

U 101/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets direktiv om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/Gusp (direktivet om provisoriska EU-resehandlingar)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 31 maj 2018 till rådets direktiv om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/Gusp samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 19 december 2018.

Utrikesminister Timo Soini

Utrikesråd Pasi Tuominen

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
28.11.2018

EU/2018/1160

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM INFÖRANDE AV EN PROVISORISK EU-RESEHANDLING OCH OM UPPHÄVANDE AV BESLUT 96/409/GUSP

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade den 31 maj 2018 fram ett förslag till rådets direktiv om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/Gusp (COM(2018) 358 final, nedan förslaget).

Kommissionens förslag syftar till att uppdatera bestämmelserna i beslut 96/409/Gusp fattat av företrädarna för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet av den 25 juni 1996 om införandet av provisorisk resehandling samt förslagen till den provisoriska EU-resehandlingen.¹ År 1996 infördes genom beslut 96/409/Gusp en gemensam förlaga till en provisorisk resehandling som ska utfärdas av medlemsstaterna till icke-företrädde EU-medborgare i tredjeländer. En provisorisk resehandling är en handling som utfärdas till unionsmedborgare när deras pass eller resehandling har kommit bort, blivit stulet eller förstört eller för tillfället inte är tillgängligt.

Enligt förslaget är beslut 96/409/Gusp inte förenligt med rådets direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG (nedan direktivet om konsulärt skydd). Direktivet om konsulärt skydd innehåller allmänna bestämmelser om åtgärder för att underlätta konsulärt skydd för icke-företrädde unionsmedborgare. I artikel 9 f anges det uttryckligen att detta även gäller för utfärdande av provisoriska resehandlingar. Medlemsstaterna skulle införliva direktivet i sin nationella lagstiftning senast den 1 maj 2018.

Enligt kommissionens förslag är den nuvarande förlagan till den provisoriska EU-resehandlingen inte uppdaterad med avseende på säkerhet och ger ett otillräckligt skydd mot bedrägerier och förfälskningar. Vissa medlemsstater använder inte längre den gemensamma förlagan till den provisoriska EU-resehandlingen på grund av farhågor om dess säkerhetsegenskaper. Kommissionen bedömer i förslaget att medlemsstaterna i större utsträckning kan komma att förlita sig på nationella provisoriska resehandlingar utan en uppdaterad enhetlig utformning av provisoriska EU-resehandlingar. En situation där medlemsstaterna använder egna handlingar och följer egna förfaranden kan locka unionsmedborgarna att ansöka om provisoriska resehandlingar i en viss medlemsstat eftersom de anser att det blir förmånligast för dem.

Enligt förslaget medför dessutom vissa egenskaper i utformningen hos förlagan till en provisorisk EU-resehandling (t.ex. avsaknad av utrymme för att fästa nödvändiga transiteringsviseringar till tredjeländer) att det är mindre sannolikt att den godtas av tredjeländer.

De viktigaste målen med förslaget är att utarbeta en ny provisorisk EU-resehandling som innehåller säkerhetsdetaljer i linje med nuvarande praxis, uppdatera säkerhetsdetaljerna i beslut 96/409/Gusp och garantera att unionsmedborgarna effektivt kan utöva sin rätt till konsulärt skydd. Förslaget syftar till att minska risken för förfälskning och motverka bedrägerier och

¹ I de finska versionerna av beslut 96/409/Gusp och direktivet om konsulärt skydd används termen *EU:n tilapäinen matkustu-sasiakirja*. I detta dokument används däremot termen *EU:n hätämatkustusasiakirja*. Detta är förenligt med 41 b § i lagen om konsulära tjänster (498/1999).

missbruk av resehandlingar, vilket i sin tur bidrar till kampen mot terrorism och organiserad brottslighet.

Ett ytterligare syfte med kommissionens förslag är att fullt ut anpassa de specifika regler som är tillämpliga på provisoriska EU-resehandlingar till direktivet om konsulärt skydd. I förslaget preciseras de allmänna reglerna i direktivet om konsulärt skydd, t.ex. om samarbete och samordning mellan medlemsstaterna när de behandlar en ansökan om en provisorisk EU-resehandling. Enligt kommissionen ändrar det föreslagna direktivet inga av de rättigheter som fastställs i direktivet om konsulärt skydd.

