COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 24.6.2009
SEC (2009) 836

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de însoțire pentru

Proiectul de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI de instituire a Agenției pentru gestionarea operațională operațională a unor sisteme informatice de mari dimensiuni în spațiul de libertate, securitate și justiție

și pentru

Proiectul de

DECIZIE A CONSILIULUI

de încredințare a atribuțiilor privind gestionarea operațională SIS II și VIS, în aplicarea titlului VI din Tratatul UE, agenției instituite prin Regulamentul XX

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM (2009)292 final}
{COM (2009)293 final}
{COM (2009)294 final}
{SEC (2009)837}

1. INTRODUCERE

În declarațiile comune care însoțesc instrumentele juridice ale SIS II[1] și VIS[2], Consiliul și Parlamentul European au invitat Comisia să prezinte, în urma unei evaluări a impactului, cuprinzând o analiză de fond a alternativelor posibile sub aspect financiar, operațional și organizațional, propunerile legislative necesare pentru a încredința unei agenții gestionarea operațională pe termen lung a SIS II central, a unor părți ale infrastructurii de comunicare, precum și a VIS. Declarația care însoțește Regulamentul VIS prevede că evaluarea impactului privind gestionarea operațională VIS poate face parte din evaluarea impactului efectuată pentru gestionarea operațională SIS II. În aceste declarații, Comisia s-a angajat să prezinte, în termen de doi ani de la intrarea în vigoare a instrumentelor juridice ale SIS II și VIS[3], propunerile legislative necesare de însărcinare a unei agenții cu gestionarea operațională operațională pe termen lung a acestor sisteme.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Comisiei i-a fost încredințată gestionarea operațională a SIS II și VIS pe parcursul unei perioade de tranziție. Aceasta poate delega anumite atribuții de gestionare operațională organismelor naționale din sectorul public din două state membre diferite. Instrumentele juridice prevăd ca sistemele să fie localizate în Strasbourg, Franța (unitățile centrale) și lângă Salzburg, Austria (unitățile de rezervă). Perioada de tranziție nu ar trebui să depășească cinci ani de la data la care se aplică instrumentele juridice ale SIS II și Regulamentul VIS intră în vigoare.

În prezent, EURODAC[4] este gestionat de Comisie și, din această cauză, nu necesită o schimbare în structura sa de gestionare. Cu toate acestea, o evaluare tehnică efectuată în 2005 a indicat că EURODAC ar avea nevoie să fie actualizat din punct de vedere al capacității după ce noile state membre au aderat la UE în 2004 și 2007. Într-o primă etapă, va fi pusă la dispoziția VIS funcția de corespondențe biometrice, sub forma structurii orientate către servicii a sistemul de corespondențe biometrice (BMS). Este probabil ca acesta să fie pus la dispoziția SIS II și EURODAC într-o etapă ulterioară. Soluția privind gestionarea operațională a EURODAC a fost, de asemenea, reexaminată corespunzător în prezenta evaluare a impactului. Reunirea sistemelor într-o agenție comună ar putea oferi oportunități pentru sinergii considerabile, precum folosirea în comun a instalațiilor, a personalului și a platformei tehnologice comune.

---

1 Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) și Decizia 2007/533/JAI a Consiliului din 12 iunie 2007 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II).

2 Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (Regulamentul VIS).

3 Regulamentul SIS II a intrat în vigoare în ianuarie 2007.

4 EURODAC a fost înființat pe baza Regulamentului (CE) nr. 2725/2000 al Consiliului din 11 decembrie 2000 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Convenției de la Dublin.

Sistemele nu pot funcționa fără o autoritate centrală de gestionare pe termen lung care să asigure continuitatea, gestionarea operațională operațională a sistemelor și fluxul neîntrerupt de date.

3. CRITERII DE EVALUARE

Obiectivul general al evaluării impactului este găsirea unei soluții corespunzătoare pentru gestionarea operațională pe termen lung a SIS II, VIS și EURODAC[5].

