EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.8.2020
COM(2020) 428 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteentoimivuusasetusten täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta asetuksen (EU) 2019/817 78 artiklan 5 kohdan ja asetuksen (EU) 2019/818 74 artiklan 5 kohdan mukaisesti

1. Johdanto

Yhteentoimivuusasetukset[1] tulivat voimaan 11. kesäkuuta 2019. Asetusten tarkoituksena on parantaa turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevia EU:n tietojärjestelmiä ja saada ne toimimaan yhdessä älykkäämmällä ja tehokkaammalla tavalla. EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudella on pyritty parantamaan ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tuloksellisuutta ja tehokkuutta, ehkäisemään laitonta maahanmuuttoa ja edistämään korkeaa turvallisuustasoa unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Sillä pyritään myös parantamaan yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, helpottamaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa, edistämään terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista sekä helpottamaan tuntemattomien henkilöiden tunnistamista.

Ennen asetusten hyväksymistä komissio antoi huhtikuussa 2016 tiedonannon ”Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi”[2]. Siinä hahmoteltiin mahdollisia tapoja parantaa EU:n tietojärjestelmien toimintaa rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Euroopan parlamentti kehotti 6. heinäkuuta 2016 antamassaan päätöslauselmassa komissiota esittämään ”ehdotukset nykyisten tietojärjestelmien parantamiseksi ja kehittämiseksi, tietopuutteiden korjaamiseksi ja yhteentoimivuuden saavuttamiseksi sekä ehdotukset pakollisesta tiedonvaihdosta EU-tasolla, tarvittavat tietosuojavarokeinot mukaan luettuina”. Eurooppa-neuvosto kehotti 15. joulukuuta 2016 antamissaan päätelmissä EU:n tietojärjestelmien ja tietokantojen yhteentoimivuuden jatkuvaan parantamiseen.

EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tavoitteleminen aloitettiin, jotta nämä järjestelmät ja niiden tiedot täydentäisivät toisiaan niin, että samalla kunnioitetaan yksilöiden perusoikeuksia, erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan.

Yhteentoimivuusasetusten hyväksymisajankohtana oli käytössä kolme EU:n tietojärjestelmää: Schengenin tietojärjestelmä (SIS), viisumitietojärjestelmä (VIS) ja Eurodac-järjestelmä. Lisäksi kehitteillä on kolme muuta järjestelmää: rajanylitystietojärjestelmä (EES), EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja keskitetty järjestelmä sellaisten jäsenvaltioiden määrittämiseksi, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN-järjestelmä).

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 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; ja
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.

[2] COM/2016/0205 final.

Yhteentoimivuusasetuksissa säädetään komission ja erityisesti eu-LISAn suorittamasta tekniseen kehitykseen liittyvästä seurannasta ja arvioinnista, ja eu-LISA toimitti ensimmäisen kertomuksensa joulukuussa 2019[3].

Komission on asetuksen (EU) 2019/817 78 artiklan 5 kohdan ja asetuksen (EU) 2019/818 74 artiklan 5 kohdan mukaisesti toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus asetusten täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta. Yhteentoimivuusasetusten mukaisesti kertomuksessa tulisi olla yksityiskohtaisia tietoja aiheutuneista kustannuksista sekä tietoja mahdollisista riskeistä, jotka voivat vaikuttaa kokonaiskustannuksiin. Komission on toimitettava vastaavat kertomukset joka vuosi siihen saakka, kunnes yhteentoimivuuskomponenttien käyttöönottopäivät on määritetty asetuksen (EU) 2019/817 72 artiklassa ja asetuksen (EU) 2019/818 68 artiklassa tarkoitetuilla komission täytäntöönpanosäädöksillä.

2. Täytäntöönpanolainsäädäntö

Yhteentoimivuusasetuksissa säädetään, että täytäntöönpanolainsäädäntöä olisi annettava asetusten tiettyjen yksityiskohtaisten teknisten näkökohtien täydentämiseksi ja täytäntöön panemiseksi. Jotkin näistä säädöksistä ovat tarpeen, jotta eu-LISA voi aloittaa komponenttien suunnittelun ja kehittämisen yleisjärjestelmäarkkitehtuurin puitteissa, erityisesti siksi, että tämä edellyttää teknisten eritelmien määrittelyä ja hankintamenettelyjen valmistelua, jotta se voisi työskennellä toimeksisaajien kanssa. Tarjouseritelmän on perustuttava selkeisiin ja täydellisiin teknisiin eritelmiin, jotka on esitetty tarvittavissa tarjouspyynnöissä. Muita säädöksiä tarvitaan sellaisten teknisten sääntöjen vahvistamiseksi, joilla helpotetaan asiaankuuluvien viranomaisten toimintaa, esimerkiksi vakiomuotoisten lomakkeiden käyttämiseksi ja turvallisuushäiriöiden käsittelemiseen käytettävien yhteistyömenettelyjen luomiseksi.