Det allmänna syftet med kommissionens förslag motsvarar den rätt för unionsmedborgarna som garanteras i artiklarna 20.2 c och 23 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 46 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) att få skydd inom ett tredjelandets territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten.

Kommissionens förslag följer på rådets uppmaning att lägga fram ett förslag till utarbetandet av en ny provisorisk EU-resehandling som innehåller säkerhetsdetaljer i linje med nuvarande praxis genom att beslut 96/409/Gusp uppdateras. Initiativet ingår i kommissionens arbetsprogram för 2018 om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I kapitel I i direktivförslaget (artiklarna 1 och 2) beskrivs förslagets syfte och fastställs ett antal definitioner. I förslaget fastställs villkoren och förfarandet för icke-företrädde medborgare för att erhålla en provisorisk EU-resehandling och det inrättas en enhetlig utformning av sådana handlingar. I förslaget används samma definition av "icke-företrädd medborgare" som i direktivet om konsulärt skydd.

I kapitel II i förslaget (artiklarna 3–7) föreskrivs om förutsättningarna för och förfarandet vid utfärdande av provisoriska EU-resehandlingar samt om giltighetstid och förmånligare behandling.

Enligt den föreslagna artikel 3 ska provisoriska EU-resehandlingar utfärdas till icke-företrädde medborgare vars pass eller resehandling har kommit bort, blivit stulet eller förstört, tillfälligt inte är tillgängligt, har löpt ut eller annars inte kan erhållas inom rimlig tid. Enligt förslaget utfärdas en provisorisk EU-resehandling av en medlemsstat för en enkel resa till i huvudsak medborgarens medborgarskapsmedlemsstat eller bosättningsmedlemsstat. Handlingen bör utfärdas efter det att medborgarskapsmedlemsstaten har rådfrågats av den bistående medlemsstaten. I artikel 4 föreskrivs om förfarandet för att utfärda en provisorisk EU-resehandling, inbegripet samrådet mellan den medlemsstat som bistår den icke-företrädde medborgaren och medborgarskapsmedlemsstaten, samt om de tillämpliga tidsfristerna. I samma artikel fastställs också undantag i på tillbörligt sätt motiverade fall eller i krissituationer. Den innehåller också säkerhetsåtgärder.

I artikel 5 föreskrivs om giltighetstiden för provisoriska EU-resehandlingar. De ska vara giltiga endast något längre än den minimiperiod som behövs för återresan. Enligt artikel 6 får medlemsstaterna införa eller behålla förmånligare bestämmelser, under förutsättning att de är förenliga med direktivet.

I artikel 7 anges möjliga ytterligare situationer då medlemsstaterna kan utfärda en provisorisk EU-resehandling. Andra mottagare av en provisorisk EU-resehandling än icke-företrädde EU-

medborgare skulle till exempel kunna vara medföljande familjemedlemmar, en medlemsstats egna medborgare eller personer som är bosatta i medlemsstaten och EU-medborgare vars medlemsstater är representerade. Medlemsstaterna kan också besluta att utfärda provisoriska EU-resehandlingar inom EU.

I kapitel III i förslaget (artiklarna 8–12) föreskrivs om en enhetlig utformning av den provisoriska EU-resehandlingen. I artikel 8 fastställs den enhetliga utformning som ska användas för provisoriska EU-resehandlingar, bestående av ett tresidigt vikt formulär på vilket fästs ett viseringsmärke enligt rådets förordning (EU) 2017/1370 av den 4 juli 2017 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. De identifieringsuppgifter som ska finnas på den provisoriska EU-resehandlingen skrivs ut på det ovan nämnda viseringsmärket.

I artikel 9 fastställs förfarandet för att utfärda ytterligare tekniska specifikationer för provisoriska EU-resehandlingar. Enligt artikeln ska kommissionen anta genomförandeakter med ytterligare tekniska specifikationer för provisoriska EU-resehandlingar. Dessa specifikationer kan vara hemliga. Enligt artikel 10 ska varje medlemsstat utse ett organ som ansvarar för tryckningen av provisoriska EU-resehandlingar. Medlemsstaterna ska meddela namnet på detta organ till kommissionen och övriga medlemsstater. Artikel 11 innehåller bestämmelser om den kommitté som har i uppdrag att bistå kommissionen med genomförandet av direktivet. Genom artikel 12 ges unionens delegationer i tredjeländer i uppgift att underrätta tredjeländer om den enhetliga utformningen av den provisoriska EU-resehandlingen och förse dem med generiska exemplar av den provisoriska EU-resehandlingen.