Soluția privind gestionarea operațională va trebui să ia în considerare următoarele aspecte:

- asigurarea faptului că gestionarea operațională a sistemelor va fi eficientă în ceea ce privește garantarea continuității operaționale și a serviciului neîntrerupt (24/7), integritatea și securitatea datelor și va fi efectuată de către un organism din sectorul public care să poată furniza servicii la nivelul de calitate cerut de utilizatorii fiecărui sistem;

- înființarea unei structuri de gestionare operațională și conducere care să fie transparentă și responsabilă față de organismele de supraveghere (Parlamentul European, Curtea de Conturi) și față de public, în general, pentru SIS II, VIS, EURODAC și, posibil, pentru alte sisteme informatice de mari dimensiuni din domeniul libertății, securității și justiției;

- asigurarea unui control efectiv din partea unui grup eterogen de țări participante („*geometrie variabilă*”[6]) și a Comisiei, fiecare cu rolurile respective;

- asigurarea unei bune gestionări financiare, continue, eficiente și responsabile pentru SIS II, VIS, EURODAC și, potențial, pentru alte sisteme informatice de mari dimensiuni din domeniul libertății, securității și justiției, care să optimizeze câștigurile și economiile de scară realizate prin intermediul sinergiilor;

- asigurarea faptului că structurile și procedurile de gestionare operațională și conducere oferă o protecție corespunzătoare a datelor și/sau mecanisme de responsabilitate, luând act, în același timp, de schimbările previzibile ca urmare a intrării în vigoare planificate a Tratatului de la Lisabona.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Procesul de evaluare a presupus două etape: mai întâi, opțiunile au fost evaluate avându-se în vedere legalitatea acestora, acceptarea de către principalele părți interesate și capacitatea de a obține rezultate eficiente și responsabile în ceea ce privește gestionarea operațională SIS II, VIS și EURODAC. Aceste criterii au permis ca opțiunile să fie modificate sau eliminate. În al doilea rând, ca urmare a acestui

---

5 Evaluarea impactului a fost adoptată de către Comitetul de evaluare a impactului în martie 2008. Prin urmare, aceasta nu cuprinde evoluțiile legislative de după această dată.

6 SIS II, VIS și EURODAC implică atât state membre ale UE, cât și țări asociate (Norvegia, Islanda și, în viitor, Elveția și Liechtenstein). În același timp, anumite state membre participă la aceste sisteme doar parțial (Regatul Unit și Irlanda) sau cu temeiuri juridice diferite (Danemarca).

proces de pre-examinare, au fost identificate și analizate cinci posibile opțiuni pentru realizarea obiectivului de găsire a unei soluții potrivite pentru gestionarea operațională pe termen lung a SIS II, VIS și EURODAC. De asemenea, a fost luată în considerare posibilitatea de a adăuga alte sisteme informatice din domeniul libertății, securității și justiției.

4.1. Opțiuni reținute

- Opțiunea 1 – „situația de referință”: gestionarea operațională instituită pentru SIS II și VIS pe durata perioadei de tranziție ar urma să fie continuată ca o soluție permanentă, atribuțiile de gestionare fiind îndeplinite de Comisie, care ar urma să încredințeze atribuțiile de gestionare operațională către două state membre. Gestionarea operațională operațională zilnică a EURODAC va rămâne, de asemenea, ca în prezent, în responsabilitatea Comisiei. Comisia ar rămâne responsabilă și ar răspunde de gestionarea operațională sistemelor informatice de mari dimensiuni, în timp ce statele membre ar rămâne responsabile de atribuțiile privind gestionarea operațională zilnică.

- Opțiunea 2 – „situația de referință +”: Comisia ar încredința gestionarea operațională a SIS II, VIS și EURODAC autorităților statelor membre. Prin urmare, această opțiune este foarte similară cu opțiunea de bază, cu o singură diferență principală: atribuțiile de gestionare operațională pentru EURODAC ar urma, de asemenea, să fie încredințate de către Comisie celor două state membre.

