EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 24.6.2009
KOM(2009) 292 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Lainsäädäntöpaketti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta

{KOM(2009) 293 lopullinen}
{KOM(2009) 294 lopullinen}
{SEC (2009) 836}
{SEC (2009) 837}

KOMISSION TIEDONANTO

Lainsäädäntöpaketti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta

1. Tavoite

Tämän lainsäädäntöpaketin tarkoituksena on perustaa virasto, joka vastaa toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II)[1], viisumitietojärjestelmän (VIS)[2] ja Eurodac-järjestelmän[3] pitkän aikavälin operatiivisesta hallinnoinnista. Edellä mainittujen järjestelmien lisäksi virastolle voitaisiin antaa vastuu muista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvistä laaja-alaisista tietojärjestelmistä.

2. Taustaa

Nykyinen Schengenin tietojärjestelmä (SIS 1+) korvataan toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmällä (SIS II), jotta voidaan hyödyntää tietotekniikan kehitystä ja sisällyttää järjestelmään uusia toimintoja. SIS II varmistaa korkean turvallisuustason Euroopan unionissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ja edistää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä jäsenvaltioiden alueella.

Viisumitietojärjestelmä (VIS) on yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanon kannalta keskeinen tietojärjestelmä, jonka avulla voidaan muun muassa edistää tehokkaita rajatarkastuksia antamalla valtuutetuille kansallisille viranomaisille mahdollisuus tallentaa ja päivittää viisumitietoja, myös biometrisiä tietoja, sekä tehdä tietojärjestelmässä hakuja.

Eurodac-järjestelmässä vertaillaan turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien sormenjälkitietoja, jotta voidaan helpottaa Dublin II -asetuksen[4] soveltamista; asetuksen avulla määritetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaava jäsenvaltio.

Tällä hetkellä komissio kehittää SIS II- ja VIS-järjestelmiä. Näitä järjestelmiä koskevien säädösten mukaisesti komissiolle on osoitettu SIS II:n ja viisumitietojärjestelmän operatiivinen hallinnointi siirtymäkauden ajaksi. Siirtymäkauden tulisi kestää enintään viisi vuotta sen jälkeen kun SIS II -säädösten soveltaminen on alkanut tai VIS-asetus on tullut

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä, ja neuvoston päätös 2007/533/YOS, tehty 12 päivänä kesäkuuta 2007, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä.

2 Viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 8 päivänä kesäkuuta 2004 tehty neuvoston päätös 2004/512/EY muodostaa vaaditun oikeusperustan, jonka perusteella järjestelmän kehittämiseen tarvittavat määrärahat voidaan ottaa Euroopan unionin yleiseen talousarvioon.

3 Neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000, annettu 11 päivänä joulukuuta 2000, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi.

4 Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

voimaan. Tällä hetkellä komissio on osoittanut SIS II- ja VIS-järjestelmien operatiivisen hallinnoinnin kahden jäsenvaltion (Ranskan ja Itävallan) kansallisille julkisen sektorin elimille.

Komissio on kehittänyt Eurodac-järjestelmän ja vastaa tällä hetkellä sen keskusjärjestelmän toiminnasta ja tietojensiirron turvallisuudesta.

Tällaisten laaja-alaisten tietojärjestelmien hallinnointi ei kuitenkaan kuulu komission ydintehtäviin. Siksi SIS II- ja VIS-säädöksissä säädetään, että pitkällä aikavälillä on perustettava tietokantaa hallinnoiva viranomainen, jonka pääasiallisena tehtävänä on huolehtia järjestelmien toiminnan jatkuvuudesta ja operatiivisesta hallinnoinnista sekä turvata keskeytymätön tietojenvaihto.

SIS II- ja VIS-säädöksiin liitetyissä yhteisissä julistuksissaan neuvosto ja Euroopan parlamentti kehottivat komissiota esittämään vaikutustenarvioinnin laatimisen jälkeen tarvittavat säädösehdotukset, joilla virastolle osoitetaan SIS II:n keskustietojärjestelmän ja viestintäinfrastruktuurin osien sekä viisumitietojärjestelmän pitkän aikavälin operatiivinen hallinnointi. Komissio sitoutui antamaan tällaiset ehdotukset kahden vuoden kuluessa SIS II- ja VIS-säädösten voimaantulosta.

