EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 1.7.2025
COM(2025) 346 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 (VIS-asetus) 9 päivänä heinäkuuta 2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 767/2008[2], edellytetään 11 artiklan 3 kohdassa, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain **kertomuksen** asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta. Tämä on **komission kolmas kertomus**.

Muuttoliikkeeseen, rajavalvontaan ja turvallisuuteen liittyvän uuden tietoteknisen arkkitehtuurin toteutus on avainasemassa kehitettäessä yhtä maailman nykyaikaisimmista rajavalvontajärjestelmistä. Viisumitietojärjestelmä (VIS-järjestelmä) on olennainen osa tätä arkkitehtuuria. Jotta toteutus onnistuu täydessä laajuudessa ja ajallaan, EU:n jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden, EU:n virastojen ja komission olisi edettävä yhdessä. On tärkeää, että kukin osapuoli ottaa vastuun järjestelmän samanaikaisen käyttöönoton varmistamisesta, jolloin vältetään lisäviivästykset ja -kustannukset.

Tarkistetun VIS-järjestelmän täytäntöönpano etenee yleisesti ottaen suunnitellusti. Muutosasetuksen (EU) 2021/1134 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 toimintojen kehittämiseksi. Työtä jatkettiin vuonna 2024, ja kyseiset 12 täytäntöönpanosäädöstä ja delegoitua säädöstä ovat tällä hetkellä hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Seitsemän säädöstä on hyväksytty, ja komissio valmistelee parhaillaan viittä säädöstä.

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1134/2021-07-13).

[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,ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27).

1. Johdanto

VIS-järjestelmä perustettiin neuvoston päätöksellä 2004/512/EY[3] mahdollistamaan viisumitietojen vaihto jäsenvaltioiden välillä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus)[4] vahvistettiin seuraavat:

- VIS-järjestelmän tarkoitus ja toiminnot sekä siihen liittyvät vastuualueet
- edellytykset ja menettelyt lyhytaikaisia viisumeja koskevien tietojen vaihtamiseksi jäsenvaltioiden välillä, jotta voidaan helpottaa tällaisia viisumeja koskevien hakemusten käsittelyä ja niihin liittyvää päätöksentekoa.

VIS-järjestelmän toiminta käynnistyi 11. lokakuuta 2011, ja se otettiin käyttöön vaiheittain kaikissa jäsenvaltioiden konsulaateissa lokakuun 2011 ja helmikuun 2016 välisenä aikana.

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

- helpottaa viisumihakemusmenettelyä
- ehkäistä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimistä (”viisumishoppailu”)
- helpottaa henkilöllisyyspetosten torjuntaa
- 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.

Asetus (EU) 2021/1134 (tarkistettu VIS-asetus) tuli voimaan 2. elokuuta 2021, ja sillä muutettiin muun muassa VIS-asetusta. Tarkistetun VIS-järjestelmän myötä viisumeja 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. Tässä noudatetaan kaikilta osin tietosuojasäännöstöä. Näin varmistetaan, että asiaan liittyvillä viranomaisilla on tarvitsemansa tiedot, kun ne niitä tarvitsevat. Uudet säännöt mahdollistavat lyhytaikaisten viisumien, pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien hakijoiden taustojen perusteelliset tarkastukset, jäsenvaltioiden paremman tietojenvaihdon tällaisten asiakirjojen haltijoista 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/512/2019-06-11).

[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,ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27)).

[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, ELI http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj).

Komission on määrä antaa asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 1 kohdan nojalla päätös, jossa se vahvistaa tarkistetun VIS-järjestelmän toiminnan alkamispäivän. Kyseisessä artiklassa määritetään myös edellytykset, joiden täytyttyä tämä päätös voidaan antaa. Edellytykset ovat seuraavat:

- tässä kertomuksessa tarkoitetut tarvittavat täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset on annettu
- vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA) on ilmoittanut komissiolle, että kaikki testaustoimet on saatettu onnistuneesti päätökseen, ja
- jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle, että ne ovat suorittaneet tarvittavat tekniset ja oikeudelliset järjestelyt.

VIS-järjestelmästä tulee osa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksilla (EU) 2019/817[6] ja (EU) 2019/818[7] perustettua yhteistä yhteentoimivuuskehystä. EU:n tietojärjestelmien[8] yhteentoimivuuskehys luotiin, jotta nämä järjestelmät ja niiden tiedot täydentäisivät toisiaan. Yleisenä tavoitteena oli parantaa ulkorajoilla tehtävien tarkastusten vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Tämä auttaa ehkäisemään ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa sekä varmistamaan turvallisuuden korkean tason ja parantamaan yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa. Tätä varten VIS-järjestelmän uusien toimintojen ja prosessien teknisen kehittämisen olisi tapahduttava täysin yhdenmukaisesti muiden tähän kehykseen kuuluvien EU:n tietojärjestelmien kanssa.