- Opțiunea 3 – „o nouă agenție de reglementare”: aceasta și-ar asuma responsabilitatea gestionării operaționale pe termen lung a SIS II, VIS și EURODAC. Agenția ar urma să fie înființată ca o agenție aparținând primului pilier, cu acte de însoțire acoperind aspectele juridice din al treilea pilier. Aceasta ar deveni un „centru de excelență” cu un personal operațional specializat. Statele membre ar urma să joace un rol important în controlarea sistemelor, acestea urmând să fie reprezentate în Consiliul de administrație al agenției. Gestionarea operațională zilnică ar fi îndeplinită de un director executiv și un Consiliu de administrație. Pentru a remedia aspectele care rezultă din diferitele baze juridice ale celor trei sisteme, este necesar să se ia în considerare înființarea unei(unor) grup(uri) consultativ(e) care să sprijine Consiliul de administrație în ceea ce privește aspecte specifice legate de sistem. În funcție de mandat, agenția de reglementare ar putea fi responsabilă atât de gestionarea operațională a sistemelor existente și de dezvoltarea și gestionarea operațională a altor sisteme informatice de mari dimensiuni, cât și de alte aspecte, mai tehnice, acoperite de măsurile de punere în aplicare ale instrumentelor juridice de instituire a sistemelor.

- Opțiunea 4 – „FRONTEX pentru SIS II, VIS și EURODAC”: ar presupune schimbări atât în Regulamentul privind FRONTEX, cât și în structura de conducere a acestuia. O gestionare operațională eficientă în cadrul acestei opțiuni ar presupune luarea în considerare a mutării sistemelor în locația în care se găsește FRONTEX sau într-o locație apropiată.

- Opțiunea 5 – „Europol” (în prezent) o agenție din cadrul celui de-al treilea pilier: ar urma să fie responsabilă de gestionarea SIS II, în timp ce Comisia ar gestiona VIS și EURODAC. Dispozițiile actuale ale Convenției Europol nu sunt adecvate pentru gestionarea operațională a sistemelor din primul pilier (elementele din

primul pilier ale SIS II), deoarece implicarea părților interesate relevante din Comunitate (Parlamentul European, Comisia, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor, Curtea Europeană de Justiție) ar fi foarte limitată.

5. COMPARAREA OPțIUNILOR

În sensul prezentei evaluări a impactului, au fost examinate aspectele-cheie juridice și politice, precum și provocările operaționale și organizatorice[7]. Existența în sine a sistemelor poate avea efecte economice, de mediu, și, cel mai important, efecte sociale. Toate sistemele informatice au un efect asupra unor probleme precum criminalitatea, terorismul, securitatea și drepturile fundamentale. Cu toate acestea, modul lor de gestionare operațională nu va reprezenta un factor de diferențiere între intensitatea acestor efecte.

Au fost utilizate următoarele categorii de criterii în ceea ce privește impactul:

din punct de vedere al funcționării – eficacitatea gestionării operaționale privind achizițiile, cerințele tehnologice, situațiile de urgență, furnizarea de servicii utilizatorilor din statele membre;

din punct de vedere al conducerii – răspunderea privind gestionarea operațională și nivelul de control pe care instituțiile UE și statele membre le pot avea în privința deciziilor de gestionare;

din punct de vedere al finanțării – eficiența operațiunilor și capacitatea de a asigura finanțarea corespunzătoare;

din punct de vedere al aspectului juridic – legalitatea opțiunilor și existența garanțiilor pentru utilizatorii datelor și pentru persoanele care fac obiectul acestor date.

În cadrul acestor categorii, s-au folosit criterii de determinare a performanței preconizate pentru fiecare opțiune, permițând astfel compararea acestora.

