

Bruksela, 3 lipca 2017 r.
(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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	29 czerwca 2017 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2017) 346 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczące działania Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2017) 346 final.

Załącznik: COM(2017) 346 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.6.2017 r.
COM(2017) 346 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące działania Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego
Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa
i Sprawiedliwości (eu-LISA)**

{SWD(2017) 249 final}

{SWD(2017) 250 final}

1. Wprowadzenie

Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA lub agencja) została ustanowiona w 2011 r. na mocy rozporządzenia nr 1077/2011¹ (rozporządzenie ustanawiające), aby zapewnić długoterminowe rozwiązanie w zakresie zarządzania operacyjnego na szczeblu centralnym wielkoskalowymi systemami informatycznymi w wymienionej przestrzeni. Rozporządzenie ustanawiające zmieniono w dniu 20 lipca 2015 r. rozporządzeniem (UE) nr 603/2013 (przekształcone rozporządzenie o Eurodac)² w celu uwzględnienia zmian wprowadzonych tym ostatnim rozporządzeniem i dotyczących zadań agencji związanych z systemem Eurodac.

Agencja eu-LISA obecnie zarządza wizowym systemem informacyjnym (VIS), Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i systemem Eurodac, czyli instrumentami niezbędnymi do zabezpieczenia strefy Schengen, zarządzania granicami i wdrożenia polityki azylowej oraz wspólnej polityki wizowej. Agencji eu-LISA może również zostać powierzone przygotowywanie i rozwijanie innych wielkoskalowych systemów informatycznych w ramach tego obszaru polityki oraz zarządzanie operacyjne tymi systemami, jeżeli przewiduje to stosowny akt ustawodawczy na podstawie art. 67–89 TFUE. eu-LISA rozpoczęła wykonywanie zadań w dniu 1 grudnia 2012 r. Zgodnie z art. 31 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego Komisja przeprowadziła pierwszą ocenę agencji, w ścisłej konsultacji z jej zarządem. W opracowanie oceny ściśle zaangażowana była również eu-LISA.

Niniejsze sprawozdanie sporządzono na podstawie ustaleń zewnętrznej oceny działania agencji, która obejmowała okres od grudnia 2012 r. do września 2015 r. Rozporządzenie ustanawiające (art. 31 ust. 2) stanowi, że w oparciu o tę ocenę Komisja, po konsultacji z zarządem, wydaje zalecenia w sprawie zmiany tego rozporządzenia i przekazuje je – wraz z opinią zarządu oraz stosownymi wnioskami – Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych. Niniejsze sprawozdanie skupia się na zaleceniach dotyczących zmian w rozporządzeniu ustanawiającym. W dniu 21 marca 2017 r. zarząd eu-LISA przyjął plan działania w związku z przedstawionymi w ocenie ustaleniami, które nie wymagają wprowadzenia zmian do rozporządzenia ustanawiającego.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje wyniki oceny przedstawione w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym oceny agencji eu-LISA oraz w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej³ (sekcja 2). W niniejszym sprawozdaniu ocenę i rolę agencji przedstawiono w szerszej perspektywie oraz uwzględniono dalsze zmiany faktyczne, prawne i polityczne (zob. sekcja 3).

¹ Dz.U. L 286 z 1.11.2011, s. 1.

² Dz.U. L 180 z 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

2. Ocena eu-LISA w latach 2012–2015

2.1. Kontekst oceny

Ocenę eu-LISA rozpoczęto tuż przed publikacją Europejskiej agendy bezpieczeństwa⁴ i Europejskiego programu w zakresie migracji⁵ odpowiednio w kwietniu i maju 2015 r. W komunikatach tych wyznaczono kierunek rozwoju i wdrażania unijnej polityki w celu sprostania równoległym wyzwaniom związanym z zarządzaniem migracjami oraz zwalczaniem terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości.

Oba komunikaty zawierają bezpośrednie odniesienia do systemów, którymi eu-LISA zarządza na szczeblu centralnym, lub które ma rozwijać i którymi ma zarządzać, z zastrzeżeniem przyjęcia stosownych aktów ustawodawczych.

Skuteczniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi strefy Schengen wymaga lepszego wykorzystywania (nowych) możliwości stwarzanych przez systemy informatyczne i nowoczesne technologie. Ocenę przeprowadzono w kontekście bezprecedensowych przepływów migracyjnych oraz nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa (ataków terrorystycznych), z którymi zmagają się państwa członkowskie, a także w kontekście konkluzji Rady Europejskiej identyfikujących pilną potrzebę stawienia czoła tym zjawiskom z nową energią i z wykorzystaniem nowych narzędzi⁶. Te wydarzenia i konkluzje raz jeszcze uwydatniły zasadnicze znaczenie baz danych zarządzanych przez agencję dla skutecznego i stabilnego codziennego funkcjonowania strefy Schengen.

2.2. Ustalenia zawarte w ocenie

Ogólnie rzecz biorąc, ocena potwierdziła, że agencja w skuteczny sposób zapewnia zarządzanie operacyjne wielkoskalowymi systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wypełnia zadania określone w rozporządzeniu, a także realizuje powierzone jej nowe zadania. Ocena wykazała również, że eu-LISA w skuteczny sposób przyczyniła się do utworzenia bardziej skoordynowanego, efektywnego i spójnego informatycznego środowiska zarządzania wielkoskalowymi systemami informatycznymi, wspierającego wdrażanie polityk w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW).

