

Bryssel 14.3.2018
SWD(2018) 78 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annetun asetuksen (EY) N:o 810/2009
(viisumisäännöstö) muuttamisesta**

{COM(2018) 252 final} - {SWD(2018) 77 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä	
Vaikutustenarviointi viisumisäännösten muutosehdotuksesta	
A. Toimenpiteen tarve	
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?	
Viisumisäännöstö, jossa säädetään lyhytaikaista Schengen-alueella oleskelua varten myönnettäviä viisumeita koskevista menettelyistä ja edellytyksistä, on ollut voimassa vuodesta 2009. Komissio ehdotti vuonna 2014 viisumisäännöstöstä annetun asetuksen muuttamista, mutta lainsäätäjät eivät päässeet siitä yhteisymmärrykseen. Komissio päätti esittää uuden aloitteen, jonka tavoitteena on löytää ratkaisu kolmeen ongelma-alueeseen: 1. Viisumimaksuista saadut tulot eivät riitä viisumihakemusten käsittelyyn, mikä heikentää Schengen-viisumien myöntämisen luotettavuutta sekä vaikeuttaa pääsemistä tavoitteeseen, joka on nopea ja asiakasystävällinen viisumimenettely. Suurin syy tähän ongelmaan on se, että kiinteää 60 euron viisumimaksua ei ole muutettu sitten vuoden 2006. 2. Säännöllisesti matkustavien henkilöiden on läpikäytävä viisumimenettely toistuvasti, koska jäsenvaltiot eivät myönnä riittävästi pitkään voimassa olevia toistuvaisviisumeja. Tämä aiheuttaa tarpeetonta raskautta hakijoille ja konsulaateille, ja siitä koituu tappiota EU:n matkailualalle. Suurin syy tähän ongelmaan on se, että oikeusperusta pitkään voimassa olevien toistuvaisviisumien myöntämiselle on epäselvä. 3. Jäsenvaltioilla on vaikeuksia palauttaa riittävästi laittomia maahanmuuttajia lähtömaihin, mikä puolestaan lisää laitonta muuttoliikettä. Suurin syy tähän ongelmaan on se, että kolmannet maat ovat haluttomia ottamaan takaisin omat kansalaisensa.	
Mitä olisi saavutettava?	
Aloitteen yleisenä tavoitteena on vahvistaa yhteistä viisumipolitiikkaa toisaalta puuttamalla muuttoliike- ja turvallisuusongelmiin ja toisaalta ottamalla huomioon taloudelliset näkökohdat ja yleiset ulkosuhdeasiat. Erityistavoitteita on kolme: 1. Varmistetaan, että jäsenvaltiot saavat riittävät taloudelliset resurssit viisumihakemusten käsittelyn laadun ja luotettavuuden takaamiseksi. 2. Varmistetaan, että pitkään voimassa olevia toistuvaisviisumeita myönnetään nykyistä järjestelmällisemmin ja yhdenmukaisemmin vilpittömässä mielessä säännöllisesti matkustaville henkilöille. 3. Edistetään EU:n etuja palauttamisen ja takaisinoton alalla lisäämällä mahdollisuutta vaikuttaa yhteistyöhaluttomiin kolmansiin maihin viisumipolitiikan alalla.	
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?	
Tarkastusten poistaminen Schengen-alueen sisärajoilla edellyttää muun muassa yhteistä viisumipolitiikkaa. Aloitteella kehitetään ja parannetaan edelleen viisumisäännösten sääntöjä. Lyhytaikainen viisumi oikeuttaa periaatteessa haltijansa liikkumaan vapaasti Schengen-alueella, mikä edellyttää mahdollisimman pitkälle yhdenmukaistettuja sääntöjä, mikä puolestaan on mahdollista ainoastaan EU:n tasolla.	
B. Ratkaisut	
Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi ei?	
<u>Ongelma-alue 1: Riittämättömät taloudelliset resurssit viisumihakemusten käsittelyyn</u> – vaihtoehto 1 A: ei muutosta aiempaan – yleinen viisumimaksu pidetään 60 eurossa – vaihtoehto 1 B: kansalliset viisumimaksut perustuvat hallinnollisiin kustannuksiin – vaihtoehto 1 C: yleistä viisumimaksua korotetaan. Tässä on useita vaihtoehtoja: 80 euroa, 100 euroa tai 120 euroa taikka enintään 6 kuukauden viisumin hinnan korottaminen 80 euroon ja 1–5 vuotta voimassa olevan toistuvaisviisumin hinnan korottaminen 120 euroon. Parhaana vaihtoehtona pidetään maksun korottamista 80 euroon.	
<u>Ongelma-alue 2: Säännöllisesti matkustavien henkilöiden toistuvat viisumimenettelyt</u> – vaihtoehto 2 A: ei muutosta aiempaan – jäsenvaltiot päättävät toimintamallista pitkään voimassa olevien toistuvaisviisumien myöntämiseksi	

