



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 3 juli 2017
(OR. en)

10873/17

DAPIX 247
DATAPROTECT 126
CODEC 1181
ENFOPOL 340
EUROJUST 105
FRONT 305
VISA 255
EURODAC 21
ASILE 47
SIRIS 117
CSCI 18
SAP 8
COMIX 493
JAI 651

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	29 juni 2017
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2017) 346 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om hur Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) fungerar

För delegationerna bifogas dokument – COM(2017) 346 final.

Bilaga: COM(2017) 346 final

Bryssel den 29.6.2017
COM(2017) 346 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om hur Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom
området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) fungerar**

{SWD(2017) 249 final}
{SWD(2017) 250 final}

1. Inledning

Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (nedan kallad *eu-LISA* eller *byrån*) inrättades 2011 genom förordning (EU) nr 1077/2011¹ (nedan kallad *inrättandeförordningen*) för att sköta den långsiktiga operativa förvaltningen, på central nivå, av stora it-system inom detta område. Inrättandeförordningen ändrades den 20 juli 2015 genom förordning (EU) nr 603/2013 (nedan kallad *den omarbetade Eurodacförordningen*)² för att återspegla de förändringar denna förordning medförde för byråns uppgifter vad gäller Eurodac.

eu-LISA förvaltar för närvarande informationssystemet för viseringar (VIS), Schengens informationssystem (SIS) och Eurodac, dvs. de verktyg som är avgörande för skyddet av Schengenområdet och gränsförvaltningen samt för genomförandet av asyl- och viseringspolitiken. eu-LISA kan även ges ansvaret för att förbereda, utveckla och operativt förvalta andra stora it-system inom politikområdet om det fastställs genom ett relevant lagstiftningsinstrument baserat på artiklarna 67–89 i EUF-fördraget. eu-LISA inledde sin verksamhet den 1 december 2012. I enlighet med artikel 31.1 i inrättandeförordningen genomförde kommissionen den första utvärderingen av byrån i nära samråd med byråns styrelse. Även eu-LISA var i hög grad delaktig.

Denna rapport grundar sig på resultatet av den externa utvärdering av byråns verksamhet som omfattar perioden från december 2012 till september 2015. I inrättandeförordningen (artikel 31.2) anges att kommissionen, på grundval av utvärderingen, efter samråd med styrelsen ska utfärda rekommendationer om ändringar av förordningen och översända dem, styrelsens yttrande samt lämpliga förslag till Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen. Denna rapport inriktar sig på rekommendationerna om ändringar av inrättandeförordningen. En handlingsplan för att följa upp de resultat av utvärderingen som inte kräver ändringar av inrättandeförordningen antogs av eu-LISA:s styrelse den 21 mars 2017.

Denna rapport omfattar resultatet av utvärderingen så som det beskrivs i det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om utvärderingen av eu-LISA och i den externa utvärderingsrapporten³ (avsnitt 2). I rapporten sätts utvärderingen och byråns roll in i ett större sammanhang, och hänsyn tas till den framtida faktiska, rättsliga och politiska utvecklingen (se avsnitt 3).

2. eu-LISA evaluation 2012-2015

2.1 Utvärderingens sammanhang

Utvärderingen av eu-LISA inleddes kort före publiceringen av EU:s säkerhetsagenda⁴ och migrationsagenda⁵ i april respektive maj 2015. I dessa meddelanden beskrevs inriktningen för utvecklingen och genomförandet av EU:s politik för att komma till rätta med de parallella

¹ EUT L 286, 1.11.2011, s. 1.

² EUT L 180, 29.6.2013, s. 1.

³ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=DR0116464

⁴ COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

⁵ COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

utmaningarna i fråga om migrationshantering och kampen mot terrorism, organiserad brottslighet och it-brottslighet.

Båda agendorna innehåller direkta hänvisningar till de system som eu-LISA förvaltar på central nivå eller förväntas utveckla och förvalta om relevanta lagstiftningsinstrument antas.

För en effektivare förvaltning av Schengenområdet yttre gränser krävs att de (nya) möjligheter som it-system och modern teknik erbjuder utnyttjas bättre. Utvärderingen genomfördes mot bakgrund av migrationsströmmar utan motstycke och nya säkerhetshot (terroristattacker) mot medlemsstaterna, och av slutsatser från Europeiska rådet som fastslog det brådskande behovet av att hantera dessa händelser med ny kraft och nya verktyg⁶. Genom dessa händelser och slutsatser betonades på nytt den viktiga roll som de databaser som förvaltas av byrån har för att Schengenområdet fortlöpande ska fungera på ett effektivt och hållbart sätt.