Kapitel IV i förslaget (artiklarna 13–19) innehåller slutbestämmelser. I artikel 13 fastställs ramen för uppgiftsskydd. I artikel 14 fastställs medlemsstaternas skyldighet att övervaka tillämpningen av direktivet och att årligen lämna information till kommissionen. Enligt artikel 15 ska kommissionen göra en utvärdering av tillämpningen av direktivet och lägga fram en rapport om de huvudsakliga resultaten till Europaparlamentet och rådet. Genom artikel 16 upphävs beslut 96/409/Gusp. I artikel 17 fastställs den dag då medlemsstaterna senast ska införliva direktivet i sin nationella lagstiftning. I artikel 18 fastställs att direktivet träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Enligt artikel 19 riktar sig direktivet till samtliga medlemsstater.

Bilagorna I och II innehåller specifikationer för den enhetliga utformningen av den provisoriska EU-resehandlingen och klistermärket.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund för rättsakten föreslår kommissionen artikel 23 i EUF-fördraget. Enligt artikel 23.2 i EUF-fördraget får rådet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet, anta direktiv som föreskriver de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att underlätta konsulärt skydd för icke-företrädde EU-medborgare.

I enlighet med artikel 23.2 i EUF-fördraget är det föreslagna instrumentet ett direktiv. Direktivet antas i ett särskilt lagstiftningsförfarande i enlighet med ovan nämnda bestämmelse om rättslig grund. Rådet fattar beslut om att anta direktivet genom kvalificerad majoritet och med beaktande av Europaparlamentets yttrande. Enligt statsrådets bedömning är den valda rättsliga grunden korrekt.

I fråga om subsidiaritetsprincipen anser kommissionen att medlemsstaterna inte ensamma kan uppnå målen för direktivförslaget med avseende på förbättrandet av den allmänna säkerheten i EU, eftersom ändringar i den nuvarande utformningen av den provisoriska EU-resehandlingen endast kan föreslås av kommissionen. Enligt kommissionens motivering innebär utfärdande av provisoriska EU-resehandlingar en gränsöverskridande dimension eftersom det rör skydd som ges av en medlemsstat till medborgare i en annan medlemsstat.

Bestämmelser om proportionalitetsprincipen finns i artikel 5.4 i EUF-fördraget. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. EU:s åtgärder bör utformas så att målet för förslaget uppnås och så att genomförandet blir så effektivt som möjligt.

Det föreslagna direktivet gör det obligatoriskt för icke-företrädde medborgare utanför EU att använda den provisoriska EU-resehandlingen. Enligt förslaget är medlemsstaterna skyldiga att utfärda en provisorisk EU-resehandling till icke-företrädde medborgare som uppfyller de tillämpliga villkoren. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det omfattar situationer som redan föreskrivs enligt den lagenliga skyldigheten att tillhandahålla konsulärt skydd.

Förslaget syftar till att förbättra säkerhetsdetaljerna i den provisoriska EU-resehandlingen upp till den standard som medlemsstaterna och tredjeländer förväntar sig. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen också för att man förlitar sig på befintliga standarder som fastställts i samband med den enhetliga utformningen av visumhandlingar. Enligt kommissionen innebär detta att det blir möjligt att använda utrustning som redan finns tillgänglig i medlemsstaternas ambassader och konsulat för provisoriska EU-resehandlingar, vilket begränsar behovet av ny utrustning och utbildning.

Statsrådet anser att förslaget på grund av de skäl som kommissionen anfört är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets förhållande till de skyldigheter som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och till grundlagen

Kommissionen har bedömt förslagets konsekvenser för de grundläggande rättigheterna. Kommissionen anser att förslaget genomför EU-medborgarnas grundläggande rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd som garanteras i artikel 46 i stadgan.

