



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 3 юли 2017 г.
(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

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	29 юни 2017 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2017) 346 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно функционирането на Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu- LISA)

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2017) 346 final.

Приложение: COM(2017) 346 final

Брюксел, 29.6.2017 г.
COM(2017) 346 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно функционирането на Европейската агенция за оперативното управление
на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода,
сигурност и правосъдие (eu-LISA)

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

1. Въведение

Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (наричана по-нататък „eu-LISA“ или „Агенцията“) бе създадена през 2011 г. с Регламент № 1077/2011¹ (наричан по-нататък „Регламентът за създаване“) с цел да се осигури дългосрочно решение за оперативното управление на централно равнище на широкомащабни информационни системи в това пространство. Регламентът за създаване бе изменен на 20 юли 2015 г. с Регламент (ЕС) № 603/2013 (наричан по-нататък „Преработеният регламент за Евродак“)², за да се отразят промените, внесени с този регламент по отношение на свързаните с Евродак задачи на Агенцията.

Понастоящем eu-LISA управлява Визовата информационна система (ВИС), Шенгенската информационна система (ШИС) и Евродак, т.е. инструментите, които са от съществено значение за опазването на Шенгенското пространство и управление на границите и за прилагането на политиките в областта на убежището и визите. На eu-LISA може да бъде възложено да отговаря и за подготвянето, разработването и оперативното управление на други широкомащабни информационни системи в съответната област на политиката, ако това бъде предвидено в съответен законодателен инструмент на основание членове 67—89 от ДФЕС. eu-LISA започна да функционира на 1 декември 2012 г. В съответствие с член 31, параграф 1 от Регламента за създаване Комисията извърши първата оценка на Агенцията в тесни консултации с управителния ѝ съвет. Активно участва и самата eu-LISA.

Настоящият доклад се основава на констатациите от външната оценка на дейността на Агенцията за периода от декември 2012 г. до септември 2015 г. Регламентът за създаване (член 31, параграф 2) предвижда, че въз основа на оценката Комисията, след консултации с управителния съвет, изготвя препоръки относно изменението на регламента и ги предава, заедно със становището на управителния съвет и целесъобразни предложения, на Европейския парламент, Съвета и Европейския надзорен орган по защита на данните. Настоящият доклад се съсредоточава върху препоръките за промени в Регламента за създаване. На 21 март 2017 г. управителният съвет на eu-LISA прие план за действие по констатациите от оценката, които не налагат промени в Регламента за създаване.

В настоящия доклад се разглеждат резултатът от оценката така, както е представен в приложения Работен документ на службите на Комисията относно оценката на eu-LISA, и докладът от външната оценка³ (раздел 2). Докладът поставя оценката и ролята на Агенцията в по-широк контекст и взема под внимание по-нататъшните развития във фактическата, правната и политическата обстановка (вж. раздел 3).

¹ ОВ L 286, 1.11.2011 г., стр. 1.

² ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 1.

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

2. Оценка на eu-LISA за периода 2012—2015 г.

2.1. Контекст на оценката

Оценката на eu-LISA започна точно преди публикуването на Европейската програма за сигурност⁴ и Европейската програма за миграцията⁵ съответно през април и май 2015 г. В тези съобщения бе очертана посоката за развитие и прилагане на политиката на ЕС за справяне с паралелните предизвикателства, свързани с управлението на миграцията и борбата с тероризма, организираната престъпност и киберпрестъпността.

И в двете програми се съдържат преки позовавания на системите, които eu-LISA управлява на централно равнище или се очаква да разработи и управлява, при условие че бъдат приети съответните законодателни инструменти.

По-ефективното управление на външните шенгенски граници предполага по-добро използване на (новите) възможности, предлагани от информационните и съвременните технологии. Оценката бе извършена на фона на безпрецедентните миграционни потоци, както и на новите заплахи за сигурността (терористичните нападения), пред които са изправени държавите членки, и с оглед на заключенията на Европейския съвет, в които се посочва спешната нужда да се реагира на тези явления с нов устрем и нови инструменти⁶. Тези събития и заключения отново подчертаха жизненоважното значение на управляваните от Агенцията бази данни за ежедневното, ефективно и устойчиво функциониране на Шенгенското пространство.

2.2. Констатации от оценката

Като цяло в оценката се потвърждава, че Агенцията осигурява ефективно оперативното управление на широкомащабните информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие и изпълнява предвидените в Регламента задачи, както и новите задачи, които са ѝ възложени. В нея се установява също така, че eu-LISA е допринесла ефективно за създаването на по-координирана, ефективна и съгласувана информационна среда за управлението на широкомащабните информационни системи, подпомагащи прилагането на политиките в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПВР).

