



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.12.2001  
KOM(2001) 720 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Utvecklingen av Schengens informationssystem II**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Utvecklingen av Schengens informationssystem II**

**INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

1.	Inledning .....	3
2.	Nuläget.....	5
2.1.	Införlivandet av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar .....	5
2.1.1.	SIS och konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet.....	5
2.1.2.	Bestämmelserna om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar .....	6
2.2.	Beskrivning av SIS I.....	7
2.3.	Pågående arbete.....	7
3.	Införandet av SIS II från och med 2002 .....	9
3.1.	Det tekniska arbetet .....	9
3.1.1.	Projektledningen från och med 2002.....	9
3.1.2.	Tekniska aspekter .....	10
3.1.2.1.	Det tekniska utvecklingsarbetet av SIS II.....	10
3.1.2.2.	De grundläggande tekniska kraven .....	11
3.1.2.3.	Det nätverk som skall användas för SIS II .....	12
3.2.	Den institutionella ramen för att vidta åtgärder för utvecklingen av SIS II .....	12
3.3.	Fastställande av rättslig grund för den lagstiftning som krävs för utvecklingen av SIS II .....	13
3.4.	Konsekvenserna av ”variabel geometri” .....	14
3.5.	Ekonomiska frågor kring utvecklingen av SIS II.....	15
4.	Driften av SIS II.....	15
5.	Nya medlemsstater i Europeiska unionen och SIS .....	17
6.	Slutsats.....	18
7.	FINANSIERINGSÖVERSIKT FÖR RÄTTSAKT .....	20

## 1. INLEDNING

Ett gradvist upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa innebär också att man skapar ett område utan inre gränser. I artikel 61 i EG-fördraget föreskrivs därför att rådet skall besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer i enlighet med artikel 14 i EG-fördraget, och i samband därmed besluta om direkt relaterade stödåtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring samt om åtgärder för att förebygga och bekämpa brottslighet.

Inom ramen för det mellanstatliga samarbete som införts genom konventionen om tillämpning av Schengenavtalet har de berörda medlemsstaterna antagit bestämmelser om att avskaffa personkontrollerna vid de inre gränserna och om att förverkliga den fria rörligheten för personer, oavsett nationalitet, samt vidtagit samtliga direkt relaterade stödåtgärder som behövs för att personkontrollerna skall kunna avskaffas. Bland dessa bestämmelser kan nämnas en harmonisering av kontroller och övervakning vid de yttre gränserna, en harmonisering av viseringspolitiken, olika former av polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt införandet av Schengens informationssystem (SIS).

SIS är ett gemensamt informationssystem som gör det möjligt för behöriga myndigheter i medlemsstaterna att få tillgång till rapporter om personer och föremål. Dessa rapporter, som är möjliga tack vare ett datoriserat frågesystem, är särskilt användbara i samband med utfärdande av viseringar, vid kontroller vid de yttre gränserna och vid kontroller som polis och tull genomför inom respektive land. SIS är således ett mycket viktigt hjälpmedel för att Schengenområdet utan inre gränser skall kunna fungera. Systemet är absolut nödvändigt både för tillämpningen av bestämmelserna om fri rörlighet för personer och för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet i Schengenområdet.

Schengenregelverket, där SIS ingår, införlivades den 1 maj 1999 inom Europeiska unionens ramar i enlighet med ett protokoll som fogats till Amsterdamfördraget.

Dagens version av SIS har utformats med sikte på att arton<sup>1</sup> stater skall kunna delta och bygger på en föråldrad datateknik. Enligt de stater som deltar i Schengensamarbetet riskerar en utvidgning av SIS till fler länder att göra systemet instabilt, ja en sådan utvidgning kan till och med vissa sig tekniskt ogenomförbar. Därför konstaterade de, redan innan Schengenregelverket införlivades inom EU:s ramar, att ett andra generationens SIS (SIS II) måste utvecklas.

---

<sup>1</sup> EU:s femton medlemsstater, Island och Norge samt en "reservplats".

**Utvecklingen av SIS II är en skyldighet som måste uppfyllas inom angivna tidsramar.** Varför? För det första därför att framtida medlemsstater inte kan delta i SIS som det ser ut idag. För det andra därför att detta deltagande i SIS II är en nödvändig förutsättning för att de skall kunna ingå i området utan inre gränser.

Dessutom kommer utvecklingen av SIS II att höja systemets prestationsförmåga genom att mer avancerad teknik kan användas och genom att nya funktioner kan läggas till, funktioner som har visat sig behövas i området utan inre gränser.

Vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) sammanträde den 28–29 maj 2001 bekräftades behovet av att utveckla SIS II till 2006. Rådet enades också om att det finns ett behov av att samordna arbetet inom rådet, att mellanstatligt anslå de medel som behövs för det tekniska arbetet under 2001 samt att gemenskapen skall bekosta utvecklingen av SIS II från och med 2002 (med tillämpning av artikel 41.3 i EU-fördraget i den utsträckning som SIS hör hemma inom ”tredje pelaren”, medan de delar som faller under ”första pelaren” får bekostas via gemenskapsbudgeten).

I fråga om denna sista punkt bör det erinras om att detta läge har uppstått därför att enhällighet inte kunnat nås om en mellanstatlig finansiering. Eftersom samma situation kan uppstå i framtiden, tänker sig kommissionen en möjlighet att i så fall föreslå ett interinstitutionellt avtal, med iakttagande av institutionernas respektive befogenheter, av samma slag som redan ingåtts om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. På så sätt blir det enklare att lösa liknande problem som följer av artikel 41.3 i EU-fördraget.

För att driva arbetet framåt har det belgiska ordförandeskapet och Sverige lagt fram två initiativ som rådet snart kommer att anta. Det ena grundar sig på första pelaren, det andra på tredje pelaren. Enligt initiativen skulle kommissionen få ansvaret för utvecklingen av SIS II, och därvidlag biträdas av en kommitté, och en rättslig grund för finansieringen skulle införas.

Samtidigt ordnade rådet (budget) med finansieringen av förarbetet under 2002.

Den 28 september beslutade kommissionen att ta på sig ansvaret både för finansieringen och för utvecklingen av SIS II, under förutsättning att arbetet sker

- i nära samarbete med de medlemsstater som har erfarenhet av SIS I,
- med Europaparlamentets deltagande,
- med bistånd från den gemensamma tillsynsmyndigheten när så krävs, och
- med vederbörlig hänsyn tagen till kandidatländernas uppfattning.

Kommissionen åtar sig uppgiften, men vill understryka att den inte är ensamt ansvarig för utvecklingen av SIS II. Även om det är uppenbart att kommissionen är ansvarig för genomförandet av budgeten, måste det finnas goda förutsättningar för detta genomförande. Det ankommer på budgetmyndighetens båda grenar (rådet och parlamentet) att anslå tillräckliga medel i budgeten.

Lagstiftaren ansvarar dessutom för att den lagstiftning som krävs kan antas så snart som möjligt. Eventuella förseningar kan påverka tidtabellen för införandet av systemet. Utvecklingen och installeringen av SIS II kräver nämligen att lagstiftning antas för att ersätta artiklarna 92–119 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet. Lagstiftningen måste

antas på rättsliga grunder i fördragen som tillåter de övriga institutionerna att fullt ut fullgöra sina respektive uppgifter inom EU:s och Europeiska gemenskapernas institutionella ram.

Detta meddelande tjänar två syften. Dels är det ett sätt för kommissionen att förbereda sig, redan under 2001, inför de uppgifter den skall överta under 2002. Dels är avsikten att inleda diskussionerna om utvecklingen av SIS II. Kommissionen strävar efter att fortsätta, inte bryta med, det arbete som redan utförts i rådet. Meddelandet gäller i första hand tiden fram till 2006, under vilken period SIS II skall utvecklas och installeras. Vad beträffar driften av SIS II kan man i detta skede bara skissera vissa alternativ. Valet av det ena eller andra alternativet måste göras genom senare beslut.

## **2. NULÄGET**

### **2.1. Införlivandet av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar**

#### *2.1.1. SIS och konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet*

SIS är ett gemensamt arbetsredskap för medlemsstaternas myndigheter. Det är ett sätt att genomföra de olika politiska beslut som fattats med sikte på ett område utan inre gränser.

I artikel 93 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (tillämpningskonventionen) föreskrivs: "I enlighet med bestämmelserna i denna konvention skall syftet med Schengens informationssystem vara att på de [berörda medlemsstaternas] territorium med hjälp av information som överförs via detta system bevara ordning och allmän säkerhet, inbegripet statens säkerhet, samt tillämpa denna konventions bestämmelser om rörlighet för personer".

