EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.2.2023
COM(2023) 66 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

Tiivistelmä

Asetuksessa (EU) 2021/1134[1], jolla muutetaan muun muassa viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9 päivänä heinäkuuta 2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus)[2], edellytetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain **kertomuksen** asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta. Tämä on **komission ensimmäinen kertomus**.

Uuden tietoteknisen arkkitehtuurin toteuttaminen muuttoliikkeen, rajavalvonnan ja turvallisuuden alalla on erittäin tärkeää, kun kehitetään yhtä maailman nykyaikaisimmista rajavalvontajärjestelmistä. Viisumitietojärjestelmä on olennainen osa tätä rakennetta. Täysimääräisen ja oikea-aikaisen täytäntöönpanon saavuttamiseksi EU:n jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön liittyneiden maiden, EU:n virastojen ja komission on edettävä yhdessä. **Yhden viivästys aiheuttaa viivästyksiä kaikille** ja todennäköisesti myös lisää **kustannuksia**.

Tarkistetun viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanon valmistelu etenee yleisesti ottaen suunnitellusti. Kun komissio hyväksyi muutosasetuksen 7. heinäkuuta 2021, se alkoi välittömästi käsitellä asianomaisessa komiteassa ja asiantuntijaryhmässä useita **täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä**, jotka ovat tarpeen viisumitietojärjestelmän uusien komponenttien kehittämiseksi. Tällä hetkellä työt on käynnistetty jokaisen 12 täytäntöönpanosäädöksen ja delegoidun säädöksen osalta, ja ne ovat hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Asianomaisessa komiteassa ja asiantuntijaryhmässä käsitellään kuutta täytäntöönpanosäädöstä ja kolmea delegoitua säädöstä, ja kolme täytäntöönpanosäädöstä on jo virallisesti hyväksytty.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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 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).

1. Johdanto

Viisumitietojärjestelmä (VIS) perustettiin neuvoston päätöksellä 2004/512/EY[3] tekniseksi ratkaisuksi, jolla helpotetaan viisumitietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus)[4] säädettiin viisumitietojärjestelmän tarkoituksesta, toiminnoista ja siihen liittyvistä vastuualueista sekä edellytyksistä ja menettelyistä lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeita koskevien tietojen vaihtamiseksi jäsenvaltioiden välillä, jotta voidaan helpottaa lyhytaikaisia viisumeita koskevien hakemusten käsittelyä ja niihin liittyvää päätöksentekoa. Viisumitietojärjestelmä aloitti toimintansa 11. lokakuuta 2011, ja se otettiin käyttöön vaiheittain kaikissa jäsenvaltioiden konsulaateissa lokakuun 2011 ja helmikuun 2016 välisenä aikana.

Viisumitietojärjestelmän tavoitteina on parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, konsuliyhteistyötä ja keskusviisumiviranomaisten keskinäistä kuulemista helpottamalla viisumihakemuksia ja niihin liittyviä päätöksiä koskevaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä, jotta voidaan

- helpottaa viisumihakemusmenettelyä;
- ehkäistä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimistä (visa shopping);
- 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 604/2013[5] mukaisesti;
- ehkäistä jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

Asetus (EU) 2021/1134, jolla muutetaan muun muassa VIS-asetusta, tuli voimaan 2. elokuuta 2021. Sen myötä viisumeita myöntävät viranomaiset saavat keskeiset tiedot lyhytaikaisten Schengen-viisumien hakijoista ja rajavartijat voivat havaita matkustajat, jotka voivat olla vaaraksi turvallisuudelle. Uusilla säännöillä VIS-järjestelmän soveltamisalaa laajennetaan niin, että se kattaa myös pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien hakijat ja haltijat. Näin varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset saavat tarvitsemansa tiedot silloin kun ne niitä tarvitsevat. Tässä noudatetaan täysimääräisesti tietosuojasäännöstöä. Hyväksytyt uudet säännöt mahdollistavat lyhytaikaisten viisumien, pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien hakijoiden taustojen perusteellisemmat tarkastukset, jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon parantamisen ja täyden yhteentoimivuuden EU:n muiden tietojärjestelmien kanssa.

[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).

