EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.6.2007
SEK(2007) 810

KOMISSION YKSIKÖIDEN

Oheisasiakirja

Ehdotus
NEUVOSTON ASETUKSEKSI
Schengenin tietojärjestelmän (SIS) tietoliikenneinfrastruktuurin perustamisesta, käytöstä ja hallinnoinnista

Ehdotus
NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI
Schengenin tietojärjestelmän (SIS) tietoliikenneinfrastruktuurin perustamisesta, käytöstä ja hallinnoinnista

TIIVISTELMÄ

{KOM(2007) 306 lopullinen}
{KOM(2007) 311 lopullinen}
{SEK(2007) 809}

Sanasto ja lyhenteet

- **Jäsenvaltiot**: SIS 1+ -järjestelmään osallistuvat Schengen-valtiot, ellei toisin mainita
- **SIS**: Schengenin tietojärjestelmä
- **SIS 1+**: Schengenin tietojärjestelmän nykyinen versio
- **SIS II**: toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmä
- **SISNET**: Schengen-ympäristön nykyinen tietoliikenneinfrastruktuuri
- **s-TESTA**: suojatut Euroopan-laajuiset julkishallinnon telematiikkapalvelut ja suojattu yksityinen tietoliikenneinfrastruktuuri, jonka toimittamisesta komissio on tehnyt puitesopimuksen paitsi omasta puolestaan myös neuvoston, Europolin ja Euroopan rautatieviraston puolesta
- **C.SIS**: Schengenin tietojärjestelmän teknisen tuen yksikkö
- **SIRENE**: kahden- tai monenvälinen lisätietojen vaihto, joka on tarpeen eräiden Schengenin yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten

Tiivistelmä

1. Ongelman määrittely

SIS 1+- ja Siren-järjestelmät toimivat tätä nykyä SISNET-tietoliikenneverkossa. SISNET-verkkopalveluja koskevaa voimassa olevaa sopimusta hallinnoi jäsenvaltioiden puolesta neuvoston varapääsihteeri, ja rahoituksesta vastaavat jäsenvaltiot yhdessä. Komissiolle on ilmoitettu, että SISNET-sopimuksen voimassaolo päättyy 13. marraskuuta 2008.

Toisaalta SIS II, jota on kehitetty korvaamaan SIS 1+, voidaan ottaa käyttöön SIS 1+ -järjestelmää käyttävissä jäsenvaltioissa vasta 17. joulukuuta 2008.

Siksi on toteutettava toimia sen varmistamiseksi, että SIS 1+ -järjestelmää varten on olemassa tarvittavat verkkopalvelut myös 13. marraskuuta 2008 jälkeen siihen asti, että SIS II otetaan käyttöön (17. joulukuuta 2008). Schengen-alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus on taattu ilman sisärajoilla tehtäviä tarkastuksia, edellyttää Schengenin tietojärjestelmän ja siihen liittyvän SIRENE-tietojenvaihdon jatkuvan ja suojatun toiminnan turvaamista.

Neuvosto päätti helmikuussa 2007, että neuvoston varapääsihteerin olisi jälleen asianomaisten jäsenvaltioiden puolesta käynnistettävä tarjouskilpailumenettely SISNET-sopimuksen uusimiseksi, jotta voidaan varmistaa, että tarvittavat palvelut ovat käytössä myös marraskuun 2008 jälkeen. Analysoituaan riskit, joita liittyy kaikkiin hankintamenettelyihin, neuvosto on kuitenkin pyytänyt komissiota esittämään tarvittavat säädösehdotukset, joiden avulla Schengenin tietojärjestelmiä varten saataisiin käyttöön vaihtoehtoinen verkkoratkaisu.

Tämän vuoksi neuvosto on kehottanut komissiota esittämään mahdollisimman pian ehdotukset, joiden nojalla SIS 1+ voitaisiin siirtää SISNETistä s-TESTA-verkkoon, joka on komission tekemään puitesopimukseen perustuva suojattu tietoliikenneverkko.

2. Tavoitteet

Ongelman taustan mukaisesti komission ehdotuksen yleisenä tavoitteena on luoda väliaikainen varasuunnitelma SIS-tietojärjestelmän toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi siinä vaiheessa, kun nykyisen SISNET-sopimuksen voimassaolo päättyy, siihen asti että siirtyminen SIS II:een on toteutettu, siltä varalta, että neuvoston hankintamenettelyn perusteella ei ole voitu tehdä minkäänlaista sopimusta SIS-ympäristön edellyttämien palvelujen tarjoamisesta.

