

Brüsszel, 2017.6.29.
COM(2017) 346 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-
rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA)
működéséről**

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

1. Bevezetés

A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (a továbbiakban: eu-LISA vagy az ügynökség) az 1077/2011/EU rendelettel¹ (a továbbiakban: az alapító rendelet) jött létre 2011-ben, hogy hosszú távú megoldást nyújtson e terület nagyméretű IT-rendszereinek központi szintű üzemeltetési igazgatására. Az alapító rendeletet 2015. július 20-án a 603/2013/EU rendelet (átdolgozott Eurodac-rendelet)² módosította, hogy tükrözze az e rendelet által kezdeményezett változásokat az Eurodackal kapcsolatos ügynökségi feladatokat illetően.

Jelenleg az eu-LISA kezeli a Vízuminformációs Rendszert (VIS), a Schengeni Információs Rendszert (SIS) és az Eurodacot, azaz a schengeni térség és a határigazgatás védelméhez, valamint a menekültügyi és vízumpolitika végrehajtásához nélkülözhetetlen eszközöket. Az eu-LISA egyéb nagyméretű informatikai rendszerek előkészítéséért, kidolgozásáért és üzemeltetési igazgatásáért is felelős lehet ezen a szakpolitikai területen, amennyiben létrejön és így rendelkezik egy, az EUMSZ 67–89. cikkein alapuló jogalkotási eszköz. Az eu-LISA 2012. december 1-jén kezdte meg működését. Az alapító rendelet 31. cikkének (1) bekezdésével összhangban a Bizottság az ügynökség igazgatótanácsával szorosan együttműködve folytatta le az ügynökség első értékelését. Ebben az eu-LISA is aktívan részt vett.

Ez a jelentés az ügynökség tevékenysége tekintetében lefolytatott, a 2012 decembere és 2015 szeptembere közötti időszakot feldolgozó külső értékelés eredményeit veszi alapul. Az alapító rendelet 31. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az értékelés alapján a Bizottság – az igazgatótanáccsal folytatott konzultációt követően – készítsen ajánlásokat a rendelettel kapcsolatos változtatásokra vonatkozóan, és az igazgatótanács véleményével, valamint a megfelelő javaslatokkal együtt továbbítsa azokat az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az európai adatvédelmi biztosnak. Ez a jelentés elsősorban az alapító rendelettel kapcsolatos változtatásokra vonatkozó ajánlásokkal foglalkozik. Az eu-LISA igazgatótanácsa 2017. március 21-én cselekvési tervet fogadott el az értékelésben található azon megállapítások nyomán követésére vonatkozóan, amelyek nem igénylik az alapító rendelet módosítását.

Ez a jelentés az értékelés – az eu-LISA értékeléséről szóló, mellékletként csatolt bizottsági szolgálati munkadokumentum tartalmának megfelelően –, valamint a külső értékelő jelentés³ (2. szakasz) eredményeit tárgyalja. A jelentés az értékelést és az ügynökség szerepét tágabb kontextusba helyezi, emellett további tényyszerű, jogi és szakpolitikai fejleményeket is figyelembe vesz (lásd a 3. szakaszt).

2. Az eu-LISA értékelése a 2012 és 2015 közötti időszakra vonatkozóan

2.1. Az értékelés háttere

Az eu-LISA értékelése közvetlenül azelőtt kezdődött el, hogy a Bizottság 2015 áprilisában közzétette az európai biztonsági stratégiáról⁴, majd 2015 májusában az európai migrációs

¹ HL L 286., 2011.11.1., 1. o.

² HL L 180., 2013.6.29., 1. o.

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

⁴ COM(2015) 185 final, 2015.4.28.

stratégiáról⁵ szóló közleményeit. A közlemények a migráció szabályozásával és a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a kiberbűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos egyidejű kihívások kezelésével foglalkozó uniós szakpolitika kidolgozásának és végrehajtásának irányvonalát vázolták fel.

Mindkét stratégia közvetlen hivatkozásokat tartalmaz azokra a rendszerekre vonatkozóan, amelyeket az eu-LISA központi szinten üzemeltet, illetve várhatóan kifejleszt majd és üzemeltet, feltéve hogy a vonatkozó jogalkotási eszközöket elfogadják.

A külső schengeni határok hatékonyabb igazgatása az informatikai rendszerek és a modern technológiák által kínált (új) lehetőségek hatékonyabb kihasználását feltételezi. Az értékelés a példátlan méreteket öltő migrációs hullámok, a tagállamokat érintő új biztonsági fenyegetések (terrorista merényletek) és az Európai Tanács azon következtetéseinek tükrében készült, amelyek szerint haladéktalanul szükséges ezeket a jelenségeket új lendülettel és eszközökkel kezelni⁶. Ezek az események és következtetések ismételten rávilágítottak arra, hogy milyen lényeges szerepük van az ügynökség által üzemeltetett adatbázisoknak a schengeni térség napi szintű hatékony és fenntartható működésében.