Komissio tekee asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti 31. joulukuuta 2023 mennessä päätöksen, jossa se vahvistaa tarkistetun viisumitietojärjestelmän käyttöönottopäivän. Edellä mainitussa artiklassa säädetään kuitenkin myös useista edellytyksistä, joiden on täytyttävä ennen päätöksen tekemistä, eli tässä kertomuksessa tarkoitetut tarvittavat täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset on annettava, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten 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.

Viisumitietojärjestelmä on osa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksilla (EU) 2019/817[6] ja (EU) 2019/818[7] perustettua yhteistä yhteentoimivuuskehystä, joten sen uusien piirteiden ja menettelyjen kehittämisen on tapahduttava täysin johdonmukaisesti kyseiseen kehykseen kuuluvien muiden EU:n tietojärjestelmien piirteiden ja menettelyjen kanssa.

Komissio toimittaa asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kyseisen asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta. Kertomuksessa tulisi olla yksityiskohtaisia tietoja aiheutuneista kustannuksista sekä tietoja mahdollisista riskeistä, jotka voivat vaikuttaa kokonaiskustannuksiin. Komissio toimittaa vastaavan kertomuksen vuosittain, kunnes se tekee päätöksen viisumitietojärjestelmän käyttöönottopäivästä edellä mainitun asetuksen mukaisesti.

Tämä on komission ensimmäinen kertomus, ja se kattaa ajanjakson muutosasetuksen hyväksymisestä 7. heinäkuuta 2021 tämän kertomuksen valmisteluun joulukuussa 2022.

2. VIS-asetuksen täytäntöönpanolainsäädäntö

Asetuksessa (EU) 2021/1134 säädetään, että asetuksen tiettyjen yksityiskohtaisten teknisten näkökohtien täydentämiseksi ja täytäntöön panemiseksi olisi annettava täytäntöönpanolainsäädäntöä. Jotkin näistä säädöksistä ovat tarpeen, jotta eu-LISA voi aloittaa uusien toimintojen suunnittelun ja kehittämisen osana yleistä tietoteknistä arkkitehtuuria. Tämä nimittäin edellyttää teknisten eritelmien määrittelyä. Muita säädöksiä tarvitaan sellaisten teknisten sääntöjen antamiseksi, jotka tekevät viisumitietojärjestelmän käytön helpommaksi asiaankuuluville jäsenvaltioiden viranomaisille ja EU:n virastoille.

Sen jälkeen, kun asetus hyväksyttiin vuonna 2021, komissio on järjestänyt viisumitietojärjestelmästä 14 komiteakokousta ja kuusi asiantuntijaryhmäkokousta tarkastelemaan useiden tarkistetun viisumitietojärjestelmän kehittämiseksi tarvittavien täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten luonnoksia.

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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 asetus (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).

Tällä hetkellä työt on aloitettu jokaisen 12 täytäntöönpanosäädöksen ja delegoidun säädöksen osalta, ja ne ovat hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Asianomaisessa komiteassa ja asiantuntijaryhmässä käsitellään kuutta täytäntöönpanosäädöstä ja kolmea delegoitua säädöstä, ja kolme täytäntöönpanosäädöstä on jo virallisesti hyväksytty. Tämä havainnollistetaan tarkemmin alla olevassa taulukossa:

Taulukko 1 Tarvittavien täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten tilanne 7. joulukuuta 2022

Asetus	**Säädöstyyppi**	**Hyväksytty**	**Muodollinen hyväksymin en kesken**	**Komiteassa tai ryhmässä**	**Ei vielä aloitettu**
Viisumitietojärjestelmä	Delegoitu säädös			3	
	Täytäntöönpanosäädös	3		6	

3. Täytäntöönpanon seuranta jäsenvaltioissa ja EU:n virastoissa

Tarkistetun viisumitietojärjestelmän oikea-aikaisen täytäntöönpanon merkitys tunnustetaan hyvin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Tilanne on sama myös muiden EU:n tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponenttien kehittämisen ja viisumitietojärjestelmän välisten riippuvuussuhteiden osalta. Täysimääräinen ja oikea-aikainen täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltiot, EU:n virastot ja komissio etenevät yhdessä. Näin vältytään tilanteelta, jossa yhden osapuolen passiivisuus johtaa siihen, että käyttöönotto viivästyy kaikkien osalta.

