EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

2008/0077(CNS)

28.7.2008

*

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om förslaget till rådets beslut om migration från Schengens informationssystem (SIS 1+) till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)
(KOM(2008)0196 – C6-0188/2008 – 2008/0077(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Carlos Coelho

Teckenförklaring

*	Samrådsförfarandet *majoritet av de avgivna rösterna*
**I	Samarbetsförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
**II	Samarbetsförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***	Samtyckesförfarandet *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
***I	Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
***II	Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***III	Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil***. I samband med ändringsakter ska de delar av en återgiven befintlig rättsakt som inte ändrats av kommissionen, men som parlamentet önskar ändra, markeras med **fet stil**. Eventuella strykningar ska i sådana fall markeras enligt följande: [...]. *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION 5

MOTIVERING 11

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till rådets beslut om migration från Schengens informationssystem (SIS 1+) till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)
(KOM(2008)0196 – C6-0188/2008 – 2008/0077(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av kommissionens förslag (KOM(2008)0196),

– med beaktande av artiklarna 30.1 a–b, 31.1 a–b och 34.2 c i EU-fördraget,

– med beaktande av artikel 39.1 i EU-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6-0188/2008),

– med beaktande av artiklarna 93 och 51 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från budgetutskottet (A6-.../2008).

1. Europaparlamentet godkänner kommissionens förslag såsom ändrat av parlamentet.

2. Kommissionen uppmanas att ändra sitt förslag i överensstämmelse härmed i enlighet med artikel 250.2 i EG-fördraget.

3. Rådet uppmanas att underrätta Europaparlamentet om rådet har för avsikt att avvika från den text som parlamentet har godkänt.

4. Rådet uppmanas att på nytt höra Europaparlamentet om rådet har för avsikt att väsentligt ändra förslaget.

5. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen parlamentets ståndpunkt.

Ändringsförslag 1

Förslag till beslut
Titeln

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
RÅDETS BESLUT	RÅDETS BESLUT
om migration från Schengens informationssystem (SIS 1+) till andra generationen av Schengens	om migration från Schengens informationssystem (SIS 1+) till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) ***och om***

informationssystem (SIS II) ***ändring av rådets beslut 2001/886/RIF***

Or. en

Motivering

Det är nödvändigt att ha ett utvecklingsmandat för SIS II fram till driftsstarten, när systemet verkligen börjar användas. Detta mandat måste göra det möjligt att utföra alla uppgifter som definierats som förutsättningar i SIS II-rättsakterna, inklusive förberedelserna inför driftsstarten.

Ändringsförslag 2

Förslag till beslut
Artikel 1

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
I detta beslut fastställs uppgifter och ansvarsområden med avseende på migrationen från SIS 1+ till SIS II, inklusive ***de slutliga SIS II-testerna***.	***1.*** I detta beslut fastställs uppgifter och ansvarsområden med avseende på migrationen från SIS 1+ till SIS II, inklusive ***samtliga nödvändiga tester, med exakt identifiering av ordningen avseende nödvändiga krav och förfaranden***.

Or. en

Ändringsförslag 3

Förslag till beslut
Artikel 1 – punkt 1a (ny)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	1a. Detta beslut förlänger också giltigheten för rådets beslut 2001/886/RIF[1] av den 6 december 2001 om utvecklingen av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).
	[1] EGT L 328, 13.12.2001, s. 1.

Or. en

Motivering

Det är nödvändigt att ha ett utvecklingsmandat för SIS II fram till driftsstarten, när systemet verkligen börjar användas. Detta mandat måste göra det möjligt att utföra alla uppgifter som definierats som förutsättningar i SIS II-rättsakterna, inklusive förberedelserna inför driftsstarten.

Ändringsförslag 4

Förslag till beslut
Artikel 1 – punkt 1b (ny)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	1b. SIS II är ett gemensamt integrerat system för vilket det inför driftsstarten behövs klart fastställda behörighetsområden och uppgifter som ska utföras antingen av kommissionen eller av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive ansvar för testning och migration.

Or. en

Motivering

Det är kommissionen och medlemsstaterna som ska se till att SIS II genomförs fullt ut. Innan SIS II tas i drift på riktigt måste kommissionen förklara ”att ett övergripande test av SIS II utarbetats [...] som skall genomföras av kommissionen tillsammans med medlemsstaterna” enligt artikel 71.3 c i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007.