2.2. Az értékelés megállapításai

Az értékelés általánosságban megerősítette, hogy az ügynökség hatékonyan biztosítja a nagyméretű informatikai rendszerek üzemeltetési igazgatását a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben, és teljesíti a rendeletben előírt feladatait a rábízott új feladatokkal együtt. Az értékelés azt is megállapította, hogy az eu-LISA hatékonyan járult hozzá egy olyan koordináltabb, hatékonyabb és koherensebb informatikai környezet létrehozásához, amelynek célja a bel- és igazságügyi (IB) szakpolitikák végrehajtását támogató nagyméretű informatikai rendszerek kezelése.

Az értékelés szerint azonban vannak még fejlesztésre váró területek. A hiányosságok nagy többsége szerkezeti, szervezeti vagy személyzeti változtatásokkal, illetve az eu-LISA munkagyakorlatainak és munkadokumentumainak átdolgozásával orvosolható lehet. Annak érdekében azonban, hogy az ügynökség megbízatását olyan módon lehessen kiigazítani, hogy az megfeleljen a migráció és a biztonság területén felmerülő uniós kihívásoknak, az értékelés szerint szükség van az alapító rendelet és egyéb releváns jogi eszközök által az eu-LISA-ra ruházott feladatok korlátozott mértékű felülvizsgálatára, illetve kibővítésére.

Az értékelés a következő fő **megállapításokat**⁷ tartalmazza a négy értékelési kritériumot illetően:

2.2.1. Eredményesség

Az eu-LISA hatékonyan látja el a **három nagyméretű informatikai rendszer üzemeltetési igazgatását, és hatékony szervezeti keretek** között működik. Ugyanakkor az értékelés fontos, fejlesztésre irányuló lehetőségeket talált a végrehajtott informatikai eljárások teljesítményének ellenőrzése során. **A három rendszer egyedi és keresztirányú katasztrófaelhárítási tervének hiánya** kockázatot jelent **az üzletmenet folytonossága** szempontjából. Ezen túlmenően bizonyos **fő teljesítménymutatók** is hiányoznak, nincs érvényben rendszeres **rendszerszintű kapacitás-ellenőrzés**, és nem működik hatékonyan az **incidensbejelentési eljárás**.

⁵ COM(2015) 240 final, 2015.5.13.

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

⁷ Az összes megállapításról a külső értékelő jelentésben olvashat bővebben (<http://bookshop.europa.eu>).

Az eu-LISA és a Bizottság közötti, a **kommunikációs infrastruktúrára**⁸ vonatkozó felelősségi körök jelenlegi elosztásához kapcsolódó nehézségekre megoldást jelentene, ha teljes mértékben az ügynökség feladata lenne a kommunikációs infrastruktúra kezelése, és a jelenleg a Bizottság által kezelt költségvetést és feladatokat az ügynökség kapná meg. A feladatok aktuális elosztását sem szerződéses, sem más okok nem teszik a továbbiakban szükségessé⁹, és a teendők átadása mellett, hogy észszerűsítsen a szerződő fél és az ügynökség között fennálló viszonyt, egyúttal minimálisra csökkentené az irányítási és az adminisztratív, valamint a járulékos költségeket.

Az eredményesség kedvéért, továbbá a meglévő jogi keret által előírtaknak megfelelően közzétett jelenlegi statisztikák kapcsán azt is érdemes megfontolni, hogy az eu-LISA több felelősséget kapjon az **egyes rendszerek statisztikáinak létrehozásában/közzétételében**. Hasonlóképpen hasznos lenne megvizsgálni annak lehetőségét, hogy az eu-LISA feladata legyen az adatminőséggel és adatelemzéssel kapcsolatos jelentések (azaz a tagállamok által a rendszerekbe integrált adatok, és az ezen adatokhoz való hozzáférést elemző jelentések) elkészítése.

A **kutatás nyomon követése** relevánsnak és szükségesnek tekinthető. Ez idáig azonban nem sok eredmény áll rendelkezésre, és nagyobb figyelmet kell fordítani a megbízatásnak való megfelelés és a többi érdekelt fél kutatási tevékenységével kapcsolatos következetesség biztosítására.

A **képzési tevékenységek** elvben összhangban vannak a nemzeti hatóságok igényeivel, a képzettségeket azonban jobban hozzá kellene igazítani a technikai igényekhez.

Az eu-LISA hatékonyan reagált az **új feladatokra**, különösen a DubliNet, a VISION és az intelligens határellenőrzési kísérleti program végrehajtása¹⁰ vonatkozásában.

