EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 22.10.2010
KOM(2010) 588 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

VIISUMITIETOJÄRJESTELMÄN (VIS) KEHITTÄMISESTÄ VUONNA 2009
(neuvoston päätöksen 2004/512/EY 6 artiklan nojalla)

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle viisumitietojärjestelmän (VIS) kehittämisestä

Seurantakertomus tammi–joulukuulta 2009
(KOM(2010) 588 lopullinen)

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto 3
2. Edistyminen viitejakson aikana 3
2.1. Keskusyksikön kehittäminen – tekniset tulokset 3
2.2. Biometrisen tunnistusjärjestelmän (BMS) kehittäminen 4
2.3. Valmistelut järjestelmän sijaintipaikoissa ja verkko 4
2.4. Jäsenvaltioiden kansalliset suunnittelutoimet 4
2.5. Viisumitietojärjestelmän uusi toteuttamisaikataulu 5
2.6. Järjestelmän käyttöönotto konsuliedustustoissa ja rajanylityspaikoilla 6
3. Hankehallinto 7
3.1. Viisumitietojärjestelmän oikeudellinen kehys 7
3.2. Hankkeen hallinnointi komissiossa 8
3.2.1. Suunnittelu ja talousarvio 8
3.2.2. Riskienhallinta 9
3.2.3. Hankkeen hallintoneuvosto (PMB) 9
3.3. VIS-tukiryhmä 9
4. Päätelmät 10
5. Liite: VIS-työryhmät 12
5.1. SISVIS-komitea 12
5.2. VIS-hankkeen kansallisten hankevastaavien (NPM) kokoukset 12
5.3. Muutoshallinnasta vastaava asiantuntijaryhmä (CMB) 12
5.4. Testejä käsittelevä neuvoa-antava ryhmä (TAG) 12
5.5. VIS Mail -asiantuntijaryhmä (VIS MEG) 12

1. JOHDANTO

Komissio esittää neuvostolle ja Euroopan parlamentille viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 8 päivänä kesäkuuta 2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/512/EY[1] 6 artiklan mukaisesti kuudennen seurantakertomuksen viisumitietojärjestelmän (VIS) kehittämisestä[2]. Kertomus kattaa komission toimet tammikuusta joulukuuhun vuonna 2009.

Vaatimustenmukaisuustestaus jäsenvaltioissa ja lähes kaikkien kansallisten järjestelmien kehittäminen on edennyt VIS-hankkeessa sujuvasti. Vuoden 2009 loppuun mennessä vaatimustenmukaisuustestaus oli saatu päätökseen 22:ssa nykyisistä 25:stä Schengenin säännöstöön osallistuvasta valtiosta 100 prosentin onnistumisasteella. Vaatimustenmukaisuustestaus on tehtävä vielä muutamassa jäsenvaltiossa ennen lopputestausvaihetta vuonna 2010.

Keskusviisumitietojärjestelmän testaus osoittautui haasteelliseksi vuonna 2009. Viisumitietojärjestelmän ja biometrisen tunnistusjärjestelmän (BMS) teknisessä toteutuksessa siirryttiin huhtikuussa 2009 toiseen neljästä testausvaiheesta, järjestelmäratkaisujen testaukseen (SST). Päätoimeksisaaja ei täyttänyt vaiheen päättämisen perusteita ensimmäisellä testausyrityksellä, joten viitejakson aikana tehtiin myös toinen ja kolmas testaus. SST-testauksen viivästyminen vaikutti sitä seuraavien testausvaiheiden, joissa jäsenvaltiot ovat mukana, alkamiseen.

Samaan aikaan myös muut tekijät vaikuttivat hankkeen aikataulun muuttamiseen. Merkittävä viivästyminen tapahtui ainakin yhdessä jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi viisumitietojärjestelmän käyttöönoton määräaika, joulukuu 2009, ei enää pitänyt.

Seuraavanlainen uusi kokonaisaikataulu esitettiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle 30. marraskuuta 2009 sen jälkeen, kun se oli esitelty VIS-tukiryhmälle ja maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategiselle komitealle (SCIFA) marraskuussa 2009:

- operatiivisen järjestelmätestauksen (OST) alkaminen – helmikuu 2010
- alustava järjestelmänhyväksymistestaus (PSAT) – syyskuu 2010
- keskusyksikön valmiustestaus – lokakuu 2010
- VIS-järjestelmän käyttöönotto – joulukuu 2010.

2. EDISTYMINEN VIITEJAKSON AIKANA

2.1. Keskusyksikön kehittäminen – tekniset tulokset

Joulukuussa 2008 päästiin sovintoon jäsenvaltioiden vaatimien neljän toimintoja koskevan muutoksen toteuttamisesta, minkä vuoksi sekä rajapintaa koskevaa ICD-asiakirjaa (Interface Control Document) että yksityiskohtaisia teknisiä eritelmiä (DTS) oli päivitettävä. ICD-asiakirjan lopullinen versio 1.82 hyväksyttiin maaliskuussa 2009. Näiden teknisten eritelmien perusteella jäsenvaltiot kehittävät omat kansalliset järjestelmänsä, jotta ne voidaan yhdistää

[1] EUVL L 213, 15.6.2004, s. 5.