2.2 Utvärderingens resultat

In general, the evaluation confirmed that the Agency effectively ensures the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice and fulfils the tasks laid down in the Regulation as well as new tasks entrusted to it. Utvärderingen visar också att eu-LISA på ett effektivt sätt bidragit till att etablera en mer samordnad, kostnadseffektiv och sammanhängande it-miljö för förvaltningen av stora it-system till stöd för genomförandet av politiken på området rättsliga och inrikes frågor (RIF).

Utvärderingen visade emellertid även att det finns utrymme för förbättringar. De allra flesta bristerna kan åtgärdas genom strukturella och organisatoriska förändringar eller personalförändringar, eller genom förändringar av arbetsmetoder och dokumentation inom eu-LISA. För att anpassa byråns mandat så att det motsvarar EU:s utmaningar inom migrations- och säkerhetsområdet konstaterades emellertid i utvärderingen att det finns behov av en begränsad översyn, eller utökning, av de uppgifter som eu-LISA anförtros i inrättandeförordningen och andra relevanta rättsakter.

De viktigaste **utvärderingsresultaten**⁷ inom de fyra bedömningskriterierna är följande:

2.2.1 Ändamålsenlighet

eu-LISA säkerställer på ett effektivt sätt den **operativa förvaltningen av de tre stora it-systemen** och har infört effektiva **organisatoriska ramar**. Viktiga förbättringsmöjligheter konstaterades emellertid i granskningen av hur väl införda it-processer fungerade. En risk konstaterades vad gäller **driftskontinuitet på grund av att en gemensam och övergripande katastrofplan saknas för de tre systemen**. Även vissa **nyckeltal** saknas, det saknas en systematisk **kontroll av systemens kapacitet**, och **processen för anmälan av incidenter** är bristfällig.

De problem som hör ihop med den nuvarande ansvarsfördelningen mellan eu-LISA och kommissionen i fråga om **kommunikationsinfrastrukturen**⁸ skulle kunna hanteras genom att byrån gjordes helt ansvarig för förvaltningen av kommunikationsinfrastrukturen och att motsvarande budget och uppgifter som i dag hanteras av kommissionen överfördes till byrån. Den nuvarande uppdelningen av uppgifter är inte längre nödvändig av avtalsmässiga eller

⁶ EUCO 22/15, EUCO 26/15, EUCO 28/15, EUCO 1/16, EUCO 12/1/16 REV 1.

⁷ Se den externa utvärderingsrapporten (<http://bookshop.europa.eu>) för ytterligare information om alla utvärderingsresultaten.

⁸ Se artikel 7.2 i förordning (EU) nr 1077/2011.

andra orsaker⁹, och en överföring skulle förenkla relationen mellan leverantören och byrån samtidigt som lednings- och administrationskostnader och relaterade kostnader skulle minimeras.

Av effektivitetsskäl och med hänsyn till den statistik som för närvarande offentliggörs i enlighet med nuvarande rättsliga ram, bör ett utökat ansvar för eu-LISA att **ta fram/offentliggöra statistik för varje system** övervägas. På liknande sätt kan det vara lämpligt att undersöka möjligheten att ge eu-LISA i uppdrag att ta fram datakvalitets- och dataanalysrapporter (dvs. analysrapporter om vilka data som medlemsstater lagt in i systemen och som kräver åtkomst till data i systemen).

Övervakningen av forskning bedöms som relevant och nödvändig. Resultaten är än så länge få, och mer uppmärksamhet bör ägnas åt att säkerställa efterlevnaden av mandatet och förenlighet med andra berörda parter forskningsverksamhet.

Utbildningsverksamheten motsvarar i princip de nationella myndigheternas behov. Ytterligare anpassning av utbildningen till de tekniska behoven skulle dock behövas.

eu-LISA har agerat effektivt i fråga om **nya uppgifter**, i synnerhet vad gäller DubliNet, Vision och genomförandet av pilotprojektet om smarta gränser¹⁰.

Det sistnämnda, som i övriga avseenden genomfördes på ett bra sätt, visade att byrån behöver stärka sin **ekonomiska förvaltningskapacitet** vad gäller förvaltningen av anslag från EU. Utvärderingen bekräftade att eu-LISA inte med nuvarande resurser skulle kunna klara av uppgiften att utveckla nya stora it-system, eftersom byrån saknar tillräcklig projektlednings- och utvecklingskapacitet. I fråga om **partnerskap och synergier med andra EU-byråer** har eu-LISA utvecklat effektiva samarbetsformer med de mest relevanta byråerna inom området rättsliga och inrikes frågor. Det måste dock säkerställas att byrån uppfyller sitt mandat, och det konstaterades att det fanns en risk för att byrån tappar fokus på kärnverksamheten genom exempelvis sin ambition att tillhandahålla tjänster till andra byråer.

