



Bryssel 18.1.2024
COM(2024) 13 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Toinen kertomus VIS-asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti

Tiivistelmä

Asetuksessa (EU) 2021/1134¹, jolla muutetaan muun muassa viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) 9 päivänä heinäkuuta 2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 767/2008², edellytetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain **kertomuksen** asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta. Tämä on **komission toinen kertomus**.

Uuden tietoteknisen arkkitehtuurin toteuttaminen muuttoliikkeen, rajavalvonnan ja turvallisuuden alalla on avainasemassa EU:n pyrkiessä kehittämään yhden maailman nykyaikaisimmista rajavalvontajärjestelmistä. VIS-järjestelmä on olennainen osa tätä arkkitehtuuria. Jotta toteutus onnistuu täydessä laajuudessa ja ripeästi, EU:n jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden, EU:n virastojen ja komission on edettävä yhdessä. On tärkeää, että kukin osapuoli ottaa vastuun järjestelmän samanaikaisen käyttöönoton varmistamisesta, jolloin vältetään lisäviivästyksiä ja -kustannukset.

Tarkistetun VIS-järjestelmän käyttöönoton valmistelu etenee yleisesti ottaen suunnitellusti. Muutosasetuksen tultua hyväksytyksi 7. heinäkuuta 2021 komissio alkoi välittömästi käsitellä asianomaisessa komiteassa ja asiantuntijaryhmässä 12:ta **täytäntöönpanosäädöstä ja delegoitua säädöstä**, jotka ovat tarpeen VIS-järjestelmän uusien komponenttien kehittämiseksi. Työtä jatkettiin vuonna 2023, ja nyt komissio on esittänyt kaikkia 12:ta täytäntöönpanosäädöstä ja delegoitua säädöstä koskevat ehdotukset, ja ne ovat hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Viisi säädöstä on hyväksytty virallisesti, kaksi säädöstä on virallisesti hyväksyttävänä, ja kolmesta täytäntöönpanosäädöksestä ja kahdesta delegoidusta säädöksestä neuvotellaan edelleen asianomaisessa komiteassa ja asiantuntijaryhmässä.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1134, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EY) N:o 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/1896 muuttamisesta ja neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS kumoamisesta viisumitietojärjestelmän uudistamiseksi (EUVL L 248, 13.7.2021, s. 11–87).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60).

1. Johdanto

VIS-järjestelmä perustettiin neuvoston päätöksellä 2004/512/EY³ mahdollistamaan viisumitietojen vaihto jäsenvaltioiden välillä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus)⁴ säädettiin VIS-järjestelmän tarkoituksesta, toiminnoista ja siihen liittyvistä vastuualueista sekä edellytyksistä ja menettelyistä lyhytaikaisia viisumeita koskevien tietojen vaihtamiseksi jäsenvaltioiden välillä, jotta voidaan helpottaa lyhytaikaisia viisumeita koskevien hakemusten käsittelyä ja niihin liittyvää päätöksentekoa. VIS-järjestelmä aloitti toimintansa 11. lokakuuta 2011, ja se otettiin käyttöön vaiheittain kaikissa jäsenvaltioiden konsulaateissa lokakuun 2011 ja helmikuun 2016 välisenä aikana.

VIS-järjestelmän tavoitteina on parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, konsuliyhteistyötä ja keskusviisumiviranomaisten keskinäistä kuulemista helpottamalla viisumihakemuksia ja niihin liittyviä päätöksiä koskevaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. VIS-järjestelmän tavoitteena on

- helpottaa viisumihakemusmenettelyä;
- ehkäistä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimistä ("viisumishoppailu");
- helpottaa henkilöllisyyspetosten torjuntaa;
- helpottaa ulkorajojen ylityspaikoissa ja jäsenvaltioiden alueella tehtäviä tarkastuksia;
- auttaa tunnistamaan henkilöitä, jotka eivät tai eivät enää täytä jäsenvaltioiden alueelle tuloa, siellä oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä;
- helpottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013⁵ mukaisesti;
- ehkäistä osaltaan jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