Ocena wykazała jednak także, że pewne obszary wymagają poprawy. Znacznej większości niedociągnięć mogą zaradzić zmiany strukturalne, organizacyjne lub personalne bądź zmiany w metodach pracy i dokumentach agencji eu-LISA. Jednak w ocenie wykazano też, że aby dostosować zadania agencji do wyzwań na poziomie UE w obszarze migracji i bezpieczeństwa, potrzebna jest ograniczona rewizja lub rozszerzenie zakresu zadań powierzonych agencji eu-LISA w rozporządzeniu ustanawiającym i innych stosownych aktach ustawodawczych.

Główne **ustalenia**⁷ oceny dotyczące czterech kryteriów oceny są następujące:

2.2.1. Skuteczność

Agencja eu-LISA w skuteczny sposób zapewnia **zarządzanie operacyjne trzema wielkoskalowymi systemami informatycznymi**, a także wdrożyła skuteczne **ramy**

⁴ COM(2015) 185 final z 28.4.2015.

⁵ COM(2015) 240 final z 13.5.2015.

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

⁷ Szczegółowe informacje na temat wszystkich ustaleń znajdują się w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej (<http://bookshop.europa.eu>).

organizacyjne. Podczas monitorowania wyników wdrożonych procesów informatycznych zidentyfikowano jednak istotne możliwości poprawy. Zidentyfikowano między innymi ryzyko dotyczące **ciągłości działania ze względu na brak jednego, przekrojowego planu przywrócenia gotowości do pracy po wystąpieniu sytuacji nadzwyczajnej dla wszystkich trzech systemów**. Brakuje także **kluczowych wskaźników efektywności**, systematycznego **przeglądu zdolności systemów** oraz zadowalającego **procesu powiadamiania o incydentach**.

Niedogodności związanej z obecnym podziałem obowiązków w zakresie **infrastruktury łączności**⁸ między agencją eu-LISA i Komisją można by zaradzić, powierzając agencji pełną odpowiedzialność za zarządzanie infrastrukturą łączności i przekazując jej powiązany budżet oraz zadania, którymi obecnie zarządza Komisja. Obecny podział zadań nie jest już konieczny ze względów umownych lub jakichkolwiek innych⁹, a takie przekazanie usprawniłoby kontakty pomiędzy wykonawcą a agencją, jednocześnie minimalizując koszty ogólne zarządzania, koszty administracyjne i powiązane.

W trosce o skuteczność i w nawiązaniu do obecnie publikowanych danych statystycznych wymaganych przez istniejące ramy prawne, rozważenia wymaga rozszerzona odpowiedzialność agencji eu-LISA w zakresie **generowania/publikacji danych statystycznych dotyczących poszczególnych systemów**. Z tego samego względu przydatne mogłoby być także zbadanie możliwości powierzenia agencji eu-LISA zadania sporządzania sprawozdań dotyczących jakości i analizy danych (tzn. sprawozdań z analiz danych wprowadzonych przez państwa członkowskie do systemów, co wymaga dostępu do danych zawartych w tych systemach).

Monitorowanie prac badawczych uznaje się za istotne i konieczne. Wydajność w tym zakresie była jednak dotychczas niewielka. Więcej uwagi należałoby poświęcić zapewnieniu zgodności z zakresem zadań oraz spójności z działalnością badawczą innych zainteresowanych stron.

Działania szkoleniowe odpowiadają co do zasady potrzebom organów krajowych. Konieczne będzie jednak dalsze dostosowywanie szkoleń do potrzeb technicznych.

eu-LISA skutecznie odpowiedziała na **nowe zadania**, w szczególności w zakresie DubliNet, VISION i wdrażania pilotażowego systemu inteligentnych granic¹⁰.

Ten pilotażowy system, który poza tym został prawidłowo wdrożony, uwypatnił potrzebę wzmocnienia **zdolności zarządzania finansowego** agencji w związku z zarządzaniem dotacjami unijnymi. Ocena potwierdziła, że gdyby agencji eu-LISA powierzono rozwijanie nowych wielkoskalowych systemów informatycznych, nie byłaby w stanie podjąć temu zadaniu przy wykorzystaniu bieżących zasobów, ponieważ brakuje jej wystarczającej zdolności zarządzania projektami i ich rozwijania. Jeżeli chodzi o **partnerstwa i synergie z innymi agencjami UE**, eu-LISA zawarła skuteczne porozumienia robocze o współpracy z najważniejszymi agencjami WSiSW. Należy jednak zapewnić poszanowanie zakresu zadań agencji; zidentyfikowano niebezpieczeństwo utraty koncentracji na priorytetach podstawowej działalności, na przykład poprzez chęć świadczenia usług innym agencjom przez eu-LISA.

Kolejną bardzo ważną kwestią jest lepsze wykorzystanie potencjału **grup doradczych**, zapewniając, by były one odpowiednio wcześniej proszone o konsultację w sprawie dokumentów programowych oraz by wносиły swój wkład. Ponadto agencja powinna

⁸ Zob. art. 7 pkt 2 rozporządzenia (UE) nr 1077/2011.

⁹ Z wyjątkiem systemów korzystających z eurodomeny, takich jak Eurodac.