Asetuksen (EU) 2021/1134 11 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että komissio toimittaa parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta. Tätä sovelletaan, kunnes komissio antaa mainitun asetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti päätöksen, jossa vahvistetaan VIS-järjestelmän toiminnan alkamispäivä. Kertomuksessa esitetään yksityiskohtaiset tiedot aiheutuneista kustannuksista ja tiedot mahdollisista riskeistä, jotka voivat vaikuttaa kokonaiskustannuksiin.

Komissio antoi ensimmäisen kertomuksen VIS-asetuksen täysimääräisen täytäntöönpanon valmistelujen tilanteesta 9. helmikuuta 2023[9] ja toisen kertomuksen 18. tammikuuta 2024[10]. Koska toinen kertomus kattaa ajanjakson, joka päättyy kertomuksen laatimiseen marraskuussa 2023, tämä kolmas kertomus kattaa ajanjakson joulukuusta 2023 kertomuksen laatimiseen

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/2025-01-28).

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/2025-01-28).

[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.

[10] COM(2024) 13 final.

marraskuussa 2024.

2. VIS-asetuksen täytäntöönpanolainsäädäntö

Asetuksessa (EU) 2021/1134 annetaan komissiolle useita valtuuksia antaa täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä. Jotkut niistä 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-järjestelmän käytön helpommaksi asiaan liittyville jäsenvaltioiden viranomaisille ja EU:n virastoille.

Sen jälkeen, kun asetus (EU) 2021/1134 hyväksyttiin vuonna 2021, komissio on järjestänyt tarkistetusta VIS-järjestelmästä 22 komiteakokousta ja 12 asiantuntijaryhmäkokousta, joissa on tarkasteltu useiden sen kehittämiseksi tarvittavien täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten luonnoksia.

Kyseiset 12 täytäntöönpanosäädöstä ja delegoitua säädöstä ovat hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Kuusi täytäntöönpanosäädöstä ja yksi delegoitu säädös on jo virallisesti hyväksytty, ja kolmen täytäntöönpanosäädöksen ja kahden delegoidun säädöksen hyväksymistä valmistellaan parhaillaan. Tätä havainnollistetaan tarkemmin jäljempänä olevassa taulukossa:

Taulukko 1. Tarvittavat täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset – tilanne marraskuussa 2024

Asetus	**Säädöstyyppi**	**Hyväksytty**	**Virallinen hyväksyminen kesken**	**Komiteassa tai ryhmässä**	**Ei vielä aloitettu**
VIS-järjestelmä	Delegoitu säädös	1		2	
	Täytäntöönpanosäädös	6		3	

Taulukko 2. Tarvittavat täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset säädöstyypeittäin – tilanne marraskuussa 2024

	Oikeusperusta	**Säädöstyyppi**	**Tilanne**
1	5 a artikla	Täytäntöönpanosäädös	Hyväksytty
2	6 artiklan 5 kohta	Täytäntöönpanosäädös	Hyväksytty
3	9 artikla	Delegoitu säädös	Hyväksytty
4	9 h ja 22 b artikla	Delegoitu säädös	*Työ käynnissä*
5	9 j artiklan 2 kohta	Delegoitu säädös	*Työ käynnissä*
6	9 j artiklan 3 kohta	Täytäntöönpanosäädös	*Työ käynnissä*
7	29 artikla ja 29 a artikla	Täytäntöönpanosäädös	Hyväksytty
8	45 artiklan 1 kohta	Täytäntöönpanosäädös	*Työ käynnissä*

9	45 artiklan 2 kohta	Täytäntöönpanosäädös	*Työ käynnissä*
10	45 artiklan 3 kohta	Täytäntöönpanosäädös	Hyväksytty
11	45 c ja 45 d artikla	Täytäntöönpanosäädös	Hyväksytty
12	50 artiklan 4 kohta	Täytäntöönpanosäädös	Hyväksytty

3. Jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen suorittaman täytäntöönpanon seuranta

Tarkistetun VIS-järjestelmän pikaisen käyttöönoton tärkeys tunnustetaan laajasti sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Myös kaikki sidosryhmät ymmärtävät hyvin VIS-järjestelmän ja EU:n muiden tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponenttien kehittämisen keskinäiset riippuvuussuhteet. Tarkistetun VIS-asetuksen täysimittaisen ja ripeän täytäntöönpanon varmistamiseksi komissio seuraa täytäntöönpanoa erilaisin toimin, joita ovat muun muassa komitean, asiantuntijaryhmän ja neuvoa-antavan ryhmän kokoukset sekä säännölliset kokoukset EU:n virastojen kanssa.

