EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2008/0077(CNS)

28.7.2008

*****

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een besluit van de Raad over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)
(COM(2008)0196 – C6-0188/2008 – 2008/0077(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Carlos Coelho

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. Bij wijzigingsbesluiten worden in amendementen van het Parlement op een niet door de Commissie gewijzigde bepaling de uit het basisbesluit overgenomen tekstdelen in **vet** gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven : [...].
De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT ..... **Error! Bookmark not defined.**

TOELICHTING ..... **Error! Bookmark not defined.**

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een besluit van de Raad over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)
(COM(2008)0196 – C6-0188/2008 – 2008/0077(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel van de Commissie en de Raad (COM(2008)0196),

– gelet op de artikelen 30, lid 1, onder (a)(b), 31, lid 1, onder (a)(b) en 34, lid 2, onder (c) van het EU-Verdrag,

– gelet op artikel 39, lid 1, van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0188/2008),

– gelet op de artikelen 93 en 51 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Begrotingscommissie (A6-0000/2008),

1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;

2. verzoekt de Commissie haar voorstel krachtens artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag dienovereenkomstig te wijzigen;

3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;

4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie;

5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Amendement 1

Voorstel voor een besluit
Titel

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
BESLUIT VAN DE RAAD	BESLUIT VAN DE RAAD
over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).	over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) ***en tot wijziging van besluit van de Raad 2001/886/JBZ***

Or. en

Motivering

Het is noodzakelijk een ontwikkelingsmandaat voor SIS II te hebben tot de start van de operationele fase van SIS II, het moment waarop dit "live" gaat. Met dit mandaat moet het mogelijk zijn alle taken uit te voeren die in de rechtsinstrumenten van SIS II als voorwaarden vooraf zijn omschreven, waaronder de voorbereiding van de start van de operationele fase.

Amendement 2

Voorstel voor een besluit
Artikel 1 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
Dit besluit verdeelt de taken en verantwoordelijkheden voor de migratie van SIS 1+ naar SIS II, met inbegrip van ***de definitieve SIS II***-testen.	***1.*** Dit besluit verdeelt de taken en verantwoordelijkheden voor de migratie van SIS 1+ naar SIS II, met inbegrip van ***alle noodzakelijke*** testen***, met een duidelijke vermelding van de opeenvolgende vereisten en noodzakelijke procedures***.

Or. en

Amendement 3

Voorstel voor een besluit
Artikel 1 – lid 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	1 bis. Met dit besluit wordt tevens de geldigheidsduur verlengd van Besluit 2001/886/JBZ[1] van de Raad van 6 december 2001 betreffende de ontwikkeling van een Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

[1] PB L 328 van 13.12.2001, blz.. 1.

Or. en

Motivering

Het is noodzakelijk een ontwikkelingsmandaat voor SIS II te hebben tot de start van de operationele fase van dit systeem, het moment waarop dit "live" gaat. Met dit mandaat moet het mogelijk zijn alle taken uit te voeren die in de rechtsinstrumenten van SIS II als voorwaarden vooraf zijn omschreven, waaronder de voorbereiding van de start van de operationele fase.

Amendement 4

Voorstel voor een besluit
Artikel 1 – lid 1 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	1 ter. SIS II is één enkel geïntegreerd systeem dat om van start te kunnen gaan een heldere definitie nodig heeft van de bevoegdheden en taken die ofwel aan de Commissie ofwel aan de lidstaten toevallen, overeenkomstig hun respectieve verantwoordelijkheden voor het testen en de migratie.

Or. en

Motivering

Het is aan de Europese Commissie en de lidstaten ervoor te zorgen dat SIS II in alle opzichten ten uitvoer wordt gelegd. Voordat SIS II "live" gaat functioneren moet de Commissie verklaren dat "SIS II met succes een integrale test heeft doorstaan, die door de Commissie samen met de lidstaten wordt uitgevoerd", zoals vermeld in artikel 71, lid 3, onder c) van Besluit van de Raad 2007/533/JBZ van 12 juni 2007.

Amendement 5

Voorstel voor een besluit
Artikel 1 – lid 1 quater (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	1 quater. Aan de verantwoordelijkheid van de Commissie als projectbeheerder en de werkzaamheden van alle contractanten komt pas een einde nadat het systeem is afgeleverd en klaar om daadwerkelijk te gaan functioneren overeenkomstig de exacte in het contract vastgelegde voorwaarden.

Or. en

Motivering

Tot nu toe berustte het projectbeheer, evenals het onderhouden van de contacten met de contractant, bij de Commissie. Deze contractant werd betaald om een perfect functionerend systeem af te leveren.

