



Inrättande av en EU-byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa

Justitiedepartementet

2010-04-22

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 93

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om inrättande av en byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa (framlagt av kommissionen i enlighet med artikel 293.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt)

Sammanfattning

Förslaget inrättar en ny europeisk myndighet – en byrå – med ansvar att förvalta de stora gemensamma datasystem som tagits fram eller är på väg att tas fram inom samarbetsområdet frihet, säkerhet och rättvisa. Det gäller i första hand Schengens informationssystem, Informationssystemet för viseringar och Eurodac. I andra hand ska byrån ha kapacitet att ansvara för den tekniska utvecklingen och förvaltningen av eventuellt nya IT-system som beslutas inom aktuellt område. En sådan kompetensutvidgning kommer emellertid alltid föregås av de ordinarie lagstiftningsprocesserna i EU i varje enskilt fall.

Byrån kommer att utgöra en självständig juridisk enhet. Den kommer ledas av en styrelse bestående av medlemsstaterna och kommissionen. Byråns huvudsakliga uppgift är i första hand att se till att de system som förvaltas av byrån hålls i kontinuerlig drift genom underhåll, uppdatering och skötsel samt därmed förknippad verksamhet, exempelvis upphandlingar, utbildning av tekniska experter från medlemsstaterna etc. Byrån avses också kunna tilldelas ansvar att genomföra pilotprojekt inom området teknisk utveckling och/eller operativ förvaltning av stora IT-system.

Byrån kommer inte ha några uppgifter rörande det materiella innehållet i systemen och kommer alltså inte ta över medlemsstaternas ansvar för den information som behandlas. Tillskapandet av byrån innebär således ingen förändring vad beträffar vilka uppgifter som lagras eller hur uppgifterna används av medlemsstaterna. Frågor om åtkomsträttigheter, typ av uppgifter som kan registreras etcetera regleras även fortsättningsvis av den lagstiftning som reglerar respektive system.

Regeringens utgångspunkt är att den tekniska förvaltningen av de EU-gemensamma IT-lösningarna ska vara kostnadseffektiv, rättssäker och med stor respekt för integritetsskyddsfrågor. Förslaget till en ny myndighet för IT-förvaltning bedöms motsvara dessa förväntningar och regeringen är därför positiv till förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I de rättsakter som inrättar och reglerar den andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) och Informationssystemet för viseringar (VIS) anges att efter en övergångsperiod ska en förvaltningsmyndighet, finansierad via Europeiska unionens allmänna budget, ges ansvar för den operativa förvaltningen av systemen. Enligt dessa redan antagna bestämmelser ska förvaltningsmyndigheten i samarbete med medlemsstaterna se till att bästa tillgängliga teknik, med förbehåll för en kostnadsnyttoanalys, alltid används för de centrala systemen. Beträffande Europeiska fingeravtryckssystemet Eurodac anger den förordning från 2000 som reglerar systemet att det förvaltas av kommissionen – en lösning som inte ansetts optimal eftersom långsiktig systemförvaltning anses ligga utanför kommissionens kärnverksamhet.

Mot ovanstående bakgrund har kommissionen 2006-2007 genomfört en konsekvensanalys för att bedöma vilken lösning som bäst motsvarar behovet av långsiktig förvaltning av systemen SIS II, VIS och Eurodac. Den lösning som ansågs mest lämplig var inrättandet av en ny självständig europeisk byrå med ansvar i första hand för förvaltningen av ovanstående system, men även med potential att hantera teknisk utveckling och förvaltning av framtida gemensamma IT-system, om lagstiftaren beslutar om inrättandet av sådana.

Den 24 juni 2009 antog kommissionen ett paket med lagförslag i syfte att inrätta den aktuella byrån (se Fakta-PM 145/2009). Vid ikraftträdandet av Lissabonfördraget den 1 december 2009 försvann den tidigare distinktionen mellan rättsliga grunder enligt EG-fördraget och rättsliga grunder enligt EU-fördraget på området för frihet, säkerhet och rättvisa. Ett nytt förslag med de justeringar av den rättsliga grunden som föranleds av Lissabonfördraget har därför antagits av kommissionen den 19 mars 2010. Förhandlingar i rådet om de materiella innehållet i förslaget pågår sedan september 2009.