[2] Viides kertomus, ks. komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille viisumitietojärjestelmän (VIS) kehittämisestä vuonna 2008, KOM(2009) 473 lopullinen, 15.9.2009.

viisumitietojärjestelmään. DTS on saatu valmiiksi, mutta se voidaan hyväksyä muodollisesti vasta, kun avoinna olevat tietoturvatavoitetta koskevat kysymykset on saatu ratkaistua, minkä pitäisi tapahtua vuoden 2010 puolivälissä. CD-simulaattoria päivitettiin monta kertaa, edellisen kerran syyskuussa.

2.2. Biometrisen tunnistusjärjestelmän (BMS) kehittäminen

Biometrinen tunnistusjärjestelmä (BMS), jonka avulla viisumitietojärjestelmässä tunnistetaan sormenjälkiä, toteutettiin suurimmaksi osaksi hankesuunnitelman mukaisesti viitejaksolla, ja BMS-järjestelmäratkaisujen testaus toteutettiin onnistuneesti maaliskuussa 2009. Siitä lähtien järjestelmä tuki viisumitietojärjestelmän SST-testausta ja suoritti samalla omia operatiivisia järjestelmätestejään ongelmitta marraskuuhun asti, jolloin havaittiin muutamia operatiivisia ongelmia. Näitä olivat BMS-järjestelmän varajärjestelmään vaihtamista koskevan menettelyn viivästyminen testattaessa viisumitietojärjestelmän varajärjestelmään siirtymistä sekä ongelmat Oracle-tietokannassa ja BMS-toimintojen suorituskyvyssä. Kunkin ongelman syyt selvitettiin ja esiteltiin jäsenvaltioille toteutettujen ratkaisujen ohella. Jäsenvaltiot jatkoivat myös BMS-järjestelmästä vastaavan toimeksisaajan antamien ohjelmistopakettien käyttöä sormenjälkien tallennuslaitteissaan ja BMS-verkkoportaalin hyödyntämistä biometriikan käyttöönotossa kansallisella tasolla.

(VIS-kokoonpanossa kokoontuneen) SISVIS-komitean kokouksessa käytyjen keskustelujen jälkeen komissio teki lokakuussa 2009 päätöksen[3] sormenjälkien resoluutiota ja käyttöä koskevista eritelmistä viisumitietojärjestelmässä tehtävää biometristä tunnistusta ja todentamista varten.

2.3. Valmistelut järjestelmän sijaintipaikoissa ja verkko

Koko vuoden 2009 ajan keskusyksikön ja varmuuskeskusyksikön henkilöstöt Strasbourgissa ja Salzburgissa saivat koulutusta viisumitietojärjestelmän laitteistojen käyttöön ja ylläpitoon.

Verkon asennus oli tehtävä enää vain kahteen jäsenvaltioon vuonna 2009. Vuonna 2009 verkkoa koskevat pääasialliset hankkeet olivat varajärjestelmään siirtymistä pääsijaintipaikasta varasijaintipaikkaan koskevan mekanismin toimintojen turvaaminen ja VIS Mail Relay -viestinvälitysjärjestelmän perustaminen. Mekanismia tarvitaan, jos kansallinen järjestelmä kaatuu ja varajärjestelmä alkaa hoitaa toimintoja väliaikaisesti. Verkon käyttöönotto jäsenvaltioissa yhdessä pääsijaintipaikassa ja kolmessa varasijaintipaikassa saatiin päätökseen maaliskuun ja heinäkuun välisenä aikana. Varajärjestelmään siirtymistä koskevat testit saatiin toteutettua onnistuneesti viidessä jäsenvaltiossa lokakuuhun mennessä. Yhdeksässä muussa jäsenvaltiossa sopivasta teknisestä ratkaisusta ei ollut vielä päätetty. Testit jatkuvat niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat kiinnostuneita tämän ratkaisun käyttöönotosta.

2.4. Jäsenvaltioiden kansalliset suunnittelutoimet

Järjestelmän käyttöönotto riippuu paitsi viisumitietojärjestelmän keskusyksikön käyttöön saamisesta, myös kansallisten hankkeiden etenemisestä. Edistyminen vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen erilaisten kansallisten olosuhteiden vuoksi.

---

[3] Komission päätös, tehty 9 päivänä lokakuuta 2009, sormenjälkien resoluutiota ja käyttöä koskevista eritelmistä viisumitietojärjestelmässä tehtävää biometristä tunnistusta ja todentamista varten (EUVL L 270, 15.10.2009).

VIS-tukiryhmässä kehitetyn kuukausittaisen raportointimekanismin (ks. 3.2.4 kohta) ansiosta suurin osa jäsenvaltioista raportoi johdonmukaisesti edistymisestään ja ilmoitti olevansa aikataulussa asetettujen välitavoitteiden suhteen. Raporteista kävi myös ilmi, että monilla jäsenvaltioilla oli ollut vaikeuksia kansallisten järjestelmien kehittämisessä. Valtaosa jäsenvaltioista oli kuitenkin saattanut vaatimustenmukaisuustestit onnistuneesti päätökseen, ja ne olivat valmiita aloittamaan OST- ja PSAT-testit. Viitejakson loppuun mennessä 22[4] nykyisistä 25 jäsenvaltiosta ja Schengenin säännöstöön osallistuvasta maasta oli saanut vaatimustenmukaisuustestit päätökseen alkuperäisen suunnitelman mukaisesti.