5.1. Evaluare calitativă

Pentru fiecare criteriu, fiecare opțiune a primit între una și trei stele. O stea (*) denotă o performanță slabă, două stele (**) – o performanță medie și trei stele (***) reprezintă o performanță bună. În plus, pentru fiecare categorie de criterii au fost identificate cele mai importante criterii, luându-se în calcul atribuțiile autorității de gestionare. Aceste criterii au fost marcate cu **caractere aldine** în tabel, arătându-se rezultatele evaluării. Tabelul de mai jos cuprinde „punctajul” diferitelor opțiuni în cadrul fiecărei categorii de impact.

---

[7] Aceste criterii corespund celor identificate în declarațiile comune ale Comisiei, Consiliului și Parlamentului European, instrumentelor juridice ale SIS II și VIS, care specifică faptul că evaluarea impactului ar trebui să conțină o analiză de fond a alternativelor posibile sub aspect financiar, operațional și organizațional.

	Opțiunea 1: Situația de referință: COM încredințând statelor membre SIS II și VIS	Opțiunea 2: Situația de referință+: COM încredințând statelor membre toate sistemele	Opțiunea 3: O nouă agenție de reglementare	Opțiunea 4: FRONTEX pentru toate sistemele	Opțiunea 5: Europol pentru SIS II; COM pentru VIS, EURODAC
ASPECTELE LEGATE DE FUNCȚIONARE					
Fiabilitatea și calitatea serviciilor	**	**	***	**	**
Furnizarea de servicii corespunzătoare de gestionare autorităților statelor membre, inclusiv în ceea ce privește nevoile speciale ale utilizatorilor (statele membre)	*	*	***	**	*
Asigurarea flexibilității privind adăugarea altor sisteme noi, existente sau potențiale	**	**	***	**	*
Capacitatea de a oferi nivelurile de securitate necesare	**	**	***	**	***
Capacitatea de răspuns la cerințele legate de situațiile de urgență	*	*	***	**	*
Capacitatea/flexibilitatea de a încorpora noi tehnologii și de a reacționa la exigențe în schimbare	**	**	***	***	*
Capacitatea de a recruta competențe-cheie	**	**	***	***	***
Perioada de timp necesară pentru a dezvolta și a pune în practică aceste opțiuni	***	***	*	**	**
ASPECTELE LEGATE DE CONDUCERE					
Capacitate de răspuns la cerințele și opiniile statelor membre, ale Comisiei și PE	*	*	***	***	*

	Opțiunea 1: Situația de referință: COM încredințând statelor membre SIS II și VIS	Opțiunea 2: Situația de referință+: COM încredințând statelor membre toate sistemele	Opțiunea 3: O nouă agenție de reglementare	Opțiunea 4: FRONTEX pentru toate sistemele	Opțiunea 5: Europol pentru SIS II; COM pentru VIS, EURODAC
Transparență (finanțare, responsabilitate, luarea deciziilor) față de cetățeni și față de utilizatorii și supraveghetorii sistemelor	**	**	***	**	*
Capacitatea de a adăuga noi state membre	***	***	**	*	*
Capacitatea de răspuns la cerințele și opiniile părților interesate	*	*	***	**	**
Măsura în care este facilitată alinierea la politica JAI și la politica mai largă a UE	***	***	***	**	*
Încorporarea conceptului de „*geometrie variabilă*”	***	***	***	**	*
ASPECTELE FINANCIARE					
Masa critică: exploatarea sinergiilor	**	***	***	***	*
Capacitatea de a obține nivelurile corecte de finanțare și resurse (costuri de funcționare)	**	**	***	***	**
Costurile tranziției	***	***	*	**	**
Acces la finanțare suplimentară pentru costuri ocazionale suplimentare	***	***	**	**	**
Capacitatea de a realiza investițiile necesare (OPEX și CAPEX)	**	**	***	**	*
ASPECTE JURIDICE					
Eficiența în asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale, în special protecția	**	**	***	***	*