Въпреки това в оценката се посочват и някои аспекти, които имат нужда от подобрене. Голямата част от недостатъците могат да бъдат отстранени посредством структурни, организационни или кадрови промени или изменения в работните практики и документи на eu-LISA. Според оценката обаче за адаптирането на правомощията на Агенцията така, че да се гарантира, че тя ще може да посрещне предизвикателствата в ЕС в областта на миграцията и сигурността, се налага ограничена преработка или разширяване на задачите, възложени на eu-LISA съгласно Регламента за създаването ѝ и други съответни правни инструменти.

Основните **констатации**⁷ от оценката по четирите критерия за оценяване са следните:

⁴ COM(2015) 185 final, 28.4.2015 г.

⁵ COM(2015) 240 final, 13.5.2015 г.

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

⁷ Подробности относно всички констатации можете да намерите в доклада от външната оценка (<http://bookshop.europa.eu>).

2.2.1. Ефективност

eu-LISA осигурява ефективно *оперативното управление на трите широкомащабни информационни системи* и е внедрила ефективни *организационни рамки*. Въпреки това бяха идентифицирани значителни възможности за подобрене при наблюдението на ефективността на внедрените информационни процеси. Бе идентифициран риск във връзка с *непрекъснатостта на дейността поради отсъствието на единен план за възстановяване при катастрофично събитие, който да се прилага и за трите системи*. Освен това липсват някои *ключови показатели за изпълнение*, не е налице систематичен *преглед на капацитета на системите*, а *процесът за уведомяване при инциденти* е незадоволителен.

Неудобството, свързано с съществуващото разделение на отговорностите между eu-LISA и Комисията по отношение на *комуникационната инфраструктура*⁸, би могло да се отстрани, като Агенцията получи пълната отговорност за управлението на комуникационната инфраструктура и ѝ се прехвърлят свързаният с това бюджет и задачите, управлявани понастоящем от Комисията. Съществуващото разделение на задачите вече не е необходимо по силата на споразумение или другояче⁹ и прехвърлянето би рационализирано отношенията между изпълнителя и Агенцията, като същевременно би свело до минимум управленските и административните режимни разходи и други свързани с това разноси.

С оглед на ефективността и във връзка със статистическите данни, които се публикуват понастоящем съгласно изискванията на действащата правна уредба, би било добре да се обмисли разширяването на отговорността на eu-LISA за *съставяне/публикуване на статистически данни за всяка система*. По същия начин би могло да е от полза да се проучи възможността на eu-LISA да се възложи като задача изготвянето на доклади за качеството на данните и за анализ на данните (т.е. аналитични доклади за данните, включвани в системите от държавите членки, и изискващи достъп до данните в тези системи).

Наблюдението на научноизследователската дейност се счита за уместно и необходимо. Въпреки това до момента резултатите от тази дейност са доста ограничени и следва да се обърне повече внимание на осигуряването на съответствие с правомощията на Агенцията и съгласуваността с научноизследователските дейности на други заинтересовани страни.

Обучителните дейности по принцип са в съответствие с потребностите на националните органи. Въпреки това би било необходимо допълнително синхронизиране на обучението с техническите потребности.

eu-LISA е реагирала ефективно на възлагането на *нови задачи*, по-специално DubliNet, VISION и изпълнението на пилотния проект „Интелигентни граници“¹⁰.

При последната инициатива, която иначе бе изпълнена добре, изпъкна необходимостта от укрепване на *капацитета на Агенцията в областта на финансовото управление* във връзка с управлението на безвъзмездното финансиране от ЕС. Оценката потвърди, че ако на eu-LISA бъде възложено разработването на нови широкомащабни

⁸ Вж. член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1077/2011.

⁹ С изключение на системите, ползващи EuroDomain, като Евродак.

¹⁰ Вж. приложения Работен документ на службите на Комисията, по-специално точка 1.1, стр. 3 (DubliNet, VISION, пилотен проект „Интелигентни граници“) и точка 2.1, стр. 4 (пилотен проект „Интелигентни граници“).

информационни системи, тя не би могла да се справи с тази задача с настоящите си ресурси и при липсата на капацитет за управление на проекти и за разработка. Що се отнася до **партньорствата и полезните взаимодействия с други агенции на ЕС**, eu-LISA е развила сътрудничества и ефективни работни отношения с най-значимите агенции в областта на ПВР. Въпреки това трябва да се гарантира съблюдаването на правомощията ѝ и бе идентифициран риск от разсейване от същинските приоритети на нейната дейност, например по повод на амбицията на eu-LISA да предоставя услуги на други агенции.

