EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.8.2020
COM(2020) 428 final

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## om läget i fråga om förberedelserna för ett fullständigt genomförande av interoperabilitetsförordningarna i enlighet med artikel 78.5 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 74.5 i förordning (EU) 2019/818

# 1. Inledning

Den 11 juni 2019 trädde interoperabilitetsförordningarna[1] i kraft. Förordningarna är utformade som så att de ska en uppgradering av EU:s informationssystem för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering, och till samordning av dem, så att de fungerar smartare och effektivare. Interoperabiliteten mellan EU:s informationssystem har till syfte att göra kontrollerna vid de yttre gränserna ändamålsenligare och effektivare, att förebygga olaglig invandring och att bidra till en hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa i unionen. Ett annat syfte är att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, bistå vid prövningen av ansökningar om internationellt skydd, bidra till att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott och underlätta identifiering av okända personer.

Innan förordningarna antogs i april 2016 hade kommissionen lagt fram ett meddelande med rubriken *Starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet*[2]. Här beskrevs ett antal olika sätt att få EU:s informationssystem att fungera bättre så att gränsförvaltningen och den inre säkerheten stärks. I sin resolution av den 6 juli 2016 efterlyste Europaparlamentet förslag på hur man kunde förbättra och utveckla EU:s befintliga informationssystem, åtgärda luckor i informationen och gå i riktning mot driftskompatibilitet, liksom förslag om obligatoriskt informationsutbyte på EU-nivå, åtföljda av de bestämmelser om dataskydd som krävs, I sina slutsatser av den 15 december 2016 efterlyste rådet fortsatt arbete för att interoperabilitet ska uppnås mellan EU:s informationssystem och databaser.

Interoperabilitet mellan EU:s informationssystem upprättades för att systemen, och uppgifterna i dem, skulle komplettera varandra, samtidigt som den enskildes grundläggande rättigheter respekteras, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter

När interoperabilitetsförordningarna antogs hade EU tre informationssystem i drift: Schengens informationssystem (SIS), informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac. Därutöver fanns det tre andra system som var under utveckling: in- och utresesystemet, EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och det centraliserade systemet för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN).

I interoperabilitetsförordningarna fastställs bestämmelser om övervakning och utvärdering, av kommissionen och i synnerhet av eu-LISA när det gäller den tekniska utvecklingen. eu-LISA lämnade in en första rapport i december 2019[3].

Enligt artikel 78.5 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 74.5 i förordning (EU) 2019/818 ska kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om läget i fråga om

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF,
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.

[2] COM/2016/0205 final.

[3] Rapport om utvecklingen av interoperabiliteten (2019–307).

förberedelserna för ett fullständigt genomförande av förordningarna. Denna rapport ska, enligt interoperabilitetsförordningarna, innehålla detaljerad information om de kostnader som uppkommit och information om eventuella risker som kan påverka de totala kostnaderna. Kommissionen ska lägga fram sådana rapporter varje år fram till att kommissionen, genom att anta de genomförandeakter som avses i artikel 72 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 68 i förordning (EU) 2019/818, fastställer den dag då interoperabilitetskomponenterna ska tas i drift.

## 2. Genomförandelagstiftning

Enligt interoperabilitetsförordningarna ska genomförandelagstiftning antas för att komplettera och genomföra vissa detaljerade tekniska aspekter i förordningarna. Vissa av dessa aspekter är nödvändiga för att eu-Lisa ska kunna börja utforma och utveckla komponenterna i den övergripande systemarkitekturen, särskilt som tekniska specifikationer behöver fastställas och upphandlingsförfaranden förberedas inför arbete med externa leverantörer. Den här aktuella typen av kravspecifikationer måste bygga på tydliga och fullständiga tekniska specifikationer i de nödvändiga anbudsinfordringarna. Andra akter behövs för att fastställa tekniska regler som ska underlätta de berörda myndigheternas arbete ute på fältet, till exempel genom att använda standardformulär och införa samarbetsförfaranden för att åtgärda säkerhetsincidenter.

När förordningarna trädde i kraft började kommissionen att utarbeta de första genomförandeåtgärderna (två genomförandeakter och två delegerade akter) som behövs för att utformnings- och utvecklingsarbetet ska kunna inledas.

För genomförandeakter inrättades en kommitté i enlighet med artikel 74 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 70 i förordning (EU) 2019/818.

För framtagandet av nödvändiga delegerade akter inrättades en expertgrupp i enlighet med artikel 73 i förordning (EU) 2019/817 och artikel 69 i förordning (EU) 2019/818.

## 3. Medlemsstaternas och unionsbyråernas övervakning av genomförandet

Interoperabilitetsförordningarna klassificerades som högprioriterade i den gemensamma förklaringen om EU:s lagstiftningsprioriteringar för 2018–2019. Förutom denna prioritering av förordningarna i lagstiftningen var det viktigt att se till att även genomförandet blev prioriterat. För att ett fullständigt genomförande ska uppnås måste medlemsstaterna, unionsbyråerna och kommissionen gå framåt gemensamt. Om en av dessa inte vidtar de åtgärder som behövs kan det leda till försenat idrifttagande för alla.