Enligt kommissionens bedömning berör förslaget även artikel 7 i stadgan om respekt för privatlivet och artikel 8 om rätten till skydd av personuppgifter. Behandling av människors personuppgifter, inklusive insamling av, tillgång till och användning av personuppgifter, påverkar rätten till privatliv och rätten till skydd av personuppgifter enligt stadgan.

Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Ingrepp i dessa grundläggande rättigheter måste motiveras. Europeiska unionens domstol har fastställt kriterierna för att ett sådant ingrepp ska vara motiverat inom ramen för rådets förordning (EG) nr 2252/2004 i mål C-291/12 Schwarz mot Stadt Bochum, EU:C:2013:670. Domstolen erinrade om att det krävs att begränsningar av rättigheter som stadfästs i stadgan "föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter". Domstolen konstaterade också

att målet att ”förebygga att pass förfalskas, dels förhindra att de används i bedrägligt syfte” uppfyllde dessa kriterier.

I kommissionens förslag behandlas inte separat förslaget förhållande till de skyldigheter som följer av de mänskliga rättigheterna. I artikel 52.3 i stadgan sägs det att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Enligt förklaringarna till artikeln fastställs innehållet i och omfattningen av de garanterade rättigheterna inte enbart av texten i Europakonventionen utan även av bl.a. Europeiska människorättsdomstolens (Europadomstolens) praxis. Enligt förklaringarna till stadgan motsvarar de rättigheter som garanteras i artikel 7 och i artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av artikel 52.3 i stadgan är de lagliga begränsningarna av dessa rättigheter desamma som de begränsningar som godtas i artikel 8 i Europakonventionen. Enligt förklaringarna till stadgan grundar sig artikel 8 om skydd av personuppgifter i stadgan delvis på artikel 8 i Europakonventionen. Enligt artikel 8 i Europakonventionen får ingrepp i rätten till skydd för privatlivet endast göras med stöd av lag, om man eftersträvar ett eller flera legitima syften enligt artikel 8.2 i konventionen och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt. Vid bedömningen av huruvida ett ingrepp i rätten är laglig ska dessutom Europadomstolens rättspraxis beaktas.

Förslaget kan anses innebära ett ingrepp i skyddet för privatlivet och skyddet av personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet brukat anse att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt den paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som kan anses godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 13/2016 rd). Grundlagsutskottet har ansett att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet för personuppgifter till vissa delar kan uppfyllas genom en allmän unionsförordning eller genom en allmän nationell lag (GrUU 14/2018 rd).

På sådan behandling av personuppgifter som avses i förslaget tillämpas EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679.² Den allmänna dataskyddsförordningen innehåller bestämmelser t.ex. om den registrerades rättigheter, den nationella tillsynsmyndighetens tillsyn, rättsmedel och informationssäkerhet. Centrala principer i dataskyddsförordningen med tanke på förslaget är principerna om minimering av behandlingen av personuppgifter (artikel 5.1 c) och om lagringsminimering (artikel 5.1 e), av vilka följer att behandlingen av personuppgifter ska begränsas till vad som är nödvändigt i förhållande till ändamålen med behandlingen och att uppgifterna ska lagras endast så länge som de behövs.

Om sökanden ska enligt förslaget samlas in sådana grundläggande personuppgifter som avses i bilaga II, till vilken det hänvisas i artikel 4.2 a. Dessa inkluderar inte uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Dessutom ska en ansiktsbild av sökanden lagras, vilket innebär en biometrisk uppgift enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det är i regel förbjudet att behandla biometriska uppgifter, men enligt artikel 9.2 a i dataskyddsförordningen får uppgifter behandlas med sökandens uttryckliga samtycke. Enligt artikel 13.1 i förslaget får ovannämnda personuppgifter endast användas för att kontrollera sökandens identitet i enlighet

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

med det förfarande som anges i artikel 4, för att kunna skriva ut ett individuellt viseringsmärke för den provisoriska EU-resehandlingen och underlätta den berörda personens resa. I detta avseende kan behandlingen av personuppgifter anses vara noggrant avgränsad.