¹⁰ Zob. załączony dokument roboczy służb Komisji, w szczególności sekcję 1.1, s. 3 (DubliNet, VISION, pilotażowy system inteligentnych granic) oraz sekcję 2.1, s. 4 (pilotażowy system inteligentnych granic).

wzmocnić swoje wsparcie w zakresie ochrony danych w Strasburgu przez przeniesienie siedziby *inspektora ochrony danych* z Tallinna do Strasburga lub przez mianowanie w Strasburgu zastępcy inspektora ochrony danych w celu usprawnienia komunikacji z kadrą techniczną w Strasburgu i świadczenia jej pomocy w kwestiach ochrony danych.

2.2.2. Efektywność

Podczas realizacji *zadań w ramach swojego mandatu* eu-LISA skutecznie dostosowała funkcje, działania i procesy wewnętrzne do zarządzania ramami informatycznymi. Agencja powinna jednak dokonać przeglądu przydziału zasobów i zadań w celu zapewnienia dostępności wystarczających zasobów ludzkich do zarządzania projektami w zależności od potrzeb danego projektu. eu-LISA stopniowo opracowała strategię w dziedzinie zamówień publicznych i ustaleń umownych. Agencja poczyniła również pewne postępy w zakresie ścisłości i jasności najważniejszych dokumentów programowych i sprawozdawczych, które stanowią główne źródło *ogólnej oceny wyników*. Poprawy wymagają jednak mechanizmy programowania i sprawozdawczości oraz ich przejrzystość. Jeżeli chodzi o *rozwiązania organizacyjne, zasoby ludzkie i procedury*, agencja prowadziła konsekwentne działania zgodne z procesem budżetowym, jednak oprócz odpowiedniego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, w tym kadry technicznej agencji, które mogłyby potencjalnie zapewnić większy wkład w proces budżetowy, gdyby przydzielono im większą rolę, eu-LISA mogłaby również bardziej zaangażować grupy doradcze, dostarczając im wszystkie istotne informacje dotyczące projektów poddanych ocenie tych grup, tak aby zapewnić zarządowi odpowiednie doradztwo.

W ocenie zwrócono szczególną uwagę na *lokalizację w wielu miejscach*. Analiza porównawcza wszystkich alternatywnych scenariuszy opisanych szczegółowo w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej umożliwiła uzyskanie niezbędnej pewności, że względy bezpieczeństwa przemawiające za ustanowieniem głównego centrum i centrum wsparcia systemów odpowiednio we Francji i Austrii są nadal aktualne. To samo odnosi się do względów politycznych dotyczących ustanowienia siedziby agencji w Estonii¹¹. Dodatkowe koszty pośrednie i bezpośrednie¹² związane z lokalizacją agencji w wielu miejscach zostały więc uznane za uzasadnione i rozsądne.

Jeżeli chodzi o planowanie, eu-LISA wdrożyła odpowiednie procesy w celu przygotowania *rocznego programu pracy i budżetu*. Wprowadziła także odpowiednie i właściwe praktyki

¹¹ Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. państwa członkowskie zgodziły się przyznać pierwszeństwo w rozmieszczaniu siedzib tworzonych w przyszłości urzędów lub agencji Wspólnoty nowo przystępującym państwom. Zgodnie z konkluzjami z tego posiedzenia Rady Europejskiej siedziby przyszłych urzędów lub agencji powinny być zlokalizowane głównie w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r. lub później. Rada Europejska na posiedzeniu w czerwcu 2008 r. przypomniała konkluzje z 2003 r. i uzgodniła ponadto, że należy przyznać odpowiednie pierwszeństwo państwom członkowskim, w których jeszcze nie mieści się żaden urząd lub agencja UE. Współprawodawcy wybrali Tallinn na siedzibę eu-LISA na podstawie wspólnej oferty Estonii i Francji, zgodnie z którą siedzibą agencji byłby Tallinn, a centrum techniczne miałoby pozostać w Strasburgu, gdzie odbywało się już rozwijanie systemów.

¹² Koszty **materiałne** obejmują koszty delegacji wynikające z podróży pomiędzy siedzibami, równoległe procedury zamówień publicznych, wielu wykonawców usług (np. sprzętanie, bezpieczeństwo) lub niewykorzystane możliwości uzyskania korzyści skali w ramach kosztów bieżących. Utrudnienia **niemateriałne** to na przykład negatywny wpływ na płynność komunikacji pomiędzy siedzibami (potęgowany przez podział funkcjonalny pomiędzy siedzibą w Tallinnie i Strasburgu), problemy związane z zarządzaniem wynikające z odległości geograficznej, zdolność przyciągania lub utrzymania wykwalifikowanej siły roboczej czy utrudnienia w kształtowaniu się silnej, jednolitej kultury organizacyjnej.

i systemy księgowe zgodne z ogólnymi praktykami w UE. Dodatkowe usprawnienia byłyby możliwe dzięki ściślejszemu zaangażowaniu zainteresowanych stron i grup doradczych, w szczególności poprzez:

- przeprowadzanie systematycznych ocen *ex ante* i *ex post* programów oraz działań, które pociągają za sobą znaczne wydatki, zgodnie z wymaganiem art. 29 ust. 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1271/2013¹³ oraz rozporządzenia finansowego agencji¹⁴,
- połączenie sprawozdawczości budżetowej z wdrażaniem rocznego programu prac w bardziej zsynchronizowany i przejrzysty sposób. Ponadto utworzenie systemu zarządzania kosztami działań oraz bardziej szczegółowego wieloletniego prognozowania budżetowego pozwoliłoby eu-LISA na uzyskanie lepszego finansowego oglądu swoich działań, jednocześnie ułatwiając ich planowanie.