Därför inledde kommissionen en serie forum där alla parter träffas för att diskutera hur man kan förbättra förberedelserna och beredskapen och fastställa risker och hitta lösningar som fungerar för alla. Syftet var att alla nödvändiga åtgärder skulle vidtas för att uppnå målet om att alla EU:s informationssystem senast 2023 helt och hållet ska uppfylla interoperabilitetskraven. Förutom medlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna samt berörda unionsbyråer (eu-Lisa, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och Europol) deltog även andra berörda aktörer i forumen, nämligen Europaparlamentet och rådet, EU:s samordnare för kampen mot terrorism, Europeiska unionens byrå för utbildning

av tjänstemän inom brottsbekämpning, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska datatillsynsmannen.

Det första forumet hölls i mars 2019, så fort en preliminär överenskommelse hade nåtts mellan Europaparlamentet och rådet i de interinstitutionella samtalen. Deltagarna i forumet var eniga om det omedelbara behovet av att prioritera ett fullständigt genomförande av den nya arkitekturen för EU:s informationssystem inom området gränsförvaltning, migrationshantering och säkerhet. För att underlätta detta arbete föreslog kommissionen att man skulle använda en resultattavla för att uppnå ändamålsenlig övervakning och samordning. Man ville gå varsamt fram och arbeta med nationella samordnare, vilket skulle borga för att alla berörda aktörer besatt full kännedom. Särskilt fokus skulle läggas på behoven av ekonomiska resurser och personal, bl.a. Av utbildning av slutanvändarna, så att genomförandet skulle bli klart i tid. Det konstaterades även att eu-Lisas styrelse enligt de olika rättsakterna har ansvar för teknisk samordning och att läget i fråga om genomförandet bör stå med som en regelbundet återkommande punkt på dagordningen när rådet (rättsliga och inrikes frågor) sammanträder.

Vid det andra forumet i november 2019 var alla överens om nyttan med att träffas regelbundet och om att resultattavlan hjälpte alla, medlemsstaterna, unionsbyråerna och kommissionen, att tillsammans komma framåt med utvecklingen och införandet av den nya it-arkitekturen för gränsförvaltning, migrationshantering och säkerhet. Resursbrist vad gällde ekonomi och personal konstaterades fortfarande vara det största problemet. Därför föreslogs att alla parter skulle ta fram fleråriga vägledande resursplaner. Kommissionen föreslog även en ny plattform för informationsinsamling, bl.a. om bästa praxis, och plattformen görs lättillgänglig för alla i syfte att underlätta erfarenhetsutbyte och påskynda genomförandet. En annan insikt var att man allt eftersom genomförandet fortskred behövde lägga mer fokus på det operativa och praktiska införandet.

Ett tredje forum ägde rum, via videokonferens, i maj 2020. Kommissionen redogjorde för sin bedömning av det allmänna läget utifrån en resultattavla över de främsta kraven på genomförande:

- Genomförandet har gått framåt det senaste året men det finns fortfarande utmaningar. Medlemsstaterna bör se till att få politiskt stöd på hög nivå.
- Medlemsstaterna bör slutföra sin bedömning av vilken nationell lagstiftning som behövs och införa denna.
- Överlag noterades framsteg vad gällde styrformer.
- Medlemsstaterna bör snarast göra en uppskattning av sina resursbehov och se till att få behoven tillgodosedda.

Samtidigt med genomförandet av interoperabilitetsförordningarna pågår även relaterad utveckling av enskilda it-system, både befintliga och nya. När den nya övergripande arkitekturen nu håller på att skapas är det viktigt för genomförandet av interoperabilitetsförordningarna att alla enskilda system också fungerar som de ska. När det gäller hur långt man kommit med de enskilda systemen uttryckte kommissionen oro över utvecklingen av in- och utresesystemet. Trots att provperioden är tänkt att inledas i slutet av detta år uppgav medlemsstaterna att man inte kommit särskilt långt i förberedelserna inför

införandet av systemet på nationell nivå. Detta kan ha en negativ inverkan på idrifttagandet. För att de nationella systemen ska anpassas så att de sedan kan anslutas till in- och utresesystemet måste medlemsstaterna därför påskynda de inhemska förfarandena för att få den bemanning som behövs och snabba upp upphandlingsförfarandena som skulle ha varit färdiga förra året.

På forumet uttryckte några deltagare oro över covid-19-krisen och menade att den kan leda till vissa förseningar, särskilt när det gäller idrifttagandet av in- och utresesystemet. Det är tänkbart att utvecklingen av EU:s informationssystem, som in- och utresesystemet, skulle kunna påverka utvecklingen av interoperabilitetskomponenterna, men denna påverkan skulle inte vara linjär. Med det menas att det är inte säkert att en månads försening av idrifttagandet av ett it-system skulle innebära att idrifttagandet av interoperabilitetskomponenterna också blir försenat med minst en månad.