SIS innehåller enbart de uppgiftskategorier som lämnas av medlemsstaterna och som behövs för utlämning (artikel 95 i tillämpningskonventionen), förbjuden inresa och vistelse (artikel 96), efterspaning av försvunna personer eller personer som behöver skydd (artikel 97), efterspaning av vittnen och misstänkta eller dömda brottslingar (artikel 98), hemlig övervakning eller särskild kontroll av personer eller fordon (artikel 99) samt efterspaning av föremål som skall beslagtas eller användas som bevismaterial i brottmål (artikel 100). Den rapporterade medlemsstaten skall pröva om ärendet är av sådan vikt att en registrering av rapporten i Schengens informationssystem är berättigad (artikel 94).

Systemet består av en nationell enhet (N-SIS) och en teknisk stödfunktion (C-SIS), som är förlagd till Strasbourg och handhas av Frankrike åt övriga medlemsstater. Dataregistret i varje N-SIS skall innehålla uppgifter som är identiska med uppgifterna i de dataregister som finns i de övriga N-SIS. Detta åstadkoms genom serieöverföring av uppgifter via C-SIS. Myndigheterna i en medlemsstat får bara söka i dataregistret i sin egen nationella enhet (artikel 92.2 och 92.3 i tillämpningskonventionen).

Tillämpningskonventionen innehåller också ett särskilt kapitel om skydd av personuppgifter och säkerhet för uppgifter i SIS (artiklarna 102–118). En gemensam tillsynsmyndighet har bildats som särskilt har till uppgift att utöva tillsyn över C-SIS (artikel 115).

## 2.1.2. Bestämmelserna om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar

Genom ett protokoll som fogats till Amsterdamfördraget införlivades Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar den 1 maj 1999. I rådets beslut av den 20 maj 1999<sup>2</sup> anges de delar av Schengenregelverket som införlivats. Till dessa hör bestämmelserna om SIS, det vill säga artiklarna 92–118 i tillämpningskonventionen samt relevanta bestämmelser och förklaringar från Verkställande kommittén ( däribland beslut SCH/Com-ex (98) 29rev av den 23 juni 1998 om en uppsamlingsbestämmelse som skall omfatta Schengens hela tekniska regelverk<sup>3</sup>).

Schengenregelverket införlivades som det såg ut, med undantag för några ändringar som var oundgängliga för att det skulle kunna tillämpas från den 1 maj 1999 inom unionens juridiska och institutionella ram (artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, nedan kallat Schengenprotokollet).

Under utarbetandet av bestämmelserna för att införliva Schengenregelverket framförde kommissionens avdelningar tanken om att inrätta en egen myndighet för driften av SIS. Denna idé avfärdades dock av medlemsstaterna, eftersom de tvivlade på att myndigheten skulle hinna inrättas i tid till Amsterdamfördragets ikraftträdande och att det därmed fanns en risk att driften av SIS skulle påverkas negativt. Medlemsstaterna antydde dock att detta ställningstagande inte skulle vara till hinder för att ta upp frågan på nytt i samband med diskussionerna om SIS II.

Av särskild betydelse bland de bestämmelser som har antagits för att införliva Schengenregelverket är rådets beslut av den 20 maj 1999 om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket.<sup>4</sup> Ett av ändamålen med denna ”fördelning” av bestämmelserna i Schengenregelverket mellan första och tredje pelaren var att fastställa rättslig grund för varje kommande förslag och initiativ om ändring eller utökande av Schengenregelverket.<sup>5</sup>

Rådet har emellertid inte kunnat göra denna fördelning i fråga om bestämmelserna om SIS, som i bilagorna till beslut 1999/436/EG endast nämns upplysningsvis, utan angivande av rättslig grund.

Eftersom rådet inte har fastställt någon rättslig grund, betraktas bestämmelserna i Schengenregelverket om SIS som ”rättsakter som har sin grund i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen” (artikel 2.1 *in fine* i Schengenprotokollet). Enligt artikel 5.2 i Schengenprotokollet skall emellertid nya förslag och initiativ om Schengenregelverket grunda sig på den eller de relevanta bestämmelserna i fördragen, även om rådet inte har fastställt vilka bestämmelser i Schengenregelverket som hör hemma inom första respektive tredje pelaren.

---

<sup>2</sup> Rådets beslut 1999/435/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 1.

<sup>3</sup> EGT L 239, 22.9.2000, s. 144.

<sup>4</sup> Rådets beslut 1999/436/EG av den 20 maj 1999, EGT L 176, 10.7.1999, s. 17.

<sup>5</sup> Se tredje skälet i ingressen till beslut till 1999/436/EG.

## 2.2. Beskrivning av SIS I

SIS är ett rapporteringssystem, det vill säga ett söksystem som används av poliser, gränspolis, tulltjänstemän och myndigheter som utfärdar viseringar och uppehållstillstånd. Varje myndighet har tillgång till de uppgifter den behöver för att utföra sitt arbete.<sup>6</sup> Alla Schengenstater är skyldiga att införa uppgifter i SIS och registreringen i SIS styrs av lagstiftningen i den Schengenstat som utför den, om inte Schengenregelverket innehåller strängare föreskrifter.

Uppgifterna i SIS gör det möjligt för användarna att identifiera personer och föremål, fastställa om det finns skäl för efterlysning, bestämma vilka åtgärder som behöver vidtas omedelbart och vid behov skydda kontrollansvariga personer. Vid träff (det vill säga om en person eller ett föremål påträffas) kontaktar den ansvariga myndigheten vanligtvis de nationella Sirene-kontoret för att få ytterligare uppgifter. Uppgifterna lämnas genom kontakter mellan de berörda nationella Sirene-kontoren enligt strikta rutiner som finns angivna i Sirene-handboken.

SIS innehåller mer än 10 miljoner uppgifter. De flesta gäller stulna, förkomna eller borttappade identitetshandlingar. Antalet eftersökta personer uppgår till mer än en miljon (inklusive dem som är eftersökta enligt artiklarna 95–99), varav 90 procent hänför sig till artikel 96. Den statistik som lämnas till rådet om sökträffar tyder på att medlemsstaterna har förtroende för systemets effektivitet, även om statistiken är svår att jämföra eftersom den räknas fram enligt varje medlemsstats eget system.

Efter flera års användning av systemet är användarna väl förtrogna med SIS och de vet på vilka sätt det behöver förbättras. Den gemensamma tillsynsmyndigheten har här spelat en mycket viktig roll genom sina yttranden och rekommendationer för hur SIS skall användas, med iakttagande av bestämmelserna om skydd för personuppgifter i tillämpningskonventionen. I april 2000 avgav den gemensamma tillsynsmyndigheten femton rekommendationer, varav de flesta redan har börjat följas.<sup>7</sup>

- Det är mot denna bakgrund som rådet inledde arbetet med SIS II, som också bygger på en utvärdering av hur det nuvarande systemet fungerar.

## 2.3. Pågående arbete

Diskussionerna om möjliga förbättringar av SIS från teknisk och praktisk synvinkel inleddes 1996. En första genomförbarhetsstudie om SIS II genomfördes 1998. Men det är först på allra senaste tiden som diskussionerna i rådet har kommit igång på allvar,<sup>8</sup> i synnerhet med anledning av den kommande utvidgningen av unionen.

Arbetet tog ny fart under det svenska ordförandeskapet, då rådets arbetsgrupper började göra framsteg i förberedelserna för SIS II.<sup>9</sup> Sirene- och SIS-grupperna har tillsammans satt upp en lista på nya tänkbara funktioner.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Artikel 101 i tillämpningskonventionen.

<sup>7</sup> Fem kommer att genomföras i samband med utvecklingen av SIS II. En viktig fråga är till exempel att hitta en permanent teknisk lösning för att undvika att EU-medborgare eller andra personer som omfattas av gemenskapsrättens bestämmelser om fri rörlighet för EU-medborgare hamnar på spärllistan som avses i artikel 96. Frågan om missbruk av identitet måste också lösas.

<sup>8</sup> SIS 2 COMIX 21, CATS 9 SIS 30 COMIX 238, CATS 14 SIS 40 COMIX 304.

<sup>9</sup> Dokument SN 2728/01 med de strategiska tekniska kraven på en ny infrastruktur för SIS, och dokument SIS-TECH 32 med de tekniska följderna av de nya funktioner som för närvarande debatteras i rådet.

På grundval av detta arbete och alla de förslag som framförts av medlemsstaterna enskilt eller efter rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte den 20 september om terrorism är det belgiska ordförandeskapet i färd med att förbereda diskussionerna i rådet om vilka nya krav som bör ställas på SIS och deras prioritet. Det har fastställts att SIS II skall bli ett helt nytt system, med hänsyn till alla nya funktioner som SIS I inte klarar av.

Det är viktigt att bestämma vilka nya funktioner SIS skall ha. Vissa av de förslag som framförts skulle nämligen ändra SIS ändamål i grunden och omvandla det från ett rapporteringssystem till ett rapporterings- och utredningssystem. En del av förslagen skulle kunna genomföras redan med nuvarande system och bör tas med vid utvecklingen av SIS II, medan många andra rent tekniskt kräver att SIS II utvecklas.