Друг много важен аспект е свързан с по-доброто използване на потенциала на **консултативните групи**, като се гарантира, че с тях се провеждат консултации на достатъчно ранен етап във връзка с програмните документи и че те предоставят гледната си точка. Освен това Агенцията следва да подобри поддръжката си по отношение на защитата на данните в Страсбург, като прехвърли **длъжностното си лице за защита на данните** от Талин в Страсбург или назначи негов заместник там, за да се подобри комуникацията с техническите служители в Страсбург и да им бъде оказвано съдействие по въпроси, свързани със защитата на данните.

2.2.2. Ефикасност

При изпълнението на **задачите в рамките на правомощията си** eu-LISA е синхронизирала успешно функциите, операциите и вътрешните процеси с управлението на информационна рамка. Въпреки това тя трябва да направи преглед на начина, по който ресурсите се разпределят по задачи, за да гарантира, че се осигуряват достатъчно кадрови ресурси за управлението на проекти въз основа на потребностите. Постепенно eu-LISA е разработила стратегия за възлагане на поръчки и организация на договарянето. Агенцията е постигнала известен напредък и във връзка с прецизността и яснотата на ключовите програмни и отчетни документи, които са основният източник за **цялостна оценка на изпълнението**. Въпреки това има аспекти, които могат да се подобрят, в програмните и отчетните механизми и тяхната прозрачност. Във връзка с **организационните решения, човешките ресурси и процедурите** Агенцията е действала последователно в съответствие с бюджетната процедура, но в допълнение към надлежното включване на всички засегнати страни, в това число техническия персонал на Агенцията, който би могъл да допринесе повече за бюджетната процедура, ако ролята му бъде засилена, тя би могла също така да включи в по-голяма степен консултативните групи, като им предостави цялата значима информация за проектите, които трябва да оценяват, за да могат да консултират надлежно управителния съвет.

В оценката бе обърнато особено внимание на **организацията на работата в множество звена с различно местонахождение**. Сравнителният анализ на всички алтернативни сценарии, описани подробно в доклада от външната оценка, предостави необходимата увереност, че свързаните със сигурността съображения, обосноваващи изграждането на основното звено и резервното звено за системите съответно във Франция и Австрия, все още са в сила. Същото се отнася за политическите съображения за установяване на седалището на Агенцията в Естония¹¹. В тази връзка

¹¹ На Европейския съвет през декември 2003 г. държавите членки се споразумяха да дадат приоритет на новоприсъединяващите се държави при разпределението на седалищата на службите или агенциите на Общността, които предстои да бъдат създавани в бъдеще. Съгласно заключенията на този Европейски съвет седалищата на бъдещите служби или агенции следва да бъдат разположени основно в държавите членки, присъединили се към Съюза през 2004 г. или след това. Европейският съвет през юни 2008 г. припомни заключенията от 2003 г., като се постигна допълнителната договореност, че по целесъобразност приоритет следва да се дава на държавите

допълнителните преки и косвени разходи¹², произтичащи от организацията на работата на Агенцията в множество звена с различно местонахождение, се считат за обосновани и разумни.

Във връзка с планирането eu-LISA е приложила подходящи процеси за изготвяне на **годишната работна програма и бюджета**. Освен това е въвела подходящи и целесъобразни счетоводни практики и системи в съответствие с общите практики в ЕС. Това би могло да се подобри още повече чрез по-приобщаващо участие на заинтересованите страни и консултативните групи, по-специално посредством:

- провеждане на системни предварителни и последващи оценки на програмите и дейностите, при които има значителни разходи, както се изисква съгласно член 29, параграф 5 от Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013 на Комисията¹³ и от Финансовия регламент за Агенцията¹⁴, и
- по-синхронизирано и прозрачно обвързване на бюджетното отчитане с изпълнението на годишната работна програма. Освен това въвеждането на система за управление по дейности и по-подробното многогодишно бюджетно прогнозиране биха дали на eu-LISA по-добра обща финансова представа за дейностите ѝ и същевременно биха улеснили планирането ѝ.