Ändringsförslag 5

Förslag till beslut
Artikel 1 – punkt 1c (ny)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	1c. Kommissionens ansvar som projektledare och det arbete som uppdragstagaren ska utföra fastställs först efter det att systemet levererats och är klart att tas i drift, enligt de exakta bestämmelser som fastställts i avtalet.

Or. en

Motivering

Fram tills nu har kommissionen skött projektförvaltningen, liksom förbindelsen med uppdragstagaren, vilken har fått betalt för att leverera ett system som fungerar perfekt.

Ändringsförslag 6

Förslag till beslut
Artikel 2 – led ea (nytt)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	ea) övergripande test: det test som avses i artikel 71.3 c i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)[1].
	[1] EUT L 205, 7.8.2007, s. 63.

Or. en

Motivering

Syftet med kommissionens förslag är att fastställa den rättsliga ramen för övergången från SIS 1+ till SIS II, inklusive ett övergripande test, särskilt för att visa att SIS II har åtminstone samma kapacitet som SIS 1+. Vidare är syftet att reglera testet avseende utbytet av tilläggsinformation.

Ändringsförslag 7

Förslag till beslut
Artikel 2 – led eb (nytt)

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
	eb) test av kompletterande information: test för att bedöma Sirenebyråernas funktion, i syfte att testa deras inbördes utbyte av kompletterande information.

Or. en

Motivering

Syftet med kommissionens förslag är att fastställa den rättsliga ramen för övergången från SIS 1+ till SIS II, inklusive ett övergripande test, särskilt för att visa att SIS II har åtminstone samma kapacitet som SIS 1+. Vidare är syftet att reglera testet avseende utbytet av tilläggsinformation.

Ändringsförslag 8

Förslag till beslut
Artikel 6 – punkt 2

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
2. Migrationen ska följa ***en*** plan som ***fastställs*** av medlemsstaterna inom ramen för arbetet i rådet.	2. Migrationen ska följa ***den*** plan som ***redan fastställs*** av medlemsstaterna inom ramen för arbetet i rådet ***och vara slutförd den 30 september 2009 för att den tekniska driften av SIS II ska kunna inledas***.

Or. en

Motivering

Med utgångspunkt i ett förslag från Europeiska kommissionen har tidtabellen lagts fram och godkänts av rådet, under rådets sammanträde (rättsliga och inrikes frågor) den 6 juni 2008.

Ändringsförslag 9

Förslag till beslut
Artikel 7 – punkt 2

Kommissionens förslag	*Ändringsförslag*
2. Medlemsstaterna ska underhålla och, om nödvändigt, utveckla sina N.SIS II.	2. Medlemsstaterna ska underhålla och, om nödvändigt, utveckla sina N.SIS II***, men endast för att rätta till eventuella buggar i genomförandet av sina N.SIS II***.

Or. en

Motivering

SIS II har fler funktioner och nya varningstyper jämfört med dem som finns i SIS I. Därför kan det hända att vissa av de nya uppgifter som en medlemsstat lagrar i SIS II inte införs i SIS I. Konverteraren, som ska göra det möjligt för C-SIS att kommunicera med C.SIS II, bör se till att uppgifterna i SIS I och SIS II är kompatibla. Det är därför viktigt att klargöra att eventuella buggar som hänger samman med kompatibiliteten mellan SIS I och SIS II måste rättas till genom konverteraren, under kommissionens översyn.

MOTIVERING

Schengens informationssystem (SIS) är det centrala verktyget för att tillämpa Schengenprinciperna. I själva verket betraktas det med rätta som ryggraden i ett ”gränslöst” Europa samt för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Sedan systemet infördes har dess syfte successivt ändrats. När SIS först skapades var dess enda uppgift att vara en kompensationsåtgärd för öppnandet av gränserna. Eftersom SIS har visat sig vara ett användbart och effektivt verktyg har man beslutat att utöka dess potential, i synnerhet inom polissamarbetet.

Schengens informationssystem är en storskalig databas (i själva verket den största gemensamma europeiska databasen, med (i december 2007) totalt 22 450 781 uppgifter, varav 1 142 988 uppgifter som rör personer). Denna databas fungerar som ett gemensamt informationssystem som gör det möjligt för behöriga myndigheter i medlemsstaterna att samarbeta och utbyta information som är nödvändig för att upprätta ett område utan kontroller vid de inre gränserna.