Enligt artikel 13.4 i förslaget ska den bistående medlemsstaten och medborgarskapsmedlemsstaten lagra sökandenas personuppgifter i högst tre år. Den föreslagna maximitiden har motiverats med förhindrande av eventuellt missbruk. Enligt ordförandelandets kompromissförslag ska medlemsstaterna lagra sökandenas personuppgifter i minst ett år och högst tre år.

Statsrådet anser att kommissionens bedömning av förslagets förhållande till de grundläggande rättigheterna är korrekt. På motsvarande sätt kan direktivförslaget anses vara förenligt med skyldigheterna i fråga om mänskliga rättigheter. Med beaktande av, för det första, förslagets mål om att minska risken för förfälskning i syfte att motverka bedrägerier och missbruk av resehandlingar och därmed även terrorism och organiserad brottslighet samt, för det andra, att uppgifter som samlas in med stöd av det föreslagna direktivet endast ska få användas för att kontrollera sökandens identitet, skriva ut ett individuellt viseringsmärke för den provisoriska EU-resehandlingen och underlätta den berörda registrerades resa i enlighet med bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen, kan förslaget anses vara förenligt med de skyldigheter som följer av de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Förslaget kan också anses vara förenligt med principerna i Finlands grundlag.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Till förslaget hör kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2018) 273 final) och en sammanfattning av den (SWD(2018) 272 final).

Under beredningen av förslaget har kommissionen arrangerat ett samråd av allmän räckvidd som omfattade ett offentligt samråd och riktade samråd och undersökningar till medlemsstater och intressentgrupper.

I kommissionens rapport om EU-medborgarskapet 2017 (COM(2017) 30 final/2) konstateras att utfärdande av provisoriska resehandlingar är den vanligaste hjälpen från medlemsstaterna till icke-företrädde EU-medborgare i tredjeländer. Antalet provisoriska EU-resehandlingar är litet. De årliga siffrorna har uppskattats till omkring 320 handlingar utanför EU och ytterligare 250 inom EU. Det uppskattas att det årligen utfärdas ytterligare 400–500 nationella provisoriska resehandlingar till icke-företrädde unionsmedborgare istället för provisoriska EU-resehandlingar enligt en enhetlig utformning. Enligt kommissionen är siffrorna över provisoriska EU-resehandlingar dock fragmenterade och förmodligen underskattade eftersom alla medlemsstater för närvarande inte samlar in statistiska uppgifter om dem.

Av de två alternativ som kräver ny lagstiftning ansågs i kommissionens konsekvensbedömning alternativet att införa en provisorisk EU-resehandling med förbättrade säkerhetsdetaljer mer lämpligt än att införa en provisorisk resehandling med biometriska kännetecken, främst på grund av kostnadseffektivitet och proportionalitet. En viktig orsak var enligt kommissionen att man med hjälp av det valda alternativet skulle kunna utnyttja befintlig utrustning, vilket inte skulle vara fallet i alternativet med biometrisk teknik.

Ekonomiska konsekvenser

Syftet med förslaget är enligt kommissionen att förenkla förfarandet för att utfärda provisoriska EU-resehandlingar, vilket minskar bördan för den offentliga förvaltningen och medbor-

gare som förlorat sina resehandlingar. Enligt kommissionen kan en enhetlig och säkrare provisorisk EU-resehandling minska kostnaderna och olägenheterna för medborgare och företag (t.ex. flygbolag) genom att förbättra tredjeländers acceptans och underlätta behandlingen vid de yttre gränserna. Enligt kommissionens uppskattning minskar förenklingsåtgärderna medborgarnas kostnader med 93 000 euro per år. Enligt kommissionen har potentiella besparingar för företag och gränskontrollmyndigheter inte beräknats på grund av att det saknas tillförlitliga uppgifter.

Enligt kommissionen påverkar förslaget inte EU:s budget.

5.2 Konsekvenser för Finland

Konsekvenser för Finlands lagstiftning

I Finland finns bestämmelser om konsulära tjänster i lagen om konsulära tjänster (498/1999). I lagens 41 b § föreskrivs om utfärdande av provisoriska resehandlingar till icke-företrädde unionsmedborgare. Enligt bestämmelsen får en beskickning utfärda provisoriska resehandlingar till en icke-företrädde unionsmedborgare som avses i 2 § 2 mom. om dennes pass har kommit bort, blivit stulet eller förstört eller tillfälligt inte är tillgängligt. Ytterligare ska tillstånd för utfärdande av en provisorisk resehandling inhämtas från den medlemsstat där personen i fråga är medborgare.