Asetus (EU) 2021/1134 tuli voimaan 2. elokuuta 2021, ja sillä muutettiin muun muassa VIS-asetusta. Tarkistetun VIS-järjestelmän myötä viisumeita myöntävät viranomaiset saavat keskeiset tiedot lyhytaikaisten Schengen-viisumien hakijoista ja rajavartijat voivat havaita matkustajat, jotka saattavat aiheuttaa turvallisuusriskejä. Uusilla säännöillä VIS-järjestelmän soveltamisalaa laajennetaan niin, että se kattaa myös pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien hakijat ja haltijat. Näin varmistetaan, että viranomaiset saavat tarvitsemansa tiedot silloin kun ne niitä tarvitsevat. Tässä yhteydessä noudatetaan kaikilta osin tietosuojavaatimuksia. Hyväksytyt uudet säännöt mahdollistavat lyhytaikaisten viisumien, pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien hakijoiden taustojen perusteellisemmat tarkastukset, jäsenvaltioiden paremman tietojenvaihdon tällaisten asiakirjojen haltijoista ja täyden yhteentoimivuuden EU:n muiden tietojärjestelmien kanssa.

Komissio antaa asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 1 kohdan mukaan viimeistään 31. joulukuuta 2023 päätöksen, jossa se vahvistaa tarkistetun VIS-järjestelmän toiminnan

³ Neuvoston päätös 2004/512/EY, tehty 8 päivänä kesäkuuta 2004, viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta (EUVL L 213, 15.6.2004, s. 5).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31).

alkamispäivän. Artiklassa säädetään kuitenkin myös useista edellytyksistä, joiden on täyttyttävä ennen päätöksen tekemistä, eli tässä kertomuksessa tarkoitettavat tarvittavat täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset on annettava, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan Euroopan unionin viraston (eu-LISA) on ilmoitettava komissiolle, että kaikki testaustoimet on saatettu onnistuneesti päätökseen, ja jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, että ne ovat suorittaneet tarvittavat tekniset ja oikeudelliset järjestelyt.

VIS-järjestelmästä tulee osa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksilla (EU) 2019/817⁶ ja (EU) 2019/818⁷ perustettua yhteistä yhteentoimivuuskehystä. EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehysten⁸ luomisella pyrittiin siihen, että nämä järjestelmät ja niiden tiedot täydentäisivät toisiaan. Kokonaistavoitteena oli parantaa ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tehokkuutta ja vaikuttavuutta, edistää laittoman maahanmuuton ehkäisemistä ja torjuntaa sekä korkeaa turvallisuustasoa ja parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa. Tämä tarkoittaa sitä, että uudistetun VIS-järjestelmän uusien ominaisuuksien ja prosessien teknisen kehittämisen olisi tapahduttava täysin yhdenmukaisesti muiden tähän kehykseen kuuluvien EU:n tietojärjestelmien kanssa.

Komission on toimitettava asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomus mainitun asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta siihen saakka, kunnes se antaa päätöksen, jossa vahvistetaan päivä, jona VIS-järjestelmän toiminta alkaa mainitun asetuksen mukaisesti. Kertomuksessa olisi esitettävä yksityiskohtaiset tiedot aiheutuneista kustannuksista ja tiedot mahdollisista riskeistä, jotka voivat vaikuttaa kokonaiskustannuksiin.

Komissio toimitti ensimmäisen kertomuksensa 9. helmikuuta 2023⁹. Tämä on komission toinen kertomus, ja se kattaa ajanjakson tammikuusta 2023 kertomuksen laatimisajankohtaan marraskuussa 2023.

2. VIS-asetuksen täytäntöönpanolainsäädäntö

Asetuksessa (EU) 2021/1134 säädetään, että asetuksen tiettyjen yksityiskohtaisten teknisten näkökohtien täydentämiseksi ja täytäntöön panemiseksi olisi annettava täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä. Jotkin näistä säädöksistä ovat tarpeen, jotta eu-LISA voi aloittaa täysipainoisesti uusien toimintojen suunnittelun ja kehittämisen osana yleistä tietoteknistä arkkitehtuuria. Tämä nimittäin edellyttää teknisten eritelmien määrittelyä. Muita säädöksiä tarvitaan sellaisten teknisten sääntöjen antamiseksi, jotka tekevät VIS-

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/817, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 ja (EU) 2018/1861 sekä neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS muuttamisesta (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 27).