Systemet innehåller uppgifter om personer och föremål, som kan användas av behöriga myndigheter, särskilt inom ramen för polissamarbete och brottmålssamarbete, samt när det gäller att kontrollera personer vid de yttre gränserna eller på nationellt territorium och för att utfärda visum och uppehållstillstånd.

Beslutet att skapa en andra generation av SIS hade sin grund i att nya uppgifter (nämligen införandet av biometriska uppgifter), nya varningstyper (t.ex. införandet av den europeiska arresteringsordern) och nya funktioner måste införas i systemet (för att öka säkerheten och effektivisera användningen av uppgifterna, t.ex. genom sammankoppling av varningar). Dessutom måste myndigheter på nationell nivå och EU-nivå ges ökad tillgång till varningar. Även de nya medlemsstaterna måste integreras, eftersom det centrala systemet (C-SIS) endast kunde koppla samman 18 länder.

Den 6 december 2001 fick kommissionen mandat att utveckla det nya systemet. Enligt planerna skulle operationerna inledas i mars 2007. På grund av ett flertal förseningar fastställdes en ny tidtabell. Det bestämdes att SIS II skulle tas i drift den 17 december 2008 (samtidigt som kommissionens nuvarande mandat löper ut).

En nyare version av SIS (SIS I+R) utvecklades 2006. Då ersattes utrustningen för C-SIS och nya kommunikationsmöjligheter infördes. Möjligheten att ansluta nya länder till systemet infördes.

Eftersom de nya medlemsstaterna var oerhört missnöjda med att de inte kunde anslutas till systemet 2007 såsom hade lovats, beslutade Portugals regering att lägga fram ett förslag som skulle kunna tjäna som en tillfällig teknisk lösning, det s.k. SISone4ALL.

Detta system fungerar nu till fullo, och nio av de nya medlemsstaterna har kunnat ansluta sig till SIS. I ett utvidgat Schengen har ökade säkerhetskrav dock blivit allt viktigare och brådskande.

Dessa krav kan endast tillfredsställas om nästa generationens system, som går under namnet SIS II, tas i drift.

Införandet av SIS II

Rådet och Europaparlamentet kom 2006 överens om bestämmelserna om inrättande, drift och användning av SIS II, enligt medbeslutandeförfarandet i första behandlingen för att inte bidra till fler förseningar. För dessa instrument gäller att de ska börja tillämpas på de medlemsstater som medverkar i SIS 1+ från om med det datum som fastställs av rådet, genom enhälligt beslut av de medlemmar som företräder regeringarna i de medlemsstater som medverkar i SIS 1+ (enligt artikel 71.2 i rådets beslut 2007/553/RIF).

För att detta ska kunna ske och SIS II tas i drift måste systemet först testas ytterst noga, så att man kan bedöma om SIS II respekterar och uppfyller alla tekniska och funktionsmässiga krav som fastställs i de olika SIS II-rättsakterna, samt om det fungerar i enlighet med andra nödvändiga krav vad gäller robusthet, svarskapacitet och allmän kapacitet.

Först efter det att samtliga SIS II-tester har gett goda resultat kan vi gå vidare till nästa steg: migrationen av SIS 1+-användare till SIS II-miljön, där migrationen bör ske samtidigt och i en enda fas i alla medlemsstater.

Nuvarande förslag: Migration

Europaparlamentet har ombetts yttra sig över de två instrumenten som ska utgöra den rättsliga ramen för migrationen.

Detta förslag till rådets beslut syftar till att reglera migrationen från Schengens informationssystem (SIS 1+), som nu gäller, till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). Det ämnar ta hänsyn till behovet av att ändra migrationsstrategin. Den ursprungliga planen var att migrera 15 medlemsstater (antalet medlemsstater på den tiden) på 8 timmar.

Nu har antalet medlemsstater stigit till 25[1], vilket gjort migrationen mer komplex och svårare, och det kommer att ta längre tid att överföra alla uppgifter till det nya nätverket. Risken för fel är ganska stor. Om något går snett för en medlemsstat under denna övergångsperiod kanske den inte klarar migrationen, vilket får den direkta följden att gränserna för medlemsstaten omedelbart återinförs (eftersom den inte längre skulle ha tillgång till SIS). För att förhindra sådana oförutsedda händelser har det varit nödvändigt att skapa ett slags säkerhetslösning för att kunna byta tillbaka till SIS 1+ vid behov.