En annan viktig punkt handlar om att utnyttja potentialen hos de **rådgivande grupperna** på ett bättre sätt genom att säkerställa att de rådfrågas om programdokumenten i ett tillräckligt tidigt skede och att de bidrar med synpunkter. Byrån bör också stärka sitt uppgiftsskyddsstöd i Strasbourg, antingen genom att **uppgiftsskyddsombudet** flyttas från Tallinn till Strasbourg eller genom att ett vice uppgiftsskyddsombud utses där för att förbättra kommunikationen med den tekniska personalen i Strasbourg och ge den stöd i frågor om uppgiftsskydd.

2.2.2 Effektivitet

Vid genomförandet av **uppgifterna inom sitt mandat** anpassade eu-LISA på ett effektivt sätt funktioner, verksamhet och interna processer till förvaltningen av ett it-ramverk. Byrån bör dock se över tilldelningen av resurser till uppgifterna för att säkerställa att tillräckliga personalresurser finns tillgängliga för projektledning baserat på projektens behov. eu-LISA utvecklade gradvis en upphandlingsstrategi och avtalsförfaranden. Byrån gjorde även vissa framsteg vad gäller stringens och tydlighet när det gäller viktiga program- och rapporteringsdokument, som är en betydelsefull källa för en **samlad resultatbedömning**. Det finns emellertid fortfarande utrymme för förbättringar vad gäller program- och rapporteringsmekanismerna och deras öppenhet. När det gäller **organisationslösningar, personalresurser och förfaranden** agerade byrån konsekvent i enlighet med budgetprocessen. Utöver att involvera alla berörda parter, inklusive byråns tekniska personal som med en

⁹ Med undantag för system som använder Eurodomain, t.ex. Eurodac.

¹⁰ Se det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, särskilt avsnitt 1.1, s. 3 (DubliNet, Vision, pilotprojektet om smarta gränser) och avsnitt 2.1, s. 4 (pilotprojektet om smarta gränser).

utökad roll skulle kunna vara mera delaktig i budgetprocessen, skulle byrån även kunna involvera de rådgivande grupperna mer genom att förse dem med all relevant information om de projekt de ska bedöma så att de kan ge lämpliga råd till styrelsen.

I utvärderingen lades särskild vikt vid **arrangemanget med flera enheter**. Den jämförande analys av alla alternativa scenarier som beskrivs i detalj i den externa utvärderingsrapporten gav nödvändiga garantier om att de säkerhetsöverväganden som legat till grund för lokaliseringen av huvudenheten och backupenheten för systemen i Frankrike respektive Österrike fortfarande är giltiga. Detsamma gäller för de politiska övervägandena bakom lokaliseringen av byråns säte i Estland¹¹. De ytterligare direkta och indirekta kostnader¹² som är förknippade med arrangementet med flera enheter anses därför berättigade och rimliga.

I fråga om planering införde eu-LISA lämpliga processer för att utarbeta det **årliga arbetsprogrammet och budgeten**. Även lämpliga och tillfredsställande redovisningsrutiner och -system infördes, i enlighet med EU:s allmänna praxis. Detta skulle kunna förbättras ytterligare om berörda parter och rådgivande grupper gjordes mer delaktiga genom framför allt följande:

- Systematiska utvärderingar i förväg och i efterhand av program och verksamheter som medför betydande utgifter, i enlighet med kraven i artikel 29.5 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013¹³ och i byråns budgetförordning¹⁴.
- En mera synkroniserad och öppen koppling mellan budgetrapporteringen och genomförandet av det årliga arbetsprogrammet. Om dessutom ett verksamhetsbaserat ledningssystem och en mer detaljerad flerårig budgetprognos infördes skulle det ge eu-LISA en bättre ekonomisk överblick över verksamheten och leda till en förenklad planering.

Generellt sett hanterade eu-LISA nya uppgifter på ett effektivt sätt. Externa resurser skulle dock kunna ha använts på ett bättre sätt om man hade förstärkt den **interna kapaciteten** och minskat beroendet av externa leverantörer. eu-LISA införde även lämpliga **riktlinjer, processer och förfaranden** för att styra, strukturera och organisera verksamheten. Byrån bör dock vidta åtgärder för att uppdatera dem regelbundet. Styrningen fungerade i enlighet med

¹¹ Vid Europeiska rådets möte i december 2003 kom medlemsstaterna överens om att prioritera nyligen anslutna länder vid fördelningen av säten för myndigheter och byråer som ska inrättas i framtiden. Enligt slutsatserna från detta möte i Europeiska rådet ska sätena för framtida myndigheter och byråer i första hand lokaliseras i medlemsstater som anslöt sig till unionen under eller efter 2004. Vid Europeiska rådets möte i juni 2008 erinrades om slutsatserna från 2003, och man kom även överens om att medlemsstater som inte redan är värdländer för en EU-myndighet eller -byrå bör prioriteras på lämpligt sätt. De lagstiftande institutionernas val av Tallinn som säte för eu-LISA grundade sig på ett gemensamt erbjudande från Estland och Frankrike enligt vilket byråns säte skulle vara placerat i Tallinn medan den tekniska enheten skulle stanna kvar i Strasbourg, där systemen redan höll på att utvecklas.