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/818, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta (EUVL L 135, 22.5.2019, s. 85).

⁸ Rajanylitystietojärjestelmä (EES), viisumitietojärjestelmä (VIS), Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS), Eurodac, Schengenin tietojärjestelmä (SIS) ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS-TCN).

⁹ COM(2023) 66 final.

järjestelmän käytön helpommaksi asiaankuuluville jäsenvaltioiden viranomaisille ja EU:n virastoille.

Sen jälkeen, kun asetus hyväksyttiin vuonna 2021, komissio on järjestänyt VIS-järjestelmästä 18 komiteakokousta ja 10 asiantuntijaryhmäkokousta, joissa on tarkasteltu useiden tarkistettujen VIS-järjestelmän kehittämiseksi tarvittavien täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten luonnoksia.

Kaikkia 12:tä täytäntöönpanosäädöstä ja delegoitua säädöstä koskeva työ on käynnissä, ja ne ovat hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Neljä täytäntöönpanosäädöstä ja yksi delegoitu säädös on jo hyväksytty virallisesti, kaksi täytäntöönpanosäädöstä on virallisesti hyväksyttävänä, ja kolmesta täytäntöönpanosäädöksestä ja kahdesta delegoidusta säädöksestä neuvotellaan edelleen asianomaisessa komiteassa ja asiantuntijaryhmässä niiden teknisesti monimutkaisien luonteen vuoksi. Tätä havainnollistetaan tarkemmin alla olevissa taulukoissa:

Taulukko 1. Tarvittavien täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten tilanne 15. marraskuuta 2023

| Asetus | Säädöstyyppi | Hyväksytty | Muodollinen hyväksyminen kesken | Komiteassa tai ryhmässä | Ei vielä aloitettu |
|--------|----------------------|------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------|
| VIS | Delegoitu säädös | 1 | | 2 | |
| | Täytäntöönpanosäädös | 4 | 2 | 3 | |

Taulukko 2. Tarvittavien täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten tilanne 15. marraskuuta 2023

| | Oikeusperusta | Säädöstyyppi | Tilanne |
|----|----------------------------|----------------------|---------------------------------|
| 1 | 5 a artikla | Täytäntöönpanosäädös | Muodollinen hyväksyminen kesken |
| 2 | 6 artiklan 5 kohta | Täytäntöönpanosäädös | Muodollinen hyväksyminen kesken |
| 3 | 9 artikla | Delegoitu säädös | Hyväksytty |
| 4 | 9 h ja 22 b artikla | Delegoitu säädös | Ryhmässä |
| 5 | 9 j artiklan 2 kohta | Delegoitu säädös | Ryhmässä |
| 6 | 9 j artiklan 3 kohta | Täytäntöönpanosäädös | Komiteassa |
| 7 | 29 artikla ja 29 a artikla | Täytäntöönpanosäädös | Hyväksytty |
| 8 | 45 artiklan 1 kohta | Täytäntöönpanosäädös | Komiteassa |
| 9 | 45 artiklan 2 kohta | Täytäntöönpanosäädös | Komiteassa |
| 10 | 45 artiklan 3 kohta | Täytäntöönpanosäädös | Hyväksytty |
| 11 | 45 c ja 45 d artikla | Täytäntöönpanosäädös | Hyväksytty |
| 12 | 50 artiklan 4 kohta | Täytäntöönpanosäädös | Hyväksytty |

3. Täytäntöönpanon seuranta jäsenvaltioissa ja EU:n virastoissa

Tarkistetun VIS-järjestelmän pikaisen käyttöönoton tärkeys tunnustetaan laajasti sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Kaikki sidosryhmät ymmärtävät hyvin sen, että VIS-järjestelmä ja

muiden EU:n tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponenttien kehittäminen riippuvat toisistaan. Jotta käyttöönotto onnistuu täydessä laajuudessa ja ripeästi, jäsenvaltioiden, EU:n virastojen ja komission on edettävä yhdessä.