Като цяло eu-LISA се е справила ефикасно с новите задачи. Въпреки това тя би могла да управлява по-добре използването на външни ресурси, като укрепи **вътрешния си капацитет** и намали зависимостта си от външни изпълнители. Освен това eu-LISA е въвела целесъобразни **политики, процеси и процедури** за управление, структуриране и организиране на работата си. Агенцията обаче следва да предприеме действия за редовното им актуализиране. Ръководството е работило в съответствие с предвидените в Регламента за създаване разпоредби относно управлението, както и с Правилника за дейността¹⁵. Въпреки това участието на консултативните групи следва да се подобри, като се засили активното им и своевременно включване в изготвянето на документите на управителния съвет (по-специално годишните работни програми и отчетите за дейността), както и в оценяването и поддръждането по приоритет на предвижданите от

членки, които все още не са домакини на служба или агенция на ЕС. Изборът на законодателите да разположат седалището на eu-LISA в Талин бе направен въз основа на съвместното предложение на Естония и Франция, съгласно което седалището на Агенцията би било в Талин, а техническото звено би останало в Страсбург, където системите вече са били в процес на разработване.

¹² **Материалните** разходи включват разходи за командировки, свързани с пътувания между звената, паралелни процедури за възлагане на поръчки, множество изпълнители по договори за предоставяне на услуги (например за почистване, охрана) или пропуснати възможности за икономии от мащаба при текущите разходи. Примери за **нематериални** недостатъци са отрицателните въздействия върху гладкото протичане на комуникацията между звената (което се усложнява още повече от функционалното разделение между Талин и Страсбург), вътрешно присъщите предизвикателства при управлението, наложени от географската отдалеченост, задържането и привличането на квалифицирана работна ръка и пречките пред формирането на силна и единна организационна култура.

¹³ Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013 на Комисията, ОВ L 328, 7.12.2013 г., стр. 42.

¹⁴ В становището си относно годишната работна програма на eu-LISA за 2017 г. Комисията припомни, че в съответствие с хартата на Генералния секретариат на Комисията относно информационното управление, която започна да се прилага от 14.2.2011 г. за всички проекти на стойност над 500 000 EUR, следва да се изготвя концепция, в която се оценяват правните, техническите, финансовите и организационните аспекти, както и многогодишното измерение на проектите.

¹⁵ Актуализиран с документ 2015-153, приет на 11^{-ото} заседание на управителния съвет на eu-LISA (17—18 ноември 2015 г.).

eu-LISA проекти. Използването на писмената процедура следва да се преразгледа, така че важните решения, които имат значително финансово въздействие и е необходимо да бъдат обсъдени в управителния съвет, да не биват приемани с мълчаливо съгласие.

2.2.3. Съгласуваност

С изключение на редките намеси, които не са били в синхрон с подхода на Комисията или са представлявали грешно тълкуване на правомощията на Агенцията, *eu-LISA е действала като цяло съгласувано* с основните заинтересовани страни, било то Комисията и други институции или държавите членки и асоциираните държави.

Агенцията е положила похвални усилия за създаване на стабилна стратегия за сътрудничество, за да взаимодейства с различните заинтересовани страни по структуриран начин чрез приемане на стратегия за управление на заинтересованите страни.

По отношение на ефективното *сътрудничество с Комисията* вече съществува силна рамка в Регламента за създаване и в Меморандума за разбирателство между Комисията и Агенцията¹⁶. Въпреки това изготвянето, а и съдържанието на програмните документи на eu-LISA биха могли да бъдат подобрени и строго синхронизирани с нейните правомощия и становищата на Комисията. Както бе подчертано в частта относно ефективността на Агенцията, в оценката се стига до заключението, че е препоръчително отговорностите на Комисията, свързани с *комуникационната инфраструктура*, да бъдат прехвърлени на Агенцията, за да се подобри съгласуваността при управлението на свързаните с нея задачи. Агенцията разполага с техническата компетентност и капацитет за справяне с тези задачи и прехвърлянето им би могло да доведе също така до по-голяма ефикасност.

2.2.4. Уместност и добавена стойност

Като цяло оценката даде необходимата увереност, че създаването на eu-LISA е осигурило *добавена стойност*, по-специално чрез събирането на трите системи заедно „под един покрив“, обединяването на експертни познания и опит, използването на потенциала на полезните взаимодействия и способстването за установяването на по-гъвкава рамка, отколкото е било възможно преди това. Основният успех на eu-LISA от създаването ѝ досега е способността да гарантира *единна и стабилна среда* за експлоатацията и поддръжката на системите на централно равнище. Това допринесе за установяването на *координирана, ефективна и съгласувана информационна среда за управление на информационните системи, които подпомагат прилагането на политиките в областта на ПВР*. Създаването на единен управленски орган, който да поеме оперативното управление на трите информационни системи, създава голяма добавена стойност дотолкова, доколкото Агенцията изпълнява задачите си ефективно и ефикасно.

Съгласно оценката обаче все още не е възможно да се каже дали създаването на eu-LISA е довело до подобряване на ефикасността чрез *икономии от мащаба*. Извършването на цялостна сравнителна оценка на разходите не бе възможно поради разликата в начина, по който разходите са били документирани преди и след прехвърлянето на системите към Агенцията, както и поради липсата на вътрешен процес на документиране с цел измерване на всички разходи, свързани с всяка система.