¹² **Materiella** kostnader omfattar kostnader för tjänsteresor mellan enheter, parallella upphandlingsförfaranden, flera tjänsteleverantörer (t.ex. för städning och säkerhet) och förlorade möjligheter till stordriftsfördelar när det gäller driftskostnader. Exempel på **immateriella** nackdelar är negativa effekter på kommunikationsflödet mellan enheterna (som kompliceras ytterligare av den funktionella uppdelningen mellan Tallinn och Strasbourg), utmaningar som rör ledningsfrågor till följd av det geografiska avståndet, förmågan att behålla och locka till sig kvalificerad personal samt hinder för utveckling av en stark och enhetlig organisationskultur.

¹³ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013, EUT L 328, 7.12.2013, s. 42.

¹⁴ I sitt yttrande om eu-LISAs årliga arbetsprogram för 2017 erinrade kommissionen om kravet på ett visionsdokument i de allmänna it-styrningsbestämmelserna från kommissionens sekretariat, som gäller från och med den 14 februari 2011. Enligt detta krav ska ett visionsdokument tas fram för alla projekt med en kostnad som överstiger 500 000 euro i vilket en bedömning görs av projektets rättsliga, tekniska, ekonomiska och organisatoriska aspekter samt av dess fleråriga omfattning.

bestämmelserna om styrning i inrättandeförordningen och arbetsordningen¹⁵. De rådgivande gruppernas deltagande bör dock förbättras genom att de involveras aktivt och i god tid när det gäller att utarbeta styrelsens dokument (i synnerhet det årliga arbetsprogrammet och verksamhetsrapporter) och att bedöma och prioritera projekt som eu-LISA föreslår. Användningen av det skriftliga förfarandet bör ses över så att viktiga beslut med betydande ekonomiska konsekvenser och som behöver diskuteras i styrelsen inte fattas utan diskussion.

2.2.3 Samstämmighet

Med undantag för enstaka ingripanden som inte var förenliga med kommissionens politiska inriktning eller där byrån misstolkade sitt mandat, *agerade eu-LISA, generellt sett, i överensstämmelse* med de viktigaste berörda parterna, oavsett om det gällde kommissionen och andra institutioner eller medlemsstaterna och associerade länder.

Byrån arbetade berömvärt för att etablera en sund strategi för att samarbeta med olika berörda parter på ett strukturerat sätt genom att anta en strategi för hantering av berörda parter.

När det gäller effektivt *samarbete med kommissionen* finns ett starkt ramverk i inrättandeförordningen och samförståndsavtalet mellan kommissionen och byrån¹⁶. Utarbetandet av och innehållet i eu-LISA:s programdokument skulle dock kunna förbättras och anpassas strikt efter byråns mandat och kommissionens yttranden. Såsom betonades i bedömningen av byråns ändamålsenlighet konstaterades i utvärderingen att kommissionens ansvar för *kommunikationsinfrastrukturen* bör överföras till byrån för att förbättra samstämmigheten i hanteringen av relaterade uppgifter. Byrån har den tekniska kompetensen och kapaciteten för att hantera dessa uppgifter, och en överföring av dem skulle också kunna leda till förbättrad effektivitet.

2.2.4 Relevans och mervärde

Generellt sett gav utvärderingen nödvändiga garantier om att inrättandet av eu-LISA skapat ett *mervärde*, i synnerhet genom att samla de tre systemen ”under ett tak”, sammanföra kunskaper, utnyttja synergier och tillåta ett flexiblare ramverk än vad som var möjligt tidigare. Den viktigaste framgången för eu-LISA sedan byrån inrättades har varit förmågan att säkerställa en *enhetlig och stabil miljö* för drift och underhåll av systemen på central nivå. Det har bidragit till en *samordnad, kostnadseffektiv och sammanhängande it-miljö för förvaltningen av it-system till stöd för genomförandet av politiken på området rättsliga och inrikes frågor*. Inrättandet av en enda förvaltande myndighet för den operativa förvaltningen av de tre it-systemen skapar ett stort mervärde i den mån byrån utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Enligt utvärderingen är det dock ännu inte möjligt att avgöra huruvida inrättandet av eu-LISA har lett till några effektivitetsvinster genom *stordriftsfördelar*. En övergripande jämförande bedömning av kostnaderna kunde inte genomföras på grund av skillnader i hur kostnaderna registrerades före respektive efter att systemen överfördes till byrån, och på grund av avsaknaden av en intern registreringsprocess för att mäta alla kostnader som hör ihop med respektive system.