Amendement 6

Voorstel voor een besluit
Artikel 2 – letter e bis) (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	e bis) "integrale test": de test als bedoeld in artikel 71, lid 3, onder c), van Besluit van de Raad 2007/533/JBZ van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)[1];

[1] *PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63.*

Or. en

Motivering

Doel van het Commissievoorstel is niet alleen het rechtskader te scheppen voor de migratie, maar ook voor de integrale test die met name moet aantonen dat het prestatieniveau van SIS II ten minste gelijk is aan dat van SIS 1+. Daarnaast beoogt het voorstel de test betreffende de uitwisseling van aanvullende informatie te regelen.

Amendement 7

Voorstel voor een besluit
Artikel 2 – letter e ter) (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
	e ter) "test betreffende aanvullende informatie": de functionele tests van de Sirene-bureaus, die ten doel hebben de onderlinge uitwisseling van aanvullende informatie te evalueren.

Or. en

Motivering

Doel van het Commissievoorstel is niet alleen het rechtskader te scheppen voor de migratie, maar ook voor de integrale test die met name moet aantonen dat het prestatieniveau van SIS II ten minste gelijk is aan dat van SIS 1+. Daarnaast beoogt het voorstel de test betreffende de uitwisseling van aanvullende informatie te regelen.

Amendement 8

Voorstel voor een besluit
Artikel 6 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. De migratie verloopt volgens ***een*** schema dat door de lidstaten, in het kader van de Raad, is opgesteld.	2. De migratie verloopt volgens ***het*** schema dat ***reeds*** door de lidstaten, in het kader van de Raad, reeds is opgesteld ***en dient zodanig te worden voltooid dat de technische start van SIS II vóór 30***

september 2009 kan plaatsvinden.

Or. en

Motivering

Dit tijdschema is op voorstel van de Europese Commissie aan de Raad voorgelegd en op de JBZ-Raad van 6 juni 2008 goedgekeurd.

Amendement 9

Voorstel voor een besluit
Artikel 7 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst	*Amendement*
2. De lidstaten zorgen voor het onderhoud en de eventuele verdere ontwikkeling van hun N.SIS II.	2. De lidstaten zorgen voor het onderhoud en de eventuele verdere ontwikkeling van hun N.SIS II ***voorzover het de correctie van eventuele storingen bij de uitvoering van de respectieve N.SIS II betreft***.

Or. en

Motivering

SIS II beschikt in vergelijking met SIS 1 over meer functionele elementen en nieuwe soorten waarschuwingssystemen. Daardoor kan het voorkomen dat nieuwe gegevens die door een lidstaat in SIS II worden opgeslagen, niet in SIS terechtkomen. De converter, die ervoor zorgt dat de C-SIS kan communiceren met C.SIS II, moet waarborgen dat de gegevens in SIS I en SIS II compatibel zijn. Daarom is het van belang duidelijk te maken dat eventuele storingen in verband met de compatibiliteit van de gegevens tussen SIS I en SIS II onder de bevoegdheid van de Commissie via de converter moeten worden gecorrigeerd.

TOELICHTING

Het Schengen Informatie Systeem (SIS) is het voornaamste instrument voor de toepassing van de Schengen-beginselen en het wordt terecht beschouwd als de ruggengraat van een Europa zonder grenzen en van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Sinds de invoering van dit systeem is de doelstelling ervan geleidelijk aan gewijzigd. Toen het SIS werd gecreëerd, was het in feite slechts bedoeld als een stelsel waarmee het openen van de grenzen moest worden gecompenseerd. Daarna, vooral omdat het SIS een nuttig en efficiënt werktuig bleek, werd besloten zijn potentieel zo veel mogelijk te benutten, voornamelijk in het kader van de politiële samenwerking.

Het Schengen Informatie Systeem is een grootschalige gegevensbank; om precies te zijn: de grootste gemeenschappelijke Europese gegevensbank met in december 2007 een totale gegevensomvang van 22 450 781, waarvan 1 142 988 gegevens verband met personen houden. Het functioneert met een gezamenlijk informatiesysteem waarmee de betrokken autoriteiten van de lidstaten kunnen samenwerken en gegevens kunnen uitwisselen – essentieel om aan de interne grenzen een ruimte zonder controles te realiseren.

Het systeem bevat informatie over individuele personen en onderwerpen waarvan de desbetreffende autoriteiten gebruik kunnen maken, vooral in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, maar ook voor het controleren van personen aan de externe grenzen of op het nationale grondgebied en voor de afgifte van visa en verblijfsvergunningen.

Het besluit tot instelling van een tweede generatie van het SIS was het gevolg van het inzicht dat nieuwe gegevens (met name de invoering van biometrische gegevens), nieuwe soorten waarschuwingssystemen (zoals de invoering van het Europees Arrestatiebevel) en nieuwe functies in het systeem geïntegreerd moesten worden. Dit zou moeten leiden tot meer veiligheid en een efficiënter gegevensgebruik, bij voorbeeld door het koppelen van waarschuwingssystemen. Bovendien zouden ook de autoriteiten op nationaal of EU-niveau toegang moeten krijgen tot de waarschuwingssystemen en moest een antwoord worden gevonden op de noodzaak de nieuwe lidstaten in het systeem te integreren, aangezien aan het centrale systeem (C-SIS) niet meer dan 18 landen kunnen worden aangesloten.