Ogólnie rzecz biorąc, eu-LISA skutecznie realizowała nowe zadania. Mogłaby jednak lepiej zarządzać wykorzystaniem zewnętrznych zasobów poprzez wzmocnienie **zdolności wewnętrznych** i zmniejszenie zależności od zewnętrznych wykonawców. eu-LISA opracowała także odpowiednie **polityki, procesy i procedury**, by kształtować i organizować działania oraz nimi zarządzać. Agencja powinna jednak poczynić kroki, by regularnie je aktualizować. Zarządzanie przebiegało zgodnie z przepisami dotyczącymi zarządzania zawartymi w rozporządzeniu ustanawiającym i regulaminie wewnętrznym¹⁵. Należałoby jednak wzmocnić uczestnictwo grup doradczych, zwiększając ich aktywne i terminowe zaangażowanie w przygotowywanie dokumentów zarządu (w szczególności rocznych programów pracy i sprawozdań z działalności) oraz w ocenę i ustalanie priorytetów dla projektów planowanych przez eu-LISA. Należy poddać przeglądowi wykorzystanie procedury pisemnej, aby ważne decyzje, które mają znaczące skutki finansowe i muszą być omawiane przez zarząd, nie były przyjmowane po cichu.

2.2.3. Spójność

Z wyjątkiem okazjonalnych interwencji, które były niezgodne z prowadzoną przez Komisję polityką, lub podczas których błędnie interpretowano zakres zadań agencji, **eu-LISA wykonywała działania zasadniczo spójnie** z najważniejszymi zainteresowanymi stronami, niezależnie od tego, czy chodziło o Komisję i inne instytucje, czy też o państwa członkowskie oraz kraje stowarzyszone.

Agencja podjęła godne uznania wysiłki zmierzające do ustanowienia strategii udanej współpracy, aby współdziałać z różnymi zainteresowanymi stronami w ustrukturyzowany sposób poprzez przyjęcie strategii zarządzania zainteresowanymi stronami.

Jeżeli chodzi o skuteczną **współpracę z Komisją**, w rozporządzeniu ustanawiającym i protokole ustaleń między Komisją a agencją¹⁶ istnieją solidne ramy prawne w tym zakresie. Jednak można by poprawić proces przygotowywania dokumentów programowych eu-LISA i ich zawartość oraz ściśle je dostosować do zakresu zadań agencji oraz do opinii Komisji. Jak

¹³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1271/2013, Dz.U. L 328 z 7.12.2013, s. 42.

¹⁴ W swojej opinii na temat rocznego programu pracy eu-LISA na 2017 r. Komisja przypominała, że, zgodnie z kartą zarządzania systemami informatycznymi Sekretariatu Generalnego Komisji obowiązującą od 14 lutego 2011 r., dla wszystkich projektów o wartości powyżej 500 000 EUR należy sporządzić „dokument Vision” zawierający ocenę aspektów prawnych, technicznych, finansowych i organizacyjnych oraz dotyczących wieloletniego wymiaru projektów.

¹⁵ Zmienionym dokumentem 2015-153 przyjętym podczas 11. posiedzenia zarządu eu-LISA (w dniach 17–18 listopada 2015 r.).

¹⁶ C(2014) 3486 wersja ostateczna.

podkreślono w ocenie skuteczności agencji, ocena wykazała, że warto byłoby przekazać agencji zadania z zakresu *infrastruktury łączności* pozostające pod zarządem Komisji, aby poprawić spójność zarządzania powiązanymi zadaniami. Agencja ma kompetencje i zdolności techniczne do wykonywania tych zadań, a ich przekazanie mogłoby również prowadzić do zwiększenia efektywności.

2.2.4. Celowość i wartość dodana

Ogólnie rzecz biorąc, ocena pozwoliła na uzyskanie niezbędnej pewności, że utworzenie agencji eu-LISA przyniosło *wartość dodaną*, w szczególności dzięki połączeniu trzech systemów „pod jednym dachem”, zgromadzeniu wiedzy fachowej, wykorzystaniu synergii i wprowadzeniu bardziej elastycznych ram, których wdrożenie nie było wcześniej możliwe. Najważniejszym osiągnięciem eu-LISA od czasu jej utworzenia jest zdolność tej agencji do zapewnienia na szczeblu centralnym *jednolitego i stabilnego środowiska* dla zarządzania systemami i ich utrzymywania. Dzięki temu możliwe było powstanie *skoordynowanego, efektywnego i spójnego środowiska informatycznego dla zarządzania systemami informatycznymi wspierającego wdrażanie polityk w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*. Ustanowienie jednego organu zarządzającego w celu zarządzania operacyjnego trzema systemami informatycznymi zapewnia wysoką wartość dodaną, dzięki czemu agencja wykonuje swoje zadania w skuteczny i efektywny sposób.