Tämän komission ehdotuksen tarkoituksena on luoda varasuunnitelmalle oikeudellinen kehys, jonka perusteella voidaan huolehtia sen rahoituksesta ja hallinnoinnista erityisesti siinä tapauksessa, että sen toteuttaminen rahoitetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta ja että toiminta toteutetaan komission johdolla. Oikeudellisessa kehyksessä olisi myös määriteltävä komission, neuvoston, jäsenvaltioiden ja niiden puolesta mahdollisesti toimivien muiden osapuolten vastuu varasuunnitelman kustannuksista ja sen perustamisen ja käytön hallinnoinnista.

Koska SIS on välttämätön väline, jotta Schengen-alue, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia, voidaan säilyttää, varasuunnitelma olisi pantava täytäntöön niin, että järjestelmä on toimintavalmis viimeistään 13. marraskuuta 2008, jolloin nykyisen SISNET-sopimuksen

voimassaolo päättyy.

Varasuunnitelman ei toisaalta pitäisi vaikuttaa SIS II:n poliittisiin painopisteisiin, vaan sen tulisi vaikuttaa SIS II:ta koskeviin suunnitelmiin mahdollisimman vähän, jotta voidaan välttää SIS II:n käyttöönoton viivästyminen ja SIS II -hankkeen resurssien käyttö muihin tarkoituksiin.

3. Toimintavaihtoehdot

Vaihtoehto 1: Tilanteen säilyttäminen ennallaan – komissio ei esitä säädösehdotusta. Tämä vaihtoehto olisi jatkoa nykyiselle toimintamallille, jonka mukaan neuvosto ja jäsenvaltiot vastaavat yksin SIS-tietojärjestelmästä. Jotta SISNETiä voidaan käyttää myös 13. päivän marraskuuta 2008 jälkeen, asiasta on tehtävä uusi sopimus. Neuvoston varapääsihteeri valmistelee ja käynnistää tätä varten julkisen hankintamenettelyn, joka toteutetaan avoimen, rajoitetun tai neuvottelumenettelyn muodossa. SIS-yleissopimuksen mukaisesti sopimuksen rahoituksesta vastaavat SIS 1+ -järjestelmään osallistuvat jäsenvaltiot yhdessä. Komissiolla ei ole mitään tehtäviä eikä vastuuta tämän vaihtoehdon toteuttamisessa.

Vaihtoehto 2: Neuvosto perustaa SIS 1+ -järjestelmää varten uuden tietoliikenneinfrastruktuurin ja käyttää ja hallinnoi sitä s-TESTA-verkon tarjoajan kanssa tehtävän erillisen sopimuksen nojalla. Rahoituksesta huolehtivat jäsenvaltiot yhdessä. Tämän vaihtoehdon mukaan neuvosto tekee s-TESTA-verkkoon liittyvän erillisen sopimuksen SIS 1+ -järjestelmää varten, ja jäsenvaltiot rahoittavat sopimuksesta aiheutuvat menot. Neuvosto tekisi kyseisen sopimuksen yhteisön puolesta SIS 1+ -järjestelmään osallistuvien jäsenvaltioiden nimissä.

Vaihtoehto 3: Komissio perustaa SIS 1+ -järjestelmää varten uuden tietoliikenneinfrastruktuurin ja käyttää ja hallinnoi sitä s-TESTA-verkon toimittajan kanssa tehtävän erillisen sopimuksen nojalla. Rahoituksesta huolehtivat jäsenvaltiot. Komissio tekee SIS 1+:n uuden tietoliikenneinfrastruktuurin perustamista varten erillisen sopimuksen s-TESTA-puitesopimuksen nojalla. Puitesopimuksessa määrätään suojatun Euroopan-laajuisen tietoliikenneinfrastruktuurin luomisesta HVTYK-ohjelmaan liittyvänä horisontaalisena toimena (ohjelma koskee yleiseurooppalaisten sähköisten viranomaispalveluiden yhteentoimivaa toimittamista julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille). Tämän perusteella tietoliikenneinfrastruktuurin perustaminen, käyttö ja hallinnointi ovat komission vastuulla, ja toiminta rahoitetaan EU:n yleisestä talousarviosta. SIS 1+ -järjestelmää varten perustettava uusi s-TESTA-tietoliikenneinfrastruktuuri ei näin ollen vaikuta SIS II -järjestelmän s-TESTA-tietoliikenneinfrastruktuuriin.

4. Vaikutusten arviointi ja riskianalyysi

Nykytilanteen säilyttäminen (vaihtoehto 1) on kaikin puolin paras ratkaisu. Tämä ratkaisu on käytännössä koeteltu, kustannustehokas ratkaisu, jossa on selkeä oikeudellinen kehys ja hallintorakenne. Ratkaisuun ei liity suuria riskejä.