Jämförelsen av driftskostnader visade på att byrån behöver säkerställa att kostnaderna registreras tydligt för varje system (verksamhetsbaserad förvaltning) för att det ska gå att avgöra om några effektivitetsvinster har gjorts. Även om det är tydligt att *synergier* har

¹⁵ I dess ändrade lydelse enligt dokument 2015-153, antaget vid det 11:e sammanträdet i eu-LISA:s styrelse (den 17–18 november 2015).

¹⁶ C(2014) 3486 final.

skapats på administrativ nivå och organisationsnivå, utvecklas fortfarande den tjänsteorienterade strukturen för it-systemen.

3. Utveckling efter utvärderingsperioden

Utvärderingen av eu-LISA sammanföll med den första utvärderingen av de rättsliga ramarna för SIS II¹⁷ och VIS¹⁸. Som en del i arbetet med den framtida uppbyggnaden av EU:s asylpolitik antogs också ett meddelande¹⁹ och lagstiftningsförslag av kommissionen, bland annat ett förslag till översyn av Dublinförordningen²⁰ som ger eu-LISA i uppdrag att utveckla och operativt förvalta ett nytt automatiskt system²¹. I lagstiftningspaketet ingår även ett förslag till översyn av Eurodacförordningen²², som utökar systemets omfattning. Båda initiativen kommer att påverka eu-LISA.

Ett annat större tillskott från kommissionen är meddelandet om starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet från april 2016²³. I meddelandet, vars huvudsyfte är att förbättra interoperabiliteten mellan informationssystem, föreslås nya uppgifter för byrån, varav några kommer att utföras gemensamt med kommissionen och några även tillsammans med medlemsstaterna. Enligt meddelandet kommer kommissionen att undersöka möjligheten att inrätta ett nytt system, det europeiska systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias). Kommissionen antog förslaget om Etias i november 2016²⁴, och det granskas nu av Europaparlamentet och rådet. De innovativa lösningar som anges i meddelandet återspeglas också i *Färdplan för förbättring av informationsutbytet och informationshanteringen, inbegripet interoperabilitetslösningar på området för rättsliga och inrikes frågor*, som godkändes av RIF-rådet i juni 2016²⁵.

I enlighet med meddelandet inrättade kommissionen en högnivågrupp för att bedöma de rättsliga, tekniska och operativa aspekterna av olika alternativ för att uppnå interoperabilitet mellan informationssystem inom området gränsförvaltning och säkerhet. Baserat på resultaten i högnivågruppens slutrapport²⁶ lade kommissionen fram ytterligare konkreta förslag för Europaparlamentet och rådet i den sjunde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, som en grund för en gemensam diskussion om det kommande arbetet²⁷. Parallellt med meddelandet från april 2016 lade kommissionen fram ett förslag till in- och utresesystem²⁸ som, om det antas av de lagstiftande institutionerna, skulle kunna bli det första stora it-system som faktiskt utvecklas av eu-LISA.

Vid utvecklingen och genomförandet av de ovannämnda uppgifterna måste eu-LISA ta hänsyn till den grundläggande rättigheten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och i synnerhet till rättighetens princip om

¹⁷ COM(2016) 880 final, 21.12.2016.

¹⁸ COM(2016) 655 final, 14.10.2016.

¹⁹ COM(2016) 197 final, 6.4.2016.

²⁰ COM(2016) 270 final, 4.5.2016.

²¹ Ett automatiskt system som kommer att göra det möjligt att registrera alla ansökningar om internationellt skydd och att övervaka medlemsstaternas andelar av ansökningarna och den korrigering tilldelningsmekanismen.

²² COM(2016) 272 final, 4.5.2016.

²³ COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

²⁴ COM(2016) 731 final, 16.11.2016.

²⁵ 9368/16, 6.6.2016.

²⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>

²⁷ COM(2017) 261 final, 16.5.2017.

²⁸ COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

begränsning av ändamålet.²⁹ Vid undersökningen av interoperabiliteten mellan stora system bör särskild hänsyn tas till de krav på inbyggt dataskydd som anges i artikel 25 i den nya allmänna dataskyddsförordningen och artikel 20 i polisdirektivet om dataskydd, som gäller från den 25 maj 2018 respektive den 5 maj 2018.