Ez utóbbi, amelyet egyébként megfelelően hajtottak végre, rámutatott arra, hogy az ügynökségnek meg kell erősítenie **pénzgazdálkodási kapacitását** az uniós támogatáskezeléssel kapcsolatban. Az értékelés megerősítette, hogy ha az eu-LISA feladata lenne az új nagyméretű informatikai rendszerek kifejlesztése, a jelenlegi erőforrásokkal nem lenne képes kezelni a fejlesztéssel járó teendőket, mivel nem áll rendelkezésére megfelelő projektirányítási és -fejlesztési kapacitás. A **többi uniós ügynökséggel való partnerség és szinergiák** tekintetében az eu-LISA együttműködésen alapuló és hatékony munkamegállapodásokat dolgozott ki a bel- és igazságügyi területen működő legrelevánsabb ügynökségekkel. A ráruházott hatáskör tiszteletben tartását azonban biztosítani kell, emellett az értékelés megállapította, hogy fennáll a veszélye annak, hogy az eu-LISA figyelme elterelődjön a fő tevékenységgel kapcsolatos prioritásokról – például azon törekvése miatt, hogy más ügynökségek számára is szolgáltatásokat nyújtson.

További fontos szempont a **tanácsadó csoportokban** rejlő potenciál hatékonyabb kihasználása: ehhez elég korán egyeztetni kell velük a programozási dokumentumokról, és biztosítani kell a számukra, hogy észrevételeket tehessenek. Ezen túlmenően az ügynökségnek meg kell erősítenie strasbourgi adatvédelmi támogatását is. Ehhez vagy át kell helyezni **az adatvédelmi tisztviselőt** Tallinból Strasbourgba, vagy ki kell nevezni Strasbourgban egy adatvédelmi tisztviselő-helyettest, aki javítani tudja a kommunikációt a helyi műszaki személyzettel, és támogatja őket az adatvédelmi ügyekben.

⁸ Lásd az 1077/2011/EU rendelet 7. cikkének (2) bekezdését.

⁹ Azon rendszerek kivételével, amelyek az EuroDomaint, például az Eurodacot használják.

¹⁰ Lásd a mellékletként csatolt bizottsági szolgálati munkadokumentumot, különösen annak 1.1. (3. o., DubliNet, VISION, intelligens határellenőrzési kísérleti program) és 2.1. szakaszát (4. o., intelligens határellenőrzési kísérleti program).

2.2.2. Hatékonyság

A **megbízatásában kijelölt feladatok** végrehajtása során az eu-LISA hatékonyan hangolta össze a funkciókat, a műveleteket és a belső folyamatokat egy informatikai keret irányításával. Át kell tekintenie azonban a feladatokhoz rendelt forráselosztást annak érdekében, hogy elegendő, a projektigényeknek megfelelő személyzeti forrás álljon rendelkezésre a projektek kezeléséhez. Az eu-LISA folyamatosan teljesítette beszerzési stratégiájának és szerződéses megállapodásainak kidolgozását. Az ügynökségnek szintén sikerült bizonyos előrelépést elérnie **a teljesítmény átfogó értékelésének** elsődleges forrásául szolgáló kulcsfontosságú programozási és jelentéstételi dokumentumok szigorítása és egyértelműsítése tekintetében. A programozási és jelentéstételi mechanizmusok és azok átláthatósága terén azonban továbbra is vannak fejlesztésre váró területek. **A szervezeti megoldásokkal, az emberi erőforrásokkal és az eljárásokkal** kapcsolatban az ügynökség következetesen a költségvetési eljárásnak megfelelően járt el, azonban az összes érintett fél, így például az ügynökségi műszaki személyzet bevonása mellett – amelynek tagjai talán még inkább hozzá tudnának járulni a költségvetési eljáráshoz, ha nagyobb szerephez jutnak – a tanácsadó csoportokat is célszerű lenne jobban bevonni. Ennek módja lehet, ha az ügynökség ellátja őket az összes lényeges információval az általuk értékelendő projektekkel kapcsolatban, aminek célja, hogy megfelelő tanáccsal lássák el az igazgatótanácsot.

Az értékelés megkülönböztetett figyelmet szentelt a **több központot érintő megállapodásnak**. A külső értékelő jelentésben részletesen bemutatott alternatív forgatókönyvek összehasonlító elemzése kellőképpen megerősítette, hogy továbbra is érvényesek azok a biztonsági szempontok, amelyek a rendszerek franciaországi fő központjának és az ausztriai tartalék központjának létrehozására vonatkoznak. Ugyanez érvényes az ügynökség észtországi székhelyének létrehozását érintő politikai megfontolásokra¹¹. Az ügynökség több központot érintő megállapodásához kapcsolódó közvetlen és közvetett többletköltségek¹² ezért indokoltnak és észszerűnek tekinthetők.

A tervezésre vonatkozóan az eu-LISA megfelelő eljárásokkal biztosítja **az éves munkaprogram és költségvetés** kidolgozását. Ezen túlmenően megfelelő és helyénvaló számviteli eljárásokat és rendszereket vezetett be az Unió általános gyakorlataival összhangban. Mindezt tovább javíthatná az érdekelt felek és a tanácsadó csoportok szorosabb bevonása, különösen az alábbiak révén:

¹¹ Az Európai Tanács 2003. decemberi ülésén a tagállamok megállapodtak abban, hogy az újonnan csatlakozó országok prioritást élveznek a jövőben létrejövő közösségi hivatalok vagy ügynökségek székhelyeinek kiosztásakor. A szóban forgó Európai Tanács következtetései szerint a leendő hivatalok vagy ügynökségek székhelyeit elsődlegesen olyan tagállamban kell elhelyezni, amely 2004-ben vagy azt követően csatlakozott az Unióhoz. A 2008. júniusi Európai Tanács emlékeztetett a 2003. évi következtetésekre, továbbá megállapodott abban, hogy elsőbbséget kell adni azoknak a tagállamoknak, amelyek még nem adnak otthont uniós hivatalnak vagy ügynökségnek. A társjogalkotók Észtország és Franciaország közös ajánlata alapján döntöttek az eu-LISA tallini székhelyéről. Az ajánlat szerint az ügynökség székhelye Tallinban lenne, technikai központja azonban Strasbourgban maradna, ahol a rendszerek fejlesztése akkor már folyamatban volt.

¹² A **materiális** költségek magukban foglalják a helyszínek közötti utazás költségeit, a beszerzések párhuzamos eljárásait, a több szolgáltatási alvállalkozó (például takarítás, biztonsági szolgáltatások) költségeit és a méretgazdaságosság kihasználatlan lehetőségeit a működési költségek terén. **Immateriális** hátrányt jelentenek többek között a központok közötti kommunikáció folytonosságára gyakorolt kedvezőtlen hatások (amit tovább erősít a Tallinn és Strasbourg közötti funkcionális szakadék), a földrajzi távolság miatt felmerülő irányítási kihívások, a szakképzett munkaerő megtartása és felvétele, illetve egy erős és egységes szervezeti kultúra létrejöttét akadályozó tényezők.

- a jelentős kiadással járó programok és tevékenységek rendszeres előzetes és utólagos értékelése az 1271/2013/EU¹³ bizottsági felhatalmazáson alapuló rendelet és az ügynökségi költségvetési rendelet¹⁴ 29. cikkének (5) bekezdése által előírtaknak megfelelően, és
- a költségvetési jelentéstétel összehangoltabb és átláthatóbb összekapcsolása az éves munkaprogram végrehajtásával. Emellett egy tevékenység alapú irányítási rendszer és egy részletesebb, többéves költségvetés-előrejelzés kialakítása lehetővé tenné az eu-LISA számára, hogy tevékenységei hatékonyabb pénzügyi áttekintése mellett könnyebben tervezze meg feladatait.

Az eu-LISA általánosságban hatékonyan teljesítette az új feladatokat. Ugyanakkor a **belső kapacitásainak** bővítésével és a külső vállalkozóktól való függőség csökkentésével lehetősége lenne megfelelőbben kezelni a külső erőforrásokat. Ezen túlmenően az eu-LISA megfelelő **politikákat, folyamatokat és eljárásokat** dolgozott ki műveletei irányítására, rendszerezésére és szervezésére. Az ügynökségnek azonban intézkedésekkel kellene segítenie ezek rendszeres frissítését. Az irányítás az alapító rendelet és az eljárási szabályzat¹⁵ irányítási rendelkezéseinek megfelelően zajlott. A tanácsadó csoportoknak azonban nagyobb részvételt kell biztosítani, például azáltal, hogy aktívabb szerephez jutnak az igazgatótanács dokumentumainak (különösen az éves munkaprogramok és a tevékenységi jelentések) elkészítésében, valamint az eu-LISA által előírt projekt értékelésében és rangsorolásában, amihez elegendő időt kell biztosítani a számukra. Az írásbeli eljárás alkalmazását felül kell vizsgálni, hogy a jelentős pénzügyi hatással járó, és az igazgatótanácsban megvitatandó fontos döntések elfogadására megfelelő láthatóság mellett kerüljön sor.

2.2.3. Koherencia

Azoktól az alkalmi beavatkozásoktól eltekintve, amelyek nem voltak összeegyeztethetők a Bizottság szakpolitikai irányvonalával vagy az ügynökség megbízatásának félreértelmezéséből fakadtak, az **eu-LISA összességében** a főbb, nevezetesen a bizottsági, egyéb intézményi, tagállami vagy társult országbeli érdekelt felekkel **összhangban** működött.

Az ügynökség dicséretes erőfeszítéseket tett arra, hogy olyan megfelelő együttműködési stratégiát dolgozzon ki, amely strukturált módon vonja be a különböző érdekelt feleket, és elfogadta az érdekelt felek kezelésére vonatkozó stratégiáját.

A **Bizottsággal való eredményes együttműködés** tekintetében az alapító rendelet, valamint a Bizottság és az ügynökség között fennálló egyetértési megállapodás¹⁶ erős keretet fogalmaz meg. Az eu-LISA programozási dokumentumainak elkészítésén és tartalmán azonban lenne mit javítani, és ezeket szigorúan össze kellene hangolni az ügynökség megbízatásával és a Bizottság véleményeivel. Ahogy azt az ügynökség eredményességéről szóló értékelés megerősíti, az értékelés szerint tanácsos a **kommunikációs infrastruktúrával** kapcsolatos bizottsági feladatköröket az ügynökségre ruházni, mert ezzel javítható a koherencia a kapcsolódó feladatok irányításában. Az ügynökségnek megvan a szükséges műszaki

¹³ A Bizottság 1271/2013/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (HL L 328., 2013.12.7., 42. o.).