При сравнението на оперативните разходи бе установена необходимостта Агенцията да гарантира, че разходите се документират ясно за всяка система (управление по

¹⁶ C(2014) 3486 final.

дейности), за да се потвърди дали е постигнато подобрене на ефикасността. Макар да е ясно, че са създадени *полезни взаимодействия* на административно и организационно равнище, все още се разработва ориентирана към услуги архитектура за информационните системи.

3. Развитие след периода на оценката

Оценката на eu-LISA съвпадна с първата оценка на законодателните уредби за ШИС II¹⁷ и ВИС¹⁸. Освен това, като част от работата по бъдещата архитектура на политиката на ЕС в областта на убежището, Комисията прие съобщение¹⁹ и законодателни предложения, в това число предложение за преразглеждане на Регламента „Дъблин“²⁰, по силата на който на eu-LISA ще се възложи разработването и оперативното управление на нова автоматизирана система²¹. Законодателният пакет включва също така предложение за преразглеждане на Регламента за Евродак²², съгласно който обхватът на системата ще бъде разширен. И двете инициативи ще имат отражение върху eu-LISA.

Друг значим принос на Комисията е Съобщението „По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността“ от април 2016 г.²³. Съобщението, чиято основна цел е подобряването на оперативната съвместимост на информационните системи, предвижда нови задачи за Агенцията, някои от които ще се осъществяват съвместно с Комисията, а други и с държавите членки. В него се посочва, че Комисията ще разгледа възможността за създаване на нова система, а именно система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS). Комисията прие предложението за ETIAS през ноември 2016 г.²⁴ и в момента то е в процес на разглеждане от Европейския парламент и Съвета. Посочените в съобщението новаторски решения са отразени и в *Пътната карта за укрепване на обмена и управлението на информацията, включително решенията за оперативна съвместимост в областта на правосъдието и вътрешните работи*, приета от Съвета по правосъдие и вътрешни работи през юни 2016 г.²⁵.

В съответствие със Съобщението Комисията създаде експертна група на високо равнище, която да разгледа правните, техническите и оперативните аспекти на различните варианти с цел постигане на оперативна съвместимост на информационните системи в областта на управлението на границите и сигурността. Вследствие на констатациите, посочени в окончателния доклад на експертната група²⁶, Комисията представи допълнителни конкретни идеи на Европейския парламент и на Съвета в Седмия доклад за напредъка по създаването на ефективен и истински Съюз на

¹⁷ COM(2016) 880 final, 21.12.2016 г.

¹⁸ COM(2016) 655 final, 14.10.2016 г.

¹⁹ COM(2016) 197 final, 6.4.2016 г.

²⁰ COM(2016) 270 final, 4.5.2016 г.

²¹ Автоматизирана система, която ще направи възможно регистрирането на всички молби за международна закрила и наблюдението на дела на молбите във всяка държава членка, както и на коригиращата система за разпределение.

²² COM(2016) 272 final, 4.5.2016 г.

²³ COM(2016) 194 final, 6.4.2016 г.

²⁴ COM(2016) 731 final, 16.11.2016 г.

²⁵ 9368/16, 6.6.2016 г.

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

сигурност като основа за съвместно обсъждане на бъдещите действия²⁷. Заедно със Съобщението от април 2016 г. Комисията внесе предложение за система за влизане/излизане²⁸, която би могла да се превърне в първата широкомащабна информационна система, действително разработена от eu-LISA, при условие че предложението бъде прието от законодателите.

При разработването и изпълнението на горепосочените задачи eu-LISA ще трябва да вземе под внимание основното право на защита на личните данни, залегнало в член 8 от Хартата на основните права, и по-специално принципа на ограничаване в рамките на целта, който произтича от това право.²⁹ При разглеждане на вариантите за оперативна съвместимост на широкомащабните системи трябва да се обърне специално внимание на изискванията за защита на данните на етапа на проектирането, посочени в член 25 от новия Общ регламент относно защитата на данните и член 20 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията и други правоприлагащи органи, които ще започнат да се прилагат съответно от 25 май 2018 г. и 5 май 2018 г.