Euroopan unionin virastoista hiljattain antamassaan tiedonannossa[5] komissio lupasi olla esittämättä uusien sääntelyvirastojen perustamista koskevia ehdotuksia. Tämä ei kuitenkaan koske oikeus- ja sisäasioiden alalla jo vireillä olleita ehdotuksia, kuten tätä ehdotusta SIS II-, VIS- ja Eurodac-järjestelmien ja muiden laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta.

3. Lainsäädäntöpaketin rakenne

3.1. Virastoa koskeva yleiskatsaus

Uusi sääntelyvirasto on paras ratkaisu SIS II-, VIS- ja Eurodac-järjestelmiä hallinnoivan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi pitkällä aikavälillä.[6]

Paras tapa lisätä tuottavuutta ja supistaa toimintamenoja on hyödyntää synergiaetuja. Tämä on mahdollista, jos kaikki kolme järjestelmää ja mahdollisesti myös muita järjestelmiä kootaan samaan paikkaan samalle tekniselle alustalle.

Viraston ydintehtävänä olisi huolehtia näiden järjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista, niin että ne voivat toimia ympäri vuorokauden kaikkina viikonpäivinä. Näiden operatiivisten tehtävien lisäksi virastolle kuuluisivat niihin liittyvistä turvatoimenpiteistä päättäminen, raportointi, julkaisutoiminta, seuranta, tiedottaminen, erityisen VIS- ja SIS II -koulutuksen järjestäminen Monet näiden tietojärjestelmien toimintaan liittyvät tehtävät, esimerkiksi hankinnat ja hankesuunnittelu, ovat päällekkäisiä, jolloin muodostuu synergiaetuja.

Vaikutustenarvioinnin yhteydessä laaditun analyysin mukaan virastolle voitaisiin lisäksi osoittaa vastuu oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueella mahdollisesti perustettavien

---

5 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Euroopan unionin virastot – tulevaisuuden näkymiä, KOM(2008) 135 lopullinen.

6 Ulkopuolisen toimeksisaajan laatiman esiselvityksen pohjalta laaditun vaikutustenarvioinnin päätelmät tukevat tätä näkemystä, KOM(2009) XX lopullinen.

uusien järjestelmien kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista, sillä näin voitaisiin laajentaa operatiivista perustaa ja perustella hallinnollisia yleiskuluja paremmin.

Viraston hallintorakenteessa tulisi myös ottaa huomioon nykyinen ns. eriytetty yhdentyminen eli se, että EU:n eri jäsenvaltiot ja Schengenin säännöstöön assosioituneet valtiot osallistuvat tietojärjestelmien toimintaan eri tasoilla.

3.2. Järjestelmien monipilarinen rakenne

SIS II kuuluu sekä ensimmäiseen että kolmanteen pilariin. Ensimmäiseen pilariin kuuluvia SIS II:n elementtejä ovat maahantulon epäämistä koskevat kuulutukset sekä se, että ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavilla jäsenvaltioiden yksiköillä on pääsy järjestelmään. Kolmanteen pilariin kuuluvia SIS II:n elementtejä ovat kaikki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston eli rikosasioissa tehtävää oikeudellista ja poliisiyhteistyötä koskevien määräysten soveltamisalaan kuuluvat kuulutukset. SIS II -säädöksissä on keskenään identtisiä säännöksiä, jotka koskevat tietokantaa hallinnoivaa viranomaista ja sen tehtäviä.

Viisumitietojärjestelmä perustuu ensimmäisen pilarin säädökseen (VIS-asetus), mutta lisäksi siihen liittyy kolmanteen pilariin kuuluva neuvoston päätös, jossa säädetään jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmässä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Myös tuossa päätöksessä mainitaan tietokantaa hallinnoiva viranomainen seurannan ja arvioinnin yhteydessä, minkä vuoksi tarvitaan kolmannen pilarin säädös, jotta virastolle voidaan osoittaa kyseiset tehtävät. Myös Eurodac on perustettu ensimmäisen pilarin nojalla.