Asetusten tultua voimaan komissio alkoi valmistella ensimmäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä (neljä täytäntöönpanosäädöstä ja kaksi delegoitua säädöstä), jotka olivat tarpeen suunnittelu- ja kehittämisvaiheen alussa.

Täytäntöönpanosäädöksiä varten perustettiin komitea asetuksen (EU) 2019/817 74 artiklan ja asetuksen (EU) 2019/818 70 artiklan mukaisesti.

Tarvittavien delegoitujen säädösten valmistelua varten perustettiin asiantuntijaryhmä asetuksen (EU) 2019/817 73 artiklan ja asetuksen (EU) 2019/818 69 artiklan mukaisesti.

3. Täytäntöönpanon seuranta jäsenvaltioissa ja EU:n virastoissa

Yhteentoimivuusasetukset määriteltiin erittäin merkittäviksi EU:n lainsäädäntöprioriteeteista 2018–2019 annetussa yhteisessä julistuksessa. Lainsäädäntöprosessin aikana määritellyn ensisijaisen tavoitteen lisäksi on tunnustettava asetusten täytäntöönpanon tärkeys. Täysimääräisen täytäntöönpanon varmistamiseksi jäsenvaltioiden, EU:n virastojen ja komission on edettävä yhdessä, jotta vältytään tilanteelta, jossa yhden toimien puuttuminen johtaa siihen, että käyttöönotto viivästyy kaikkien osalta.

[3] Report on the development of interoperability (yhteentoimivuuden edistymistä koskeva kertomus) (2019-307).

Tätä silmällä pitäen komissio on järjestänyt useita foorumikokouksia, joiden on tarkoitus koota yhteen kaikki osapuolet keskustelemaan siitä, miten valmistautumista ja valmiutta voidaan edistää, sekä kartoittaa riskejä ja ratkaisuja kaikkien edun mukaisesti. Tavoitteena oli toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet sen tavoitteen saavuttamiseksi, että kaikki EU:n tietojärjestelmät ovat täysin yhteentoimivuusperiaatteiden mukaisia vuoden 2023 loppuun mennessä. Jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön liittyneiden maiden sekä asiaankuuluvien EU:n virastojen (eu-LISA, Euroopan raja- ja merivartiovirasto ja Europol) lisäksi myös muiden asianomaisten osapuolten oli tarkoitus osallistua foorumiin: Euroopan parlamentti ja neuvosto, EU:n terrorismintorjunnan koordinaattori, Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, EU:n perusoikeusvirasto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Ensimmäinen foorumi järjestettiin maaliskuussa 2019 sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti ja neuvosto olivat päässeet toimielinten välisissä keskusteluissa alustavaan sopimukseen. Foorumissa todettiin, että on ensisijaisen tärkeää keskittyä rajavalvontaa, muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevien EU:n tietojärjestelmien uuden arkkitehtuurin täysimääräiseen täytäntöönpanoon. Tämän tueksi komissio oli suunnitellut tulostaulua tehokkaiden seuranta- ja koordinointijärjestelyjen luomiseksi. Tavoitteena oli omaksua kevyt lähestymistapa yhteistyössä kansallisten koordinaattoreiden kanssa, joiden olisi varmistettava sidosryhmien täysi tietoisuus. Rahoitus- ja henkilöstötarpeisiin, loppukäyttäjien koulutus mukaan luettuna, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta täytäntöönpanon aikataulua pystyttäisiin noudattamaan. Lisäksi todettiin, että eu-LISAn hallintoneuvostolla on eri säädösten mukainen tekninen koordinointivastuu ja että oikeus- ja sisäasioiden neuvoston olisi säännöllisesti sisällytettävä esityslistoihinsa täytäntöönpanon tilanne.

Marraskuussa 2019 järjestetyssä toisessa foorumissa tunnustettiin säännöllisten tapaamisten merkitys ja tulostaulun merkitys välineenä, joka auttaa kaikkia (jäsenvaltioita, EU:n virastoja ja komissiota) jatkamaan yhteistyötä rajavalvonnan, muuttoliikkeen ja turvallisuuden uuden tietoteknisen arkkitehtuurin kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Rahoitus- ja henkilöresursseja koskevia tarpeita pidettiin edelleen suurena ongelmana. Sen vuoksi ehdotettiin, että kaikkien osapuolten olisi laadittava ohjeelliset monivuotiset resurssisuunnitelmat. Komissio ehdotti myös, että se kehittäisi alustan tietojen, muun muassa parhaisiin käytäntöihin liittyvien tietojen, keräämiseksi, ja että se saattaisi tietojenvaihdon ja edistymisen helpottamiseksi alustan helposti kaikkien saataville. Lisäksi todettiin, että täytäntöönpanon edetessä olisi kiinnitettävä enemmän huomiota operatiiviseen ja käytännön täytäntöönpanoon.