Enligt en preliminär bedömning ska bestämmelserna i det föreslagna direktivet införlivas i lagen om konsulära tjänster. Direktivförslaget förutsätter kompletterande och preciserande bestämmelser.

Övriga konsekvenser

Direktivförslaget kan bedömas ha positiva konsekvenser för resande medborgares ställning i och med att grunderna för utfärdande av provisoriska resehandlingar utökas och tidsgränserna för myndigheterna blir stramare. Dessutom kan medborgarna gynnas av smidigare resor om acceptansen för provisoriska EU-resehandlingar i tredjeländer ökar. Samtidigt kan direktivet enligt en preliminär bedömning leda till avsevärt högre produktions- och leveranskostnader för provisoriska EU-resehandlingar, vilket också bör leda till högre servicepriser för mottagarna.

Finland har under innevarande år utfärdat 11 provisoriska resehandlingar till medborgare i Europeiska unionen. Priset för en provisorisk resehandling är 140 euro. Kostnadsmotsvarigheten mellan pass och resehandlingar ligger totalt sett på en god nivå, däremot förs ingen statistik om kostnadsmotsvarigheten i fråga om enbart provisoriska resehandlingar. I artikel 4 a i ordförandelandets kompromissförslag fastställs priset för den provisoriska EU-resehandlingen till 45 euro. Enligt kompromissförslaget ska kommissionen vart femte år bedöma behovet av att ändra priset.

Det föreslagna tekniska genomförandet kan ge upphov till avsevärda extra kostnader utöver kostnaderna för den nationella utrustning och programvara som används för närvarande. Utifrån det ursprungliga direktivförslaget bedömdes det att även myndigheternas uppgift att ta en ansiktsbild av sökanden vid beskickningen den dag ansökan lämnas in skulle medföra avsevärda extra kostnader. Enligt artikel 4.2 i ordförandelandets kompromissförslag ska den bistående medlemsstatens myndighet ta eller skanna en ansiktsbild eller ett fotografi av sökanden när ansökan lämnas in. För närvarande har inte alla finska beskickningar möjlighet att skriva ut viseringsmärken och endast två beskickningar har den utrustning som behövs för att ta ovannämnda ansiktsbilder. I de flesta befintliga beskickningar skulle det vara antingen omöj-

ligt eller mycket dyrt att ta i bruk den utrustning som behövs för att ta ansiktsbilder och genomföra nödvändiga ändringar i kundserviceutrymmena. I och med de nya alternativen i kompromissförslaget kan de betydande kostnaderna i samband med tagande av ansiktsbilder undvikas.

Beslut om finansieringen fattas i samband med planen för de offentliga finanserna och budgetprocessen.

En närmare bedömning av de nationella ekonomiska och eventuella övriga konsekvenserna av direktivförslaget kräver fortsatt arbete och precisering av förslagets artiklar.

6 Ålands behörighet

De frågor som avses i lagen om konsulära tjänster, inklusive utfärdande av provisoriska resehandlingar, är skyldigheter som åligger staten och som enligt självstyrelselagen (1144/1991) inte hör till Ålands lagstiftningsbehörighet. Förslaget har inte några direkta konsekvenser för Ålands ställning.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Ett utkast till denna U-skrivelse har behandlats i sektionen för yttre förbindelser (EU-3) och genom skriftligt förfarande i EU-sektionerna 6 och 7 16–19.11.2018 och 27–28.11.2018. Ärendet bereds vid utrikesministeriet i samarbete med inrikesministeriet och andra myndigheter.

Direktivförslaget behandlas i EU:s arbetsgrupp för konsulära frågor (COCON). Förslaget har behandlats eller kommer att behandlas på arbetsgruppsnivå åtminstone den 28 september 2018, den 30 oktober 2018 och den 30 november 2018. I synnerhet förslagets artikel 7 och den utvidgning av det personella tillämpningsområdet och grunderna för utfärdande av provisoriska EU-resehandlingar som artikeln innebär har mötts av kritik. Även förslaget om att ansiktsbilder ska tas vid beskickningarna har mötts av en viss skepsis. Rådets ordförandeland har till följd av arbetsgruppsbehandlingen lagt fram ett kompromissförslag den 20 november 2018.