Frontex-virasto kutsui jäsenvaltioiden asiantuntijat vuonna 2009 Varsovaan osallistumaan useisiin viisumitietojärjestelmää koskeviin työpajoihin. Työpajoihin osallistui edustajia 26 jäsenvaltiosta ja Schengenin säännöstöön osallistuvasta maasta, ja työpajojen tarkoituksena oli tukea viisumitietojärjestelmän toteutusta vahvistamalla kokemustenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Työpajojen tulokset esiteltiin sekä VIS-tukiryhmän kokouksissa että viitejakson viimeisessä kansallisten hankevastaavien kokouksessa. Tulosten mukaan hankkeiden kansallinen kehitys on eri jäsenvaltioissa edelleen eri vaiheissa, ja tulosten ansiosta saatiin määritettyä useita aiheita ja jatkotoimia.

2.5. Viisumitietojärjestelmän uusi toteuttamisaikataulu

Viisumitietojärjestelmälle oli laadittava uusi toteuttamisaikataulu sekä keskusyksikön että kansallisten järjestelmien kehittämisen viivästymisen vuoksi.

Keskusyksikkö

Päätoimeksisaaja aloitti keskusyksikön SST-testit 20. huhtikuuta 2009. Kesäkuun puolivälissä SST-testien tulosten arvioinnista kävi ilmi, etteivät vaiheen päättämisen perusteet täyttyneet järjestelmän toiminnollisia ja muita näkökohtia koskevien lukuisten teknisten ongelmien vuoksi. Kävi selväksi, ettei SST-testausta saataisi valmiiksi siihen mennessä, kun OST-testien oli määrä alkaa heinäkuussa 2009. SST-testausvaihetta jatkettiin näin ollen syyskuun 2009 loppuun. Virallisessa SST-testiraportissaan päätoimeksisaaja väitti, että vaiheen päättämisen perusteet olivat täyttyneet vastoin komission, laadunvarmistuksesta vastaavan toimeksisaajan sekä testejä käsittelevään neuvoa-antavaan työryhmään (TAG) kuuluvien jäsenvaltioiden asiantuntijoiden arviota.

Lokakuussa päätoimeksisaaja ehdotti muutamien korjaavien toimenpiteiden toteuttamista, jotta järjestelmän suorituskykyä koskevat vaatimukset täyttyisivät, ja suorituskykyä koskevan palvelutasosopimuksen alentamista. Jäsenvaltiot arvioivat näiden toimenpiteiden vaikutuksia kansallisiin järjestelmiinsä ja suostuivat viitejakson lopussa siihen, että päätoimeksisaaja voi toteuttaa kyseiset toimenpiteet. Samalla sovittiin, että korjaavat toimenpiteet irrotettaisiin palvelutasosopimuksen alentamista koskevasta keskustelusta. Kun korjaavat toimenpiteet on toteutettu ja testattu, päätoimeksisaaja toimittaa uudelleen palvelutasosopimusta koskevan ehdotuksen. Korjaavia toimenpiteitä ei ollut vielä toteutettu ja testattu täysin viitejakson loppuun mennessä.

Odotellessaan, että jäsenvaltioiden asiantuntijat hyväksyisivät korjaavat toimenpiteet, päätoimeksisaaja jatkoi tällä välin teknisten ongelmien ratkaisemista ja toimitti marraskuussa uuden SST-testiraportin. Vaikka tulokset olivat paremmat, ne eivät olleet vieläkään

[4] Myös Liechtenstein on saattanut vaatimustenmukaisuustestit teknisesti päätökseen, mutta se ei sovella vielä Schengenin säännöstöä.

tyydyttäviä etenkään suorituskyvyn kannalta. SST-testausvaiheen päättämisen perusteet eivät siis täyttyneet vielä viitejakson lopussakaan. Näin ollen sovellettiin sopimussakkoja.

Kansalliset järjestelmät

Kansalliselta kannalta katsottuna komissio havaitsi vuonna 2009 myös, että yhdellä jäsenvaltiolla oli suuria sopimuksiin liittyviä hankaluuksia kansallisen järjestelmänsä kehittämisessä, eikä se olisi valmis liittymään viisumitietojärjestelmään ennen vuoden 2010 loppua. Kyseinen jäsenvaltio ei ole vielä vahvistanut, milloin sen vaatimustenmukaisuustestit toteutetaan. Kahdessa muussa jäsenvaltiossa kansallisen järjestelmän kehittäminen viivästyi vähemmän merkittävällä tavalla. Viisumitietojärjestelmän käyttöönotto edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet siihen. Näin ollen viivästyminen yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttaa välittömästi viisumitietojärjestelmän käyttöönottopäivään.