Когато обмисля евентуални изменения в Регламента за създаване, Комисията трябва да вземе под внимание съответните промени, внесени в законодателството на ЕС след създаването на Агенцията (като Финансовия регламент и рамковия Финансов регламент)³⁰, както и промените, произтичащи от Общия подход, съдържащ се в приложението към Съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия по въпросите на децентрализираните агенции от 19 юли 2012 г. (наричан по-нататък „Общият подход“). Тя трябва да отрази също така правните промени, произтичащи от оценката на ШИС II. С натрупването на все по-голям опит при управлението на системите на централно равнище и с оглед на по-голямата ефикасност самата eu-LISA е предложила в програмните си документи някои идеи за подобряване на няколко аспекта на настоящите технически характеристики на системите, които биха наложили изменения в Регламента за създаване и/или съответните регламенти за системите.

Регламентът за създаване съответства на правния, политическия и икономическия контекст, в който Агенцията бе създадена. Резултатът от оценката (вж. раздел 2) и развитията във фактическата, правната и политическата обстановка дават възможност за адаптиране на правомощията на eu-LISA спрямо растящия ѝ потенциал да допринесе още повече за удовлетворяване на нови потребности на ЕС и да развива новия подход за оперативна съвместимост. Заслужава да се обмисли например въпросът за разширяване на правомощията ѝ така, че при определени обстоятелства да може да се оказва подкрепа на държавите членки, които отговарят за управлението на националните компоненти на системите. Това трябва да се разглежда също така в контекста на намесата на eu-LISA в Гърция след настъпването на бежанската криза³¹.

²⁷ COM(2017) 261 final, 16.5.2017 г.

²⁸ COM(2016) 194 final, 6.4.2016 г.

²⁹ Член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001, член 6, параграф 1, буква б) от Директива 95/46/ЕО, заменен впоследствие с член 5, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) 2016/679, ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1—88, член 3 от Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета, заменен впоследствие с член 4, параграф 1, буква б) от Директива (ЕС) 2016/680, ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89—131.

³⁰ Регламент (ЕС, Евратом) 2015/1929, ОВ L 286, 30.10.2015 г., стр. 1. Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013 на Комисията, ОВ L 328, 7.12.2013 г., стр. 42.

³¹ В началото на 2016 г. Комисията поиска от eu-LISA да осигури подкрепа по време на бежанската криза в гръцка „гореща точка“ с оглед на увеличаването на капацитета на сървърите за Евродак, както и да участва в Регионалните работни групи на Европейския съюз (EURTF) в Пирей и

Както е посочено в съобщението относно „Програмиране на човешките и финансовите ресурси за децентрализираните агенции за периода 2014—2020 г.“³², в което се представя програмирането на броя на персонала и на размера на субсидиите за всяка децентрализирана агенция, това програмиране трябва да бъде съвместимо с 5 %-то намаление на персонала за пет години, приложимо за всички институции, органи и агенции. С оглед на неотдавнашното си създаване eu-LISA не бе задължена да намали персонала си за периода 2013—2015 г.

Следователно измененията в Регламента за създаване трябва да балансират политическата, правната и финансовата действителност с основната цел, а именно да се гарантира, че eu-LISA ще запази достатъчен капацитет, за да се съсредоточи върху изпълнението на същинските си задачи. Те включват развитието на съществуващите системи, предвиденото разработване на Системата за влизане/излизане, ETIAS и новата автоматизирана система за регистриране на молби за международна закрила и наблюдение на дела на молбите във всяка държава членка, както и на коригиращата система за разпределение.

Може разумно да се очаква, че приносът на eu-LISA за координирана, ефективна и съгласувана информационна среда за управление на информационните системи, които подпомагат прилагането на политиките в областта на ПБР, ще се увеличава постепенно посредством предоставяне на професионална и стабилна среда в подкрепа на разработването, оперативното управление и **развитието на информационните системи**, в това число тяхната **оперативна съвместимост**, когато е необходимо и разрешено от правната уредба за системите.

Потенциалът на eu-LISA да предоставя още по-голяма добавена стойност към действията на съответните заинтересовани страни ще расте с времето и с развитието в технологиите и политиките. Успоредно с дългосрочната амбиция на eu-LISA да се превърне в център за върхови постижения са налице и все повече искания за **подкрепа по конкретни случаи**, която да бъде оказвана на съответните заинтересовани страни, подобно на помощта, предоставена в началото на 2016 г. на гръцките органи във връзка с увеличаването на капацитета на сървърите на Евродак. eu-LISA би могла също така да съдейства по технически въпроси, свързани със съществуващите или с нови системи, при искане от страна на съответните служби на Комисията. Въпреки това съществуват ясни правни и финансови ограничения върху това, което eu-LISA може да предоставя.