En provisorisk teknisk struktur för driften av SIS 1+ ska göra det möjligt att driva SIS 1+ och vissa tekniska inslag i SIS II-strukturen parallellt under en övergångsperiod, som ska vara så kort som möjligt. Syftet är att minska risken för driftsstörningar.

[1] Medlemsstaterna i SIS II är följande: De 15 gamla medlemsstaterna, förutom Förenade kungariket och Irland, plus 9 nya medlemsstater (de 10 nya från utvidgningen 2004 minus Cypern) plus Norge och Island och Schweiz.

Utöver detta ska även ett tekniskt verktyg (en ”konverterare”) införas, som gör det möjligt att konvertera och synkronisera uppgifter mellan SIS 1+ och SIS II. Denna konverterare ska dock endast användas under mycket begränsad tid. Konverteraren kopplar samman centralsystemet för SIS 1+ med centralsystemet för SIS II. Båda systemen kan sålunda behandla samma uppgifter. Medlemsstater som redan har kopplats till SIS II är på samma nivå som de som fortfarande är kopplade till SIS 1+. För att den tillfälliga tekniska strukturen ska fungera har en ny funktion, som inte ingick i det första avtalet, lagts till – möjligheten att återgå till en tidigare version.

Syftet med detta förslag är att fastställa den rättsliga ramen för övergången från SIS 1+ till SIS II, inklusive ett övergripande test, särskilt för att visa att SIS II har åtminstone samma kapacitet som SIS 1+. Vidare är syftet att reglera genomförandet av tester avseende utbyte av tilläggsinformation.

Utvecklings- och testskedet

Villkoren i artikel 71 i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 bör uppfyllas (inklusive det faktum att Europaparlamentet bör informeras om samtliga resultat). Endast efter det bör migrationen av uppgifterna äga rum, samtidigt och i en enda fas. De fyra villkoren är följande:

– De nödvändiga genomförandeåtgärderna ska ha antagits.
– Medlemsstaterna bör ha anmält att de vidtagit de tekniska åtgärder och antagit den lagstiftning som behövs.
– Det övergripande testet bör ha lyckats väl.
– De nödvändiga tekniska förberedelserna för att ansluta de nationala systemen till det centrala systemet bör ha gjorts.

Driftsstarten för SIS II innebär slutet på utvecklingsfasen, och början på tillämpningen av den rättsliga grunden för SIS II. Analogt med den logiken innebär det att migrationsfasen bör komma sist under utvecklingsmandatet för SIS II.

På en begäran från Europaparlamentets föredragande svarade vice ordförande Barrot, med en skrivelse av den 13 juni 2008, att tester redan pågår. Han beskrev de 12 olika faserna tills SIS II tas i drift, det vill säga, den 30 september 2009.

Mandat

Det är nödvändigt att ha ett utvecklingsmandat för SIS II fram till den verkliga driftsstarten.

Detta mandat måste göra det möjligt att utföra alla uppgifter som definierats som förutsättningar i SIS II-rättsakterna, inklusive förberedelserna inför driftsstarten. Detta innebär att alla buggar som hittas under testerna måste rättas till och att alla nödvändiga förhandsvillkor, såsom testplattformar och resurser, måste uppfyllas. Testerna ska anses vara avslutade när det inte längre finns några blockeringar eller allvarligare buggar.

Fram tills nu har kommissionen skött projektförvaltningen, liksom förbindelsen med uppdragstagaren. Om kommissionens mandat upphör före driftsstarten bör också kontakterna

med uppdragstagaren upphöra. Uppdragstagaren har dock fått betalt för att leverera ett system som fungerar perfekt. Hur kan man acceptera att avtalet upphör innan vi vet om systemet är klart att tas i drift och om eventuella problem och buggar (som säkert kommer att dyka upp) har lösts inom ramen för avtalet? Hur kan detta avtal enbart vara giltigt till december 2008 om man endast kommer att testa 15 medlemsstater och inte alla? Kan garantier ges för att systemet fungerar lika väl om ytterligare 10 medlemsstater läggs till?

Förväntar man sig att man för denna nya fas måste hitta ett nytt företag som ska bli uppdragstagare, och bygga en ny arbetsmiljö inom rådets strukturer för att kunna fortsätta med arbetet och nödvändiga tester tills systemet är klart att tas i drift (något som man redan bett den förra uppdragstagaren göra och betalat för)? Innebär det alternativet i så fall att vi måste ha en ny tidsplan för att till fullo kunna beakta alla nya aspekter som man inte räknat med tidigare?