Bland de frågor som diskuteras är förslag om att SIS skall göras tillgängligt för flera myndigheter, till exempel säkerhets- och underrättelsetjänster, Europol, domstolar, Eurojust och asylprövningsmyndigheter, eller ännu mer omfattande tillgång för myndigheter som ansvarar för exempelvis uppehållstillstånd.

Dessa förslag, i synnerhet sådana som är en uppföljning på uppmaningar från Europeiska rådet eller som redan var tänkta att genomföras, till exempel Europols tillträde till systemet<sup>11</sup> som angavs i 1998 års handlingsplan från Europeiska rådet i Wien, skulle kunna genomföras ganska snabbt och utan större tekniska problem. Kommissionen konstaterar också att de rättsliga myndigheternas tillgång till SIS lämpligen kan diskuteras i rådet i samband med förslaget om en europeisk arresteringsorder. De myndigheter som nämns i det rambeslutet bör också få tillgång till systemet. Rapporteringen enligt artikel 95, som motsvarar en häktning i syfte att säkra utlämning, skulle kunna utvidgas till att omfatta alla ytterligare uppgifter i den europeiska arresteringsordern och tjäna som grund för anhållande och överlämnande.

Det finns också andra frågor kopplade till nya uppgiftskategorier som skulle läggas till i det nya systemet och möjligheten att göra uppgifterna i SIS tillgängliga för flera polisiära ändamål och ändamål som gäller fri rörlighet för personer inom Schengenområdet.

Kommissionens uppfattning är att diskussionerna bör föras med full hänsyn till och som komplement till utvecklingen inom andra områden i Europeiska unionen. I synnerhet får SIS och Europols informationssystem inte ha samma uppgifter. Det sistnämnda systemet är ett stödsystem för analys och utredning av allvarlig organiserad brottslighet och skall införas under 2002. SIS bör istället inriktas på att förebygga och avslöja hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

Vad beträffar det andra huvudsyftet med SIS, nämligen att underlätta tillämpningen av bestämmelserna om fri rörlighet för personer, bör systemets ökade betydelse för detta diskuteras vid lämpligt forum inom rådet. I detta sammanhang bör vi nämna slutsats 26 från

---

<sup>10</sup> SIS-användarna har angivit fyra huvudsakliga funktioner:  
– Uppgiftsslag: Nya uppgiftskategorier behövs i SIS, till exempel flera föremål och personkategorier. Det gäller också ändringar av uppgiftsslagen, till exempel att ytterligare uppgifter om personer och föremål bör synas på skärmen eller att fotografier kan användas.  
– Tekniska funktioner: Nya förbättrade tekniska funktioner behövs för att underlätta det dagliga arbetet för användarna, till exempel för att kunna hantera bokstäver som är säregna för de olika språken.  
– Bestämmelser: Vissa av de föreslagna nya funktionerna är inriktade på ändringar gällande regler, till exempel vilka fält som måste fyllas i och hur länge rapporter finns kvar i systemet.  
– Tillgång till systemet: Förslag har framförts om att SIS II skall bli tillgängligt för flera användare. Förutom nya medlemsstater kommer behovet av att ge Europol och andra organ tillgång att bedömas.

<sup>11</sup> Syftet med Europols tillträde är att främja polissamarbete och därigenom förebygga och avslöja brott.



rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte den 20 september, där ett nätverk för uppgiftsutbyte om utfärdade viseringar efterlyses. Kommissionen anser att denna fråga bör tas upp i samband med utvecklingen av SIS II. En ny funktion med uppgiftsutbyte om utfärdade viseringar gäller uppgifter som redan ny samlas in eller begärs från den som söker visering. En sådan funktion skulle kunna vara särskilt användbar som identifieringsverktyg vid bekämpandet av terrorism och organiserad brottslighet, men också för att fastställa äktheten av viseringar som utfärdats vid de yttre gränserna, att göra en mer noggrann granskning av viseringsansökningar och fastställa att resan har lovligt syfte (med början den andra gången ansökan sker), att underlätta för resande som förlorat sina handlingar och att sända tillbaka personer som vistas olovligt i medlemsstaterna.

Kommissionen vill också mer allmänt understryka vikten av att rådet redan i december utfärdar politiska riktlinjer för de nya funktionerna, däribland dem som omfattas av tredje pelaren, och därigenom underlättar det tekniska arbetet. Denna fråga är kopplad till kommissionens ansvar för den tekniska utvecklingen av SIS II.

Påpekas bör också att var och en av de nya funktioner som rådet anser bör införas, också de som tillkommer på längre sikt, kommer att kräva en bedömning i juridiskt, finansiellt och tekniskt hänseende samt sist men inte minst med hänsyn till skyddet av personuppgifter.

Slutligen erinrar kommissionen om att Europaparlamentets uppfattning bör tillmätas tillräcklig vikt.

### **3. INFÖRANDET AV SIS II FRÅN OCH MED 2002**

#### **3.1. Det tekniska arbetet**

##### *3.1.1. Projektledningen från och med 2002*

Eftersom kommissionen kommer att leda den tekniska utvecklingen från 2002, vill vi närmare ange några av huvudinslagen i den metod vi kommer att använda. Målet är att projektet skall kunna genomföras inom en snäv tidsplan.

- Kommissionen kommer att sträva efter kontinuitet med det arbete som bedrivs inom rådet. Utvecklingen av SIS II kommer att ske i nära samarbete med medlemsstaterna, i synnerhet genom det kommittésystem som rådet kommer att besluta om på belgiskt och svenskt initiativ.
- Vi kommer att begära tillräckliga resurser för ledningen av projektet. En ledningsgrupp håller på att sättas upp som kommer att samordna projektet. Den kan också fungera som kontaktyta för medlemsstaterna (se bilagan). Externa experter kommer vid behov att tillfrågas.
- Kommissionen kommer att ta hänsyn till de interna riktlinjer som vi har utarbetat för andra stora IT-projekt, särskilt riktlinjer om säkerhet på ett tidigt stadium. Genom att vi följer dessa riktlinjer underlättas också upphandlingen. Kommissionen kommer att dra nytta av tidigare arbete av betydelse, till exempel vissa projekt, studier och forskningsarbeten som utförts inom ramen för programmet för informations samhällens teknik (femte ramprogrammet), programmet för informationsutbyte mellan förvaltningar (IDA), eEurope-initiativet och fingeravtrycksdatabasen Eurodac.

- Vi kommer att se till att en extern och oberoende kvalitetskontroll sker (däribland en genomförbarhetsstudie, se nedan).

Slutligen kommer kommissionen att se till att vederbörlig hänsyn tas till skyddet av personuppgifter under hela utvecklingsarbetet. Den gemensamma tillsynsmyndigheten kommer att ha en uppgift härvidlag. När den europeiske datatillsynsmannen har tillsatts kommer denne också att utföra de uppgifter som anges i förordningen av den 18 december 2000.<sup>12</sup>

### 3.1.2. *Tekniska aspekter*

#### 3.1.2.1. Det tekniska utvecklingsarbetet av SIS II

Det tekniska utvecklingsarbetet av SIS II kommer att ske i den ordning som anges nedan. Kommissionen vill dock erinra om att medlemsstaterna måste enas om huvudfunktionerna i SIS II, om projektet skall få en lyckad start, och likaså att projektets fullbordan kräver att de i god tid kommer överens om de funktioner och uppgifter som det är tänkt att systemet skall kunna hantera.

##### (1) Förberedelser och genomförbarhetsstudie (fas 1)

Utöver det förberedande arbete som pågår i rådet<sup>13</sup> kommer en genomförbarhetsstudie att beställas. Den kommer att utarbetas i nära samarbete med medlemsstaterna och omfatta tekniska, ekonomiska och administrativa aspekter på utvecklingen och installeringen av SIS II.

I studien måste hänsyn tas till ändrade politiska och juridiska omständigheter. De pågående diskussionerna om SIS kommer att påverka vilken teknisk lösning som kan väljas. Det är till exempel stor skillnad mellan ett system som bara vidarebefordrar meddelanden och ett system som också kan hantera frågor från slutanvändarna, vilket somliga har föreslagit.

Studien skall avgöra om det går att skapa en teknisk infrastruktur som undan för undan kan anpassas till ändrade krav, det vill säga en långsiktig teknisk lösning. Studien skall också innehålla en hållbar tidsplan för systemets installering, identifiera de åtgärder som krävs för att minska eller eliminera problem vid genomförandet och kontrollera vad som krävs för att projektet skall kunna genomföras i tid.