Tietojärjestelmien monipilarisen rakenteen vuoksi viraston perustaminen edellyttää useiden erilaisten säädösten antamista.

Tämä lainsäädäntöpaketti käsittää kaksi säädöstä: asetuksen, joka kattaa SIS II:n ja VIS:n ensimmäiseen pilariin kuuluvat elementit ja Eurodacin, ja päätöksen, joka kattaa SIS II:n ja VIS:n kolmanteen pilariin kuuluvat elementit.

Asetuksessa kuvataan viraston rakenne ja sen tehtävät sekä sovellettavat äänestysmenettelyt ja muut olennaiset piirteet. Asetuksessa täsmennetään, että hallintoneuvostoon kuuluu sen suorittaessa hallintotehtäviään yksi edustaja jokaisesta eri järjestelmiin osallistuvasta jäsenvaltiosta ja Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen sekä Eurodacia koskeviin toimenpiteisiin osallistuvasta EU:n ulkopuolisesta valtiosta. Lisäksi hallintoneuvostossa on kaksi komission edustajaa. EU:n ulkopuolisilla valtioilla ei kuitenkaan ole äänioikeutta. Päätöksessä puolestaan otetaan huomioon järjestelmien monipilariset elementit ja osoitetaan virastolle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla tehtävät, jotka liittyvät SIS II:n ja VIS:n operatiiviseen hallinnointiin.

Tämä lainsäädäntöpaketti käsittää seuraavat ehdotukset:

(1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta

(2) Neuvoston päätös SIS II- ja VIS-järjestelmien operatiiviseen hallinnointiin liittyvien tehtävien osoittamisesta asetuksella XX perustetulle virastolle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla.

3.3. Rahoitusvaikutukset

SIS II-, VIS- ja Eurodac-järjestelmien pitkän aikavälin operatiivisen hallinnoinnin valmistelu- ja käynnistysvaiheen kustannukset olisivat vuosina 2010–2013 arviolta 113 miljoonaa euroa. Tämä määrä sisältyy vuosien 2007–2013 rahoituskehykseen. Yhteenveto toiminta- ja hallintomenoista esitetään rahoitusselvityksessä, joka on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta annetun asetusehdotuksen liitteenä. Rahoitusselvitys perustuu lähinnä vuoden 2007 vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittuihin arvioihin ja numerotietoihin. Lisäksi rahoitusselvitys perustuu olettamukseen, että ehdotus hyväksytään vuonna 2010, niin että virasto voitaisiin perustaa oikeudellisesti vuonna 2011. Näin se voisi aloittaa täysimittaisen toiminnan vuonna 2012, jolloin sille siirtyisivät kaikki SIS II-, VIS- ja Eurodac-järjestelmien ja muiden laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiiviseen hallinnointiin liittyvät tehtävät.

Viraston menoarvio kattaa sekä toiminta- että hallintomenot, jotka ovat tarpeen SIS II-, VIS- ja Eurodac-järjestelmien operatiivisen hallinnoinnin varmistamiseksi. Kokonaismäärään sisältyvät myös henkilöstö- ja koulutusmenot. Tämänhetkisten kaavailujen mukaan virastossa olisi 120 työntekijää. Sen sijaan viraston talousarvioon eivät sisälly kustannukset, jotka aiheutuvat kolmen järjestelmän liittämisestä s-TESTA-verkkoon. Ehdotuksen mukaan komissio olisi edelleen vastuussa kaikista viestintäinfrastruktuuriin liittyvistä sopimus- ja talousarviovaikutuksista. Kolmen järjestelmän liittämisestä aiheutuisi vuositasolla noin 16,5 miljoonan euron kustannukset, jotka katettaisiin yhteisön talousarviosta. Lisäksi on varattu resursseja, joiden avulla virastolle hankittaisiin uusi sijaintipaikka, johon voitaisiin sijoittaa myös varsinaiset järjestelmät.

Verrattuna nykytilanteeseen, jossa järjestelmiä kehitetään ja hallinnoidaan erillään, yhteinen hallintorakenne loisi pitkällä tähtäimellä synergiaetuja ja kustannustehokkuutta sen jälkeen kun tarvittavat alkuinvestoinnit on tehty.