När kommissionen överväger ändringar av inrättandeförordningen måste den ta hänsyn till relevanta ändringar av EU-lagstiftningen som gjorts sedan byrån inrättades (såsom budgetförordningen och rambudgetförordningen)³⁰ och ändringar som härrör från den gemensamma ansatsen som bifogades till det gemensamma uttalandet från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om decentraliserade organ av den 19 juli 2012 (nedan kallat *den gemensamma ansatsen*). Den behöver även återspegla de lagstiftningsändringar som härrör från utvärderingen av SIS II. eu-LISA har själv, mot bakgrund av den växande erfarenheten av driften av systemen på central nivå och för att uppnå ökad effektivitet, i sina programdokument föreslagit förbättringar av flera aspekter i den tekniska uppbyggnaden av systemen som skulle kräva ändringar i inrättandeförordningen och i systemens förordningar.

I inrättandeförordningen beaktas de rättsliga, politiska och ekonomiska förutsättningar som rådde när byrån skapades. Resultatet av utvärderingen (se avsnitt 2) och denna faktiska, rättsliga och politiska utveckling ger möjlighet att anpassa eu-LISA:s mandat till dess ökande potential att ytterligare bidra till nya EU-behov och att utveckla den nya interoperabilitetsinriktningen. Det bör till exempel övervägas om mandatet ska utökas till att, under vissa omständigheter, omfatta stöd till medlemsstater som ansvarar för driften av de nationella delarna av systemen. Detta måste också ses mot bakgrund av eu-LISA:s ingripande i Grekland i samband med flyktingkrisen³¹.

Såsom anges i meddelandet om programmering av mänskliga och ekonomiska resurser för de decentraliserade byråerna 2014–2020³², som innehåller programplaneringen för antalet anställda och bidragsnivåerna för alla decentraliserade byråer, måste programmeringen överensstämma med en personalminskning på 5 % under en femårsperiod, vilket gäller för alla institutioner, organ och byråer. Mot bakgrund av att eu-LISA nyligen hade inrättats behövde byrån inte göra några personalminskningar under perioden 2013–2015.

Ändringar av inrättandeförordningen måste därför väga de politiska, rättsliga och ekonomiska förhållandena mot huvudmålet att säkerställa att eu-LISA behåller tillräcklig kapacitet för att kunna rikta in sig på sina centrala uppgifter. I dessa ingår att vidareutveckla nuvarande system, den planerade utvecklingen av in- och utresesystemet, Etias samt det nya automatiska systemet för registrering av ansökningar om internationellt skydd och övervakning av medlemsstaternas andelar av ansökningarna och den korrigerande tilldelningsmekanismen.

Det är rimligt att anta att eu-LISA:s bidrag till en samordnad, kostnadseffektiv och sammanhängande it-miljö för förvaltningen av it-system som stödjer genomförandet av politiken inom RIF gradvis kommer att öka genom att byrån tillhandahåller en professionell

²⁹ Artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001, artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG, senare ersatt av artikel 5.1 b i förordning (EU) 2016/679, EUT L 119, 4.5.2016, s. 1–88, artikel 3 i rådets rambeslut 2008/977/RIF, senare ersatt av artikel 4.1 b i direktiv (EU) 2016/680, EUT L 119, 4.5.2016, s. 89–131.

³⁰ Förordning (EU, Euratom) 2015/1929, EUT L 286, 30.10.2015, s. 1. Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013, EUT L 328, 7.12.2013, s. 42.

³¹ Kommissionen bad under flyktingkrisen i början av 2016 eu-LISA att stödja en grekisk ”hotspot” genom att utöka serverkapaciteten för Eurodac och att byrån skulle delta i EU:s regionala insatsstyrka i Pireus och Catania. Det kan inte uteslutas att liknande former av särskilt stöd kan behövas i andra områden i framtiden.

³² COM(2013) 519 final, 10.7.2013.

och stabil miljö till stöd för utveckling, operativ förvaltning och **vidareutveckling av it-systemen**, inbegripet deras **interoperabilitet**, där så behövs och är möjligt med hänsyn till systemens rättsliga ramar.

Potentialen för eu-LISA att skapa ytterligare mervärde för de berörda parternas verksamheter kommer att öka med tiden och som en följd av den tekniska och politiska utvecklingen. Utöver eu-LISA:s långsiktiga ambition att bli ett expertcentrum ökar förfrågningarna om särskilt stöd till berörda parter, såsom stödet till de grekiska myndigheterna i början av 2016 för att utöka serverkapaciteten för Eurodac. På liknande sätt skulle eu-LISA på begäran kunna bistå kommissionens avdelningar med information om tekniska frågor kring befintliga eller nya system. Det finns emellertid tydliga rättsliga och ekonomiska gränser för vad eu-LISA kan tillhandahålla.