Vidare kommer studien att analysera vilket som är effektivast, ett centraliserat eller ett decentraliserat system, även om avgörandet av denna fråga måste fattas politiskt, eftersom det är mer än en rent teknisk fråga.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

<sup>13</sup> De viktigaste dokument som rådets SIS-TECH-grupp hittills har utarbetat som förberedelse för SIS II kommer att läsas noggrant.

<sup>14</sup> Det är viktigt att komma ihåg att valet mellan en central enhet eller inte för SIS II skall skiljas från behovet av en central organisation som utför vissa uppgifter när SIS II har tagits i bruk, till exempel en hjälpcentral för användarna eller säkerhetsövervakning.

Slutligen skall studien ge en tillförlitlig uppskattning av vilka personalresurser och ekonomiska medel som krävs för projektets genomförande och driften av det färdiga systemet.

(2) Utveckling och tillverkning (efter offentlig upphandling) (fas 2)

Den andra fasen inleds med en anbudsfordran. Syftet är att välja leverantör av den tekniska lösningen. Leverantören kommer att installera systemet under kommissionens ansvar och överinseende.

De tekniska specifikationerna för SIS II kommer att utarbetas på grundval av genomförbarhetsstudien. I specifikationerna måste man ta hänsyn till vad rådet kommit överens om (uppgifter, funktioner, tillgång till systemet med mera) eller, om rådet inte nått någon överenskommelse, lämna möjligheterna öppna att införa nya krav. Kommissionen måste kunna behålla kontrollen över utvecklingsarbetet.

(3) Acceptanstester och användaranpassning (fas 3)

Acceptanstester skall utföras i två stadier. Dels före användaranpassningen, då det föreslagna systemet testas mot de tekniska kraven, dels efter användaranpassningen, då hänsyn tas till användarnas erfarenheter och önskemål. Användaranpassningens innehåll beror på hur flexibelt det valda systemet är, huruvida det måste anpassas till nya funktioner eller själv kan anpassa sig till nya funktioner.

(4) Övergång till SIS II och förberedelse av driftsfasen (fas 4)

Övergången från SIS I till SIS II och förberedelserna för de nya medlemsstaternas deltagande är sista fasen i projektet.

Övergången till SIS II kommer att ske efter en bedömning av om det är effektivast att driva de två systemen parallellt under en övergångsperiod eller om man skall övergå direkt från SIS I till SIS II.

För att övergången till driftsfasen skall gå smidigt bör det ingå i upphandlingsvillkoren (se punkt 2 ovan) att leverantören skall åta sig underhåll och stödfunktioner.

### 3.1.2.2. De grundläggande tekniska kraven

Nuvarande tekniska utformning av SIS måste tas i beaktande när man ställer upp de tekniska kraven för SIS II. Dagens system validerar och vidarebefordrar meddelanden från en medlemsstat till de övriga medlemsstaterna och garanterar att alla har samma uppgifter. Det arbetar dygnet runt och måste ha ett fullgott skydd och hög tillgänglighet.

En teknisk lösning måste byggas utifrån detta samt användningsområdet och funktionsbeskrivningen för SIS. Den måste också undvika vissa av bristerna i dagens system. Följande grundläggande krav måste därför vara uppfyllda:

- SIS II måste byggas på modern och allmänt tillgänglig teknik, som ger ett enkelt och lätthanterligt system och lägre kostnader för underhåll och förändringar än dagens system.
- IT-systemet bör kunna vara lättanpassat så att nya fält eller kategorier av uppgifter kan föras in. Det bör också vara möjligt att lägga till nya funktioner samtidigt som systemet byggs upp.

- Den tid som krävs för att prova ut systemet och utföra förändringar, till exempel integrering av flera medlemsstater, måste minskas. Detta krav bör anges särskilt, och gemensamma gränssnitt är härvidlag ett viktigt inslag.
- Det nya systemet måste kunna hantera en större mängd uppgifter än dagens SIS, eftersom antalet användare av SIS II och potentiella nya funktioner kommer att bli större.
- Säkerheten måste garanteras och man får här bygga på gällande bestämmelser. Användningen av gemensamma standarder och andra möjligheter kommer att övervägas.

### 3.1.2.3. Det nätverk som skall användas för SIS II

Storleken på och säkerheten hos det nätverk som skall användas för SIS II bör betraktas som en egen del i hela lösningen. Dessa frågor måste behandlas för sig i ett delprojekt, om inte rentav som ett eget projekt. Om ett centraliserat system används, finns det tre alternativ att utvärdera:

- Användningen av dagens nätverk "Sisnet", men i en utvidgad och anpassad form som kan hantera flera medlemsstater och ett modernare kommunikationsprotokoll.
- Användning av IDA:s allmänna tjänster, främst det europeiska administrativa nätverket Testa.
- Användning av ett helt nytt nätverk. Detta alternativ, som uppenbarligen är mycket dyrbart, skulle kräva samma planering, utarbetande av specifikationer, genomförandestadier etc. som beskrivits ovan.

## 3.2. Den institutionella ramen för att vidta åtgärder för utvecklingen av SIS II

Införandet av SIS II är ett viktigt politiskt projekt och en stor utmaning. Det är uppenbart att projektets slutförande enligt tidsplanen kräver gemensamma insatser som stöds av alla berörda institutioner och medlemsstater. Hur pass involverade de olika parterna är i projektet beror dock på vilka åtgärder som måste vidtas för att utveckla och installera SIS II. Man måste således skilja mellan tekniska och strukturella åtgärder och beslut å ena sidan och lagstiftning å den andra.

De tekniska åtgärderna och besluten, nämligen inledandet av genomförbarhetsstudien 2002 och upphandlingen av installeringen av SIS II, ansvarar kommissionen för.

Som vi påpekat tidigare kommer kommissionen inte att arbeta ensam med denna uppgift, utan vi kommer att använda oss av medlemsstaternas experter via det kommittéförfarande som föreslagits i de belgiska och svenska initiativen.

Europaparlamentet kommer att hållas underrättad om arbetet via det kommittéförfarande som föreskrivs i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter<sup>15</sup> samt i enlighet med avtalet mellan Europaparlamentet och kommissionen i detta ämne.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

<sup>16</sup> EGT L 256, 10.10.2000, s. 19.

Lagstiftningen, som i huvudsakligen gäller de aspekter på SIS som anges i artiklarna 92–118 i tillämpningskonventionen, måste stödjas på lämplig rättslig grund i fördraget och kommer inte att behandlas inom ramen för kommittéförfarandet.

Institutionerna och medlemsstaterna kommer alltså att ha den uppgift som följer av den rättsliga grunden. Medlemsstaterna och kommissionen har delad initiativrätt enligt fördragen, men medlemsstaternas initiativrätt kommer att upphöra den 30 april 2004.

Kommissionen anser att det är viktigt med en klar definition av de två åtgärdsgrupperna (tekniska-strukturella respektive lagstiftande åtgärder), så att man kan avgöra inom vilken institutionell ram de skall vidtas. Den förklaring som kommer att avges vid antagandet av de två belgiska och svenska initiativen innehåller uppräknningar av de frågor som under utvecklingen av SIS II kommer att behandlas enligt det kommittéförfarande som införs för att bistå kommissionen med det tekniska arbetet och den lagstiftning som måste antas inom ramen för det program som det belgiska ordförandeskapet förbereder.

### **3.3. Fastställande av rättslig grund för den lagstiftning som krävs för utvecklingen av SIS II**

Den lagstiftning som krävs för utvecklingen av SIS II måste ha rättslig grund i fördragen. Den debatt som fördes vid införlivandet av Schengenregelverket inom EU:s ramar 1999 grundade sig väsentligen på pragmatiska hänsyn, i sig legitima, nämligen att undvika att driften av SIS påverkades negativt genom fastställande av flera rättsliga grunder i fördragen. Kommissionen anser att en överenskommelse i denna fråga nu borde kunna nås.

Kommissionens uppfattning, som hävdades under arbetet med att fastställa rättslig grund för de olika delarna av Schengenregelverket, är att SIS visserligen är ett viktigt inslag i Schengensamarbetet, men att det inte är ett självändamål, utan ett sätt att förverkliga mål och samarbetsformer som anges i andra kapitel i tillämpningskonventionen. Bestämmelserna om inrättandet av SIS och dess utnyttjande och användning är härvidlag entydiga: syftet med SIS är att bevara ordning och allmän säkerhet och att tillämpa bestämmelserna om fri rörlighet för personer (artikel 93). SIS får alltså inte bara användas som ett instrument för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Det hör inte bara hemma under avdelning VI i EU-fördraget, utan även under första pelaren.

Till stöd för denna vår tolkning vill kommissionen erinra om att rapporterna som avses i artikel 96 används av myndigheterna för utfärdande av viseringar, för personkontroller vid de yttre gränserna och inom Schengenområdet (iakttagande av villkoren för inresa och kortare vistelser) samt för beviljande av uppehållstillstånd och annan utlänningspolitik. Det är alltså fråga om områden som, sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft, hör hemma under EG-fördraget och särskilt artikel 62 i detta. Därför anser kommissionen att den rättsliga grunden för artikel 96 i tillämpningskonventionen är EG-fördraget (artiklarna 62, 63 och 66).