Jednak zgodnie z oceną nie można na razie stwierdzić, czy utworzenie agencji eu-LISA doprowadziło do przyrostu wydajności poprzez *korzyści skali*. Przeprowadzenie ogólnej oceny porównawczej kosztów nie było możliwe z powodu różnic w sposobie ewidencjonowania kosztów przed przekazaniem systemów agencji i po tym przekazaniu oraz z powodu braku wewnętrznego systemu ewidencji pozwalającego na określenie wszystkich kosztów związanych z danym systemem.

Porównanie kosztów operacyjnych wykazało potrzebę zapewnienia przez agencję przejrzystego ewidencjonowania kosztów dla każdego systemu (zarządzanie kosztami działań) w celu ustalenia, czy udało się osiągnąć przyrost wydajności. Mimo że zdecydowanie można stwierdzić, że udało się stworzyć *synergie* na szczeblu administracyjnym i organizacyjnym, architektura systemów informatycznych ukierunkowana na usługi jest nadal w fazie rozwoju.

3. Zmiany sytuacji po okresie objętym oceną

Ocena eu-LISA zbiegła się w czasie z pierwszą oceną ram legislacyjnych SIS II¹⁷ i VIS¹⁸. Podobnie w ramach pracy nad przyszłą architekturą polityki azylowej UE Komisja przyjęła komunikat¹⁹ i wnioski ustawodawcze, w tym wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia dublińskiego²⁰, który powierza agencji eu-LISA rozwijanie nowego zautomatyzowanego systemu oraz zarządzanie operacyjne tym systemem²¹. Pakiet legislacyjny obejmuje także

¹⁷ COM(2016) 880 final z 21.12.2016.

¹⁸ COM(2016) 655 final z 14.10.2016.

¹⁹ COM(2016) 197 final z 6.4.2016.

²⁰ COM(2016) 270 final z 4.5.2016.

²¹ Zautomatyzowany system, który umożliwi rejestrację wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i monitorowanie udziału każdego państwa członkowskiego we wszystkich wnioskach, a także korekcyjny mechanizm przydziału wniosków.

wniosek w sprawie przeglądu rozporządzenia o Eurodac²², który rozszerza zakres tego systemu. Obie inicjatywy będą miały wpływ na agencję eu-LISA.

Inny ważny wkład Komisji to komunikat „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa” z kwietnia 2016 r.²³. Ten komunikat, którego głównym celem jest zwiększenie interoperacyjności systemów informacyjnych, przewiduje nowe zadania dla agencji, z których niektóre będą wykonywane wspólnie z Komisją, a inne razem z państwami członkowskimi. Stanowi on, że Komisja zbada możliwość ustanowienia nowego systemu – europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). Komisja przyjęła wniosek w sprawie ETIAS w listopadzie 2016 r.²⁴ i jest on obecnie rozpatrywany przez Parlament Europejski i Radę. Innowacyjne rozwiązania wskazane w komunikacie zostały także uwzględnione w *Planie działania na rzecz intensyfikacji wymiany informacji i udoskonalenia zarządzania nimi, w tym na rzecz rozwiązań interoperacyjnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych* zatwierdzonym w czerwcu 2016 r. przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych²⁵.

Zgodnie z komunikatem Komisja powołała grupę ekspertów wysokiego szczebla zajmującą się aspektami prawnymi, technicznymi i operacyjnymi różnych możliwości osiągnięcia interoperacyjności systemów informacyjnych w obszarze zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa. W następstwie ustaleń grupy ekspertów zawartych w końcowym sprawozdaniu²⁶ Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kolejne konkretne pomysły w siódmym sprawozdaniu z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa jako podstawę do wspólnej dyskusji dotyczącej przyszłości²⁷. Równolegle do komunikatu z kwietnia 2016 r. Komisja przedłożyła wniosek w sprawie systemu wjazdu/wyjazdu²⁸, który to system może się stać, pod warunkiem przyjęcia wniosku przez współprawodawców, pierwszym wielkoskalowym systemem informatycznym opracowanym rzeczywiście przez agencję eu-LISA.

Przy opracowywaniu i wykonywaniu wyżej wymienionych zadań eu-LISA będzie musiała uwzględnić podstawowe prawo do ochrony danych osobowych uznane w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w szczególności zasadę ograniczonego celu tego prawa²⁹. Przy badaniu interoperacyjności wielkoskalowych systemów należy zwrócić szczególną uwagę na wymogi w zakresie uwzględniania ochrony danych w fazie projektowania, o których mowa w art. 25 nowego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych oraz w art. 20 dyrektywy o ochronie danych w obszarze policji, które będą obowiązywać odpowiednio od dnia 25 maja 2018 r. i 5 maja 2018 r.

Przy rozpatrywaniu ewentualnych zmian w rozporządzeniu ustanawiającym Komisja powinna wziąć pod uwagę stosowne zmiany wprowadzone w ustawodawstwie UE od czasu ustanowienia agencji (takie jak rozporządzenie finansowe i ramowe rozporządzenie

²² COM(2016) 272 final z 4.5.2016.

²³ COM(2016) 194 final z 6.4.2016.

²⁴ COM(2016) 731 final z 16.11.2016.

²⁵ 9368/16 z 6.6.2016.

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

²⁷ COM(2017) 261 final z 16.5.2017.

²⁸ COM(2016) 194 final z 6.4.2016.