4. Препоръки за промени в Регламента за създаване

4.1. Препоръки, формулирани в оценката

Формулираните във външната оценка препоръки за законодателни изменения в Регламента за създаване на Агенцията са обобщени в приложения към настоящия доклад Работен документ на службите на Комисията. Включени са следните препоръки:

- Отговорностите на Комисията във връзка с комуникационната инфраструктура следва да се прехвърлят на eu-LISA. За целта е необходимо изменение в

³² Катания. Не може да се изключи вероятността подобна подкрепа по конкретни случаи да е необходима и в бъдеще в други области.
COM(2013) 519 final, 10.7.2013 г.

актовете, регламентиращи системите. Това ще бъде свързано с прехвърляне и на съответния бюджет.

- С нова разпоредба относно рамката за сътрудничество на eu-LISA с други агенции в областта на ПБР следва да се поясни обхватът на сътрудничеството в рамките на правомощията на eu-LISA.
- До края на август всяка година управителният съвет следва да приема междинен отчет за напредъка в осъществяването на планираните дейности за първите шест месеца от същата година.
- Следва да се обмисли разширяване на обхвата на пилотните схеми, които могат да бъдат възлагани на eu-LISA от Комисията (член 9). Понастоящем обхватът се ограничава до пилотните проекти, посочени в член 54, параграф 2, буква а) от Финансовия регламент, т.е. такива, които могат да бъдат изпълнявани без основен акт: обхватът трябва да се разшири така, че да покрие най-малко пилотните проекти със съществуващ основен акт.

Във външната оценка се препоръчва също така да се правят оценка на риска и предварителна оценка на проекти на стойност над 500 000 EUR, които се осъществяват от eu-LISA в рамките на сегашните ѝ правомощия (т.е. такива, които не произтичат от законодателен инструмент, с който ѝ се възлага нова система, за която Комисията ще предостави оценка на въздействието). Това е важна препоръка, която трябва да бъде разгледана надлежно от eu-LISA. Тя обаче не налага промяна в Регламента за създаване на Агенцията, тъй като съгласно член 29, параграф 5 от Делегиран регламент (ЕС) № 1271/2013 на Комисията и от Финансовия регламент за Агенцията вече се изисква извършване на предварителни и последващи оценки на програмите и дейностите, при които има значителни разходи.

Във външната оценка се съдържат и други препоръки за изменения в правомощията на Агенцията. Те следва да се включват в законодателните инструменти, регламентиращи системите, и не налагат изменение на Регламента за създаване на Агенцията по отношение на статистическите данни:

- разширена отговорност на eu-LISA да съставя/публикува статистическите данни за всяка система;
- нова задача на eu-LISA да изготвя доклади за качеството на данните и за анализ на данните. Тези изменения ще бъдат съобразени с изискването за съответствие със законодателната уредба за защита на данните.

4.2 Препоръки, произтичащи от последващи развития в политическата, правната или фактическата обстановка

Препоръките за изменения в Регламента за създаване на Агенцията, които произтичат от развития в политическата, правната или фактическата обстановка, разгледани в точка 3, могат да бъдат обобщени, както следва:

- евентуалните промени, произтичащи от предложенията за преработка на законодателните инструменти за ШИС и от Преработения регламент за Евродак, следва да се отразят в Регламента за създаване на Агенцията;
- по целесъобразност следва да бъдат включени промени, които ще позволят на eu-LISA да осъществява задачите, посочени в Съобщението на Комисията „Понадеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и

сигурността“ от 6 април 2016 г. и в Седмия доклад за напредъка по създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност от 16 май 2017 г., в това число посредством проучвания или дейности, свързани с изпитвания;

- когато е необходимо, следва да се отразят промените, произтичащи от измененото законодателство на ЕС (като Финансовия регламент и рамковия Финансов регламент);
- следва да се отразят промените, произтичащи от приемането от страна на съзаконодателите на предложения на Комисията, с които на Агенцията се възлагат нови системи, като предложението за Системата за влизане/излизане или предложението за преработване на Регламента „Дъблин“;
- когато е основателно, следва да се отразят промените, произтичащи от програмните документи на eu-LISA относно технически развития, като конфигурацията „активна/активна“ на централните системи;
- следва да се включат промените, произтичащи от Общия подход;
- следва да се предвидят промени, които позволяват на eu-LISA да предоставя съвети на държавите членки относно връзката на националните системи с централните и при поискване да осигурява помощ и подкрепа по конкретни случаи на държавите членки (като подкрепата, осигурена в гръцката гореща точка);
- следва да се предвидят промени, които позволяват на eu-LISA при поискване да предоставя помощ или подкрепа на съответните служби на Комисията по технически въпроси, свързани със съществуващите или нови системи;
- следва да се въведе изменение в член 1, параграф 3, за да стане по-ясно, че на Агенцията може да бъде възложено да отговаря за съществуващи системи, които може да ѝ бъдат прехвърлени.