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 rahoitusselvitystä muutettiin heinäkuussa 2021 tarkistetun viisumitietojärjestelmän päivitetyn täytäntöönpanoaikataulun vuoksi ja sen varmistamiseksi, että eu-LISAlla on riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja.

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

Muutosasetusta koskevan komission ehdotuksen perusteella tarkistetun viisumitietojärjestelmän kehittämisen vaikutuksen eu-LISAn toimintamenoihin arvioidaan olevan 16,2 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 28,9 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Viisumitietojärjestelmän täytäntöönpano yhteisessä yhteentoimivuuskehyksessä ja siihen tehtävät mukautukset, jotta se voi olla vuorovaikutuksessa muiden tietojärjestelmien kanssa, edellyttävät erilaisia peräkkäisiä muutoksia, joiden tuloksena on joka kerta uusi versio järjestelmästä. Nämä viisumitietojärjestelmän eri versiot on otettava käyttöön peräkkäin. Covid-19-kriisin taloudelliset seuraukset ovat vaikuttaneet myös jäsenvaltioiden ja unionin virastojen julkisiin hankintoihin ja täytäntöönpanomenettelyihin. Edellä mainitut seikat voivat vaikuttaa rajaturvallisuuteen, muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien EU:n tietojärjestelmien uuden arkkitehtuurin täytäntöönpanoa koskevan hankkeen joidenkin osa-alueiden kestoon.

EU:n tietojärjestelmien uuden tietoteknisen arkkitehtuurin ja niiden yhteentoimivuuden täytäntöönpanon aikataulua on tarkistettu eu-LISAn hallintoneuvoston 23. kesäkuuta 2022 tekemän päätöksen ja oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisessa kokouksessa 11.–12. heinäkuuta 2022 tehdyn päätöksen johdosta. Schengenin tietojärjestelmän käyttöönoton viivästymisen jälkeen EU:n eri tietojärjestelmien käyttöönoton aikataulu on nyt seuraava: Schengenin tietojärjestelmä (SIS) otetaan käyttöön maaliskuussa 2023, rajanylitystietojärjestelmä (EES) toukokuun puolivälissä 2023, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS-TCN) marraskuun puolivälissä 2023. Yhteentoimivuuskomponenttien käyttö aloitetaan vaiheittain kesäkuuhun 2024 mennessä.

EU:n tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta koskevan tarkistetun aikataulun mahdollisia vaikutuksia viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanon kustannuksiin ei voida arvioida tässä vaiheessa. Tarkistettuun säädösehdotukseen liitetyssä rahoitusselvityksessä ei kuitenkaan toistaiseksi ole havaittu arvioitujen määrien ylitysriskiä jäsenvaltioiden ja asianomaisten EU:n virastojen menoista vuosina 2021 ja 2022 saatavilla olevien tietojen perusteella.

5. Päätelmät

Jäsenvaltiot, Schengenin säännöstöön osallistuvat maat ja EU:n virastot ovat yleisesti sitoutuneet varmistamaan tarkistetun viisumitietojärjestelmän täysimääräisen täytäntöönpanon, myös osana EU:n tietojärjestelmien laajempaa yhteentoimivuuskehystä. Komissio puolestaan koordinoi ja seuraa edelleen tiiviisti kaikkien asianosaisten edistymistä, jotta uudet ja parannetut tietojärjestelmät ja yhteentoimivuuskomponentit olisivat täysin käytettävissä kesäkuuhun 2024 mennessä. eu-LISAn hallintoneuvosto kehotti kesäkuussa 2022 virastoa tutkimaan mahdollisuutta integroida tarkistetun viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanon aikataulu tiiviimmin yleistä yhteentoimivuutta koskevaan aikatauluun, jonka oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti 11.–12. heinäkuuta 2022.

Tarkistetun viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanoa koskeva työ etenee yleisesti ottaen suunnitellusti. Jotta näin olisi myös jatkossa, kaikkien asianosaisten on edettävä yhdessä kaikkien EU:n tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponenttien kehittämisessä ja täytäntöönpanossa, ja viivästymisriskejä on seurattava jatkuvasti. Komissio pyrkii edelleen yhdessä kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa saamaan selville mahdollisesti

ilmenevät viivästykset ja pitämään ne mahdollisimman vähäisinä niin, että täytäntöönpanon sovittua aikataulua voidaan noudattaa.