²⁹ Art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001, art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 95/46/WE później zastąpiony art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2016/679, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1–88, art. 3 decyzji ramowej Rady 2008/977/WSiSW później zastąpiony art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy (UE) 2016/680, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89–131.

finansowe)³⁰ oraz zmiany wynikające ze wspólnego podejścia załączonego do wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji z dnia 19 lipca 2012 r. (wspólne podejście). Komisja powinna także uwzględnić zmiany prawne wynikające z oceny SIS II. eu-LISA, wraz z rosnącym doświadczeniem w zarządzaniu systemami na szczeblu centralnym oraz w celu zwiększenia efektywności, zasugerowała w swoich dokumentach programowych pomysły na poprawę kilku aspektów aktualnej konfiguracji technicznej systemów, które mogłyby wymagać zmian w rozporządzeniu ustanawiającym lub w rozporządzeniach dotyczących systemów.

Rozporządzenie ustanawiające odzwierciedla otoczenie prawne, polityczne i gospodarcze, w którym utworzono agencję. Wynik oceny (zob. sekcja 2) oraz wspomniane zmiany faktyczne, prawne i polityczne zapewniają możliwość dostosowania zakresu uprawnień agencji eu-LISA do jej rosnącego potencjału, tak aby lepiej odpowiadać na nowe potrzeby UE oraz opracować nowe podejście w zakresie interoperacyjności. Przykładowo rozważenia wymaga rozszerzenie zakresu zadań, aby zapewnić w szczególnych okolicznościach wsparcie państwom członkowskim, które są odpowiedzialne za zarządzanie krajowymi elementami systemów. Na tę kwestię należy także spojrzeć w perspektywie interwencji agencji eu-LISA w Grecji w następstwie kryzysu uchodźczego³¹.

W komunikacie „Programowanie zasobów ludzkich i finansowych dla agencji zdecentralizowanych na lata 2014–2020”³² określono programowanie w zakresie poziomów zatrudnienia i dotacji dla wszystkich agencji zdecentralizowanych oraz stwierdzono, że programowanie to musi być zgodne z obniżeniem poziomu zatrudnienia o 5 % w ciągu pięciu lat, w odniesieniu do wszystkich instytucji, organów i agencji. Agencji eu-LISA nie poproszono o obniżenie poziomu zatrudnienia w latach 2013–2015 ze względu na to, że została niewiele wcześniej utworzona.

Celem zmian w rozporządzeniu ustanawiającym powinno więc być utrzymanie równowagi pomiędzy rzeczywistością polityczną, prawną i finansową a głównym celem polegającym na zapewnieniu, by eu-LISA zachowała wystarczającą zdolność do skoncentrowania się na wykonywaniu swoich podstawowych zadań. Zadania te obejmują zmiany obecnych systemów, planowane rozwijanie EES, ETIAS i nowego zautomatyzowanego systemu rejestracji wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i monitorowania udziału każdego państwa członkowskiego we wszystkich wnioskach, a także korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków.

Można się spodziewać, że wkład agencji eu-LISA w tworzenie skoordynowanego, efektywnego i spójnego środowiska informatycznego dla zarządzania systemami informatycznymi wspierającego wdrażanie polityk w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych będzie stopniowo coraz większy, przez zapewnienie profesjonalnego i stabilnego środowiska wspierania rozwoju systemów informatycznych, zarządzania operacyjnego tymi systemami i **modyfikacji tych systemów**, w tym ich **interoperacyjności**, w przypadkach tego wymagających i dozwolonych w ramach prawnych systemów.

³⁰ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2015/1929, Dz.U. L 286 z 30.10.2015, s. 1. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1271/2013, Dz.U. L 328 z 7.12.2013, s. 42.

³¹ Komisja zwróciła się z wnioskiem do agencji eu-LISA o zapewnienie wsparcia na początku 2016 r. podczas kryzysu uchodźczego jednemu z greckich hotspotów w zakresie zwiększenia pojemności serwera systemu Eurodac oraz udziału w regionalnych grupach zadaniowych Unii Europejskiej (EURTF) w Pireus i Katanii. Nie można wykluczyć, że takie wsparcie ad hoc będzie w przyszłości potrzebne w innych obszarach.

³² COM(2013) 519 final z 10.7.2013.

Potencjał agencji eu-LISA w zakresie wnoszenia większej wartości dodanej do działań zainteresowanych stron będzie się zwiększać wraz z upływem czasu i zmianami technologicznymi i politycznymi. Dodatkowo poza długofalowym dążeniem agencji eu-LISA do stania się centrum doskonałości pojawia się coraz więcej próśb o zapewnienie *wsparcia ad hoc* zainteresowanym stronom, takiego jak pomoc udzielona na początku 2016 r. władzom greckim w celu zwiększenia pojemności serwera systemu Eurodac. eu-LISA mogłaby też zapewniać wsparcie odpowiednim służbom Komisji, na ich wniosek, w kwestiach technicznych związanych z istniejącymi lub nowymi systemami. Istnieją jednak wyraźne ograniczenia prawne i finansowe zakresu zadań, które może realizować eu-LISA.