Vaihtoehdon 2 mukaan neuvosto perustaa SIS 1+ -järjestelmää varten uuden tietoliikenneinfrastruktuurin ja käyttää ja hallinnoi sitä s-TESTA-puitesopimukseen perustuvan erillisen sopimuksen nojalla. Sopimuksen täytäntöönpanon rahoituksesta huolehtivat jäsenvaltiot yhdessä erillisen talousarvion puitteissa. Komissiolla ei ole vastuuta tämän ratkaisun toteuttamisessa, eikä sillä ole vaikutuksia Euroopan unionin yleiseen talousarvioon.

Tähän ratkaisuun liittyy riskejä, jotka koskevat teknisen toteutuksen viivästymistä. Riskit ovat samanlaisia kuin vaihtoehtoon 3 liittyvät riskit.

Lisäksi on olemassa erittäin suuri riski, että vaihtoehdon 2 toteuttamiseksi tarvittavaa säädöstä ei voida antaa, koska neuvoston oikeudellinen yksikkö on asettanut kyseenalaiseksi tämän vaihtoehdon lainmukaisuuden ja neuvosto on sen vuoksi sulkenut tämän vaihtoehdon pois. Näin ollen tämän vaihtoehdon toteuttaminen on käytännössä hankalaa.

Vaihtoehto 3 – Komissio perustaa SIS 1+ -järjestelmää varten uuden tietoliikenneinfrastruktuurin s-TESTA-verkon toimittajan kanssa tehtävän erillisen sopimuksen nojalla. Toiminta rahoitetaan EU:n yleisestä talousarviosta. Tähän vaihtoehtoon liittyy erittäin suuria riskejä, jotka koskevat sekä tarvittavan lainsäädännön että teknisen toteutuksen viivästymistä ja päätöksentekomenettelyn epämääräisyyttä.

Tämä vaihtoehto myös vaikuttaisi haitallisesti SIS II:n käyttöönottoon. Sen toteuttaminen edellyttäisi sekä taloudellisten että henkilöstöresurssien siirtämistä pois SIS II -hankkeesta komissioon ja jäsenvaltioihin, mikä viivästyttäisi SIS II:n käyttöönottoa. Tämä olisi ristiriidassa sen kanssa, että SIS II on ehdoton poliittinen prioriteetti, jonka toteuttamiseen on jo käytetty valtavasti sekä taloudellisia että henkilöstöresursseja. SIS II:n käyttöönotto saattaisi viivästyä ainakin kuudella kuukaudella, minkä vuoksi komission täytyisi esittää uusia toimivaltuuksia SIS II:n käyttöönottamiseksi vuoden 2009 kuluessa.

Lisäksi tämän vaihtoehdon Euroopan unionin yleiseen talousarvioon aiheuttamat kustannukset ovat kohtuuttomat suhteessa sen tavoitteisiin.

On erittäin todennäköistä, että vaihtoehdon 3 toteuttaminen epäonnistuisi siihen liittyvien merkittävien riskien takia, mikä olisi kaikkien osapuolten kannalta hyvin haitallista.

5. Suositus

Vaikka vaihtoehto 1 on selvästi paras eikä siihen liity suuria ongelmia, tarjouskilpailumenettelyihin liittyy aina omat riskinsä. Komissio on todennut yhteisymmärryksessä neuvoston kanssa, että sen vuoksi on tarpeen laatia varasuunnitelma. Ilman SIS-tietojärjestelmää ja siihen liittyvää SIRENE-tietojenvaihtoa olisi näet hyvin vaikeaa pitää yllä aluetta, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. Jos nämä järjestelmät olisivat pitkään pois käytöstä tietoliikenneverkon puuttumisen vuoksi, sisärajoilla tehtävät tarkastukset olisi otettava uudelleen käyttöön.

Jos neuvoston varapääsihteerin käynnistämän julkisen hankintamenettelyn avulla ei saada tehtyä sopimusta SIS-ympäristön edellyttämien palvelujen tarjoamisesta, ainoaksi vaihtoehdoksi jää vaihtoehto 3, sillä vaihtoehtoa 2 olisi hyvin hankala toteuttaa, koska neuvoston oikeudellinen yksikkö ei hyväksy sitä.

Suositus on, että komissio toteuttaa kaikki tarvittavat valmistelut vaihtoehdon 3 toteuttamista varten, vaikka sitä koskeva vaikutustenarviointi ei olekaan myönteinen. Tämän ratkaisu toteutettaisiin kuitenkin vain siinä tapauksessa, että vaihtoehto 1 epäonnistuu eikä SISNET-sopimuksen voimassaoloa voida jatkaa minkään muunkaan keinon avulla.