Kaikki nämä seikat yhdessä vaikuttivat viisumitietojärjestelmän käyttöönoton suunniteltuun ajankohtaan ja uuden aikataulun laadinnan tarpeeseen. Uuden VIS-hankkeen pääaikataulun keskeiset kohdat esiteltiin SCIFA-komitealle ja oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle marraskuussa ja joulukuussa, ja neuvosto pani merkille tämän uuden aikataulun, jonka mukaan keskusyksikkö olisi valmis lokakuussa 2010 PSAT-testien hyväksymisen jälkeen. Huomattava viivästyminen yhdessä jäsenvaltiossa sekä päätoimeksisaajan aiheuttamat viivästykset SST-testauksessa aiheuttavat kuitenkin sen, ettei viisumitietojärjestelmää saada käyttöön ennen joulukuuta 2010.

2.6. Järjestelmän käyttöönotto konsuliedustustoissa ja rajanylityspaikoilla

Yhteisen konsuliohjeiston mukaisesti jäsenvaltioiden on kerättävä viisuminhakijoilta konsuliedustustoissaan biometriset tunnisteet, jotka koostuvat kasvokuvasta ja kymmenestä sormenjäljestä. Järjestelmän käyttöönottoa konsuliedustustoissa on valmisteltu useissa jäsenvaltioissa jatkamalla viisumihakemuksia koskevien biometristen tietojen keräämisen testausta tietyissä konsuliedustustoissa. Viisuminhakijoiden biometristen tietojen keräämistä, säilyttämistä ja todentamista koskeva pilottihanke (BIODEV II) kesti vuoden 2009 toiselle neljännekselle, ja muutama siihen osallistunut jäsenvaltio jatkoi keräysmenetelmien testausta koko vuoden 2009 parantaakseen kerättyjen sormenjälkien laatua.

Tulokset ovat osoittaneet, että laadukkaiden sormenjälkien saaminen viisuminhakijoilta edellyttää toimijoiden perusteellista kouluttamista ja sormenjälkien ottoa mahdollisesti useampaankin kertaan, jotta epäonnistumisastetta voidaan vähentää. Suurin osa jäsenvaltioista on jo ottanut Pohjois-Afrikan konsuliedustustoissaan käyttöön laitteistot, joilla voidaan kerätä viisuminhakijoiden sormenjälkiä ja valokuvia, ja laitteistojen käyttöönottoa muilla alueilla valmistellaan.

SISVIS-komitean kokouksissa käytiin koko vuoden 2009 ajan intensiivistä keskustelua ensimmäisten alueiden määrittämisestä. VIS-asetuksen[5] 48 artiklan mukaisesti komissio määrittelee seuraavia kolmea perustetta käyttäen, missä järjestyksessä viisumitietojärjestelmä otetaan käyttöön konsuliedustustoissa: laittoman maahanmuuton todennäköisyys, jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat ja mahdollisuus kerätä biometrisiä tunnistetietoja alueen kaikilta paikkakunnilta. Kuukausien keskustelujen jälkeen komission

[5] 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.

päätös[6] ensimmäisten alueiden määrittämisestä viisumitietojärjestelmän käyttöönottoa varten tehtiin 30. marraskuuta 2009. Ensimmäinen alue on Pohjois-Afrikka, jonka jälkeen tulevat Lähi-itä ja Persianlahden alue. Seuraavat alueet, joilla viisumitietojärjestelmä otetaan käyttöön, määritetään erillisissä päätöksissä, kun toinen arvio on toteutettu edellä mainittuja perusteita käyttäen.

Ulkorajojen rajanylityspaikoilla myönnettyjen viisumien osalta ulkorajojen rajanylityspaikat katsotaan erilliseksi alueeksi. Tietojen kerääminen ja lähettäminen rajoilta viisumitietojärjestelmään alkaa heti, kun jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle tehneensä tarvittavat tekniset ja oikeudelliset järjestelyt kaikkien viisumihakemustietojen keräämiseksi ja siirtämiseksi niiden omilta ulkorajojen rajanylityspaikoilta viisumitietojärjestelmään.

3. HANKEHALLINTO

3.1. Viisumitietojärjestelmän oikeudellinen kehys

Vuonna 2009 annettiin säädöksiä, joita edellytetään ennen viisumitietojärjestelmän käyttöön ottamista ja jotka koskevat Schengenin rajasäännöstön[7] ja yhteisen konsuliohjeiston[8] muuttamista. Säädökset julkaistiin helmi- ja toukokuussa 2009. Muutetun Schengenin rajasäännöstön mukaisesti viisumitietojärjestelmän käyttö on pakollista ulkorajoilla tehtävissä maahantulotarkastuksissa 20 päivän kuluttua järjestelmän käyttöönotosta ensimmäisellä alueella. Viisumitietojärjestelmän käyttöön olisi sisällyttävä järjestelmällinen haku viisumitietojärjestelmästä käyttäen viisumitarran sarjanumeroa yhdessä sormenjälkien tarkistamisen kanssa. Kolmen vuoden pituisen siirtymäkauden ajan jäsenvaltiolla pitäisi kuitenkin olla mahdollisuus käyttää viisumitietojärjestelmää ilman sormenjälkien tarkistamista. Yhteisen konsuliohjeiston muuttaminen oli välttämätöntä oikeudellisten puitteiden asettamiseksi biometristen tunnisteiden keruulle. Lisäksi tarvittiin säännöksiä viisumihakemusten vastaanotto- ja käsittelyjärjestelyistä. Säännökset sisältyvät heinäkuussa hyväksyttyyn viisumisäännöstöön[9], jolla kumotaan yhteinen konsuliohjeisto ja jota sovelletaan 5. päivästä huhtikuuta 2010.