4. Zalecenia dotyczące zmian w rozporządzeniu ustanawiającym

4.1. Zalecenia przedstawione w ocenie

Przedstawione w ocenie zewnętrznej zalecenia dotyczące zmian ustawodawczych w rozporządzeniu ustanawiającym agencję podsumowano w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania. Obejmują one następujące zalecenia:

- Zadania z zakresu infrastruktury łączności pozostające pod zarządem Komisji powinny zostać przekazane agencji eu-LISA. Zmiana ta będzie wymagać zmian w instrumentach systemów. Pociągnie ona za sobą przekazanie odpowiedniego budżetu.
- Nowy przepis dotyczący ram współpracy agencji eu-LISA z innymi agencjami WSiSW powinien sprecyzować zakres współpracy w ramach zakresu zadań agencji eu-LISA.
- Zarząd agencji powinien do końca sierpnia każdego roku przyjmować sprawozdanie okresowe dotyczące postępów we wdrażaniu planowanych działań, obejmujące pierwsze sześć miesięcy danego roku.
- Należy rozważyć rozszerzenie zakresu projektów pilotażowych, które Komisja może powierzyć agencji eu-LISA (art. 9). Zakres ten ogranicza się obecnie do projektów pilotażowych, o których mowa w art. 54 ust. 2 lit. a) rozporządzenia finansowego, tzn. projektów, które można zrealizować bez aktu podstawowego; powinno się go rozszerzyć co najmniej o projekty pilotażowe w ramach istniejącego aktu podstawowego.

W ocenie zewnętrznej zalecono także przygotowywanie oceny ryzyka i oceny *ex ante* dla projektów o wartości ponad 500 000 EUR przeprowadzanych przez agencję eu-LISA w ramach jej obecnych uprawnień (tzn. niewynikających z aktu ustawodawczego powierzającego jej zarządzanie nowym systemem, dla którego Komisja przedstawi ocenę skutków). Jest to ważne zalecenie, które eu-LISA powinna należycie wykonać. Nie wymaga to jednak zmiany rozporządzenia dotyczącego agencji, ponieważ art. 29 ust. 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1271/2013 oraz rozporządzenia finansowego agencji zawiera już wymóg przeprowadzania ocen *ex ante* i *ex post* programów i działań, które pociągają za sobą znaczne wydatki.

W ocenie zewnętrznej sformułowano również inne zalecenia dotyczące zmian w zakresie zadań agencji. Zalecenia te powinny zostać włączone do aktów ustawodawczych dotyczących systemów; nie wymagają one zmian w obszarze statystyki w rozporządzeniu ustanawiającym agencję:

- rozszerzona odpowiedzialność agencji eu-LISA w zakresie generowania/publikacji danych statystycznych dotyczących poszczególnych systemów;
- nowe zadanie agencji eu-LISA polegające na sporządzaniu sprawozdań w zakresie jakości i analizy danych. Warunkiem wprowadzenia tych zmian będzie zgodność z ramami prawnymi dotyczącymi ochrony danych.

4.2. Zalecenia wynikające z późniejszych zmian politycznych, prawnych lub faktycznych

Zalecenia dotyczące zmian w rozporządzeniu ustanawiającym agencję i wynikające ze zmian politycznych, prawnych lub faktycznych, o których mowa w pkt 3, można podsumować w następujący sposób:

- w rozporządzeniu ustanawiającym agencję należy uwzględnić ewentualne zmiany wynikające z wniosków w sprawie zmian aktów ustawodawczych SIS oraz z wniosku dotyczącego przekształcenia rozporządzenia o Eurodac;
- należy wprowadzić w odpowiednich przypadkach zmiany umożliwiające agencji eu-LISA wykonywanie zadań, o których mowa w komunikacie Komisji „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa” z dnia 6 kwietnia 2016 r. i w siódmym sprawozdaniu z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa z dnia 16 maja 2017 r., między innymi poprzez badania lub testy;
- należy wprowadzić w wymaganych przypadkach zmiany wynikające ze zmienionego prawodawstwa UE (takiego jak rozporządzenie finansowe i ramowe rozporządzenie finansowe);
- należy uwzględnić zmiany wynikające z przyjęcia przez współprawodawców wniosków Komisji powierzających agencji nowe systemy, takich jak wniosek w sprawie EES lub wniosek dotyczący przekształcenia rozporządzenia dublińskiego;
- należy uwzględnić w uzasadnionych przypadkach zmiany wynikające z dokumentów programowych eu-LISA dotyczących zmian technicznych, takich jak konfiguracja typu „aktywne-aktywne” systemów centralnych;
- należy wprowadzić zmiany wynikające ze wspólnego podejścia;
- należy przewidzieć zmiany pozwalające agencji eu-LISA w razie potrzeby na udzielanie porad państwom członkowskim w kwestii połączenia krajowych systemów z systemami centralnymi oraz świadczenie wsparcia i pomocy ad hoc państwom członkowskim (jak np. wsparcie zapewnione w greckim hotspocie);
- należy wprowadzić zmiany umożliwiające agencji eu-LISA zapewnianie pomocy lub wsparcia odpowiednim służbom Komisji na ich wniosek w kwestiach technicznych związanych z istniejącymi lub nowymi systemami;
- należy wprowadzić zmianę w art. 1 ust. 3, aby w wyraźniejszy sposób sprecyzować, że agencji można powierzyć odpowiedzialność za istniejące systemy, które mogłyby zostać jej przekazane.