¹⁴ Az eu-LISA 2017-es éves munkaprogramjával kapcsolatban megfogalmazott véleményében a Bizottság emlékeztetett arra, hogy a Bizottság Főtitkárságának 2011. február 14-e óta alkalmazandó informatikai irányítási chartájával összhangban minden olyan projektnél, amelynek költségvetése meghaladja az 500 000 EUR-t, projektismertető dokumentumot kell összeállítani, amely a jogi, technikai, pénzügyi és szervezeti szempontok mellett a projekt többéves dimenzióját is értékeli.

¹⁵ Az eu-LISA 11. igazgatótanácsi ülésén elfogadott 2015-153. sz. dokumentumban felülvizsgáltaknak megfelelően (2015. november 17–18.).

¹⁶ C(2014) 3486 final.

kompetenciája és kapacitása, hogy ellássa ezeket a feladatokat, amelyek átruházása hatékonyságjavuláshoz is vezethet.

2.2.4. Relevancia és hozzáadott érték

Általánosságban véve az értékelés kellőképpen megerősítette, hogy az eu-LISA létrehozása **hozzáadott értékkel** jár, különösen azáltal, hogy összefogja a három rendszert, egyesíti a szakértelmet, kiaknázza a szinergiákat, és a korábbinál rugalmasabb keretet tesz lehetővé. Megalakulása óta az eu-LISA legfőbb erénye az, hogy **egységes és stabil környezetet** képes biztosítani a rendszerek központi irányítása és fenntartása érdekében. Ez hozzájárult ahhoz, hogy **egy koordinált, hatékony és koherens informatikai környezet jöjjön létre az IB-szakpolitikák végrehajtását támogató nagyméretű informatikai rendszerek kezeléséhez**. A három informatikai rendszer üzemeltetési igazgatását ellátó egységes irányító hatóság létrehozása magas szintű hozzáadott értéket teremt, amennyiben az ügynökség hatékonyan és eredményesen látja el feladatait.

Az értékelés szerint azonban még nem lehet megmondani, hogy az eu-LISA létrejötte hatékonyságnövekedést eredményezett-e a **méretgazdaságosság** révén. A költségek átfogó összehasonlító értékelését nem lehetett elvégezni, mivel az a módszer, ahogyan a költségeket rögzítették a rendszerek ügynökségre történő átruházása előtt, eltért az átruházást követő módszertől, valamint nem áll rendelkezésre olyan belső adatrögzítési eljárás, amely az egyes rendszerekkel összefüggő valamennyi költség mérését ellátná.

A működési költségek összehasonlítása rámutatott arra, hogy az ügynökségnek gondoskodnia kell a költségek egyértelmű rögzítéséről minden rendszer tekintetében (tevékenységalapú irányítás), hogy megállapítható legyen a hatékonyságnövekedés sikeressége. Bár a **szinergiákat** egyértelműen adminisztratív és szervezeti szinten hozták létre, az informatikai rendszerekhez szükséges szolgáltatásorientált architektúrák fejlesztése jelenleg is zajlik.

3. Az értékelési időszak utáni fejlemények

Az eu-LISA értékelése egybeesett a SIS II¹⁷ és a VIS¹⁸ jogszabályi keretének első értékelésével. Hasonlóképpen, az Unió menekültügyi politikájának jövőbeli architektúrájával összefüggő munka részeként a Bizottság közleményt¹⁹ és jogalkotási javaslatokat fogadott el, köztük a Dublini Rendelet²⁰ felülvizsgálatára irányuló javaslatot is, amely alapján az eu-LISA feladata lesz egy új automatizált rendszer²¹ kifejlesztése és üzemeltetési igazgatása. A jogalkotási csomag része az Eurodac-rendelet felülvizsgálatára vonatkozó javaslat²² is, amely kibővíti a rendszer alkalmazási körét. Mindkét kezdeményezés hatással lesz az eu-LISA működésére.

A Bizottság egy másik jelentős hozzájárulása a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről szóló 2016. áprilisi közlemény²³. A közlemény, amelynek fő célja az információs rendszerek fokozott interoperabilitásának biztosítása, új feladatokat irányoz elő az ügynökség számára, amelyek közül néhányat a

¹⁷ COM(2016) 880 final, 2016.12.21.

¹⁸ COM(2016) 655 final, 2016.10.14.

¹⁹ COM(2016) 197 final, 2016.4.6.

²⁰ COM(2016) 270 final, 2016.5.4.

²¹ Egy olyan automatizált rendszer, amely lehetővé teszi valamennyi nemzetközi védelem iránti kérelem nyilvántartásba vételét, az egyes tagállamoknak a kérelmekre vonatkozó részarányának nyomon követését és a korrekciós elosztási rendszer figyelemmel kísérését.

²² COM(2016) 272 final, 2016.5.4.