4. Kustannukset ja riskit

EU:n virastoille aiheutuvat kustannukset

Asiaan liittyvien EU:n virastojen toimittamien tietojen mukaan niille aiheutui marraskuun 2023 ja marraskuun 2024 välisenä aikana tarkistetun VIS-järjestelmän täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia seuraavasti:

- eu-LISA: täytäntöönpanokustannukset yhteensä 12,7 miljoonaa euroa
- Europol: konsultointi- ja ohjelmistokustannukset 0,6 miljoonaa euroa
- Euroopan raja- ja merivartiovirasto: ei kustannuksia.

eu-LISAlle aiheutuneet lisäkustannukset

Tarkistetun VIS-järjestelmän täytäntöönpanon aikana havaittiin hankkeen edetessä uusia tarpeita, minkä vuoksi eu-LISAn oli pyydettävä toimeksisaajiltaan tarkistettuun VIS-järjestelmään liittyneitä muutoksia. Tästä aiheutui ennakoimattomia kustannuksia. Lisäksi eu-LISAn tämänhetkinen sopimusrakenne sisältää hankkeen hallinnointiin ja monialaisiin toimiin liittyviä kustannuksia, jotka on suhteutettu sopimuksen kestoon. Sen vuoksi tarkistetun VIS-järjestelmän aikataulun pidentäminen, johon viitataan tämän kertomuksen osiossa ”VIS-järjestelmän tarkistettu aikataulu”, aiheuttaa lisäkustannuksia.

Jäsenvaltioille aiheutuneet kustannukset

Jäsenvaltioiden BMVI-ohjelmissa vuosiksi 2021–2027 suunnitellut alustavat määrärahat VIS-järjestelmän perustamiseen, toimintaan ja ylläpitoon, joka kattaa myös sen yhteentoimivuuden muiden laaja-alaisten tietojärjestelmien kanssa, on 103,4 miljoonaa euroa (EU:n rahoitusosuus[11]).

[11] Lähde: Jäsenvaltioiden ohjelmat, erityistavoitteen 2 osalta suunnitellut menot, yhteinen viisumipolitiikka, tukitoimikoodi 006. Laaja-alainen tietojärjestelmä, viisumitietojärjestelmä (VIS), marraskuu 2024.

Jäsenvaltioiden viranomaisten toimittamien ohjelman täytäntöönpanoa koskevien tietojen mukaan EU:n rahoitusosuus valituille toimille (kyseisten ohjelmien hankkeille, toimille tai hankekokonaisuuksille) on 58,4 miljoonaa euroa[12]. Tämä määrä vastaa rahoitusosuutta jäsenvaltioiden viranomaisten kyseisiä toimia koskeviin sitoumuksiin. Se ei vastaa jo aiheutuneita menoja.

VIS-järjestelmän tarkistettu aikataulu

Tarkistetun VIS-järjestelmän täytäntöönpano yhteisessä yhteentoimivuuskehyksessä ja sen mukauttaminen siten, että se voi olla vuorovaikutuksessa muiden tietojärjestelmien (esimerkiksi rajanylitystietojärjestelmän (EES)) kanssa, edellyttävät järjestelmään tehtäviä muutoksia, joiden tuloksena on joka kerta järjestelmän uusi versio. Nämä VIS-järjestelmän eri versiot on otettava käyttöön peräkkäin. EU:n eri tietojärjestelmien keskinäiset riippuvuussuhteet voivat vaikuttaa siihen, kuinka pitkään rajavalvontaan, 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 aikataulun. Tämän etenemissuunnitelman mukaan EES oli määrä ottaa käyttöön syksyllä 2024, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) keväällä 2025 ja tarkistettu VIS-järjestelmä syksyllä 2026 yhdessä yhteentoimivuusarkkitehtuurin kanssa.

Tämän kertomuksen kattaman ajanjakson jälkeen yhteentoimivuusarkkitehtuurin käyttöönottoa koskevaa etenemissuunnitelmaa kuitenkin tarkistettiin EES:n käyttöönoton lykkäämisen vuoksi, mikä vaikutti myös tarkistetun VIS-järjestelmän aikatauluun. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 5. maaliskuuta 2025 tarkistetun etenemissuunnitelman, jonka mukaan EES on määrä ottaa käyttöön asteittain lokakuusta 2025 alkaen, ETIAS vuoden 2026 viimeisellä neljänneksellä ja tarkistettu VIS-järjestelmä vuonna 2027.

5. Päätelmät

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

Komissio koordinoi ja seuraa edelleen tiiviisti kaikkien osapuolten edistymistä varmistaakseen, että tarkistettu VIS-järjestelmä saadaan käyttöön ajallaan.

[12] Lähde: Tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet asetuksen (EU) 2021/1060 42 artiklan mukaisesti, 30. marraskuuta 2024.