Op 6 december 2001 kreeg de Commissie opdracht het nieuwe systeem te ontwikkelen, dat volgens plan in maart 2007 operationeel zou moeten worden. Als gevolg van diverse vertragingen werd een nieuw tijdschema aangekondigd, dat inhield dat SIS II vóór 17 december 2008 operationeel zou worden (exact dezelfde datum als waarop het bestaande mandaat van de Commissie afloopt).

Inmiddels werd in 2006 een aangepaste versie van het SIS (SIS I+R) ontwikkeld, die in de plaats zou komen van de C-SIS-apparatuur , welke in communicatie-opzicht een actuelere technische oplossing biedt en die ook in de mogelijkheid voorziet nieuwe landen op het systeem aan te sluiten.

Aangezien er bij de nieuwe lidstaten grote teleurstelling was over de gang van zaken en omdat

deze, zoals toegezegd was, nog in 2007 op het SIS aangesloten wilden worden, besloot de Portugese regering een voorstel in te dienen dat een technische overgangsoplossing zou kunnen bieden – het zogenoemde SISone4ALL.

Dit systeem is nu volledig operationeel en het heeft de mogelijkheid geschapen negen van de nieuwe lidstaten op het SIS aan te sluiten. Toch is een versterking van de beveiliging in het thans ontstane uitgebreide Schengen-gebied belangrijker en urgenter dan ooit geworden.

Dit is alleen te bereiken als de volgende generatie van het systeem, bekend als SIS II, in werking treedt.

Invoering van SIS II

Over de voorwaarden voor de invoering, werking en het gebruik van SIS II werd in 2006 tussen de Raad en het Europees Parlement overeenstemming bereikt volgens de medebeslissingsprocedure in eerste lezing – om eventuele bijkomende vertraging te voorkomen. Daarbij is overeengekomen dat deze instrumenten voor de aan SIS 1+ deelnemende lidstaten van toepassing zijn vanaf een datum die door de Raad met eenparigheid van de stemmen van de leden die de regeringen van de aan SIS 1+ deelnemende lidstaten vertegenwoordigen moet worden vastgesteld (conform artikel 55, lid 2 van Verordening 1987/2006).

Voordat dit kan gebeuren en het systeem in werking treedt moet het volledig worden getest om na te gaan of SIS II kan functioneren overeenkomstig de technische en functionele vereisten die in de rechtsinstrumenten inzake SIS II zijn opgenomen en overeenkomstig de overige vereisten op het gebied van robuustheid, reactievermogen en prestaties.

Pas na een geslaagde afronding van alle SIS II-tests kan de volgende stap worden gezet: de migratie van de gebruikers van SIS I+ naar de SIS II-omgeving, waarbij de overschakeling voor alle lidstaten op dezelfde datum in één keer moet plaatsvinden.

Huidige voorstellen: migratie

Het Europees Parlement is om advies gevraagd inzake de twee instrumenten waarmee het rechtskader voor de migratie moet worden geschapen.

Doel van het voorstel voor een besluit van de Raad is de migratie te regelen van het huidige Schengen Informatie Systeem (SIS I+) naar het Schengen Informatie Systeem van de tweede generatie (SIS II). Het voorstel is noodzakelijk geworden wegens een verandering van de migratiestrategie. Oorspronkelijk was het plan 15 lidstaten (destijds het volledige aantal) te laten migreren in een acht uur durende procedure.

Inmiddels is het aantal lidstaten tot 25 gegroeid[1], waardoor de migratieprocedure veel ingewikkelder, moeilijker en tijdrovender met het oog op het laden van het netwerk werd. Het risico werd te groot : als de migratie bij één lidstaat tijdens de gemeenschappelijke

[1] De lidstaten van SIS II zijn de volgende: de 15 oude EU-lidstaten – met uitzondering van het VK en Ierland – plus 9 nieuwe lidstaten (de 10 nieuwe van de uitbreiding van 2004 minus Cyprus), plus Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

overschakeling niet zou lukken, zou dit land als rechtstreekse consequentie onmiddellijk zijn grenzen moeten "herinvoeren" omdat het SIS vanaf dat moment onbereikbaar zou zijn. Om dit te vermijden was een soort back-up-oplossing noodzakelijk om zonodig weer op SIS I+ terug te kunnen schakelen.