	Opțiunea 1: Situația de referință: COM încredințând statelor membre SIS II și VIS	Opțiunea 2: Situația de referință+: COM încredințând statelor membre toate sistemele	Opțiunea 3: O nouă agenție de reglementare	Opțiunea 4: FRONTEX pentru toate sistemele	Opțiunea 5: Europol pentru SIS II; COM pentru VIS, EURODAC
datelor cu caracter personal, dreptul la o soluționare eficientă					
Dispoziții eficiente privind răspunderea și despăgubirile	*	*	***	***	*
Greutatea cerințelor juridice de a stabili o gestionare eficientă	***	**	*	*	*
Evitarea denaturării funcțiilor (de fapt și de drept)	**	**	***	**	*

În urma acestei evaluări, o nouă agenție de reglementare și FRONTEX se profilează ca opțiunile preferate.

5.2. Evaluarea cantitativă

În ceea ce privește evaluarea cantitativă, dacă opțiunea „situația de referință" ar fi folosită pentru îndeplinirea atribuțiilor autorității de gestionare, ar fi necesare îmbunătățiri (și o posibilă extindere) a locației centrului de date cu un cost aproximativ de 4 milioane €. Dacă agenția de reglementare ar fi situată în alt stat membru, ar fi nevoie de un nou amplasament. Dacă noul amplasament ar fi achiziționat pentru găzduirea agenției, inclusiv a sistemelor, costul total estimat ar fi de aproximativ 12,6 milioane €. Dacă statul membru, pentru a fi atractiv în perspectiva găzduirii agenției, ar oferi amplasamentul în mod gratuit, este foarte probabil să fie nevoie de modificări ale clădirilor la un nivel de aproximativ 4 milioane €.

În privința costurilor de funcționare, cea mai ieftină opțiune, la un nivel de 36,1 milioane € anual, este instituirea unei agenții de reglementare, dacă statul membru care ar găzdui noua agenție ar oferi în mod gratuit un amplasament de 1800 m2. Următoarea opțiune este o nouă agenție de reglementare, cu un cost anual de 36,6 milioane €, în cazul în care ar trebui să fie achiziționat un amplasament de 1800 m2 în alt stat membru. Costurile anuale de funcționare estimate în cazul opțiunii de referință și a opțiunii FRONTEX de ridică la 37,5 milioane €.

Costurile operaționale anuale pentru sistemele SIS II și VIS se ridică la 3,4 milioane €. Aceste cheltuieli survin indiferent de opțiunea de gestionare operațională aleasă.

6. OPȚIUNEA PREFERATĂ

În urma evaluării calitative, o nouă agenție de reglementare, urmată de FRONTEX, se profilează ca opțiunile preferate. Ca urmare a evaluării cantitative, dacă noua agenție de reglementare ar urma să fie situată într-un nou stat membru gazdă, acesta din urmă, pentru a deveni locația agenției, ar putea oferi amplasamentul necesar sau chiar o clădire în mod gratuit ca parte a ofertei sale, devenind opțiunea cea mai rentabilă.

Pe termen lung, o agenție de reglementare va furniza cel mai probabil servicii de cea mai bună calitate utilizatorilor SIS II, VIS și EURODAC, și va găzdui, potențial, și orice alte sisteme din domeniul libertății, securității și justiției. Pentru a spori baza operațională și a justifica mai bine cheltuielile de regie manageriale, agenția ar putea fi responsabilă de dezvoltarea și gestionarea operațională unor sisteme informatice noi, după ce decizia instituirii acestora va fi luată de către legislator.