En rapport enligt artikel 96 kan visserligen bidra till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, men rapporten leder till åtgärder som inte är en form av polissamarbete i den mening som avses i avdelning VI i EU-fördraget eller i avdelning III "Polis och säkerhet" i tillämpningskonventionen. En rapport avseende vägrad inresa och vistelse leder till åtgärder som gäller utlänningsansökan, avvisning vid en yttre gräns eller utvisning om personen befinner sig inom Schengenområdet.

Därför anser kommissionen att de delar av Schengenregelverket som gäller SIS och som är gemensamma för första och tredje pelaren (särskilt bestämmelserna om inrättande,

utnyttjande och användning av SIS samt om skydd för personuppgifter) skall anses ha två rättsliga grunder.

Kommissionen konstaterar vidare att rådets beslut om att tillåta Förenade kungariket att delvis delta i SIS, precis som de båda belgiska och svenska initiativen som grundas på första pelaren till den del de handlar om fri rörlighet och tredje pelaren i fråga om inslagen av polisiärt och straffrättsligt samarbete, bekräftar att SIS har två rättsliga grunder.

Detta resonemang om fördelningen av Schengenregelverket mellan första och tredje pelarna är giltigt även för de åtgärder som skall vidtas för att utveckla SIS II. Eftersom det inte är juridiskt möjligt att lägga fram ett förslag som grundas på både första och tredje pelarna, anser kommissionen att separata initiativ grundade på första respektive tredje pelarna måste läggas fram.

Operationen är juridiskt komplicerad, men fastställandet av rättslig grund för förslag som innebär en utveckling av Schengenregelverket är en skyldighet som följer av Schengenprotokollet och som måste ske på ett objektivt sätt med fullt iakttagande av fördragets bestämmelser.

Svårigheterna är heller inte oöverstigliga, det går att finna juridiskt oantastliga lösningar, till exempel genom att besluta att rättsakterna inom första och tredje pelarna skall börja tillämpas samtidigt.

### **3.4. Konsekvenserna av ”variabel geometri”**

En annan juridisk svårighet är den ”variabla geometri” som gäller för avdelning IV i EG-fördraget och som är en följd av protokollen till Amsterdamfördraget om att vissa medlemsstater – Danmark, Irland och Förenade kungariket – bara deltar i delar av samarbetet. Till detta kommer frågan om Islands och Norges deltagande i utvecklingen av Schengenregelverket, som har uppkommit på grund av de associeringsavtal som de båda länderna slutit med EU.

Enligt rådets beslut 2000/365/EG deltar Förenade kungariket inte i tillämpningen av artikel 96 i tillämpningskonventionen och deltar endast i tillämpningen av övriga bestämmelser om SIS i den utsträckning som de saknar anknytning till artikel 96. Enligt artikel 8.2 i beslutet anses Förenade kungariket till rådets ordförande oåterkalleligen ha anmält sin önskan, i enlighet med artikel 5 i Schengenprotokollet, att delta i alla förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket. Detta gäller alltså även förslag om utvecklingen av SIS II, med undantag för dem som har anknytning till artikel 96.

Detsamma torde även gälla för Irland, ty det förslag till rådsbeslut som är under beredning har samma innebörd som beslutet om Förenade kungariket.

Frågan om Förenade kungarikets och Irlands deltagande i de nya funktioner som kommer att införas i SIS II kommer att avgöras enligt protokollen till Amsterdamfördraget och de bestämmelser som antagits med tillämpning av dessa protokoll.

Vad Danmark anbelangar bör man skilja mellan förslag som grundas på avdelning VI i EU-fördraget och de som grundas på avdelning IV i EG-fördraget. Danmark deltar fullt ut i de förstnämnda, men inte i de sistnämnda.<sup>17</sup> I fråga om åtgärder som gäller utbyggnad av

---

<sup>17</sup> Protokoll om Danmarks ställning som fogats till Amsterdamfördraget.

Schengenregelverket skall Danmark inom en tid av sex månader efter det att rådet har beslutat om ett förslag eller initiativ besluta huruvida landet skall genomföra detta beslut i sin nationella lagstiftning (artikel 5 i protokollet om Danmarks ställning).

Vad slutligen beträffar Island och Norge ingår artiklarna 92–118 i tillämpningskonventionen i det materiella tillämpningsområdet för avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket. Lagstiftningen om utveckling av SIS II, oavsett dess rättsliga grund, skall således också beredas i den gemensamma kommitté som upprättats genom avtalet.<sup>18</sup>

### **3.5. Ekonomiska frågor kring utvecklingen av SIS II**

Den tekniska utvecklingen och installeringen av SIS II har ekonomiska konsekvenser som ännu inte kan anges exakt. Uppskattningar kan dock göras på grundval av de siffror som rådet angivit i finansieringsöversikten till de belgiska och svenska initiativen samt utifrån det nuvarande systemet och jämförelser med IT-projekt av samma storlek.

De ekonomiska konsekvenserna beror naturligtvis också på vilket system som slutligen införs. En första beräkning finns i finansieringsöversikten till detta meddelande. Den bygger på en rimlig uppskattning av de olika projektfasernas kostnad, däribland personalbehovet. Om budgetmyndigheten inte anslår tillräckliga ekonomiska medel och personalresurser, kommer det dock att bli omöjligt att sätta SIS II i drift vid avsedd tidpunkt.

Genomförbarhetsstudien som kommer att inledas 2002 torde komma att innehålla ytterligare uppgifter som bekräftar beräkningarna i detta meddelande.

Det bör också nämnas att bidragen från Island och Norge till utvecklingskostnaderna för SIS II skall fastställas i enlighet med artikel 12.1 i associeringsavtalet.

## **4. DRIFTEN AV SIS II**

Den framtida driften av SIS II diskuterades första gången i samband med införlivandet av Schengenregelverket inom EU:s ramar. Då dryftades också tanken att den centrala enheten skulle drivas av en egen myndighet. Diskussionen gällde hur man skulle kunna anpassa SIS till det nya institutionella ramverket. Det föreslagna beslutet skulle komplettera besluten om fastställande av vad som utgör SIS-bestämmelserna och deras rättsliga grund, som det också hänvisades till. Diskussionerna strandade dock på avsaknaden av ett beslut om SIS-bestämmelsernas fördelning mellan första och tredje pelarna. I samband med Europaparlamentets utvärdering av Schengensamarbetet nyligen rekommenderade Coelho-betänkandet från den 21 juni 2001 att det skulle inrättas en självständig myndighet, finansierad via gemenskapsbudgeten.<sup>19</sup>

Kommissionen anser att det är för tidigt att välja det ena eller det andra alternativet. Diskussionerna om denna fråga får inte avvända uppmärksamheten från huvudfrågan, nämligen utvecklingen av själva systemet.

---

<sup>18</sup> Islands och Norges deltagande i kommissionens arbete inom kommittésystemet skall regleras på det sätt som anges i den skriftväxling som fogats till associeringsavtalet.

<sup>19</sup> Coelho-betänkandet, A5-0233/2001.

Frågan kan inte heller helt ignoreras, i synnerhet inte därför att det är uppenbart att en överenskommelse i rådet måste nås om den centrala driften innan utvecklingen och installeringen av SIS II är färdig. Annars finns det risk att systemets goda funktion och utvecklingsarbetet äventyras. Oavsett det rent tekniska valet av en central del i systemet, skulle en central enhet behövas för att utföra vissa uppgifter, bland annat sköta hjälpcentralen, övervaka säkerheten och ha hand om underhållet.<sup>20</sup>

Kommissionen vill därför komma med följande bidrag till diskussionerna:

- De belgiska och svenska initiativen talar om ett enda integrerat system, en lösning som kommissionen också ställer sig bakom. Vi erinrar om att ett finansieringsbeslut om driften av SIS II måste ta hänsyn till att systemet hör hemma både under första och tredje pelarna.
- Kommissionen kommer, när vi överväger olika alternativ för att hantera det komplicerade tekniska innehållet i SIS II, att ta hänsyn till tidigare framförda idéer om hur gemenskapen kan tackla situationer där lagstiftningens utveckling på tekniskt avancerade områden kräver specialisering. Kommissionen överväger därför vilka uppgifter som kan externaliseras.<sup>21</sup> Driften av SIS II är ett område där externalisering kan vara lämplig, med hänsyn dels till att systemet hör hemma både under första och andra pelaren, dels till dess mycket tekniska innehåll.
- Externalisering kan ta sig många olika former, däribland decentralisering, utläggning på entreprenad och delegering. Återigen erinrar vi om att det är för tidigt att rikta in sig på ett alternativ, eftersom alternativen kan variera beroende på de beslut som fattas om systemets uppbyggnad och innehåll. Som ett underlag för debatten vill kommissionen emellertid klargöra innehållet i begreppen, vilka kommer att övervägas närmare när frågan om vem som skall driva SIS II blir aktuell.