²³ COM(2016) 194 final, 2016.4.6.

Bizottsággal közösen, míg másokat a tagállamokat is bevonva hajt majd végre. A közlemény értelmében a Bizottság meg fogja vizsgálni egy új rendszer, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer létrehozásának lehetőségét. A Bizottság 2016 novemberében fogadta el az ETIAS-javaslatot²⁴, amelyet jelenleg az Európai Parlament és a Tanács vizsgál. A közleményben meghatározott innovatív megoldásokat a Bel- és Igazságügyi Tanács által 2016 júniusában jóváhagyott, *a bel- és igazságügyi területen alkalmazott információcsere és információkezelés javítására vonatkozó, az interoperabilitást biztosító megoldásokra is kiterjedő ütemterv*²⁵ is tükrözi.

A közleménynek megfelelően a Bizottság magas szintű szakértői csoportot hozott létre a különböző lehetőségek jogi, technikai és működési szempontjainak vizsgálatára, hogy megvalósítható legyen a határigazgatás és biztonság területén alkalmazott információs rendszerek interoperabilitása. A szakértői csoport zárójelentésben²⁶ leírt megállapításai nyomán a Bizottság további konkrét elképzeléseket fogalmazott meg az Európai Parlament és a Tanács számára az elért eredményekről folytatott közös megbeszélés alapjául szolgáló, a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról szóló a hetedik eredményjelentésében²⁷. A Bizottság a 2016. áprilisi közleményhez kapcsolódóan a határregisztrációs rendszerre²⁸ is javaslatot tett, amely – ha a társjogalkotók elfogadják – az első olyan nagyméretű informatikai rendszer lehet, amelyet ténylegesen az eu-LISA fejlesztett.

A fent említett feladatok kidolgozásakor és végrehajtásakor az eu-LISA-nak figyelembe kell vennie a személyes adatok védelméhez kapcsolódó alapvető jogot, ahogyan azt az Alapjogi Charta 8. cikke elismeri, és különösen e jog célhoz kötöttségének elvét.²⁹ A nagyméretű rendszerek interoperabilitásának vizsgálata során különleges figyelmet kell szentelni a 2018. május 25-étől alkalmazandó új, általános adatvédelmi rendelet 25. cikkében és a 2018. május 5-étől alkalmazandó rendőrségi adatvédelmi irányelv 20. cikkében említett beépített adatvédelmi előírásoknak.

Az alapító rendelet esetleges módosításainak mérlegelése során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az ügynökség létrehozása óta az uniós jogszabályokat (például a költségvetési rendeletet és a költségvetési keretrendeletet)³⁰ érintő lényeges változtatásokat, valamint a decentralizált ügynökségekről szóló 2012. július 19-i európai parlamenti, tanácsi és európai bizottsági együttes nyilatkozathoz mellékelt közös megközelítésből (a továbbiakban: közös megközelítés) származó változásokat. Szintén tekintettel kell lennie a SIS II értékeléséből eredő jogi változásokra. A rendszerek központi működtetésével kapcsolatos tapasztalatok bővülésével és a hatékonyság növelése érdekében az eu-LISA ötleteket javasol saját programozási dokumentumaiban a rendszerek jelenlegi műszaki felépítését érintő több szempont javítására, amihez szükség lehet az alapító rendelet és/vagy a rendszerekről szóló rendeletek módosítására.

²⁴ COM(2016) 731 final, 2016.11.16.

²⁵ 9368/16, 2016.6.6.

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

²⁷ COM(2017) 261 final, 2017.5.16.

²⁸ COM(2016) 194 final, 2016.4.6.

²⁹ A 45/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja, a 95/46/EK irányelv 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja, amelyet később az (EU) 2016/679 rendelet (HL L 119., 2016.5.4., 1–88. o.) 5. cikke (1) bekezdésének b) pontja váltott fel, a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat 3. cikke, amelyet később az (EU) 2016/680 irányelv (HL L 119., 2016.5.4., 89–131. o.) 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja váltott fel.

³⁰ A Bizottság (EU, Euratom) 2015/1929 rendelete (HL L 286., 2015.10.30., 1. o.). A Bizottság 1271/2013/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (HL L 328., 2013.12.7., 42. o.).

Az alapító rendelet az ügynökség létrehozásakor fennálló jogi, politikai és gazdasági környezetre reflektál. Az értékelés eredményei (lásd a 2. szakaszt) és e ténybeli, jogi és szakpolitikai fejlemények alkalmat nyújtanak arra, hogy az eu-LISA megbízatását olyan módon alakítsák, hogy az még inkább hozzájárulhasson az uniós igényekhez, és új interoperabilitási megközelítést dolgozhasson ki. Érdemes megfontolni például a megbízatás kiterjesztését annak érdekében, hogy az ügynökség bizonyos körülmények között támogathassa a rendszerek nemzeti összetevőinek üzemeltetéséért felelős tagállamokat. Ezt az eu-LISA által a menekültügyi válságot követően, Görögországban tett beavatkozás fényében is meg kell vizsgálni³¹.