4. Rekommendationer om ändringar av inrättandeförordningen

4.1 Rekommendationer i utvärderingen

I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas till denna rapport finns en sammanfattning av den externa utvärderingens rekommendationer till ändringar av förordningen om byrån. Bland rekommendationerna ingår följande:

- Kommissionens ansvar i fråga om kommunikationsinfrastrukturen bör överföras till eu-LISA. Denna ändring kräver ändringar av systemens lagstiftningsinstrument. Den kommer att medföra en överföring av den relevanta budgeten.
- En ny bestämmelse om ramen för samarbete mellan eu-LISA och andra RIF-byråer bör klargöra vilken omfattning av samarbete som ingår i eu-LISA:s mandat.
- En interimrapport bör antas av styrelsen i slutet av augusti varje år. Rapporten ska beskriva de framsteg som gjorts under de första sex månaderna under året i fråga om genomförandet av planerad verksamhet.
- En utökning av vilka pilotprojekt som kommissionen kan ge eu-LISA i uppdrag att genomföra (artikel 9) bör övervägas. Omfattningen är för närvarande begränsad till de pilotprojekt som anges i artikel 54.2 a i budgetförordningen, dvs. sådana som kan genomföras utan en grundläggande akt. Detta bör utökas till att även omfatta åtminstone pilotprojekt med en befintlig grundläggande akt.

I den externa utvärderingen rekommenderades även att en förhandsbedömning bör tas fram för projekt som överstiger 500 000 euro och som eu-LISA genomför inom ramen för sitt nuvarande mandat (dvs. som inte härrör från ett lagstiftningsinstrument i vilket byrån anförtros med ett nytt system för vilket kommissionen ska tillhandahålla en konsekvensbedömning). Detta är en viktig rekommendation som eu-LISA bör bedöma på lämpligt sätt. Någon ändring av förordningen om byrån krävs dock inte eftersom det enligt artikel 29.5 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013 och i byråns budgetförordning redan krävs utvärderingar i förväg och i efterhand för program och verksamheter som medför betydande utgifter.

I den externa utvärderingen gjordes även andra rekommendationer om ändringar av byråns mandat. Dessa bör föras in i systemens lagstiftningsinstrument och skulle inte kräva någon ändring i förordningen om byrån i fråga om statistiken:

- Ett utökat ansvar för eu-LISA att ta fram/offentliggöra statistiken för varje system.

- En ny uppgift för eu-LISA att ta fram datakvalitets- och dataanalysrapporter. Dessa ändringar måste vara förenliga med det rättsliga ramverket om dataskydd.

4.2 Rekommendationer till följd av senare politisk, rättslig eller faktisk utveckling

De rekommendationer om ändringar av förordningen om byrån som härrör från den politiska, rättsliga och faktiska utveckling som nämns i avsnitt 3 kan sammanfattas enligt följande:

- Eventuella ändringar som härrör från förslag om översyn av lagstiftningsinstrumenten för SIS och från den reviderade omarbetningen av Eurodacförordningen bör återspeglas i förordningen om byrån.
- Ändringar som gör det möjligt för eu-LISA att utföra de uppgifter som nämns i kommissionens meddelande om starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet av den 6 april 2016 samt i den sjunde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion av den 16 maj 2017, inklusive studier och testverksamhet, bör föras in på lämpligt sätt.
- Ändringar som härrör från ändrad EU-lagstiftning bör föras in efter behov (t.ex. budgetförordningen och rambudgetförordningen).
- Ändringar som härrör från de lagstiftande institutionernas antagande av förslag från kommissionen som ger byrån i uppdrag att ansvara för nya system, såsom in- och utresesystemet och förslagen om omarbetning av Dublinförordningen, bör återspeglas.
- Ändringar som härrör från eu-LISA:s programdokument om teknisk utveckling, såsom aktiv/aktiv-konfigurationen för de centrala systemen, bör återspeglas om det är motiverat.
- Ändringar som härrör från den gemensamma ansatsen bör införlivas.
- Ändringar bör göras så att eu-LISA på begäran kan ge råd till medlemsstaterna om de nationella systemens koppling till de centrala systemen och ge särskild hjälp och stöd till medlemsstaterna (såsom stödet i det grekiska mottagningscentrumet).
- Ändringar som gör det möjligt för eu-LISA att på begäran ge stöd till relevanta avdelningar i kommissionen i tekniska frågor om befintliga eller nya system.
- En ändring av artikel 1.3 bör införas för att tydliggöra att byrån kan ges ansvar för befintliga system som kan komma att överföras till den.

