



Inrättande av en europeisk byrå för förvaltning av gemensamma IT-system

Justitiedepartementet

2009-07-29

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 293

Förslag om inrättande av byrå för den operativa förvaltningen av stora IT-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

KOM (2009) 294

Förslag om överförande av uppgifter som rör den operativa förvaltningen av SIS II och VIS till den byrå som inrättas genom förordning XX med tillämpning av avdelning VI i EU-fördraget.

Sammanfattning

Förslagen utgörs av ett lagstiftningspaket som inrättar en ny europeisk myndighet – en byrå – med ansvar att i första hand förvalta de stora gemensamma datasystem som tagits fram eller är på väg att tas fram inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. I första hand Schengens informationssystem, Informationssystemet för viseringar och Eurodac, i andra hand ska byrån ha kapacitet att förvalta tillkommande IT-system inom ramen för samarbetet. En sådan kompetensutvidgning kommer emellertid underställas lagstiftaren i varje enskilt fall.

Byrån kommer att utgöra en självständig juridisk enhet inrättad under första pelaren. Den kommer ledas av en styrelse bestående av medlemsstaterna och kommissionen. Dess uppgifter är i första hand att se till att ovan nämnda system hålls i kontinuerlig drift genom underhåll, uppdatering och skötsel samt därmed förknippad verksamhet, exempelvis utbildning av medlemsstatsexperter. Byrån kommer även kunna ges i uppdrag att genomföra pilotprojekt för teknisk utveckling eller operativ förvaltning av stora IT-system.

Byrån kommer inte ha några uppgifter rörande det materiella innehållet i systemen. Medlemsstaterna kommer alltså ha det fulla ansvaret för den

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 de redan antagna bestämmelserna 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 förvaltningen av framtida gemensamma IT-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Kommissionen antog den 26 juni 2009 de lagförslag som föreslår inrättande av den nya europeiska byrån.

1.2 Förslagets innehåll

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 med tillämpning av avdelning IV i EG-fördraget och eventuellt även andra stora IT-system på området med frihet, säkerhet och rättvisa. En integrering av ytterligare system kommer emellertid alltid att kräva uttryckligt mandat från de lagstiftande institutionerna (rådet och Europaparlamentet).

Lagstiftningspaketet omfattar två rättsakter: Dels en förordning som inrättar och reglerar själva byrån och omfattar den del av tillämpningsområdet för SIS II, VIS och Eurodac som hör till den första pelaren, dels ett rådsbeslut som avser överföra kompetens till byrån att förvalta även de delar av systemen som inrättats under tredje pelaren.

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 fortbildning, 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 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, samt genom bidrag från de tredjeländer som har anslutit sig till Schengensamarbetet eller Eurodac. 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

Rådsbeslutet innebär att viss kompetens – avseende förvaltningen av de delar av de berörda systemen som ligger under tredje pelaren – överförs till den byrå som inrättas genom förordningen. Byrån föreslås att omfattas av protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier. EG-domstolen ges behörighet att pröva tvister om skadeståndsansvar.

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 framgent att förvalta IT-tekniska lösningar för andra typer av 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:

2008/09:FPM145

- (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.

Det resultat som presenteras föreslår att alternativet med en nyinrättad byrå, som syftar till att skapa en gemensam operativ förvaltningsstruktur för SIS II, VIS och Eurodac, är 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 sätt. Regeringen anser att det är viktigt att skapa en samlad och strategisk syn på IT-utveckling inom området för rättsliga och inrikes frågor, i syfte att skapa en verksamhetsstyrd utveckling och därigenom maximera nyttan och minska de totala kostnaderna för IT-utveckling och förvaltning.

Inrättandet av en ny byrå, liksom andra lösningar för den gemensamma förvaltningen, innebär utgifter på EU-budgeten. Det är regeringens uppfattning att de utgifter som uppstår i första hand ska finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budget. 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.

Regeringens uppfattning är därför att förslaget om en samlad IT-förvaltning ökar förutsättningarna att nå positiva synergieffekter och att genomföra strategiska förändringar som långsiktigt ökar kostnadseffektiviteten i IT-förvaltningen. Samtidigt behöver förslaget analyseras ytterligare innan slutlig inställning tas till förslagets olika delar. Regeringen avser att i förhandlingsarbetet 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

Förslagen har inte behandlats i rådet och medlemsstaternas inställning är okänd.

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

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning grundas på fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 62.2 a, 62.2 b ii, 63.1 a, 63.3 b och 66. Förordningen antas genom medbeslutandeprocédur tillsammans med Europaparlamentet.

Förslaget till rådets beslut grundas på fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 30.1 a–b och 34.2 c. Beslutet antas enhälligt av rådet efter hörande av Europaparlamentet.

Målet för den föreslagna åtgärden är att överlåta den operativa förvaltningen av det centrala SIS II, det centrala VIS, de nationella gränssnitten, Eurodac och vissa aspekter av dessa systems infrastruktur till en byrå. Dessa mål kan inte uppnås av medlemsstaterna på egen hand vilket innebär att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Byrån bemyndigas endast att förvalta de gemensamma delarna av berörda system. Ansvaret omfattar inte uppgifterna som registreras i systemen. Medlemsstaterna bibehåller ansvaret för sina nationella system. Byråns befogenheter begränsas till vad som krävs för att på ett effektivt, säkert och fortlöpande sätt stödja utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna. Inrättandet av en särskild byrå för dessa uppgifter får anses som en proportionell åtgärd.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendets antogs av kommissionen den 26 juni 2009 och har ännu inte presenterats för medlemsstaterna i något officiellt sammanhang. En presentation förväntas i början av september samtidigt som förhandlingarna påbörjas i rådet under svenskt ordförandeskap. Kommissionens målsättning – angiven i förslaget – är att förhandlingarna ska avslutas under 2010.

4.2 Fackuttryck/termer

-