A decentralizált ügynökségek emberi és pénzügyi erőforrásainak 2014–2020 közötti időszakra történő programozásáról szóló közlemény³² szerint, amely meghatározta az egyes decentralizált ügynökségek létszámának és támogatási szintjeinek programozását, a programozásnak összhangban kell lennie az összes intézményre, szervezetre és ügynökségre öt éven belül alkalmazandó 5 %-os létszámcsökkentéssel. Figyelembe véve, hogy a közelmúltban alakult, az eu-LISA számára nem írtak elő létszámcsökkentést a 2013–2015 közötti időszakra vonatkozóan.

Az alapító rendelet módosításainak ezért egyensúlyt kell teremtenie a politikai, jogi és pénzügyi realitás, valamint azon fő célkitűzés között, hogy az eu-LISA megőrizze elegendő, a fő feladatainak teljesítésére irányuló kapacitását. Ezek közé tartozik a jelenlegi rendszerek fejlődése, az EES, az ETIAS és a nemzetközi védelem iránti kérelmek regisztrálására szolgáló új automatizált rendszer tervezett fejlesztése, valamint az egyes tagállamok összes kérelemre vetített részarányának és a korrekciós elosztási rendszernek a nyomon követése.

Észszerűen elvárható, hogy fokozatosan nőni fog az eu-LISA hozzájárulása egy, az IB-szakpolitikák végrehajtását támogató nagyméretű informatikai rendszerek kezelésére szolgáló koordinált, hatékony és koherens informatikai környezethez, mégpedig azáltal, hogy professzionális és stabil környezetet biztosít az **informatikai rendszerek** fejlesztésének, üzemeltetési igazgatásának és **fejlődésének** támogatására, ideértve szükség esetén **interoperabilitásukat** is, ahol az szükséges és a rendszerek jogi kerete is lehetővé teszi.

Az eu-LISA azon képessége, hogy további hozzáadott értéket biztosítson az érdekelt feleknek tevékenységeihez, idővel, a technológiai és politikai fejleményekkel együtt növekedni fog. Egyre erősebb lesz az eu-LISA azon hosszú távú törekvése, hogy kiválósági központtá váljon, és ezzel párhuzamosan egyre több felkérést kap az érdekelt felektől **ad hoc támogatásra**, mint például a 2016 elején a görög hatóságoknak az Eurodac szerver kapacitásának növelésére nyújtott segítség. Hasonlóképpen az eu-LISA a meglévő és új rendszerekhez kapcsolódó technikai kérdésekhez is segítséget nyújthat az illetékes bizottsági szolgálatoknak, ha igénylik. Ugyanakkor egyértelmű jogi és pénzügyi korlátai vannak az eu-LISA által nyújtható szolgáltatásoknak.

³¹ A Bizottság felkérte az eu-LISA-t, hogy 2016 elején, a menekültügyi válság idején támogasson egy görög hotspotot az Eurodac szerverkapacitásának javítása érdekében, valamint hogy vegyen részt az EU pireuszi és cataniai regionális munkacsoportjaiban. Nem zárható ki, hogy ilyen ad hoc támogatásra más területeken is szükség lehet a jövőben.

³² COM(2013) 519 final, 2013.7.10.

4. Az alapító rendelet módosítására vonatkozó ajánlások

4.1. Az értékelésben javasolt ajánlások

A külső értékelésben előírt, az ügynökségi rendelet jogszabályi módosítására vonatkozó ajánlásokat az e jelentéshez mellékelte bizottsági szolgálati munkadokumentum foglalja össze. Az ajánlások között szerepelnek az alábbiak:

- A kommunikációs infrastruktúrával kapcsolatos bizottsági kötelezettségeket át kell adni az eu-LISA-nak. Ehhez a rendszereszközöket is módosítani kell. Mindez a vonatkozó költségvetés átruházását is magában foglalja.
- Új rendelkezésre van szükség az eu-LISA és egyéb bel- és igazságügyi ügynökségek közötti együttműködésre vonatkozó keret tekintetében, és ebben tisztázni kell az eu-LISA megbízatásán belüli együttműködés hatályát.
- Az igazgatótanácsnak évente augusztus végéig időközi jelentést kell elfogadnia az ugyanazon év első hat hónapjára vonatkozó tervezett tevékenységek megvalósításáról.
- Meg kell fontolni a Bizottság által az eu-LISA-ra bízható kísérleti programok hatályának kiterjesztését (9. cikk). A hatály jelenleg a költségvetési rendelet 54. cikke (2) bekezdésének a) pontjában említett, azaz alap-jogiaktus nélkül végrehajtható kísérleti programokra vonatkozik. Ezt ki kell terjeszteni legalább a meglévő alap-jogiaktussal rendelkező kísérleti programokra.