5. Slutsatser

5.1 Utvärderingens resultat

I den första utvärderingen bekräftades att eu-LISA, i likhet med de system som byrån förvaltar operativt och som är av avgörande betydelse för det ständigt förändrade Schengenområdet, är en väl fungerande byrå med en ökande betydelse.

Beslutet att inrätta en särskild EU-byrå som gavs i uppdrag att operativt förvalta SIS, VIS och Eurodac samt att förbereda, utveckla och operativt förvalta liknande system visade sig därför fullt berättigat.

Utvärderingen visade även att byråns funktion är ett pågående arbete. Även om det hade varit orealistiskt att förvänta sig att byrån skulle uppnå full effekt under de första tre åren har

eu-LISA etablerat sig som en tillförlitlig leverantör av operativ förvaltning av SIS, VIS och Eurodac, liksom av andra uppgifter. Den är också en viktig berörd part för EU-institutionerna och andra byråer på området rättsliga och inrikes frågor.

Utvärderingen innehöll även förslag till förbättringar av genomförandet av det nuvarande mandatet och visade på begränsningar för att utöka mandatet.

Även om byrån visade att den kan göra mer med samma nivå av resurser och att den har stor flexibilitet för att anpassa sig till nya behov konstaterade utvärderingen dock att eu-LISA:s nuvarande resurser inte skulle vara tillräckliga om byrån gavs ansvar för nya it-system. Mot bakgrund av utmaningarna inom migration och säkerhet står det klart att eu-LISA under de kommande åren fortsatt kommer att vara extremt upptagen med att utföra sitt huvuduppdrag (dvs. den operativa förvaltningen av SIS II, VIS och Eurodac, den planerade vidareutvecklingen och interoperabiliteten, samt av utvecklingen och den operativa förvaltningen av framtida stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa).

Inriktningen måste följaktligen vara att säkerställa att byrån har kapacitet att hantera sina centrala uppgifter. För att minska risken att eu-LISA inte skulle kunna uppfylla de krav som uppstår till följd av den mycket dynamiska utvecklingen på detta politikområde måste byrån samarbeta mer aktivt med de berörda parterna, främst medlemsstaterna och kommissionen. Styrelsen och de rådgivande grupperna kan fungera som de främsta plattformarna för detta. Att prioritera de centrala uppgifterna och fortlöpande förbättringar av kostnadseffektiviteten bör vara nyckeln till framgång.

5.2 Nästa steg

Utöver denna rapport och dess rekommendationer lägger kommissionen fram ett förslag samma dag som denna rapport för att ändra inrättandeförordningen och systemens lagstiftningsinstrument där så krävs.

Förutom att införliva de ändringar som härrör från den oberoende externa utvärderingen, särskilt överföringen av kommissionens ansvar för kommunikationsinfrastrukturen till eu-LISA, kommer förslaget att anpassa inrättandeförordningen till de uppdaterade lagstiftningsinstrument som är tillämpliga för EU-byråernas funktion, exempelvis budgetförordningen, och till den gemensamma ansatsen. Förslaget kommer även att ta hänsyn till förslagen om översyn av lagstiftningsinstrumenten för SIS och förslagen till ändring av den omarbetade Eurodacförordningen.

De eventuella nya uppgifter för byrån som föreslås i meddelandet om starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet och i den sjunde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, kommer också att behöva återspeglas i förordningen om byrån.

Andra ändringar rör bland annat utökning av vissa delar av byråns mandat, såsom möjligheten att ge särskilt stöd till medlemsstater, och ändringar som härrör från teknisk utveckling där detta är motiverat.

Vid sidan av de ändringar som krävs för det framtida antagandet av förslaget om in- och utresesystemet skulle inrättandeförordningen även behöva ändras till följd av andra förslag med utvecklingsuppgifter eller operativa förvaltningsuppgifter för eu-LISA.

De ändringar som beskrivs ovan är i huvudsak tekniska såtillvida att de behövs antingen för att förbättra byråns funktion och operativa effektivitet eller på grund av annan rättslig och politisk utveckling, dvs. att byrån ges ansvar för nya system eller uppgifter. Dessa ändringar skulle innebära en begränsad utökning av byråns mandat och har bedömts i första hand mot

bakgrund av de ekonomiska resurserna och personalresurserna, inklusive de budgetförstärkningar som kommissionen föreslog för eu-LISA under de pågående lagstiftningsförfarandena för in- och utresesystemet, Eurodac, Dublin II, SIS och Etias.