.

**Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia? Enintään 6 riviä**

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto vaikuttaa perusoikeuksiin, etenkin yksityiselämän kunnioittamiseen, josta määrätään perusoikeuskirjan 7 artiklassa, ja henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen, josta määrätään 8 artiklassa. Toimenpiteessä noudatetaan samaa lähestymistapaa kuin biometrisistä passeista ja oleskeluluvista annetussa EU:n lainsäädännössä. Alaikäisiä koskevien biometristen tietojen keräämiseen liittyvä arkaluonteisuus otetaan huomioon. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto antaa takeet yleisen tietosuojasetuksen mukaan sovellettavista rekisteröidyn henkilön oikeuksista, mukaan lukien oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.

**D. Seuranta**

**Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen? Enintään 4 riviä**

*Säännöllisen seurannan lisäksi ehdotetaan, että komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle täytäntöönpanokertomuksen kolmen vuoden kuluttua siitä, kun lainsäädäntötoimenpiteitä aletaan soveltaa.*