Kolmas foorumi järjestettiin videoneuvottelun välityksellä toukokuussa 2020. Komissio esitti kokonaistilannearvionsa, joka perustui tulostauluun, jossa esitetään täytäntöönpanon tärkeimmät vaatimukset:

- Täytäntöönpano on edistynyt viime vuoden aikana, mutta haasteita on edelleen. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava korkean tason poliittinen tuki.
- Jäsenvaltioiden olisi saatettava päätökseen tarvittavan kansallisen lainsäädännön arviointi ja laadittava lainsäädäntö arvion mukaisesti.
- Yleisesti ottaen todettiin, että hallintojärjestelyissä on edistytty hyvin.
- Jäsenvaltioiden olisi nopeasti arvioitava resurssitarpeensa ja turvattava resurssit.

Yhteentoimivuusasetusten täytäntöönpanon rinnalla kehitetään sekä nykyisiä että uusia yksittäisiä tietojärjestelmiä. Kun uutta yleisarkkitehtuuria kehitetään, yhteentoimivuusasetusten täytäntöönpanon kannalta on olennaisen tärkeää, että myös kaikki yksittäiset järjestelmät ovat täysin toimintakykyisiä. Komissio ilmaisi huolensa rajanylitystietojärjestelmän kehittämisen tuloksista yksittäisten järjestelmien edistymisen osalta. Vaikka testausjakson on suunniteltu alkavan tämän vuoden loppuun mennessä, jäsenvaltiot ilmoittivat, että ne eivät ole kovin valmiita panemaan järjestelmää täytäntöön kansallisella tasolla. Tämä voi vaikuttaa kielteisesti järjestelmän käyttöönottoon. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden olisi nopeutettava sisäisiä menettelyjään tarvittavien henkilöresurssien käyttöön saamiseksi ja viimevuotisen hankintamenettelyn nopeuttamiseksi, jotta niiden kansalliset järjestelmät voidaan yhdistää keskitettyyn rajanylitystietojärjestelmään.

Foorumi tarjosi myös joillekin tilaisuuden tuoda esiin covid-19-kriisiin liittyviä huolenaiheita. Kriisi saattaa viivästyttää erityisesti rajanylitystietojärjestelmän käyttöönottoa jonkin verran. Vaikutukset EU:n tietojärjestelmien, kuten rajanylitystietojärjestelmän, kehittämiseen voivat vaikuttaa yhteentoimivuuskomponenttien kehittämiseen. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan ole lineaarisia, mikä tarkoittaa sitä, että vaikka yhden tietojärjestelmän käyttöönoton yhden kuukauden viivästymisen pitäisi mahdollisesti merkitä enintään kuukauden viivästystä yhteentoimivuuskomponenttien käyttöönottoon, on myös mahdollista, että tietojärjestelmän viivästyminen ei viivästyttäisi komponenttien käyttöönottoa.

Nykytilanteessa kaikki asianomaiset toimijat ovat epävarmoja siitä, miten covid-19-kriisi vaikuttaa käynnissä oleviin hankkeisiin. Komissio aikoo tulevina kuukausina keskustella eu-LISAn ja jäsenvaltioiden kanssa järjestääkseen kriisin mahdollisia vaikutuksia käsittelevän yksityiskohtaisen keskustelun seuraavassa foorumissa, joka on määrä järjestää syksyllä 2020.

Neuvoston puheenjohtajavaltiot osoittivat raportointikaudella olevansa edelleen sitoutuneita täytäntöönpanoon, ja jotkin niistä järjestivät omia konferenssejaan tavoittaakseen laajemman yleisön. Komissio suhtautuu myönteisesti tällaisiin puheenjohtajavaltioiden aloitteisiin.