Viitejaksolla tehtiin useita viisumitietojärjestelmää koskevia komission päätöksiä, jotka hyväksyttiin komiteamenettelyssä. VISION-kuulemismekanismin korvaavia VIS Mail -järjestelmän eritelmiä koskeva komission päätös[10] annettiin toukokuussa 2009. Toinen

---

6 Komission päätös, tehty 30 päivänä marraskuuta 2009, ensimmäisten alueiden määrittämisestä viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönottoa varten (EUVL L 23, 27.1.2010, s. 62).

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 81/2009, annettu 14 päivänä tammikuuta 2009, asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta viisumitietojärjestelmän (VIS) Schengenin rajasäännöstön mukaisen käytön osalta (EUVL L 35, 4.2.2009, s. 56).

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 390/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, diplomaatti- ja konsuliedustustoille annetun yhteisen konsuliohjeiston muuttamisesta biometristen tunnisteiden käyttöönoton ja viisumihakemusten vastaanoton ja käsittelyn järjestämistä koskevien määräysten osalta (EUVL L 131, 28.5.2009, s. 1).

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö) (EUVL L 243, 15.9.2008, s. 1).

10 Komission päätös 2009/377/EY, tehty 5 päivänä toukokuuta 2009, kuulemisjärjestelyn ja muiden viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) tarkoitettujen menettelyjen täytäntöönpanotoimenpiteistä (EUVL L 117, 12.5.2009).

biometrisiin tietoihin liittyvä päätös[11], joka koski sormenjälkien resoluutiota ja käyttöä viisumitietojärjestelmässä ja biometrisessä tunnistusjärjestelmässä tehtävää biometristä tunnistusta ja todentamista varten, annettiin lokakuussa 2009. Komission päätös[12], joka koski ensimmäisten alueiden määrittämistä viisumitietojärjestelmän käyttöönottoa varten, annettiin 30. marraskuuta 2009 samaan aikaan kuin teknisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä koskeva päätös[13], jossa määritellään viisumitietojärjestelmän erilaisia tiedonkäsittelytoimintoja.

Yksi viisumitietojärjestelmän tietoturvaa koskeva säädös on vielä hyväksyttävä vuonna 2010.

3.2. Hankkeen hallinnointi komissiossa

3.2.1. Suunnittelu ja talousarvio

Viisumitietojärjestelmälle myönnettyjen maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä oli 38,3 miljoonaa euroa vuonna 2009. Vuoden 2009 tärkeimpiä menoeriä olivat biometristen lisäominaisuuksien käytön valmistelu, hankkeen hallinnoinnissa ja laadunvarmistuksessa käytetty ulkoinen apu, kehittämis- ja testausvaiheen juoksevat kulut ja viisumitietojärjestelmään (pääasiassa jäsenvaltioiden pyynnöistä) tehdyt muutokset. Viitejakson loppuun mennessä viisumitietojärjestelmän kokonaismäärärahoista oli sidottu 74,65 prosenttia ja maksumäärärahoista oli maksettu 76,53 prosenttia. Viisumitietojärjestelmän budjettikohta on 18 02 05.

Viisumitietojärjestelmän maksusitoumus- ja maksumäärärahat vuonna 2009

Käytettävissä olevat maksusitoumus-määrärahat	Käytetyt maksusitoumus-määrärahat[14]	Yhteensä %	Käytettävissä olevat maksumäärärahat	Käytetyt maksumäärärahat	Yhteensä %
38 315 328,00 €	***28 601 077,00 €***	***74,65 %***	***27 216 095,14 €***	***20 828 088,00 €***	***76,53 %***

Komissio ilmoitti, että päätoimeksisaajalle oli määrätty seuraamuksia 15. päivästä kesäkuuta 2009, koska toimeksisaaja ei ollut pystynyt toteuttamaan SST-testejä onnistuneesti, ajallaan ja sopimusvelvoitteiden mukaisesti. Sakon kokonaismäärä on tähän mennessä 7,6 miljoonaa euroa.[15]

---

11 Komission päätös, tehty 9 päivänä lokakuuta 2009, sormenjälkien resoluutiota ja käyttöä koskevista eritelmistä viisumitietojärjestelmässä tehtävää biometristä tunnistusta ja todentamista varten (EUVL L 270, 15.10.2009).

12 Komission päätös, tehty 30 päivänä marraskuuta 2009, ensimmäisten alueiden määrittämisestä viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönottoa varten (EUVL L 23, 27.1.2010, s. 62).