Syftet med förslagen är att inrätta en byrå med ansvar för den operativa förvaltningen av stora informationstekniksystem (IT-system) inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Byrån kommer att ansvara för den långsiktiga operativa förvaltningen av den andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), Informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac. Avsikten är också att införa en ram för byråns utveckling och operativa förvaltning av andra stora IT-system inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Ett ansvar för teknisk utveckling eller förvaltning av ytterligare system kommer emellertid alltid att kräva uttryckligt mandat från de lagstiftande institutionerna (rådet och Europaparlamentet).

Byråns uppgifter

Byråns huvuduppgift kommer att vara den operativa förvaltningen av SIS II, VIS och Eurodac. Det innebär driftsansvar för systemen innefattande exempelvis upphandling och projektledning samt säkerställande av full funktion och tillgänglighet för medlemsstaterna dygnet runt sju dagar i veckan. Utöver dessa operativa uppgifter kommer byrån även att åläggas motsvarande ansvar för antagande av säkerhetsåtgärder, rapportering, offentliggörande, tillsyn, information, anordnande av särskild VIS- och SIS II relaterad teknisk fortbildning för medlemsstatsexperten, genomförande av pilotprojekt på särskild och preciserad begäran av kommissionen samt uppföljning av forskning på IT-området.

Byråns styrning

Inom de ramar som ges i den reglerande lagstiftningen kommer byrån ledas av en styrelse och en verkställande direktör. Styrelsen sammansätts av representanter för medlemsstaterna och kommissionen. De till vissa av systemen associerade länderna (Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein) deltar enligt förslaget i styrelsen men utan rösträtt. Europol och Eurojust ska ha observatörsstatus i styrelsen i de delar respektive organisation är berörd. Styrelsebeslut tas enligt förslaget med enkel majoritet. Styrelsen beslutar om tillsättning och avsättande av den verkställande direktören.

Utöver styrelse och verkställande direktör inrättas rådgivande grupper för respektive system där medlemsstaterna representeras.

Utvärdering

Förslaget innehåller bestämmelser om att den nya byrån ska utvärderas avseende arbetsmetodernas användbarhet, relevans och effektivitet. Utvärderingen ska göras första gången senast tre år efter inrättandet, och därefter kontinuerligt vart femte år.

Finansiering

Byrån ska finansieras genom Europeiska unionens allmänna budget, genom bidrag från de tredjeländer som har anslutit sig till Schengensamarbetet eller Eurodac och genom eventuella frivilliga tillskott från enskilda medlemsstater. Finansieringsplanen utgår från att förslaget antas 2010, så att byrån kan inrättas formellt 2011 och 2012 bli en fullt fungerande byrå som kan överta alla uppgifter som rör den operativa förvaltningen av systemen.

De anslag som behövs för att täcka kostnaderna för byråns verksamhet finns upptagna i budgetplanen för 2011–2013. Förslaget påverkar således inte budgetramen för 2007–2013.

Övriga frågor

Förslaget tar inte ställning till var byrån ska placeras. Inte heller regleras frågan om den förvaltande delen av byrån ska samlokaliseras med de faktiska driftsställena, dvs. om de administrativa delarna av byrån och databaserna ska placeras på samma ställe.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den nya byråns ansvarsområde är att förvalta de centrala delarna av gemensamma IT-system samt möjligen att framgent förvalta nya system eller IT-tekniska lösningar för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. De bestämmelser inom EU eller nationellt som reglerar systemens existens, användning, skydd för personuppgifter m.m. påverkas inte av förslaget.

Enligt förslaget ska byrån omfattas av protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier. Om denna bestämmelse ändras under förhandlingarna kan justeringar i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall komma att aktualiseras. Någon övrig effekt på svenska regler bedöms inte aktuell.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kostnader för förvaltning av IT-system är en ofrånkomlig följd av att inrätta system för förbättrat informationsutbyte inom EU. De system som i första hand är aktuella att förvaltas vid byrån finansieras enligt de rättsakter varigenom de inrättas genom EU-budgeten. Valet av förvaltningsform kan långsiktigt påverka kostnaderna men den genomförda konsekvensanalysen visar inga anmärkningsvärda skillnader i kostnader. Vissa osäkra faktorer, exempelvis lokalkostnader, gör dessutom jämförelserna mindre säkra.

I den genomförda konsekvensanalysen (SEC(2009) 837) undersöks olika alternativ för den långsiktiga förvaltningen enligt följande kriterier:

2009/10:FPM68

- (1) operativa – effektiviteten i upphandling, tekniska krav etc.
- (2) styrning – gällande ansvarsskyldighet, nivå av kontroll från EU-institutioner och medlemsstater etc.
- (3) finansiella – effektivitet i driften och förmåga att säkra finansiering etc.
- (4) legala – försäkra om lagligheten i alternativen etc.