5. Podsumowanie

5.1. Wyniki oceny

Pierwsza ocena agencji wykazała, że eu-LISA jest agencją osiągnącą dobre wyniki i coraz bardziej zyskującą na znaczeniu, podobnie jak znajdujące się pod jej zarządem operacyjnym systemy mające kluczowe znaczenie dla funkcjonowania ciągle zmieniającej się strefy Schengen.

Decyzja o ustanowieniu specjalnej agencji Unii Europejskiej i powierzeniu jej zarządzania operacyjnego systemami SIS, VIS i Eurodac, przygotowywania i rozwijania podobnych systemów oraz zarządzania operacyjnego takimi podobnymi systemami okazała się w pełni uzasadniona.

Ocena potwierdziła także, że prace nad funkcjonowaniem agencji wciąż trwają. Choć założenie osiągnięcia przez agencję pełnej funkcjonalności w ciągu pierwszych trzech lat jej istnienia byłoby nierealistyczne, eu-LISA stała się wiarygodnym dostawcą usług zarządzania operacyjnego systemami SIS, VIS i Eurodac oraz wykonawcą dodatkowych zadań. Ponadto agencja jest ważną zainteresowaną stroną dla instytucji europejskich i innych agencji wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W ocenie zawarto także sugestie poprawy wykonywania obecnego mandatu i wskazano ograniczenia dotyczące rozszerzenia zakresu zadań.

Agencja udowodniła, że jest w stanie osiągać więcej przy takich samych zasobach oraz że w bardzo elastyczny sposób dostosowuje się do nowych potrzeb, jednak w ocenie zawarto także wniosek, że gdyby eu-LISA przejęła odpowiedzialność za nowe systemy informatyczne, nie byłaby w stanie podołać temu zadaniu przy wykorzystaniu bieżących zasobów. Na tle wyzwań związanych z migracją i bezpieczeństwem oczywiste jest, że w nadchodzących latach eu-LISA pozostanie niezwykle zajęta wypełnianiem swojego głównego zadania (tzn. zarządzaniem operacyjnym systemami SIS II, VIS i Eurodac, ich planowaną ewolucją i interoperacyjnością, jak również rozwojem przyszłych wielkoskalowych systemów informatycznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz ich zarządzaniem operacyjnym).

W związku z tym uwagę należy poświęcić zapewnieniu agencji zdolności do prowadzenia podstawowej działalności. Aby zmniejszyć ryzyko utraty przez eu-LISA zdolności do spełniania zadań wynikających z bardzo dynamicznych zmian w wymienionym obszarze polityki, agencja będzie musiała bardziej intensywnie współdziałać z zainteresowanymi stronami, przede wszystkim państwami członkowskimi i Komisją; głównymi platformami tej współpracy będą zarząd i grupy doradcze. Kluczem do sukcesu powinno być ustalanie priorytetów w zakresie podstawowych zadań i ciągle zwiększanie oszczędności kosztowych.

5.2. Dalsze działania

Oprócz niniejszego sprawozdania i zawartych w nim zaleceń Komisja przedstawia – w tym samym dniu, co niniejsze sprawozdanie – wniosek dotyczący stosownych zmian rozporządzenia ustanawiającego i instrumentów systemów.

Na podstawie wniosku wprowadzone zostaną zmiany wynikające z niezależnej oceny zewnętrznej, w szczególności zadania Komisji związane z infrastrukturą łączności zostaną przekazane eu-LISA. Ponadto wniosek dostosuje rozporządzenie ustanawiające do zaktualizowanych instrumentów mających zastosowanie do funkcjonowania agencji UE, takich jak rozporządzenie finansowe, oraz do wspólnego podejścia. We wniosku

uwzględnione zostaną także wnioski dotyczące zmian w aktach ustawodawczych SIS i wniosek dotyczący zmian w przekształconym rozporządzeniu o Eurodac.

W rozporządzeniu o agencji powinny także zostać odzwierciedlone możliwe nowe zadania agencji przewidziane w komunikacie „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa” i w siódmym sprawozdaniu z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa.

Inne zmiany obejmą dalsze rozszerzanie mandatu agencji o konkretne zadania, takie jak możliwość zapewniania wsparcia ad hoc państwom członkowskim, oraz zmiany wynikające ze zmian technicznych – w przypadkach, gdy jest to uzasadnione.

Obok zmian, które będą wymagane po przyjęciu wniosku dotyczącego EES, rozporządzenie ustanawiające wymagać będzie także zmian wynikających z innych wniosków przewidujących rozwój powiązanych zadań eu-LISA lub zarządzanie operacyjne tymi zadaniami.

Powyższe zmiany mają głównie charakter techniczny – są one konieczne w celu poprawy funkcjonowania i skuteczności operacyjnej agencji lub ze względu na inne zmiany w prawodawstwie i polityce, na przykład powierzanie agencji nowych systemów lub zadań. Zmiany te doprowadziłyby do ograniczonego rozszerzenia zakresu zadań agencji i zostały poddane ocenie głównie pod kątem zasobów finansowych i ludzkich, w tym zwiększenia budżetu o zasoby zaproponowane przez Komisję na rzecz eu-LISA zgodnie z trwającymi procedurami ustawodawczymi dotyczącymi EES, Eurodac, rozporządzenia Dublin II, SIS i ETIAS.