13 Komission päätös, tehty 30 päivänä marraskuuta 2009, viisumitietojärjestelmän teknisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka koskevat tietojen tallentamista ja hakemuksen linkittämistä, tietoihin tutustumista, tietojen muuttamista, poistamista ja ennen määräaikaa poistamista sekä tietojenkäsittelytapahtumalokin pitämistä ja sen tietoihin tutustumista (EUVL L 315, 2.12.2009, s. 30).

14 Komission 27. huhtikuuta 2010 hyväksymässä vuoden 2011 talousarvioesityksessä täsmennetään, että vuonna 2009 käytettyjen maksusitoumusmäärärahojen määrä oli 37 601 077 euroa. Alun perin vuodelle 2009 suunniteltujen muutamien hankkeeseen kuuluvien toimien siirtämisen vuoksi 9 000 000 euroa oli sidottava ennalta käytettäväksi vuonna 2010.

15 Sakon lopullista määrää (7 635 000 euroa) koskeva perintämääräys annettiin 30. maaliskuuta 2010.

3.2.2. Riskienhallinta

Hankkeessa käytetty riskienhallinnan menetelmä muuttui jonkin verran viitejakson aikana, sillä vuonna 2009 pidettiin vain kolme VIS-hankkeen hallintoneuvoston kokousta. Hallintoneuvostossa keskusteltiin aluksi riskeistä jäsenvaltioiden ja päätoimeksisaajan kanssa. Kolmen tahon erillistä lähestymistapaa muutettiin viitejakson toisella neljänneksellä, ja sen sijaan komissio eritteli joka kuukausi hankkeen merkittävimmät riskit ja esitteli ne jäsenvaltioille kuukausittain pidetyissä kansallisten hankevastaavien kokouksissa.

Lisäksi puheenjohtajavaltio Ruotsi ehdotti VIS-tukiryhmässä yhtenäistetyn riskiluettelon laatimista. Komissio teki töitä yhdessä puheenjohtajavaltion kanssa määrittääkseen pääasialliset riskit ja luokitellakseen ne sen mukaan, miten ne vaikuttavat hankkeeseen. Riskiarvioita mukautetaan kuukausittain, jos riskien vaikutuksen vakavuudessa on tapahtunut muutoksia. Kunkin riskin vähentämiseksi määritetään erityisiä toimia. Puheenjohtajavaltio esittelee riskit ja niitä vastaavat toimet jäsenvaltioille VIS-tukiryhmän kokouksissa, joissa niistä keskustellaan täysin avoimesti.

Komissio pitää myös yllä korkean tason rekisteriä ja seuraa toimien täytäntöönpanoa.

Vuoden 2009 lopussa merkittävimmiksi riskeiksi määritettiin seuraavat: i) viisumitietojärjestelmää ei toimiteta määräajassa teknisistä, oikeudellisista tai sopimukseen liittyvistä syistä, mikä voi vaikuttaa hankkeen maineeseen; ii) voimavarojen ja rahoituksen suunnittelu on hankalaa sekä keskushankkeessa että jäsenvaltioissa viisumitietojärjestelmän käyttöönoton ylimääräisten viivästysten vuoksi; iii) alkuperäisiä suorituskykyä koskevia vaatimuksia ei saavuteta ja iv) SIS II -hankkeella voi olla sopimuksiin liittyvää vaikutusta viisumitietojärjestelmään. Kolme ensin mainittua riskiä säilyivät vakavuudeltaan ennallaan, mutta neljännen vakavuus lieveni viitejakson lopussa. Kaikkien riskien lieventämiseksi on laadittu toimia, ja komissio, jäsenvaltiot ja päätoimeksisaaja tekevät tiivistä yhteistyötä rajoittaakseen näiden riskien vaikutusta hankkeeseen.

Huolimatta komission lievittävistä toimenpiteistä oli ilmeistä, että päätoimeksisaaja ei saavuta alun perin sovittuja suoritustasovaatimuksia. Tämän vuoksi oli odotettavissa, että järjestelmäsovellusjärjestelmään liittyvät ongelmat jatkuvat vuonna 2010.

3.2.3. Hankkeen hallintoneuvosto (PMB)

Hankkeen hallintoneuvosto PMB kokoontui vuoden 2009 alussa kahdesti keskustelemaan VIS-hankkeen hallinnointiin liittyvistä kysymyksistä ja riskeistä hankkeen sidosryhmien, päätoimeksisaajan ja laadunvarmistuksesta vastaavan toimeksisaajan kanssa. Mukana olivat myös edellinen ja tuleva neuvoston puheenjohtajavaltio. PMB:n kolmas kokous pidettiin joulukuussa päätoimeksisaajan ja komission kesken, ja siinä keskusteltiin SST-testauksen tilanteesta, korjaavia toimenpiteitä koskevasta muutospyynnöstä, palvelutasosopimuksen alentamista koskevasta tulevasta muutospyynnöstä ja sopimukseen tehtävästä muutoksesta operatiivisen hallinnon valmistelevien toimien lisäämiseksi sopimukseen.