Så som den rådande situationen ser ut finns det fortfarande en viss grad av osäkerhet för alla inblandade aktörer när det gäller covid-19-krisens påverkan på pågående projekt. Kommissionen ämnar föra en dialog med eu-Lisa och medlemsstaterna under de kommande månaderna så att man i detalj kan diskutera krisens eventuella effekter vid nästa forum som är planerat till hösten 2020.

Under rapporteringsperioden har rådets ordförandeländer fortsatt att visa engagemang för genomförandet. Vissa har anordnat egna konferenser för att nå fler av de berörda parterna. Kommissionen välkomnar sådana initiativ från ordförandeländernas sida.

## 4. Utbildningsbehov

Under diskussionerna på de tre forumen har det flera gånger betonats att interoperabilitet är mer än bara ett it-projekt. Slutanvändarna, det vill säga gränskontrolltjänstemän, asylmyndigheter och poliser, måste veta exakt hur de ska hitta den information som de har tillgång till. Att utbilda personalen har hela tiden påpekats vara ett måste. Med anledning av detta konstaterande tog kommissionen på sig att organisera ett utbildningstillfälle för ”ambassadörer” i mars 2020. Syftet var att förse ansvariga enheter i medlemsstaterna med material så att de skulle kunna informera och utbilda slutanvändarna i hur de ska använda interoperabilitetsramen och interoperabilitetskomponenterna. Det fysiska utbildningstillfället kunde inte genomföras på grund av covid-19-krisen, men kommissionen gjorde utbildningsmaterialet tillgängligt digitalt.

## 5. Kostnader och risker

I finansieringsöversikterna som utgör bilagor till Europeiska kommissionens båda förslag till interoperabilitetsförordningar anslås 11 954 000 euro till interoperabilitetsutveckling 2020. Enligt eu-Lisas andra interoperabilitetsrapport[4] från juni 2020 har 1 718 606 euro än så länge gått till interoperabilitetsförberedelser.

I Fonden för inre säkerhet finns inte några budgetmedel avsedda för medlemsstaterna 2020 specifikt för interoperabilitet. I nästa fleråriga budgetram, som ska gälla 2021–2027, föreslås medlemsstaterna få 136,3 miljoner euro för att ändra sina nationella system så att interoperabilitetskomponenterna införlivas i dem. Dessa medel är anslag som ska understödja

[4] Rapport om utvecklingen av interoperabiliteten (2020-148).

medlemsstaterna i deras projekt och utgör ingen ersättning för faktiska kostnader. På så sätt utsätts dessa budgetar inte för risken att behöva tillgodose krav på ytterligare medel, såsom är fallet med anslagen till unionsbyråerna som helt och hållet kommer från unionens budget.

När det gäller risken för överskridna budgetar leder covid-19-krisen oundvikligen till att det kommer att ta längre tid att genomföra vissa delar av det övergripande projektet att införa den nya arkitekturen för EU:s informationssystem för gränsförvaltning, migrationshantering och säkerhet. Just nu pågår en analys av vilka konsekvenser denna påverkan kan få för tidsplaneringen. Om projektet tar längre tid innebär det sannolikt även högre kostnader. Eftersom interoperabilitetsutvecklingen just har inletts finns det dock fortfarande tid och möjlighet att mildra konsekvenserna för tidsplaneringen och kostnaderna. Vid tidpunkten för denna rapports offentliggörande löper interoperabilitetsutvecklingen fortfarande enligt plan och ursprunglig budget.

## 6. Slutsats

Mot bakgrund av att alla medlemsstater, Schengenassocierade länder och unionsbyråer gjort ett generellt åtagande om att säkerställa ett fullständigt genomförande av interoperabilitetsförordningarna fortsätter kommissionen att samordna och övervaka alla parters arbete med målet att de nya och uppgraderade it-systemen och interoperabilitets-komponenterna helt och hållet ska vara i drift senast i slutet av 2023.

Som nämnts tidigare går genomförandet av interoperabilitetsförordningarna hittills enligt plan. Om interoperabilitetsramen ska bli genomförd måste dock alla aktörer arbeta med alla EU:s informationssystem och interoperabilitetskomponenter i takt med varandra. Risken för förseningar på grund av covid-19-krisen, främst när det gäller utvecklingen av in- och utresesystemet, måste övervakas, och kommissionen kommer att stå i kontakt med alla berörda aktörer för att få tydligast möjliga bild över eventuella förseningar som kan uppkomma och för att se till att dessa förseningar blir så små som möjligt och att förordningarna genomförda i tid. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna och unionsbyråerna att göra allt den kan för att covid-19-krisens inverkan på måldatumet för fullständigt genomförande ska bli så begränsad som möjligt och för att de sammanlagda kostnaderna inte ska gå utöver budgetberäkningarna i finansieringsöversikterna till förordningarna.