Fem alternativa lösningar valdes ut och jämfördes:

– Alternativ 1 – utgångsläget: Den lösning för den operativa förvaltningen av SIS II och VIS som fastställts för övergångsperioden (vilken innebär att kommissionen överlåter de operativa förvaltningsuppgifterna på medlemsstaternas myndigheter) blir permanent. För närvarande förvaltas Eurodac av kommissionen, och även denna lösning skulle bibehållas.

– Alternativ 2 – en modifierad version (utgångsläget+) av det nuvarande läget; dvs. att kommissionen överlåter de operativa förvaltningsuppgifterna i samband med SIS II, VIS och Eurodac till medlemsstaternas myndigheter.

– Alternativ 3 – en nyinrättad byrå övertar ansvaret för den långsiktiga operativa förvaltningen av SIS II, VIS och Eurodac.

– Alternativ 4 – förvaltningen av de tre systemen övertas av Frontex, vilket skulle kräva ändringar av både grundrättsakten och byråns förvaltningsstruktur.

– Alternativ 5 – Europol förvaltar SIS II medan kommissionen förvaltar VIS och Eurodac. Denna lösning övervägdes medan förhandlingarna om omvandlingen av den nuvarande Europolkonventionen till en gemenskapsrättsakt fortfarande pågick.

Resultatet av jämförelsen – som omfattande ett tjugotal punkter inom områdena drift, ledning, finansiering och rättsliga aspekter – blev att alternativ 3, en nyinrättad byrå som syftar till att skapa en gemensam operativ förvaltningsstruktur för SIS II, VIS och Eurodac, bedömdes som den bästa lösningen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens utgångspunkt är att förvaltningen av de gemensamma IT-lösningarna ska ske på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt. Regeringen anser att det är viktigt att skapa en samlad och strategisk syn på IT-utveckling inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, i syfte att skapa en verksamhetsstyrd utveckling och därigenom maximera nyttan och minska de totala kostnaderna för IT-utveckling och förvaltning. Inrättandet av en byrå

med ansvar för den gemensamma förvaltningen av gemensamma system kan – rätt utformad – ha förutsättningar att göra strategiska överväganden som långsiktigt leder till att kostnaderna för IT-utveckling och förvaltning kan göras mer överblickbara och begränsas. Inrättandet av en ny byrå, liksom andra lösningar för den gemensamma förvaltningen, innebär emellertid utgifter på EU-budgeten. Det är regeringens uppfattning att de utgifter som uppstår i första hand ska finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budget.

Regeringen avser mot ovanstående bakgrund att stödja förslaget. I förhandlingsarbetet ska regeringen särskilt verka för att byråns mandat inte utvidgas till annat än de tekniska aspekterna av IT-förvaltning och underhåll, samt att integritetsaspekterna bevakas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid de inledande förhandlingarna har förslaget mötts av ett brett stöd från medlemsländerna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget kommer från kommissionen. Europaparlamentet har ännu inte lämnat några synpunkter.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte varit föremål för remissbehandling.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund utgörs av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 77.2 a–b, 78.2 e, 79.2 c, 74, 82.1 d och 87.2 a. Lagförslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet av Europaparlamentet och rådet (kvalificerad majoritet).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Målet för den föreslagna åtgärden, att effektivisera den centrala förvaltningen av gemensamma IT-system genom att överlåta uppgiften på till en byrå, kan inte uppnås av medlemsstaterna på egen hand. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Beträffande proportionalitetsprincipen har kommissionen framfört att byrån, som finansieras genom EU-budgeten, ska bemyndigas att förvalta endast de centrala delarna av SIS II, de centrala delarna av VIS, de nationella gränssnitten, den centrala delen av Eurodac samt vissa inslag i kommunikationsinfrastrukturen. Ansvar för att uppgifter som registreras i systemen. Medlemsstaterna behåller ansvaret för sina nationella system. Byråns befogenheter hålls således – enligt kommissionens bedömning – på det minimum som krävs för att effektivt och säkert stödja utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna. I likhet med kommissionen gör regeringen bedömningen att inrättandet av en särskild byrå för dessa uppgifter är att anse som en proportionell åtgärd.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet fortsätter förhandla sakinnehållet i förslagen parallellt med Europaparlamentets behandling av förslaget.

4.2 Fackuttryck/termer