- vaihtoehto 2 B: suositeltava paras käytäntö
- vaihtoehto 2 C: yhteiset toistuvaisviisumien porrastukset¹ eri vaihtoehdoin (yleinen porrastus, yleinen ja maakohtainen porrastus, maakohtainen porrastus)
- vaihtoehto 2 D: vakiomenettely 2 tai 5 vuotta voimassa olevan toistuvaisviisumin myöntämisessä.

Parhaana vaihtoehtona pidetään **yleistä ja maakohtaista toistuvaisviisumien porrastusta**.

Ongelma-alue 3: Laittomien maahanmuuttajien riittämättömät palautukset joihinkin lähtömaihin

- vaihtoehto 3 A: ei muutosta aiempaan – välinevalikoimaan perustuva neuvoston lähestymistapa
- vaihtoehto 3 B: viisumipolitiikkaan sisällytetään positiivisia kannustimia
- vaihtoehto 3 C: viisumipolitiikkaan sisällytetään negatiivisia kannustimia; tähän liittyy erilaisia vaihtoehtoja (maksimaalinen lähestymistapa, jolloin kohteena ovat alusta alkaen kaikki passit, tai kaksivaiheinen kohdennettu lähestymistapa: ensin diplomaatti- ja virkapassit, sitten tavalliset passit).

Parhaana vaihtoehtona pidetään **negatiivisia kannustimia ja kohdennettua lähestymistapaa**.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitään vaihtoehtoa?

Asiasta järjestettiin kohdennettuja kuulemisia (jäsenvaltioille, matkailu- ja merenkulkualan järjestöille jne.) sekä avoin julkinen kuuleminen. Jäsenvaltiot pitävät selkeästi parhaana vaihtoehtona viisumimaksun korottamista ja oikeudellisen kytköksen luomista viisumipolitiikan ja laittomien muuttajien takaisinoton välille. Matkailualan ja liike-elämän järjestöt korostavat kielteisiä vaikutuksia, joita usein matkustavien henkilöiden toistuvista viisumimenettelyistä aiheutuu. Järjestöt kannattavat pitkään voimassa olevien toistuvaisviisumien myöntämistä nykyistä järjestelmällisemmin ja yhdenmukaisemmin.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

– Yleinen 80 euron viisumimaksu lisää jäsenvaltioiden tuloja 205 miljoonalla eurolla (+26 %), mikä tarkoittaa lisää resursseja viisumihakemusten käsittelyyn, henkilöstön palkkaamiseen ja koulutukseen ja siten nopeampia menettelyjä ja turvallisuuden paranemista Schengen-alueella.