- **Decentralisering** innebär delegering av verkställande uppgifter till myndigheter i allmänhetens tjänst med uppbackning från staten, som fungerar som partner vid genomförandet av gemenskapspolitiken. Detta alternativ, som är lämpligast vid nätverksstyrning, där det krävs samarbete med medlemsstaterna för att ta hänsyn till lokala särdrag, är kanske inte aktuellt i fråga om driften av den centrala delen av SIS II.

- **Utläggning på entreprenad** innebär externa avtal med den privata sektorn. Entreprenörerna får inte tilldelas uppgifter som innebär myndighetsutövning eller ges diskretionära befogenheter. De får endast tilldelas klart definierade tekniska och verkställande uppgifter. Detta alternativ, även om det bara kan användas för rena underhållstjänster, bör utvärderas. Man får dock inte glömma bort den känsliga arten av uppgifterna i SIS.

- **Delegering** innebär att verkställande uppgifter överläts på myndigheter, så kallade decentraliserade gemenskapsorgan. Här finns det flera alternativ och också flera precedensfall. Myndigheterna kan ha rent verkställande uppgifter eller även ha ledningsuppgifter och deras mandat kan finnas inom den första pelaren och/eller tredje pelaren (till exempel Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk och Europol).

---

<sup>20</sup> Innan genomförbarhetsstudien är klar går det inte att få en fullständig bild av den centrala enhetens uppgifter och hur stort personalbehovet är.

<sup>21</sup> Meddelande om överensstämmelse mellan personalresurser och kommissionens uppgifter, SEK(2000) 200.



Det är ännu för tidigt att exakt ange vilka uppgifter som ledningsorganet för SIS II skall ha. Det alternativ som väljs måste emellertid ta hänsyn till att SIS II hör hemma under första och tredje pelarna och att upprätthålla kontinuiteten med SIS I genom att behålla ett enda integrerat system.

Att inrätta en gemenskapsmyndighet på grundval av relevanta bestämmelser i fördragen har många fördelar: det säkrar myndighetens oberoende, medlemsstaternas expertkunskaper kan tas till vara och ansvarsfördelningen blir tydlig. Fördelarna med detta alternativ, som är ganska flexibelt, bör också bedömas mot en mer allmän bakgrund, nämligen utvecklingen på andra verksamhetsområden, som skulle kunna handhas av en sådan myndighet. Vi tänker till exempel på asylpolitiken och Eurodac. Behovet av ett centralt Sirene-kontor kommer förr eller senare att uppstå för att förbättra samordning och verksamhetens kvalitet, i synnerhet efter diskussionerna om nya funktioner. Om så skulle bli fallet, kan denna enhet placeras på samma ställe som den centrala delen av SIS II.

Andra tänkbara alternativ, till exempel att överlåta driften av SIS II till en myndighet som Europol, kan utredas på längre sikt. Man måste dock hålla i minnet att regler och förfaranden från tredje pelaren inte kan tillämpas på ett system som även hör hemma under första pelaren. Det är oförenligt med de ändringar som infördes genom Amsterdamfördraget.

Kommissionen anser under alla omständigheter att det alternativ som i slutändan väljs måste garantera en effektiv och kontinuerlig drift av SIS och respektera EU:s institutionella ram.

## **5. NYA MEDLEMSSTATER I EUROPEISKA UNIONEN OCH SIS**

I artikel 8 i Schengenprotokollet sägs följande: ”I samband med förhandlingarna om nya medlemsstaters tillträde till Europeiska unionen skall Schengenregelverket samt ytterligare åtgärder som institutionerna beslutar på detta regelverks tillämpningsområde betraktas som ett regelverk som måste godtas fullt ut av alla stater som ansöker om tillträde.” Hela Schengenregelverket och dess utbyggnad – däribland SIS – måste således godtas och tillämpas av nya medlemsstater.

Det är viktigt att komma ihåg att en medlemsstat måste delta fullt ut i SIS för att kunna utgöra en del av området utan inre gränser. Deltagande i SIS utgör med andra ord en nödvändig förutsättning för att avskaffa gränskontrollerna mellan nya och gamla medlemsstater.

Som påpekats tidigare är ett av målen med SIS II just att skapa ett system som gör att nya medlemsstater kan integreras. Integreringen bör ske så snart som möjligt efter anslutningen.

Kandidatländerna måste därför involveras i arbetet med SIS II på ett tidigt stadium.

Kandidatländernas deltagande i arbetet med SIS II kommer att inledas med en informationsfas. Kommissionen kommer regelbundet att informera kandidatländerna om arbetets fortskridande. Vi kommer att undersöka möjligheten att anordna ett informationsseminarium under 2002. Vi uppmanar dock redan nu kandidatländerna att komma med synpunkter på detta meddelande och utvecklingen av SIS II i allmänhet, bland annat hur de förväntar sig att involveras i arbetet. Kandidatländerna uppmanas också att lämna all övrig information som kommissionen kan ha nytta av och som kommer att anges närmare under projektets gång.

Kommissionen kommer vid ett senare tillfälle ange hur kandidatländerna kan delta i arbetet i den kommitté som kommer att bistå kommissionen med de tekniska aspekterna på SIS II. Vi

kommer därvidlag att beakta de allmänna principer som gäller för kandidatländernas deltagande som observatörer i kommittéarbetet, men också att utvecklingen av SIS II är en känslig fråga.

## 6. SLUTSATS

Schengens informationssystem spelar en väsentlig roll för förverkligandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det bidrar till att genomföra fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer och är ett absolut nödvändigt verktyg för det vardagliga polisiära och straffrättsliga samarbetet. Den tekniska utvecklingen, nya behov som har uppdragats vid användningen av det nuvarande SIS, ett ändrat rättsläge efter Amsterdamfördragets ikraftträdande samt EU:s utvidgning, allt detta gör att man måste utveckla ett andra generationens SIS.

Utvecklingen av SIS II kommer att finansieras via gemenskapsbudgeten. Kommissionen har åtagit sig detta arbete mot bakgrund av sin roll enligt fördragen och i synnerhet sitt ansvar för att genomföra gemenskapsbudgeten.

Den tekniska utvecklingen av SIS II måste ske på grundval av klara instruktioner om syftet med SIS II och dess funktioner. Medlemsstaterna måste därför nå snabba resultat i sina förhandlingar.

Kommissionen erinrar om att utvecklingen och installeringen av systemet inom de tidsramar rådet har satt upp, det vill säga till 2006, innebär att personalresurser och ekonomiska medel måste anslås.

Kommissionen kommer att överta hela ansvaret från 2002, men vi förbereder oss redan nu, och klargör det arbetssätt vi valt.

Detta meddelande beskriver hur långt förberedelserna har kommit och innehåller förslag till en plan för vidare åtgärder. Det är ännu för tidigt att exakt fastställa inslagen i denna plan. Vissa tekniska lösningar kommer att bero på framtida politiska beslut. Men planen kan redan nu fastställas i stora drag och arbetet inledas. En studie kommer att genomföras under 2002, som en förberedelse för anbudsförfarandet som kommissionen måste inleda för installeringen av systemet. Studien kommer också att ligga till grund för kommissionens utarbetande av ett detaljerat förslag om driften av SIS II. Det förslaget kommer att läggas fram i god tid före 2006, så att övergången till SIS II kan ske utan driftsavbrott.

Vad beträffar den tekniska utvecklingen av SIS II önskar kommissionen tillfoga att vi har behov av medlemsstaternas och Europaparlamentets stöd och samarbete inom de områden som berör dem och enligt föreskrivna förfaranden. I synnerhet kommer medlemsstaternas expertkunskaper att tas till vara genom det kommittéförfarande som rådet är i färd med att anta på grundval av de belgiska och svenska initiativen och i samordning med det arbete som samtidigt bedrivs i rådet om aspekter på systemet som inte är av teknisk natur, men som är oundgängliga för den tekniska lösningen.

För att den tekniska sidan av arbetet inte skall hindras är det nödvändigt att rådet når enighet om de politiska och juridiska frågor som har anknytning till SIS II.

Det är också nödvändigt att hålla kandidatländerna informerade om arbetet och så snabbt som möjligt involvera dem i detta, eftersom det är av stor betydelse för deras förberedelser inför medlemskapet i unionen och deras deltagande i Schengensamarbetet.

Kommissionen kommer att se till att Europaparlamentet hålls fortlöpande informerat om arbetets utveckling.