8 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådet ställer sig preliminärt positivt till direktivförslagets mål. Statsrådet välkomnar förslaget om en bättre provisorisk EU-resehandling och målet att effektivisera det konsulära skyddet för unionsmedborgare. För att statsrådet ska kunna bedöma detaljerna i förslaget och bilda mer detaljerade ståndpunkter krävs ytterligare arbete.

Enligt en preliminär bedömning ställer sig statsrådet dock avvaktande till vissa punkter i förslaget. Enligt statsrådet är det viktigt att man noggrant begrundar aspekterna kring det tekniska genomförandet av förslaget, finansieringen och kostnadseffektiviteten.

Statsrådet påpekar att utfärdandet av provisoriska resehandlingar inte är en universell konsulär tjänst och att alla finska beskickningar inte tillhandahåller sådan service. Därför bör förslaget inte förplikta medlemsstaterna att utfärda provisoriska EU-resehandlingar vid alla beskickningar. Dessutom, mot bakgrund av det låga antalet provisoriska EU-resehandlingar som utfärdas per år, anser statsrådet preliminärt att den primära och rekommenderade modellen bör vara en sådan som inte förutsätter att medlemsstaternas samtliga ambassader och konsulat har beredskap att utfärda provisoriska EU-resehandlingar.

Statsrådet anser att det är viktigt att alternativen för ett centraliserat tillhandahållande av tjänster via en EU-delegation, en extern tjänsteleverantör eller en utsedd/ledande medlemsstat övervägs noga. Ansvar för att utfärda en provisorisk resehandling hör till den mottagande medlemsstaten. Ansökningsprocessen och det tekniska genomförandet skulle däremot kunna hanteras av Europeiska utrikestjänsten. Statsrådet anser att tryckningen av provisoriska EU-resehandlingar bör ske centraliserat och inte nationellt. Produktions- och leveranskostnaderna för en enskild provisorisk resehandling bör inte bli orimligt höga.

Det pris för en provisorisk EU-resehandling som föreslås i ordförandelandets kompromissförslag, 45 euro, är avsevärt lägre än det pris som Finland för närvarande tar ut, dvs. 140 euro. Detta skulle öka efterfrågan på dessa resehandlingar. Med tanke på att provisoriska EU-resehandlingar också kan utfärdas till egna medborgare skulle priset på 45 euro uppmuntra till att välja dem som det gynnsammare alternativet, eftersom det skulle bli avsevärt billigare än att ansöka om nöd- eller snabbpass (160 euro), tillfälligt pass (175 euro) eller normalt pass (140 euro) vid beskickningen. Enligt statsrådet skulle det vara viktigt att förslaget går att ändra så att det pris som tas ut också skulle kunna vara högre än 45 euro, dvs. att 45 euro fastställs som minimipris.

Kommissionens förslag utgår från att det redan finns utrustning och sakkunskap i fråga om viseringsmärket. Enligt statsrådet är det viktigt att man noggrant kontrollerar att ett sådant tekniskt genomförande fungerar. Statsrådet ställer sig avvaktande till att integrera viseringssystemet och de skrivare som är kopplade till det med processen för utfärdande av provisoriska EU-resehandlingar. De ändringar i beskickningarnas nuvarande utrustning och lokaler som direktivförslaget förutsätter bör inte vara orimliga.

Enligt förslaget ska det reserveras utrymme för en gemensam tvådimensionell streckkod för eventuellt senare ibruktagande. Statsrådet anser att man bör utreda möjligheterna att utnyttja streckkoden redan innan direktivet antas. Detta skulle göra det möjligt att utveckla en handling som är säkrare än den nuvarande provisoriska EU-resehandlingen utan den föreslagna lösningen med viseringsmärken. Detta skulle minska medlemsstaternas kostnader för både själva resehandlingarna och för utrustningen på de ställen där de utfärdas. En gemensam mobilapplikation för den provisoriska EU-resehandlingen skulle göra det enkelt att läsa streckkoden.