– Yleiset ja maakohtaiset toistuvaisviisumien porrastukset tekisivät mahdolliseksi myöntää enemmän pitkään voimassa olevia toistuvaisviisumeita ja lisäksi usein matkustavien henkilöiden matkustamisen joustavuutta. Viisumimenettelyjen harveneminen vähentäisi viisumihakijoiden ja konsulaattien kustannuksia ja lisäksi matkustamista EU:n alueelle, mikä puolestaan vaikuttaisi myönteisesti EU:n matkailuun (kilpailukyky ja työllisyys).

– Viisumipolitiikan negatiivisten kannustimien (yhdistettynä kohdennettuun lähestymistapaan) tavoitteena on lisätä laittomien maahanmuuttajien palautuksia aikaisemmin yhteistyöhaluttomiin kolmansiin maihin ja tuoda jäsenvaltioille säästöjä majoitus-, ruoka- ja hallinnollisista kustannuksista sekä yleisemmällä tasolla parantaa turvallisuutta, lisätä EU:n muuttoliikepolitiikan hyväksyntää ja vastedes ehkäistä ennalta laittomien maahanmuuttajien tuloa EU:n alueelle.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Yleisen viisumimaksun korotus 80 euroon lisäisi viisumihakijoiden kustannuksia (jäsenvaltioille siitä syntyisi lisätuloja). Korotus olisi kuitenkin maltillinen eikä sen odoteta vaikuttavan kielteisesti matkustuskäyttäytymiseen. Yleisten ja maakohtaisten toistuvaisviisumien porrastuksista ei aiheudu kustannuksia. Viisumipolitiikan negatiivisilla kannustimilla (yhdistettynä kohdennettuun lähestymistapaan) voi olla kielteisiä vaikutuksia EU:n ulkosuhteisiin ja imagoon maailmassa.

Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset?

Millään parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla ei ole suoraa vaikutusta pk-yrityksiin eikä kilpailukykyyn. Pitkään voimassa olevien toistuvaisviisumien myöntäminen ja siitä johtuva matkustamisen lisääntyminen EU:n alueelle vahvistavat EU:n matkailualan kilpailukykyä.

Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?

Kaikilla kolmella parhaalla vaihtoehdolla on myönteisiä vaikutuksia: korkeammasta viisumimaksusta saadaan lisätuloja viisumihakemusten käsittelyyn, kustannuksia säästyy, koska pitkään voimassa olevia toistuvaisviisumeita myönnetään enemmän ja näin ollen viisumimenettelyt harvenevat ja laittomien maahanmuuttajien majoitus-, ruoka ja hallinnollisissa kustannuksissa säästetään.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

¹ Sovittu toimintamalli, jossa otetaan huomioon, kuinka monta aiempaa viisumia hakijan on täytynyt hankkia tai kuinka monta matkaa tehdä täyttääkseen pitkään voimassa olevan toistuvaisviisumin vaatimukset ja kuinka paljon kunkin tämän jälkeen myönnettävän viisumin voimassaoloaika pidennetään.

Edellä mainittujen lisäksi ei ole muita merkittäviä vaikutuksia.
Oikeasuhteisuus?
Kaikki kolme parasta vaihtoehtoa ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eikä niissä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Viisumimaksun ehdotettu korotus on oikeasuhteinen ja noudattaa läheisimmin inflaatioastetta vuodesta 2006. Ehdotuksella pitkään voimassa olevien toistuvaisviisumien myöntämisestä parannetaan nykytilannetta muttei mullisteta perinpohjin jäsenvaltioiden nykykäytäntöjä. Negatiiviset kannustimet, joilla pyritään saamaan kolmansia maita tekemään takaisinottoon liittyvää yhteistyötä, kohdistuisivat hallitukseen ennen kuin ne vaikuttaisivat väestöön.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio esittää arviointikertomuksen kolmen vuoden kuluttua siitä, kun tarkistettua asetusta aletaan soveltaa (eli 3,5 vuoden kuluttua sen voimaantulosta). Kertomuksessa olisi arvioitava edistymistä kolmella keskeisellä ongelma-alueella ja poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa.