EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2008/0078(CNS)

27.8.2008

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets forordning om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)
(KOM(2008)0197 – C6-0189/2008 – 2008/0078(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Carlos Coelho

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med ***fede typer og kursiv***. Når der er tale om en ændringsretsakt, markeres tekstdele, der er overtaget uændret fra en eksisterende bestemmelse, som Parlamentet ønsker at ændre, men som Kommissionen ikke har ændret, med **fede typer**. Hvis der udelades tekst i sådanne passager, indsættes [...]. *Kursivering uden fede* typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene, som vedrører elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 11

DA

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets forordning om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)
(KOM(2008)0197 – C6-0189/2008 – 2008/0078(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Kommissionens forslag til Rådet (KOM(2008)0197),

– der henviser til EF-traktatens artikel 66, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6-0189/2008),

– der henviser til forretningsordenens artikel 51,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Budgetudvalget (A6-0000/2008),

1. godkender Kommissionens forslag som ændret;

2. opfordrer Kommissionen til at ændre sit forslag i overensstemmelse hermed, jf. EF-traktatens artikel 250, stk. 2;

3. opfordrer Rådet til at underrette Parlamentet, hvis det ikke agter at følge den tekst, Parlamentet har godkendt;

4. anmoder Rådet om fornyet høring, hvis det agter at ændre Kommissionens forslag i væsentlig grad;

5. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen.

Ændringsforslag 1

Forslag til forordning
Titel

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
RÅDETS FORORDNING	RÅDETS FORORDNING
om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)	om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) ***og om ændring af Rådets forordning (EF)***

nr. 2424/2001

Or. en

Begrundelse

Det er nødvendigt at have et mandat til at kunne udvikle SIS II indtil SIS II's driftsstart. Dette mandat skal gøre det muligt at udføre alle opgaver, der er defineret som forudsætninger i SIS II-retsinstrumenterne, herunder forberedelse af driftsstarten.

Ændringsforslag 2

Forslag til forordning
Artikel 1 - stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
Denne forordning fastlægger opgave- og ansvarsfordelingen for overgangen fra SIS 1+ til SIS II, herunder ***den endelige*** testning ***af SIS II***.	***1.*** Denne forordning fastlægger opgave- og ansvarsfordelingen for overgangen fra SIS 1+ til SIS II, herunder ***al den nødvendige*** testning***, og skærper krav og procedurer væsentligt***.

Or. en

Ændringsforslag 3

Forslag til forordning
Artikel 1 - stk. 1 a (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	1a. Denne forordning forlænger også gyldigheden af forordning (EF) nr. 2424/2001 af 6. december 2001 om udviklingen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II).

Or. en

Begrundelse

Det er nødvendigt at have et mandat til at kunne udvikle SIS II indtil SIS II's driftsstart. Dette mandat skal gøre det muligt at udføre alle opgaver, der er defineret som forudsætninger i SIS

II-retsinstrumenterne, herunder forberedelse af driftsstarten.

Ændringsforslag 4

Forslag til forordning
Artikel 1 – stk. 1 b (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	1b. SIS II er et fælles integreret system, hvis driftsstart er afhængig af en klar fastlæggelse af de beføjelser og opgaver, der skal varetages af enten Kommissionen eller medlemsstaterne i overensstemmelse med deres ansvar for testning og migration.

Or. en

Begrundelse

Det er Kommissionens og medlemsstaternes ansvar, at SIS II bliver gennemført fuldt ud. Inden SIS II sættes i drift, skal Kommissionen erklære, at "der med tilfredsstillende resultat er gennemført en samlet test af SIS II udført af Kommissionen i fællesskab med medlemsstaterne" som fastsat i artikel 55, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006.

Ændringsforslag 5

Forslag til forordning
Artikel 1 – afsnit 1 c (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	1c. Kommissionens ansvar som projektleder og diverse kontrahenters arbejde er først afsluttet, når systemet er blevet leveret og er klart til at gå i drift nøjagtigt på de betingelser, der er fastlagt i kontrakten.

Or. en

Begrundelse

Projektledelsen er hidtil blevet varetaget af Kommissionen, ligesom det er tilfældet med forvaltningen af forbindelserne med kontrahenten. Kontrahenten er blevet betalt for at levere et system, der fungerer perfekt.

Ændringsforslag 6

Forslag til forordning
Artikel 2 – litra e a (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	(ea) "samlet testning", den testning, der henvises til i artikel 55, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006[1] om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)
	[1] EFT L 381 af 28.12.2006, s. 4.

Or. en

Begrundelse

Formålet med Kommissionens forslag er ikke kun at fastlægge de retlige rammer for migrationen, men også for en samlet testning, der kan bevise, at SIS II har en ydeevne, der mindst svarer til, hvad der er opnået med SIS 1+. Endvidere er det hensigten, at forslaget skal regulere testningen af udvekslingen af supplerende oplysninger.

Ændringsforslag 7

Forslag til forordning
Artikel 2 – litra e b (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	(eb) "testning af supplerende oplysninger", funktionstestning mellem Sirenekontorerne med det formål at teste udvekslingen af supplerende oplysninger.

Or. en

Begrundelse

Formålet med Kommissionens forslag er ikke kun at fastlægge de retlige rammer for migrationen, men også for den samlede testning, der skal bevise, at SIS II har en ydeevne, der mindst svarer til, hvad der er opnået med SIS 1+. Endvidere er det hensigten, at forslaget skal regulere testningen af udvekslingen af supplerende oplysninger.

Ændringsforslag 8

Forslag til forordning
Artikel 6 – stk. 2

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
2. Overgangen udføres i overensstemmelse med en tidsplan, der fastlægges af medlemsstaterne forsamlet i Rådet.	2. Overgangen udføres i overensstemmelse med en tidsplan, der fastlægges ***i forvejen*** af medlemsstaterne forsamlet i Rådet***, og afsluttes således, at SIS II's tekniske driftsstart kan finde sted senest den 30. september 2009***.

Or. en

Begrundelse

Denne tidsplan er blevet forelagt og godkendt af Rådet på RIA-rådsmødet den 6. juni 2008.

Ændringsforslag 9

Forslag til forordning
Artikel 7 – stk. 2

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
2. Medlemsstaterne vedligeholder, og videreudvikler om nødvendigt, deres N.SIS II.	2. Medlemsstaterne vedligeholder, og videreudvikler om nødvendigt, deres N.SIS II***, men kun hvad angår korrigering af mulige fejl i gennemførelsen af N-SIS II***.

Or. en

Begrundelse

SIS II rummer flere funktioner og nye advarselstyper i forhold til SIS I. Derfor bør visse nye data, der lagres af en medlemsstat i SIS II, ikke lagres i SIS I. Konverteren, der gør det muligt

for C-SIS at kommunikere med C.SIS II, skal sikre, at dataene i SIS I og SIS II er kompatible. Det er derfor vigtigt at præcisere, at eventuelle fejl vedrørende datakompatibiliteten mellem SIS I og SIS II skal rettes via konverteren, der stilles til rådighed af Kommissionen.

BEGRUNDELSE

Baggrund

Schengeninformationssystemet (SIS) er det centrale redskab til gennemførelse af Schengen-principperne og betragtes med rette som rygraden i et "grænseløst" Europa og i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Siden systemet blev indført, er dets opgaver blevet væsentligt ændret. Da SIS blev skabt, var det eneste formål med det, at det skulle kompensere for åbningen af grænserne. SIS har imidlertid vist sig at være et nyttigt og effektivt redskab, og det er derfor siden hen blevet besluttet at udbygge dets potentiale, navnlig inden for rammerne af politisamarbejdet.

Schengeninformationssystemet består af en stor database (faktisk den største fælles europæiske database med et totalt datavolumen – i december 2007 – på 22.450.781, hvoraf 1.142.988 vedrører personer), som opererer med et fælles informationssystem, der sætter de relevante myndigheder i medlemsstaterne til at samarbejde og udveksle information, hvilket er væsentligt for skabelsen af et område uden kontrol ved de indre grænser.

Systemet indeholder oplysninger om personer og genstande, som kan anvendes af de relevante myndigheder navnlig i forbindelse med politi- og retssamarbejdet om straffesager samt i forbindelse med personkontrol ved de ydre grænser eller på nationalt område og ved udstedelse af visa og opholdstilladelser.

Beslutningen om at skabe en anden generation af Schengeninformationssystemet skyldtes, at der var behov for at få indarbejdet nye data (navnlig indførelse af biometriske data), nye varslingstyper (f.eks. indførelsen af den europæiske arrestordre) og nye funktioner i systemet (for at styrke sikkerheden og effektivisere anvendelsen af data, f.eks. gennem sammenkobling af varslinger) og for at udvide de nationale myndigheders og EU-myndighedernes adgang til varslinger samt for at gøre det muligt at integrere de nye medlemsstater, eftersom det centrale system (C-SIS) ikke kunne forbinde mere end 18 lande.

Den 6. december 2001 fik Kommissionen mandat til at udvikle et nyt system, som skulle være driftsklart i marts 2007. Efter flere forsinkelser blev der opstillet en ny tidsplan, hvorefter SIS II skulle være driftsklar den 17. december 2008 (på nøjagtigt det tidspunkt, hvor Kommissionens nuværende mandat udløber).

I mellemtiden blev der i 2006 udviklet en ny, ajourført udgave af SIS (SIS I+R) til afløsning af C-SIS Machines, som var mere tidssvarende i kommunikationsmæssig henseende, og som gav mulighed for at tilkoble nye lande.

Som følge af den store utilfredshed blandt de nye medlemsstater, som i overensstemmelse med, hvad der var blevet lovet, ønskede at blive tilsluttet SIS endnu i 2007, besluttede den portugisiske regering at forelægge et forslag om en midlertidig teknisk løsning – det såkaldte SISone4all.

Dette system er nu i fuld drift og har gjort det muligt at tilkoble ni af de nye medlemsstater til SIS. I det udvidede Schengen-område er det imidlertid blevet endnu mere nødvendigt med strengere krav til sikkerheden.
En forudsætning herfor er, at den næste generation af det tekniske netværk, der omtales som SIS II, kommer i drift.

Oprettelse af SIS II

I 2006 nåede Rådet og Europa-Parlamentet til enighed om oprettelse, drift og brug af SIS II under den fælles beslutningsprocedure og efter en enkelt behandling for at undgå yderligere forsinkelser. For disse instrumenter gælder det, at de først finder anvendelse på de medlemsstater, der deltager i SIS 1+, fra datoer, der fastsættes af Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed blandt de medlemmer, der repræsenterer regeringerne for de medlemsstater, der deltager i SIS 1+ (jf. artikel 55, stk. 2, i forordning nr. 1987/2006).

Inden dette kan ske og systemet komme i drift, skal det testes fuldt ud, så det kan vurderes, om SIS II fungerer i overensstemmelse med de tekniske og funktionelle krav, der er fastlagt i SIS II-retsinstrumenterne, og med de ikke-funktionelle krav til f.eks. robusthed, tilgængelighed og ydeevne.

Først når alle test af SIS II er gennemført med tilfredsstillende resultat, kan vi gå videre til næste skridt: SIS I+-brugernes migration til SIS II, som bør finde sted på samme dag for alle medlemsstater.

Det foreliggende forslag: migration

Europa-Parlamentet er blevet anmodet om at afgive udtalelse om de to instrumenter, der skal fastlægge de retlige rammer for denne migration.

Det foreliggende forslag til Rådets forordning har til formål at regulere overgangen fra det nuværende Schengeninformationssystem (SIS I+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II).
Forslaget tager højde for behovet for en ændring i migrationsstrategien. Den oprindelige plan gik ud på, at 15 medlemsstater (antallet på daværende tidspunkt) skulle migrere til det nye system i en proces, som skulle vare ca. otte timer.

I mellemtiden er antallet af medlemsstater steget til 25[1], hvilket gør denne overgangsproces meget mere omfattende og vanskelig og stiller krav om mere tid til at loade netværket. Risikoen blev for høj, i og med at den direkte konsekvens for en medlemsstat af en mislykket migration i forbindelse med den fælles overgang til det nye system ville være, at den øjeblikkeligt måtte genindføre sine grænser (fordi den ikke længere ville have adgang til SIS). For at undgå denne risiko var det nødvendigt at skabe en form for back-up-løsning, så det var muligt at skifte tilbage til SIS 1+, hvis det blev nødvendigt.

[1] Følgende medlemsstater deltager i SIS II: de 15 gamle medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige og Irland plus ni nye medlemsstater (de 10 nye fra 2004-udvidelsen minus Cypern) plus Norge, Island og Schweiz.

For at mindske risikoen for driftsafbrydelser under migrationen vil en midlertidig teknisk arkitektur for driften af SIS 1+ gøre det muligt for SIS 1+ og visse tekniske komponenter af arkitekturen for SIS II at fungere sideløbende i en meget begrænset overgangsperiode.

Derudover vil der også blive stillet et teknisk redskab – en "konverter" – til rådighed, som kan muliggøre en vellykket konvertering og synkronisering af data mellem SIS 1+ og SIS II, som kan anvendes i en meget begrænset periode. Konverteren forbinder det centrale system i SIS 1+ med det centrale system i SIS II og sætter dem i stand til at behandle de samme oplysninger og sikrer, at de medlemsstater, der allerede er blevet tilkoblet SIS II på tilfredsstillende vis, forbliver på samme niveau som de medlemsstater, som stadig er tilkoblet SIS 1+. For at sikre, at denne midlertidige tekniske arkitektur kan fungere, er der blevet tilføjet en ny funktion, som ikke indgik i den første kontrakt – "reverse mode".

Det foreliggende forslag fastlægger ikke kun de retlige rammer for overgangen, men regulerer også den samlede testning, der bl.a. skal bevise, at SIS II har en ydeevne, der mindst svarer til SIS 1+. Endvidere er det hensigten, at forslaget skal regulere testningen af udvekslingen af supplerende oplysninger.

Udvikling og testfase

Betingelserne i artikel 55, stk. 2, i forordning nr. 1987/6000 skal være opfyldt (herunder at Europa-Parlamentet skal være orienteret om alle resultater), før overførslen af data kan finde sted, i en enkelt migrationsmanøvre. Det drejer sig om følgende fire betingelser:

- de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger skal være vedtaget,
- medlemsstaterne skal have meddelt, at de har truffet de nødvendige tekniske og retlige foranstaltninger,
- der skal være gennemført en samlet test med tilfredsstillende resultat,
- der skal være truffet de nødvendige tekniske foranstaltninger med henblik på tilkobling af de nationale systemer til det centrale system.

SIS II's driftsstart markerer afslutningen på udviklingsfasen og er det tidspunkt, hvorfra retsgrundlaget for SIS II finder anvendelse. Ifølge dette ræsonnement vil migrationsfasen således være den sidste opgave under udviklingsmandatet for SIS II.

Efter en henvendelse fra Europa-Parlamentets ordfører oplyste næstformand Barrot i en skrivelse af 13. juni 2008, at testfasen allerede er påbegyndt, og beskrev de 12 forskellige faser inden SIS II's driftsstart, som er planlagt til den 30. september 2009.

Mandat

Det er nødvendigt med et mandat for at kunne videreudvikle SIS II frem til SIS II's driftsstart.

Dette mandat skal gøre det muligt at udføre alle opgaver, der er defineret som forudsætninger i SIS II-retsinstrumenterne, herunder forberedelse af driftsstarten. Heri indgår rettelse af alle fejl, der identificeres i testfasen, og tilvejebringelse af alle de nødvendige forudsætninger såsom testplatforme og ressourcer. Gennemførelsen af testene kan først betragtes som

tilfredsstillende, når der ikke identificeres nogen blokeringer eller større fejl.

Projektledelsen er hidtil blevet varetaget af Kommissionen, ligesom det er tilfældet med forvaltningen af forbindelserne med kontrahenten. Hvis Kommissionen afslutter sit mandat inden driftsstarten, bør forbindelserne med kontrahenten også afsluttes. Kontrahenten er imidlertid blevet betalt for at levere et system, der fungerer perfekt. Hvordan kan kontrahentens kontrakt afsluttes, inden vi ved, om systemet fungerer tilfredsstillende, og om eventuelle problemer og fejl (som utvivlsomt stadig vil dukke op) er løst inden for rammerne af kontrakten? Hvordan kan denne kontrakt slutte i december 2008, hvis det kun er 15 og ikke alle medlemsstater, der testes? Kan der gives en garanti for, at systemets ydeevne er den samme, når der kommer yderligere 10 medlemsstater til?

Forventes det, at der for denne nye fase skal findes en ny kontrahent, og at der skal opbygges et nyt arbejdsmiljø inden for Rådets strukturer til at forsætte arbejdet og testene, inden systemet sættes i drift (det, som er blevet bestilt hos den tidligere kontrahent, og som denne har modtaget betaling for)? Er det i givet fald nødvendigt med en ny tidsplan for at tage hensyn til alle disse nye opgaver, som der ikke tidligere er taget højde for?