Statsrådet anser att artikel 7 i förslaget är problematisk i sin ursprungliga form. Den utökar avsevärt grunderna för utfärdande jämfört med den nuvarande provisoriska resehandlingen, som det föreskrivs om i 41 b § i lagen om konsulära tjänster. Enligt statsrådet är det viktigt att man noga beaktar konsekvenserna av att utöka det personella tillämpningsområdet för den provisoriska EU-resehandlingen. Vidare anser statsrådet att artikel 7 i förslaget i sin ursprungliga form är oklar och ökar risken för missbruk av den provisoriska EU-resehandlingen.

Statsrådet anser att den maximala lagringstid som anges i artikel 13.4 i förslaget bör granskas med avseende på dels huruvida den föreslagna maximitiden på tre år är nödvändig och står i proportion till det eftersträfvade syftet, dels de principer som fastställs i artiklarna 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen. Den föreslagna maximala lagringstiden ter sig lång med beaktande av att det handlar om uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och att den maximala giltighetstiden för provisoriska EU-resehandlingar enligt förslaget är 15 dagar. Statsrådet anser dessutom att den minimilagringstid på ett år som föreslås i ordförandelandets kompromissförslag bör ses i relation till att lagringen av personuppgifter enligt den tillämpliga dataskyddsförordningen ska upphöra så fort det inte längre finns grund för lagringen. Därmed kan bestämmelsen om minimilagringstid anses strida mot EU:s dataskyddsförordning.

Statsrådet betonar att det är fråga om en handling som möjliggör tillträde till Schengenområdet. Således anser statsrådet att det med tanke på smidiga och säkra gränspassager är viktigt att processen gör det möjligt att vid behov snabbt säkerställa att en provisorisk resehandling är utfärdad av en officiell myndighet, specifikt till den person som visar upp handlingen.

Bedömningen av direktförslaget och utarbetandet av detaljerade ståndpunkter fortsätter. Under förhandlingarna bör även förslagets ekonomiska konsekvenser bedömas närmare.

Förslag om elektroniska provisoriska EU-resehandlingar

I samband med statsrådets preliminära bedömning har Finland lyft fram ett elektroniskt alternativ till den nya provisoriska EU-resehandlingen. I skäl 19 i ordförandelandets kompromissförslag konstateras det att kommissionens bedömning skulle kunna beakta den framtida tekniska utvecklingen som skulle möjliggöra införandet av elektroniska provisoriska EU-resehandlingar.

En elektronisk version av den provisoriska EU-resehandlingen, t.ex. i form av en mobilapplikation, skulle vara avsevärt billigare att producera jämfört med en pappersversion, eftersom det inte nödvändigtvis skulle finnas något behov av tryckning eller stora investeringar i beskickningarnas infrastruktur.

Att ta fram en elektronisk provisorisk EU-resehandling skulle också vara motiverat med beaktande av framtidsutsikterna i fråga om utvecklingen av e-visering. Vad gäller säkerhetsegenskaper skulle en elektronisk provisorisk EU-resehandling också kunna göra det möjligt för myndigheterna att spärra resehandlingar som hamnat i fel händer.

Statsrådet anser att utvecklingen av den elektroniska provisoriska EU-resehandlingen bör ske med hänsyn till dess karaktär av resehandling som i sig ger tillträde till och rätt att röra sig i hela Schengenområdet. Bortsett från den tidsmässiga begränsningen ger en provisorisk resehandling samma rätt till fri rörlighet som ett normalt pass eller identitetskort vars säkerhetsdetaljer regleras ytterst detaljerat för att förhindra missbruk. Därför bör man även i samband med utvecklingen av den elektroniska provisoriska EU-resehandlingen fästa vikt vid möjligheterna att bekräfta att handlingen är äkta och inte förfalskad och att resehandlingen innehas av den person som den utfärdats till. Dessutom bör man säkerställa att transportörer har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter.

Precis som i fråga om e-viseringar, för vilka det även framöver behövs en parallell möjlighet till ett viseringsmärke på papper, bör det fortfarande vara möjligt att få en pappersversion av den provisoriska EU-resehandlingen. Detta kommer att behövas om stationeringslandets myndigheter inte godkänner elektroniska resehandlingar. Pappersversionen skulle fortfarande kunna vara den nuvarande provisoriska EU-resehandlingen.