5. Заключение

5.1. Резултат от оценката

Първата оценка на Агенцията потвърди, че подобно на системите, които се намират под нейното оперативно управление и са жизненоважни за функционирането на постоянно развиващото се Шенгенско пространство, eu-LISA е добре работеща и все по-важна агенция.

Следователно решението за създаване на специализирана агенция на Европейския съюз, на която да бъде възложено оперативното управление на ШИС, ВИС и Евродак, както и подготвянето, разработването и оперативното управление на сходни системи, се оказва напълно обосновано.

Оценката потвърди също така, че функционирането на Агенцията все още е в процес на развитие. Въпреки че би било нереалистично да се очаква от Агенцията да достигне пълна зрялост през първите три години от съществуването си, eu-LISA се е утвърдила като надежден доставчик на оперативно управление на ШИС, ВИС и Евродак, както и на допълнителни задачи. Освен това тя е важен партньор на европейските институции и останалите агенции, работещи в областта на ПВР.

В оценката бяха направени също така предложения за подобряване на изпълнението на сегашните правомощия и бяха идентифицирани ограничения по отношение на тяхното разширяване.

Макар Агенцията да доказва, че може да прави повече със същите ресурси и да се приспособява с голяма гъвкавост към нови потребности, в оценката се стига до заключението, че ако на eu-LISA бъдат възложени отговорности за нови информационни системи, тя не би могла да се справи с тази задача при наличните ресурси. На фона на предизвикателствата, свързани с миграцията и сигурността, е ясно, че през идните години eu-LISA ще продължи да бъде изключително натоварена с изпълнението на основната си мисия (т.е. оперативното управление на ШИС II, ВИС и Евродак, предвиденото им развитие и оперативна съвместимост, както и разработването и оперативното управление на бъдещи широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие).

Затова Агенцията трябва да съсредоточи усилията си така, че да е в състояние да се справя със същинските си задачи. За да бъде намален рискът от неспособност на eu-LISA да изпълнява исканията вследствие на особено динамичните развития в тази област на политиката, Агенцията ще трябва да взаимодейства в по-голяма степен със своите заинтересовани страни и основно с държавите членки и Комисията. Управителният съвет и консултативните групи ще послужат като основни платформи за това взаимодействие. Приоритетното изпълнение на същинските задачи и непрекъснатите подобрения в рентабилността следва да бъдат ключът към успеха.

5.2. Следващи стъпки

В допълнение към настоящия доклад и съдържащите се в него препоръки на същата дата като доклада Комисията внася предложение за изменение на Регламента за създаване и актовете, регламентиращи системите, там където е необходимо.

Освен включването на промени, произтичащи от външната независима оценка, по-специално прехвърлянето на отговорностите на Комисията, свързани с комуникационната инфраструктура, върху eu-LISA, целта на предложението е да се приведе Регламентът за създаване в съответствие с актуализираните актове, приложими спрямо функционирането на агенциите на ЕС, като Финансовия регламент, и с Общия подход. В него ще бъдат взети под внимание и предложенията за преразглеждане на законодателните инструменти за ШИС и предложението за преработка на регламента за Евродак.

В Регламента за създаване на Агенцията трябва да се отразят и евентуалните ѝ нови задачи, предвидени в Съобщението „По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността“ и в Седмия доклад за напредъка по създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност.

Други промени ще включват по-нататъшно конкретно разширяване на обхвата на правомощията на Агенцията, чрез което например тя ще може да оказва помощ по конкретни случаи на държавите членки, както и промени, произтичащи от развития в техническата област, когато това е обосновано.

Накрая, заедно с измененията, които се налагат от бъдещото приемане на предложението за Системата за влизане/излизане, промени в Регламента за създаване биха могли да бъдат наложени вследствие на други предложения, предвиждащи задачи за разработване или оперативното управление, които да бъдат възложени на eu-LISA.

Гореописаните изменения са технически по същество в смисъл, че са необходими за подобряване на функционирането и оперативната ефективност на Агенцията или се дължат

на други развития в законодателството или политиката, т.е. такива, с които на Агенцията се възлагат нови системи или задачи. Тези изменения биха довели до разширяване на правомощията на Агенцията, но по ограничен начин, и оценката им е направена основно с оглед финансовите и човешките ресурси, в това число бюджетните увеличения, предложени от Комисията в полза на eu-LISA във връзка с текущите законодателни процедури за Системата за влизане/излизане, Евродак, Дъблин II, ШИС и ETIAS.