3.3. VIS-tukiryhmä

VIS-tukiryhmä tapasi viitejakson aikana yhdeksän kertaa: neljästi Tšekin puheenjohtajakaudella (vuoden 2009 alkupuolisko) ja viidesti Ruotsin puheenjohtajakaudella (vuoden 2009 jälkipuolisko). Korkean tason epävirallisissa kokouksissa voitiin keskustella avoimesti kaikista viisumitietojärjestelmään liittyvistä asioista. Esityslistan laati puheenjohtajavaltio yhdessä komission ja neuvoston pääsihteeristön kanssa. Tavallisesti

aiheina olivat komission tilannekatsaus VIS-hankkeen etenemisestä, uusi raportointimekanismi edistymisestä jäsenvaltioissa, viisumitietojärjestelmän käyttöönotto konsuliedustustoissa ensimmäisillä alueilla, keskitetyn tiedotuskampanjan mahdollinen laatiminen, riskienhallinta ja Frontex-viraston järjestämät viisumitietojärjestelmään liittyvät työpajat.

VIS-tukiryhmässä laadittiin uusi kyselylomakkeeseen perustuva raportointimekanismi, jolla seurataan jäsenvaltioiden edistymistä teknisissä valmisteluissa sekä konsuliedustustoja ja rajanylityspaikkoja koskevissa valmisteluissa. Kyselylomake korvasi kuukausittaiset edistymiskertomukset, jotka viisumitietojärjestelmän kansalliset hankevastaavat tavallisesti täyttivät, ja kyselylomake jaettiin pysyviin ja aikasidonnaisiin kysymyksiin viitejakson loppua kohti. Kysymykset koskivat kansallisen järjestelmän kehittämiseen liittyviä yleisiä teknisiä valmisteluja, konsuliedustustoissa tehtäviä valmisteluja järjestelmän käyttöön ottamiseksi ensimmäisillä alueilla ja rajanylityspaikoilla tehtäviä valmisteluja, jotka koskevat biometristen tietojen vertaamista viisumitietojärjestelmään. Kyselyyn sisältyi myös tarkempia kysymyksiä koulutuksesta ja muista välitavoitteista. Moni jäsenvaltio ei ilmoittanut selkeitä päivämääriä tiettyjen välitavoitteiden saavuttamisesta, joten komissio ei pystynyt saamaan kattavaa kokonaiskuvaa edistymisestä kaikissa jäsenvaltioissa.

Puheenjohtajavaltio ja komissio laativat joka kuukausi yhtenäistetyn riskiluettelon ennen kokousta, ja hankkeeseen kohdistuvat kymmenen sen hetken merkittävintä riskiä luokitellaan niiden vaikutusten vakavuuden perusteella.

Keskitetyn tiedotuskampanjan järjestämisestä keskusteltiin VIS-tukiryhmän kokouksissa vuoden 2009 ensimmäisellä puoliskolla. Keskusteluja jouduttiin kuitenkin lykkäämään, kun käyttöönoton aloittaminen viivästyi alkuperäisestä suunnitelmasta ja koska komissiolla on lain mukainen velvollisuus antaa viisuminhakijoille tietoa viisumisäännöstön mukaisesti.

Tiivistä keskustelua käytiin siitä, missä järjestyksessä viisumitietojärjestelmä otettaisiin käyttöön konsuliedustustoissa ensimmäisillä alueilla. Tukiryhmän pohdintoja esitettiin asiaa koskevasta päätöksestä annetuissa lukuisissa ehdotuksissa, ennen kuin SISVIS-komitea antoi päätöksestä hyväksyvän lausunnon.

4. PÄÄTELMÄT

Komissio antoi viitejaksolla (tammikuusta joulukuuhun 2009) neljä viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanosäädöstä, muun muassa päätöksen, jossa määritettiin ensimmäiset alueet, joilla viisumitietojärjestelmä otettaisiin käyttöön.

Vuodelle oli ominaista tiivis testaus, ja valtaosa jäsenvaltioista sai vaatimustenmukaisuustestit onnistuneesti päätökseen, mikä on edellytys lopputestausvaiheen aloittamiselle ennen viisumitietojärjestelmän käyttöönottoa.

Keskusviisumitietojärjestelmän teknisessä toteutuksessa siirryttiin huhtikuussa 2009 toiseen neljästä testausvaiheesta, järjestelmäratkaisujen testaukseen. Tässä vaiheessa päätoimeksisaajalla oli sekä toiminnollisia että muita näkökohtia koskevia lukuisia teknisiä ongelmia, jotka liittyivät järjestelmän suorituskykyyn.

Yksi jäsenvaltio ilmoitti sopimuksiin liittyvistä merkittävistä ongelmista kansallisen järjestelmän kehittämisessä. Näiden ongelmien vuoksi jäsenvaltio ei pysty liittymään viisumitietojärjestelmään ennen joulukuuta 2010.

Uusi kokonaisaikataulu esiteltiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle marraskuussa 2009, ja sen mukaan viisumitietojärjestelmä aiotaan ottaa käyttöön joulukuussa 2010. Kaikki hankkeen sidosryhmät ovat vahvistaneet sitoutuvansa tekemään tiivistä yhteistyötä viisumitietojärjestelmän käyttöön saamiseksi.