6.1. Avantajele și dezavantajele opțiunii preferate

Dintr-o perspectivă operațională, agenția de reglementare ar permite soluții specifice și personalizate pentru gestionarea operațională acestor sisteme informatice. Principalul său obiectiv ar fi furnizarea de servicii continue, de cea mai bună calitate către utilizatori. Într-o etapă inițială, structura Consiliului de administrație poate îngreuna procesul rapid de luare a deciziilor, însă o nouă agenție ar fi capabilă să dezvolte mecanisme eficiente de abordare a situațiilor de urgență. Cu toate că agenția ar respecta Statutul personalului UE, aceasta ar putea angaja mai mulți agenți temporari și contractuali decât serviciile interne ale Comisiei. Instituirea unei agenții se poate dovedi a fi un proces complex și de durată. Responsabilitățile acesteia ar putea să includă câteva dintre măsurile tehnice de punere în aplicare stabilite prin instrumentele juridice de instituire a sistemelor, care sunt legate direct de gestionarea operațională operațională a SIS II și VIS. Tratatul și jurisprudența CEJ[8] ar putea fi contrare încredințării anumitor atribuții, care în prezent sunt în sfera comitologiei, agenției.

În ceea ce privește conducerea, o agenție de reglementare facilitează reprezentarea corespunzătoare a utilizatorilor în structurile de luare a deciziilor. Rolul Comisiei în cadrul agenției, prin prezența în Consiliul de administrație, precum și prin influența, în special asupra bugetului și a programului de lucru, ar permite ca gestionarea operațională a sistemelor informatice de mari dimensiuni să fie aliniată cu obiective de politică mai ample. Mai mult, atribuțiile Parlamentului European de control democratic ar fi asigurate prin mecanismele instituționale de îndeplinire a obligațiilor de raportare, financiare și de gestionare, la care sunt supuse agențiile europene. De asemenea, agenția ar oferi o structură vizibilă și specifică, care ar putea să se dovedească un centru de excelență în promovarea unui dialog activ cu unitățile operaționale, utilizatorii și alte părți interesate din industrie. O structură comună ar fi, de asemenea, mai vizibilă și mai abordabilă pentru societatea civilă. Aspectele legate de diferitele niveluri de participare a țărilor și a noilor utilizatori la cele trei sisteme ar putea fi abordate prin organizarea unor proceduri de vot diferențiate în Consiliul de administrație.

---

[8] Meroni & Co/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului: cazurile 9 și 10/56.

Din perspectiva criteriilor financiare, agenția de reglementare ar putea avea costuri semnificative de demarare, însă ar avea și potențialul cel mai ridicat de a exploata sinergii operaționale și ar fi mai rentabilă pe termen lung. Economiile ar apărea în cazul cheltuielilor inițiale de capital și al costurilor anuale (de funcționare) dacă sistemele ar fi gestionate împreună. O structură comună ar necesita angajarea unui număr mai mic de personal decât în situația în care sistemele ar fi menținute separat. De asemenea, amplasarea într-o locație comună a instalațiilor de rețea ar determina sinergii în ceea ce privește instalațiile, gestionarea operațională și monitorizarea. Mai mult, multe dintre atribuțiile legate de funcționarea sistemelor, achizițiile și gestionarea operațională de proiect s-ar suprapune pentru anumite sisteme. Este improbabil ca un centru de excelență să poată fi realizat pentru un singur sistem. Separarea acestor sisteme ar conduce la costuri de oportunitate cauzate de nerealizarea sinergiilor în expertiză și know-how privind sistemele informatice de mari dimensiuni. Bugetul agenției de reglementare ar fi alocat în mod special atribuțiilor de gestionare operațională a sistemelor informatice.

În sfârșit, datorită geometriei variabile, înființarea unei agenții de reglementare ar necesita adoptarea unui pachet legislativ format din mai multe instrumente juridice. Această opțiune ar garanta respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, prin asigurarea unei responsabilități adecvate față de Parlamentul European, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor, Curtea de Conturi, Curtea Europeană de Justiție și Comisie. Opțiunea care implică instituirea unei agenții ar permite o separare netă între personalul tehnic și operațional, factorii de decizie și utilizatorii sistemelor, ceea ce ar contribui la evitarea denaturării funcțiilor[9]. Curtea Europeană de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță ar urma să aibă competențe depline în privința activităților agenției de reglementare.

[9] Denaturarea funcțiilor – un proces prin care un sistem care este conceput să îndeplinească o anumită funcție este utilizat în alte scopuri.