Om aldus het risico van systeemuitval bij de migratie te voorkomen, komt er een tijdelijke technische architectuur voor de verrichtingen van SIS 1+, zodat SIS 1+ en bepaalde technische onderdelen van de architectuur van SIS II gedurende een - zeer kort te houden - overgangsperiode tegelijkertijd kunnen worden gebruikt.

Bovendien komt er ook een technisch instrument (een "converter") voor de omzetting en synchronisatie van gegevens tussen SIS I+ en SIS II die gedurende zeer korte tijd zal worden gebruikt. De converter verbindt het centrale systeem van SIS I+ met het centrale systeem van SIS II, zodat beide dezelfde informatie kunnen verwerken en ervoor gezorgd wordt dat de lidstaten die al op SIS II zijn aangesloten op hetzelfde informatieniveau blijven als de andere landen die nog met SIS I+ werken. Om te waarborgen dat deze tussentijdse technische architectuur werkt is een nieuwe, niet in het oorspronkelijke contract opgenomen functie toegevoegd - de mogelijkheid terug te schakelen.

Doel van het huidige voorstel is niet alleen het rechtskader te scheppen voor de migratie, maar ook voor de integrale test, die met name moet aantonen dat het prestatieniveau van SIS II ten minste gelijk is aan dat van SIS I+. Daarnaast beoogt het voorstel de test betreffende de uitwisseling van aanvullende informatie te regelen.

Ontwikkelings- en testfase

Er dient te worden voldaan aan de voorwaarden zoals bedoeld in artikel 71 van Besluit van de Raad 2007/533/JBZ van 12 juni 2007. Ook dient het Europees Parlement van alle resultaten op de hoogte te worden gebracht en pas daarna kan de migratie van de gegevens in één migratieprocedure geschieden. Het gaat om de volgende vier voorwaarden:

- aanneming van de vereiste uitvoeringsmaatregelen;

- kennisgeving van de vereiste technische en wettelijke voorbereidingen door de lidstaten;

- succesvolle voltooiing van de integrale test;

- uitvoering van de noodzakelijke technische voorbereidingen om de nationale systemen aan te sluiten op het centrale systeem.

De start van het functioneren van SIS II betekent het einde van de ontwikkelingsfase en het begin van de toepassing van de rechtsgrondslag van SIS II. Deze logica volgend moet de migratiefase worden gezien als de laatste taak in het kader van het ontwikkelingsmandaat voor SIS II.

Naar aanleiding van een verzoek om informatie van de rapporteur van het Europees Parlement verklaarde ondervoorzitter Barrot bij schrijven van 13 juni 2008 dat de testfase al is ingegaan en beschreef hij de twaalf verschillende fases die tot de op 30 september 2009 geplande start van SIS II worden doorlopen.

Mandaat

Het is noodzakelijk een ontwikkelingsmandaat voor SIS II te hebben tot de start van de operationele fase van SIS II, het moment waarop dit "live" gaat.

Met dit mandaat moet het mogelijk zijn alle taken uit te voeren die in de rechtsinstrumenten van SIS II als voorwaarden vooraf zijn omschreven, waaronder de voorbereiding van de start van de operationele fase. Dit houdt in dat eventuele storingen die in de testfase worden ontdekt, worden opgeheven en dat alle noodzakelijke elementen zoals testplatforms en andere middelen ter beschikking worden gesteld. Alle tests mogen alleen als geslaagd worden beschouwd wanneer de systemen niet meer blokkeren of als er geen grote storingen meer ontdekt worden.

Tot nu toe berustte het projectbeheer, evenals het onderhouden van de contacten met de contractant, bij de Commissie. Als er een einde komt aan het mandaat van de Commissie vóór de "live"-fase, dan komt er ook een einde aan de betrekkingen met de contractant. Niettemin is deze betaald om een perfect functionerend systeem af te leveren. Hoe kan men dan ook aanvaarden dat dit contract afloopt voordat bekend is of het systeem volledig operationeel inzetbaar is en alle eventuele problemen en storingen, die stellig zullen optreden, nog steeds in het kader van dat contract worden opgelost? Hoe kan dit contract in december 2008 aflopen als slechts 15 en niet alle lidstaten getest worden? Kan worden gegarandeerd dat de prestaties van het systeem gelijk blijven als er nog tien lidstaten op aangesloten worden?

Naar verwachting zal voor deze nieuwe fase met een nieuwe ondernemer een overeenkomst moeten worden gesloten en er zal een nieuwe werkomgeving binnen de structuren van de Raad moeten komen ten behoeve van de werkzaamheden en het uitvoeren van de tests totdat het systeem operationeel is (hierbij is de vraag wat er inmiddels al besteld is en wat er aan de vorige contractant is betaald). Een andere vraag is of er bij dit scenario een nieuw tijdschema moet worden vastgesteld om rekening te houden met al deze nieuwe aspecten die oorspronkelijk niet waren voorzien.