Komissio on tiedottanut Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle säännöllisesti viisumitietojärjestelmähankkeen etenemisestä ja jatkaa tiedottamista myös tulevaisuudessa.

5. LIITE: VIS-TYÖRYHMÄT

5.1. SISVIS-komitea

SISVIS-komitea piti vuonna 2009 viisi kokousta VIS-kokoonpanossa[16]. Kokouksissa keskusteltiin neljästä ehdotuksesta komission päätöksiksi. Tarkalleen ottaen komission päätösehdotukset koskivat VIS Mail -eritelmiä, viisumitietojärjestelmän käyttöönoton ensimmäisiä alueita, sormenjälkien resoluutiota ja käyttöä koskevia eritelmiä viisumitietojärjestelmässä tehtävää biometristä tunnistusta ja todentamista varten sekä teknisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja niistä kaikista keskusteltiin ja äänestettiin kokouksissa sekä annettiin hyväksyvä lausunto. Komitea vastaa mahdollisista viisumitietojärjestelmään liittyvistä komiteamenettelyssä käsiteltävistä päätöksistä myös vuonna 2010.

5.2. VIS-hankkeen kansallisten hankevastaavien (NPM) kokoukset

Komission yksiköt järjestivät viitejaksolla yksitoista jäsenvaltioiden kansallisten hankevastaavien (NPM) asiantuntijaryhmän kokousta, joissa keskusteltiin VIS-hankkeen tilanteesta keskusyksikön osalta, yksityiskohtaisista teknisistä kysymyksistä, suunnittelusta, riskeistä sekä toimista keskushankkeen ja kansallisten hankkeiden tasolla.

5.3. Muutoshallinnasta vastaava asiantuntijaryhmä (CMB)

Muutoshallinnasta vastaava asiantuntijaryhmä CMB on (VIS-kokoonpanossa kokoontuvan) SISVIS-komitean neuvoa-antava työryhmä, ja vuonna 2009 se kokoontui vain tammikuussa ja maaliskuussa. CMB antoi suosituksia viisumitietojärjestelmän konfiguroinnin hallinnasta kehitysvaiheen sekä testauksen aikana ja keskusteli myös muutospyynnöistä.

5.4. Testejä käsittelevä neuvoa-antava ryhmä (TAG)

Testejä käsittelevä neuvoa-antava ryhmä TAG on (VIS-kokoonpanossa kokoontuvan) SISVIS-komitean neuvoa-antava työryhmä. Se kokoontui tai järjesti puhelinneuvotteluja melko usein viitejakson aikana intensiivisen testauksen vuoksi. TAG varmistaa, että testaukseen liittyvien kysymysten käsittelyyn ja ongelmien ratkaisemiseen sovelletaan jäsenneltyä prosessia, ja antaa neuvoja VIS-testauskampanjoiden saattamisesta päätökseen. Se antaa suosituksia viisumitietojärjestelmän testauksesta erityisesti kaikissa niissä testausvaiheissa, joihin jäsenvaltiot osallistuvat suoraan.

5.5. VIS Mail -asiantuntijaryhmä (VIS MEG)

VIS Mail -asiantuntijaryhmä VIS MEG kokoontui viitejakson aikana kuukausittain, ja sen tavoitteena oli tukea viisumitietojärjestelmän viestintämekanismin (VIS Mail) toteutusta.

Testaus ja jäsenvaltioiden liittyminen viestintämekanismiin edistyivät huomattavasti koko vuoden 2009 ajan. Sähköpostin keskusvälitysjärjestelmäratkaisu toteutettiin tämän viitejakson aikana, ja VIS MEG:n jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että sitä oli testattu riittävästi ja että se oli osoittautunut toimivaksi perusvaatimusten mukaisesti. Kansallisen toteutuksen osalta

[16] Komitea perustettiin toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20 päivänä joulukuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 51 artiklan 1 kohdan nojalla.

kaikki 25 osallistuvaa jäsenvaltiota valmistautuivat VIS Mail -hankkeen ensimmäisen vaiheen päättämiseen aloittaakseen yhdessä viisumitietojärjestelmään liittyvät toimet.

Ehdotus VIS Mail -eritelmiä koskevaksi komission päätökseksi[17] annettiin (VIS-kokoonpanossa kokoontuvan) SISVIS-komitean käsiteltäväksi tammikuussa 2009, ja komitea antoi päätöksestä hyväksyvän lausunnon kokouksessaan. Komissio teki päätöksen 5. toukokuuta 2009.

Komission ja jäsenvaltioiden VIS Mail -järjestelmää koskeva työ toteutetaan yhteistyössä verkon toimittajan kanssa, ja työtä tukee verkkotuesta ja laadunvarmistuksesta vastaava toimeksisaaja.

[17] Komission päätös, tehty 5 päivänä toukokuuta 2009, kuulemisjärjestelyn ja muiden viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) tarkoitettujen menettelyjen täytäntöönpanotoimenpiteistä.