## FINANSIERINGSÖVERSIKT FÖR RÄTTSAKT

**Politikområde(n):** Rättsliga och inrikes frågor

**Verksamhet(er):** Samarbete enligt avdelning IV i EG-fördraget (visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer) och avdelning VI i EU-fördraget (polissamarbete och straffrättsligt samarbete)

**ÅTGÄRDENS BETECKNING:** UTVECKLING AV SIS II

**1. BERÖRDA BUDGETRUBRIKER (NUMMER OCH BETECKNING):**

Del A: A-7000 Extraanställd personal, A-7003 Nationella tjänstemän som anställs tillfälligt vid institutionen

A-701 Utgifter vid tjänsteresa, A-7030 Möten och kallelser, A-7031 Kommittéer

Del B: B5-840 Schengen

**2. ALLMÄNNA UPPGIFTER**

**2.1 Sammanlagda anslag för åtgärden (avsnitt B): 23,0 miljoner euro inom ramen för EG-fördraget**

**2.2 Tillämpningsperiod:**

2002–2006

**2.3 Flerårig total utgiftsberäkning:**

a) Förfalloplan för åtagandebemyndiganden/betalningsbemyndiganden (finansiellt stöd) (se punkt 6.1.1)

Miljoner euro (avrundat till tredje decimalen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totalt
Åtagandebemyndiganden (ÅB)	0,500	-	5,200	5,700	5,000	-	16,400
Betalningsbemyndiganden (BB)	0,300	0,200	4,000	4,250	4,250	2,400	16,400

b) Tekniskt och administrativt stöd och stödutgifter (se punkt 6.1.2)

ÅB	0,350	0,500	0,300	0,300	0,350		1,800
BB	0,300	0,500	0,300	0,300	0,200	0,200	1,800

(avrundade belopp)

Delsumma a+b							
ÅB	0,850	0,500	5,500	6,000	5,350		18,200
BB	0,600	0,700	4,300	4,450	4,450	3,600	18,200

c) Total budgetkonsekvens i form av personalutgifter och övriga administrativa utgifter (se punkterna 7.2 och 7.3)

ÅB/BB	0,500	1,000	1,100	1,100	1,100		4,800
(avrundade belopp)							
TOTALT a+b+c							
ÅB	1,350	1,500	6,600	7,100	6,450		23,000
BB	1,100	1,700	5,400	5,650	5,550	3,600	23,000

#### 2.4 Förenlighet med den ekonomiska planeringen och budgetplanen

- Förslaget är förenligt med gällande ekonomisk planering
- Förslaget kräver omfördelningar under den berörda rubriken i budgetplanen,
- i nödvändiga fall med stöd av bestämmelserna i det interinstitutionella avtalet

#### 2.5 Påverkan på inkomsterna

- Inkomsterna påverkas inte (gäller tekniska aspekter på genomförandet av en åtgärd)

ELLER

- Inkomsterna påverkas enligt följande.

**Obs.: den metod som använts för att beräkna påverkan av inkomsterna skall redovisas närmare på ett separat blad som bifogas denna finansieringsöversikt.**

Miljoner euro (avrundat till första decimalen)

Budgetpost	Inkomster	Före åtgärden (år n-1)	Situation efter åtgärden							
			År n3	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5		
	a) <u>Inkomster i absoluta belopp</u> <sup>1</sup>									
	b) <u>Förändring av inkomster</u> <sup>2</sup>	Δ								

**(Om flera budgetrubriker påverkas skall varje rubriks nummer anges i tabellen)**

### 3. BUDGETTEKNISKA UPPGIFTER

Typ av utgifter		Nya	Deltagande EFTA	Deltagande av kandidatländer	Rubrik i budgetplanen
Icke oblig. Utg.	Diff. anslag	NEJ	NEJ	JA	Nr 3

### 4. RÄTTSLIG GRUND

Det är här inte fråga om en finansieringsöversikt till ett lagstiftningsförslag, utan om inledande av ett projekt. Utvecklingen och installeringen av SIS II kommer sinom tid att kräva lagstiftningsåtgärder grundade på artiklarna 30, 31 och 34 i EU-fördraget samt artiklarna 62, 63 och 66 i EG-fördraget.

### 5. BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN OCH SKÄL FÖR ÅTGÄRDEN

#### 5.1 Behovet av gemenskapsåtgärder

##### 5.1.1 Mål för åtgärden

SIS är ett absolut nödvändigt hjälpmedel för att förverkliga fri rörlighet för personer i ett område utan kontroller vid de inre gränserna (se tredje delen avdelning IV i EG-fördraget). Det nuvarande systemet, som infördes 1995, måste moderniseras och anpassas till ett utvidgat EU. Studier och andra åtgärder för att installera andra generationens SIS bör inledas. Kostnaderna för studierna och de övriga åtgärderna kommer att belasta Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

##### 5.1.2 Förhandsutvärdering

Finansieringsöversikten omfattar kostnaderna för teknisk och organisatorisk expertis, hård- och mjukvara med mera under hela projektet och grundas på

- beräkningar gjorda i de belgiska och svenska initiativen,
- utvärdering av pågående arbete i rådets arbetsgrupper,
- beräkningar baserade på kommissionens riktlinjer och erfarenhet av IT-projekt,
- erfarenheterna från utvecklingen och driften av det nuvarande SIS och de skillnader som kan förutses eller förväntas mellan de två systemen. Man bör komma ihåg att SIS 1+ och övergången till Sisnet har kostat sammanlagt 11 miljoner euro sedan projektet inleddes. SIS II måste kunna hantera betydligt flera länder, flera uppgiftstyper, större uppgiftsmängder och en högre säkerhetsnivå samt dessutom tillhandahålla en flexibel lösning som kan anpassas till nya krav som kommer att uppstå när systemet tagits i bruk.

SIS II-projektet är storskaligt och kan jämföras med andra stora IT-projekt som gemenskapen genomfört, till exempel TIS (tullinformationssystemet) och eller Transit-systemet.<sup>22</sup> Detta är mer än uppskattningen i finansieringsöversikten till de belgiska och svenska initiativen med förslag om ett kommittéförfarande för att bistå kommissionen i dess arbete, men bygger på en grundlig analys av vad IT-projekt av denna storlek och känslighet i allmänhet kostar, i synnerhet projektledning och systemutveckling.

Trots de noggranna kostnadsberäkningarna skall här angivna siffrorna betraktas som preliminära. Siffrorna för 2002 grundades på en uppskattning av kostnaderna för att inleda projektet. För 2003 och följande år blir siffrorna mer osäkra, eftersom de kan komma att behöva revideras efter genomförbarhetsstudien. De kan också komma att påverkas av beslut i rådet med inverkan på projektet och den tekniska lösning som väljs för SIS II.

### *5.1.3 Åtgärder som vidtagits som följd av en efterhandsutvärdering*

*(Om det rör sig om förnyelse av ett program skall även slutsatserna av en halvtids- eller efterhandsutvärdering redovisas i korthet)*

Eftersom utvecklingen och driften av SIS I är medlemsstaternas ansvar, kommer gemenskapen inte att utföra någon efterhandsutvärdering. Vid utvecklingen av SIS II kommer emellertid erfarenheterna från SIS I att beaktas.

## **5.2 Planerad verksamhet och villkor för finansiering via budgeten**

### **(1) Genomförbarhetsstudie**

En genomförbarhetsstudie kommer att beställas. Den kommer att utarbetas i nära samarbete med medlemsstaterna och omfatta tekniska, ekonomiska och administrativa aspekter på utvecklingen och installeringen av SIS II.

Studien bör ge en tillförlitlig bild av personalbehovet och de ekonomiska medel som krävs både för att fullborda projektet och driva det färdiga systemet.

Studien skall ange hur den tekniska infrastrukturen för SIS II skall byggas upp. Den skall också innehålla en hållbar tidsplan för systemets installering, identifiera de åtgärder som krävs för att minska eller eliminera problem vid genomförandet och kontrollera vad som krävs för att projektet skall kunna genomföras i tid, samt innehålla en analys av en nätlösning för SIS II och vad en sådan skulle kosta.

Vidare kommer studien att analysera vilket som är effektivast, ett centraliserat eller ett decentraliserat system, även om avgörandet av denna fråga måste fattas politiskt, eftersom det är mer än en rent teknisk fråga.

### **(2) Utveckling och tillverkning**

Den andra fasen inleds med en anbudsinfordran. Syftet är att välja leverantör av den tekniska lösningen. Leverantören kommer att installera systemet under kommissionens ansvar och överinseende.

### **(3) Acceptanstester och användaranpassning**

---

<sup>22</sup> Transit-systemet, ett nytt tullsystem som skapats och drivs av kommissionen kostade 15 miljoner euro i första fasen (pilotsystem) och kommer att kosta ytterligare 15 miljoner euro i den andra fasen.