4. Kustannukset ja riskit

Komission ehdotus muutosasetukseksi hyväksyttiin 7. heinäkuuta 2021 eli vuosi alun perin suunniteltua myöhemmin. Komission ehdotukseen VIS-asetuksen tarkistamista koskevasta muutosasetuksesta liitettyä rahoitus selvitystä muutettiin heinäkuussa 2021 tarkistetun VIS-järjestelmän päivitetyn käyttöönottoaikataulun vuoksi ja sen varmistamiseksi, että eu-LISAlla on riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja.

Muutetussa rahoitus selvityksessä todettiin, että ehdotusta varten tarvitaan EU:n talousarviosta yhteensä 178,6 miljoonaa euroa vuosina 2021–2027. Tämä määrä sisältää asiaankuuluvat määrärahat (45 miljoonaa euroa) jäsenvaltioille niiden järjestelmien mukauttamista varten, Europolille (29,8 miljoonaa euroa) sen tietojärjestelmien päivittämistä ja henkilöstötarpeita varten, Euroopan raja- ja merivartiostolle (Frontex) (5,4 miljoonaa euroa) sen uuden sisäisen VIS-järjestelmään pääsyn luomista varten sekä henkilöstötarpeita ja kokouksia varten ja eu-LISAlle (98,2 miljoonaa euroa) ehdotuksen kaikkien tietoteknisten osatekijöiden kehittämistä ja päivitetyn VIS-järjestelmän toimintaa sekä väliaikaisia henkilöstötarpeita varten.

Muutosasetusta koskevan komission ehdotuksen perusteella tarkistetun VIS-järjestelmän kehittämisen vaikutus eu-LISAn toimintamenoihin oli 16,2 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 28,9 miljoonaa euroa vuonna 2023.

VIS-järjestelmän käyttöönotto yhteisessä yhteentoimivuuskehityksessä ja siihen tehtävät mukautukset, jotta se voi olla vuorovaikutuksessa muiden tietojärjestelmien (esimerkiksi rajanylitystietojärjestelmän) kanssa, edellyttävät erilaisia peräkkäisiä muutoksia, joiden tuloksena on joka kerta uusi versio järjestelmästä. Nämä VIS-järjestelmän eri versiot on otettava käyttöön peräkkäin. EU:n eri tietojärjestelmien keskinäiset riippuvuussuhteet voivat vaikuttaa siihen, kuinka pitkään rajaturvallisuuteen, muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien EU:n tietojärjestelmien uuden arkkitehtuurin toteutusta koskevan hankkeen jotkut osa-alueet vievät aikaa.

Uudistettu Schengenin tietojärjestelmä aloitti toimintansa maaliskuussa 2023. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 19.–20. lokakuuta 2023 jäljellä olevien järjestelmien tarkistetun aikataulun. Tämän etenemissuunnitelman mukaan käyttöönotto toteutetaan vaiheittain siten, että rajanylitystietojärjestelmän on määrä olla toimintavalmis syksyllä 2024 ja ETIAS-järjestelmän keväällä 2025. Tarkistetun VIS-järjestelmän ja yhteentoimivuusarkkitehtuurin on tarkoitus olla toimintavalmiit syksyllä 2026.

EU:n tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta koskevan tarkistetun aikataulun mahdollista vaikutusta VIS-järjestelmän käyttöönottokustannuksiin ei voida vielä tässä vaiheessa mitata. Jäsenvaltioille ja asiaankuuluville EU:n virastoille vuosina 2021 ja 2022 aiheutuneista menoista saatavilla olevien tietojen perusteella ei ole kuitenkaan toistaiseksi havaittu riskiä siitä, että muutetussa rahoitus selvityksessä arvioidut määrät ylittyisivät.

5. Päätelmät

Jäsenvaltiot, Schengenin säännöstöön osallistuvat maat ja EU:n virastot ovat yleisesti sitoutuneet varmistamaan tarkistetun VIS-järjestelmän täyden käyttöönoton, myös osana EU:n tietojärjestelmien laajempaa yhteentoimivuuskehystä.

Komissio koordinoi ja seuraa edelleen tiiviisti kaikkien osapuolten edistymistä, jotta voidaan havaita EU:n tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponenttien osa-alueisiin liittyvät mahdolliset viivästykset ja ryhtyä toimiin niiden johdosta. Näin pyritään varmistamaan, että päivitetty VIS-järjestelmä on kaikilta osin käytettävissä syksyllä 2026.