4. Koulutustarpeet

Kaikissa kolmessa foorumikokouksessa käydyissä keskusteluissa on toistuvasti korostettu, että yhteentoimivuus on muutakin kuin tietotekniikkahanke. Loppukäyttäjien, eli rajavartijoiden, turvapaikkaviranomaisten ja poliisien, on tiedettävä tarkasti, miten he pääsevät käsiksi saatavillaan oleviin tietoihin. Asiaankuuluvan henkilöstön koulutusta on jatkuvasti lisätty, sillä se on välttämätöntä. Tämän vuoksi komissio sitoutui järjestämään maaliskuussa 2020 Train the Ambassadors –tapahtuman, jonka tarkoituksena oli tarjota asiasta vastaaville jäsenvaltioiden toimijoille materiaalia, jonka avulla ne voivat antaa loppukäyttäjille tietoa ja opastusta yhteentoimivuusperiaatteiden ja -komponenttien käytöstä. Vaikka fyysistä koulutusta ei voitu järjestää covid-19-kriisin vuoksi, komissio asetti koulutusmateriaalin saataville digitaalisesti.

5. Kustannukset ja riskit

Kahta yhteentoimivuusasetusta koskeviin Euroopan komission esityksiin liitetyssä rahoitusselvityksessä varattiin 11 954 000 euroa yhteentoimivuuden kehittämiseen vuonna 2020. Kuten kesäkuussa 2020 julkaistussa eu-LISAn toisessa yhteentoimivuuden edistymistä

koskevassa kertomuksessa[4] todetaan, tähän mennessä on käytetty 1 718 606 euroa yhteentoimivuuden valmistelutoimien tukemiseen.

Sisäisen turvallisuuden rahastosta ei ole vuonna 2020 osoitettu jäsenvaltioille määrärahoja nimenomaan yhteentoimivuutta varten. Tulevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä, jonka on määrä kattaa vuodet 2021–2027, jäsenvaltioille ehdotetaan 136,3 miljoonan euron määrärahoja, joilla katetaan niiden kansallisiin järjestelmiin yhteentoimivuuskomponenttien hyödyntämiseksi tehtävät muutokset. Määrärahoilla, joilla tuetaan jäsenvaltioita niiden hankkeissa, ei korvata tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia. Näihin talousarvioihin ei siis sellaisenaan kohdistu samaa lisämäärärahoja koskevien pyyntöjen täyttämiseen liittyvää riskiä kuin kokonaan EU:n talousarviosta rahoitettuihin EU:n virastojen talousarvioihin.

Ylittymisriskin osalta voidaan todeta, että covid-19-kriisi vaikuttaa vääjäämättä joidenkin yleisen EU:n rajaturvallisuuden, muuttoliikkeen ja turvallisuuden tietojärjestelmien uuden arkkitehtuurin hankkeen yksittäisten osien kestoon. Tätä vaikutusta arvioidaan parhaillaan suunnitellun aikataulun osalta. Hankkeen pidempi kesto lisää todennäköisesti kustannuksia. Koska yhteentoimivuuden kehittäminen on kuitenkin vasta aloitettu, jäljellä on edelleen liikkumavaraa kokonaisaikatauluun ja kokonaiskustannuksiin kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi. Yhteentoimivuushanke on kertomuksen julkaisuajankohtana edelleen aikataulussa ja alustavan talousarvion mukainen.

6. Päätelmät

Koska kaikki jäsenvaltiot, Schengenin säännöstöön liittyneet maat ja EU:n virastot ovat yleisesti sitoutuneet varmistamaan yhteentoimivuusasetusten täysimääräisen täytäntöönpanon, komissio koordinoi ja seuraa edelleen kaikkien asianosaisten toimia, jotta uudet ja parannetut tietojärjestelmät ja yhteentoimivuuskomponentit olisivat täysin käytettävissä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Kuten edellä todettiin, yhteentoimivuusasetusten täytäntöönpano on tähän mennessä edennyt suunnitellusti. Yhteentoimivuusperiaatteiden täytäntöönpano edellyttää kuitenkin sitä, että kaikki toimijat edistyvät yhdessä kaikissa EU:n tietojärjestelmissä ja yhteentoimivuuskomponenteissa. Covid-19-kriisistä johtuvien viivästysten mahdollisuutta, erityisesti rajanylitystietojärjestelmän kehittämisessä, on seurattava, ja komissio pyrkii yhdessä kaikkien asianomaisten kanssa saamaan selville mahdollisesti ilmenevät viivästykset ja pitämään tällaiset viivästykset mahdollisimman vähäisinä niin, että täytäntöönpanon aikataulua voidaan noudattaa. Komissio on sitoutunut tekemään kaikkensa yhdessä jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen kanssa varmistaakseen, että kaikki covid-19-kriisin vaikutukset täysimääräisen täytäntöönpanon tavoiteaikaan ovat mahdollisimman vähäiset ja että suunnitellut kokonaiskustannukset pysyvät lainsäädäntöesitykseen liittyvässä rahoitusselvityksessä esitetyn alustavan talousarvion rajoissa.

[4] Report on the development of interoperability (yhteentoimivuuden edistymistä koskeva kertomus) (2020-148).