Acceptanstester skall utföras i två stadier. Dels före användaranpassningen, då det föreslagna systemet testas mot de tekniska kraven, dels efter användaranpassningen, då hänsyn tas till användarnas erfarenheter och önskemål. Användaranpassningens innehåll beror på hur flexibelt det valda systemet är, huruvida det måste anpassas till nya funktioner eller själv kan anpassa sig till nya funktioner.

#### (4) Övergång till SIS II och förberedelse av driftsfasen

Övergången från SIS I till SIS II och förberedelserna för de nya medlemsstaternas deltagande är sista fasen i projektet. Övergången till SIS II kommer att ske efter en bedömning av om det är effektivast att driva de två systemen parallellt under en övergångsperiod eller om man skall övergå direkt från SIS I till SIS II.

För att övergången till driftsfasen skall gå smidigt bör det ingå i upphandlingsvillkoren (se punkt 2 ovan) att leverantören skall åta sig underhåll och kundservice.

### 5.3 Genomförandebestämmelser

Utvecklingsarbetet kommer att skötas direkt av kommissionen med hjälp av intern och extern personal (extraanställda och nationella experter), eftersom det krävs tekniska expertkunskaper på hög nivå. Medlemsstaterna kommer att vara nära knutna till arbetet genom det kommittéförfarande som kommer att införas enligt de belgiska och svenska initiativen.

## 6. BUDGETKONSEKVENSER

### 6.1 Totala budgetkonsekvenser för avsnitt B (för hela programperioden)

*(Den beräkning som ligger till grund för nedanstående tabell skall redovisas genom uppdelningen i tabell 6.2 )*

#### 6.1.1 Finansiellt stöd

Åtagandebemyndiganden, miljoner euro (avrundat till tredje decimalen)

Fördelning	2002	2003	2004	2005	2006	2007 och följande budgetår	Totalt
Åtgärd 1 Genomförbarhetsstudie	0,500						0,500
Åtgärd 2 Inköp och installering av systemet			4,700	4,700	4,500		13,900
Åtgärd 3 Utveckling och övergång				0,500	0,500		1,000
Åtgärd 4 Nätverk			0,500	0,500			1,000
<b>TOTALT</b>	0,500		5,200	5,700	5,000		16,400



6.1.2 Tekniskt och administrativt stöd, stödutgifter och IT-utgifter  
(åtagandebemyndiganden)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 och följande budgetår	Totalt
1) Tekniskt och administrativt stöd	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250		1,250
a) Byråer för tekniskt stöd							
b) Övrigt tekniskt och administrativt stöd: - internt: - externt: <i>varav för konstruktion och underhåll av system för informationshantering:</i>	0,100	0,250	0,050				0,400
Delsumma 1	0,350	0,500	0,300	0,250	0,250		1,650
2) Stödutgifter							
a) Undersökningar							
b) Expertmöten				0,050	0,050		0,100
c) Information och publikationer							
Delsumma 2				0,050	0,050		0,100
<b>TOTALT</b>	0,350	0,500	0,300	0,300	0,300		1,750

## 6.2. Kostnadsberäkning per åtgärd för avsnitt B (för hela programtiden)

(Om det i en övergripande åtgärd ingår flera konkreta insatser skall det för var och en av dessa redovisas detaljer som gör det möjligt att bedöma omfattning och kostnad för genomförandet).

EG i miljoner euro (avrundat till tredje decimalen)

Fördelning	Typ av resultat (projekt osv.)	Antal dylika resultat (totalt för år 1...n)	Genomsnittlig kostnad per uppnått resultat	Totala kostnader (sammanlagt för åren 1...n)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Åtgärd 1:</u> - Insats 1 - Insats 2 <u>Åtgärd 2:</u> - Insats 1 - Insats 2 - Insats 3  etc.				
TOTALKOSTNAD				

Redogör vid behov för beräkningsmetoderna

## 7. EFFEKTER PÅ PERSONALRESURSER OCH ADMINISTRATIVA UTGIFTER

### 7.1. Personalbehov för åtgärden (2004 och framåt)

Utvecklingen av SIS II kommer att kräva mindre personalresurser och administrativa utgifter 2002 och 2003 enligt följande:

Typ av tjänster	Personal som krävs för att förvalta åtgärden (befintliga plus ev. ytterligare personalresurser)		Totalt	Beskrivning av de arbetsuppgifter som den planerade åtgärden för med sig
	Fast anställda	Tillfälligt anställda		
Fast anställda eller tillfälligt anställda	A B C	3 1	3 1	<i>Om så krävs kan en mer detaljerad beskrivning av dessa arbetsuppgifter bifogas separat</i>
Övriga personalresurser		8	8	2 extraanställda A-tjänstemän 1 nationell expert 4 extraanställda B-tjänstemän 1 extraanställd C-tjänsteman
Totalt		12	12	

Personalbehov för 2002: 2 extraanställda A-tjänstemän, 1 nationell expert, 1 extraanställd C-tjänsteman.

Totalt personalbehov för 2003: 4 tjänstemän, 2 extraanställda A-tjänstemän, 1 nationell expert, 1 extraanställd B-tjänsteman, 1 extraanställd C-tjänsteman.

## 7.2 Totalt budgetkonsekvens av ytterligare personalbehov

Typ av personalresurser	Belopp i euro	Beräkningsmetod *
Fast anställda Tillfälligt anställda	432 000	4 tjänstemän: 108 000 x 4
Övriga personalresurser	182 000	2 extraanställda A-tjänstemän: 91 000 x 2
	43 000	1 nationell expert: 43 000
	42 000	1 extraanställd C-tjänsteman: 42 000
	216 000	4 extraanställda B-tjänstemän 54 000 x 4
Totalt	915 000	

Total budgetkonsekvens av ytterligare personalbehov för 2002: 267 000 euro

Total konsoliderad budgetkonsekvens av ytterligare personalbehov för 2003: 753 000 euro

Beloppen avser totala utgifter för 12 månader.

## 7.3 Övriga administrativa utgifter till följd av åtgärden

Budgetrubrik (nummer och beteckning)	Belopp i euro	Beräkningsmetod
<b>Totalt (avdelning A7)</b>		
A0701 – Tjänsteresor	26 760	10 tjänsteresor Strasbourg 745 x 10
A07030 – Möten	60 000	12 tjänsteresor kandidat. 1 800 x 12
A07031 – Kommittéer vars hörande är obligatoriskt <sup>(1)</sup>	140 000	4 möten/år x 15 000
A07032 – Kommittéer vars hörande ej är obligatoriskt <sup>(1)</sup>		10 000 x 14 möten
A07040 – Konferenser m.m.		
A0705 – Studier och samråd		
Övriga utgifter (ange vilka)		
<b>Informationssystem (A-5001/A-4300)</b>		
<b>Övriga utgifter i del A (ange vilka)</b>		
Totalt	226 760	

Övriga administrativa utgifter under 2002: A07031 – kommittéer vars hörande är obligatoriskt: 100 000 euro, A0701 – tjänsteresor: 8 200 euro.

Beloppen avser totala utgifter för 12 månader.

<sup>(1)</sup> Ange vilken typ av kommitté samt vilken av de två kategorierna den tillhör.

I.	Totalbelopp/år från 2004 (tabell 7.2 + 7.3)	1 141 760 €
II.	Varaktighet	5 år
III.	Totalkostnad för åtgärden (I x II)	4 780 760 €

*(När de personalresurser och övriga administrativa resurser som behövs för åtgärden skall bedömas bör generaldirektoratet/tjänsten ta hänsyn till kommissionens beslut under riktlinjedebatten samt till det preliminära budgetförslaget. De bör med andra ord precisera*

*att de personalresurser som behövs för den planerade åtgärden kan finansieras med anslagen i det preliminära budgetförslag som antagits.*

*I undantagsfall där behovet inte har kunnat förutses när det preliminära budgetförslaget utarbetats får förslaget läggas fram till kommissionen, som då tar ställning till om och på vilka villkor åtgärden kan godtas (genom en ändring av anslagstildelningen i det preliminära budgetförslaget, ett ad hoc-förfarande för omfördelning av anslag, en tilläggs- och ändringsbudget eller en ändringsskrivelse till budgetförslaget).*

## **8. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING**

### **8.1 Metod för uppföljning**

Kommissionen kommer varje halvår att rapportera till rådet och Europaparlamentet om utvecklingsarbetet med SIS II.

### **8.2 Planerad form och tidsplan för utvärderingar**

Åtgärderna 2, 3 och 4 (punkt 5.2) kommer att utvärderas när de är genomförda. De närmare föreskrifterna för denna utvärdering kommer att fastställas senare, bland annat utifrån genomförbarhetsstudien.

## **9. BESTÄMMELSER OM BEDRÄGERIBEKÄMPNING**

Upphandlingen kommer att ske enligt kommissionens bestämmelser, vilket garanterar att gemenskapslagstiftningen om offentlig upphandling iakttas.