A külső értékelés azt is javasolta, hogy kockázatelemzést és előzetes értékelést kell készíteni az eu-LISA által a jelenlegi megbízatása alapján végrehajtott, 500 000 EUR-t meghaladó projektek esetében (azaz amelyek nem egy olyan jogalkotási eszköz alapján történnek, amely az ügynökségre új rendszert bíz, mert ezek esetében a Bizottság végez hatásvizsgálatot). Ez fontos ajánlás, amelyet az eu-LISA-nak megfelelően kell kezelnie. Az ajánlás ugyanakkor nem követeli meg az ügynökségi rendelet módosítását, mivel az 1271/2013/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 29. cikkének (5) bekezdése és az ügynökség költségvetési rendeletének ugyanezen bekezdése már előírja a jelentős kiadásokkal járó programok és tevékenységek előzetes és utólagos értékelését.

A külső értékelés további ajánlásokat is tett az ügynökség megbízatásának módosítására. Ezeket be kell illeszteni a rendszerek jogalkotási eszközeibe, és ezekhez nincs szükség az ügynökségi rendelet módosítására a statisztikákat illetően:

- az eu-LISA kibővített felelősségi köre az egyes rendszerek statisztikáinak előállítása/közzététele során,
- új feladat az eu-LISA számára adatminőségi és adatelemzési jelentések készítésére. E módosítások feltétele az adatvédelmi jogalkotási keret rendelkezéseinek betartása.

4.2. A legutóbbi politikai, jogi vagy ténybeli fejleményekből fakadó ajánlások

A 3. pontban említett politikai, jogi vagy ténybeli fejleményekből eredő, az ügynökségi rendelet módosítására vonatkozó ajánlások a következőképpen foglalhatók össze:

- az ügynökségi rendeletnek tükröznie kell a SIS jogalkotási eszközeit felülvizsgáló javaslatokból és az átdolgozott Eurodac-rendeletből eredő esetleges változásokat,
- adott esetben be kell illeszteni olyan változásokat, amelyek lehetővé teszik az eu-LISA számára, hogy végrehajtsa a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről szóló 2016. április 6-i közleményben és a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról szóló 2017. május 16-i hetedik

eredményjelentésben említett feladatait, akár tanulmányok, akár tesztelési tevékenységek révén,

- szükség szerint be kell illeszteni a módosított uniós jogszabályokból (például a költségvetési rendeletből vagy a költségvetési keretrendeletből) eredő változásokat,
- a rendeletnek tükröznie kell az abból fakadó változásokat, hogy a társjogalkotók elfogadják azokat a bizottsági javaslatokat, így például az EES átdolgozására vagy a Dublini Rendelet átdolgozására vonatkozóakat, amelyek új rendszereket bízna az ügynökségre,
- ahol indokolt, az eu-LISA programozási dokumentumaiból eredő műszaki fejlesztésből, például a központi rendszerek aktív-aktív konfigurációjából származó változásokat is tükrözni kell,
- be kell építeni a közös megközelítésből fakadó változásokat,
- adott esetben elő kell írni olyan változtatásokat, amelyek lehetővé teszik az eu-LISA számára, hogy tanácsot adjon a tagállamok részére a nemzeti rendszereik és a központi rendszer közötti kapcsolatot illetően, és hogy (a görög hotspot tekintetében nyújtott támogatáshoz hasonló) ad hoc segítséget és támogatást nyújtson a tagállamoknak,
- olyan változtatásokat kell végrehajtani, amelyek lehetővé teszik az eu-LISA számára, hogy segítséget vagy támogatást nyújtson a releváns bizottsági szolgálatok részére a meglévő vagy új rendszereket érintő műszaki kérdésekkel kapcsolatban, amennyiben szükséges,
- módosítani kell az 1. cikk (3) bekezdését annak egyértelműbbé tételével, hogy az ügynökség felelősséget vállalhasson a meglévő, ráruházható rendszerek iránt.

5. Következtetés

5.1. Az értékelés eredménye

Az ügynökség első értékelése megerősítette, hogy az eu-LISA – az üzemeltetési igazgatása alá tartozó, a folyamatosan változó schengeni térség működéséhez nélkülözhetetlen rendszerekhez hasonlóan – jól teljesít, és egyre nagyobb szerephez jut.

A SIS, a VIS és az Eurodac üzemeltetési igazgatásával, valamint a hasonló rendszerek kidolgozásával, kifejlesztésével és üzemeltetési igazgatásával megbízott európai uniós ügynökség létrehozására irányuló döntés ezért teljesen indokoltnak bizonyult.

Az értékelés azt is megerősítette, hogy az ügynökség működése folyamatos munkát jelent. Bár nem reális elvárni, hogy az első három évében teljesen kiforrottá váljon, az eu-LISA a SIS, a VIS és az Eurodac üzemeltetési igazgatásának megbízható szolgáltatójának bizonyult, amely egyéb feladatokat is ellát. Az eu-LISA egyben az európai intézmények és egyéb IB-ügynökségek számára is fontos érdekelt fél.

Az értékelés a jelenlegi megbízatás végrehajtásának javítására is javaslatot tett, és meghatározta a megbízatás bővítésének korlátait.

Bár az ügynökség bebizonyította, hogy az aktuális erőforrásszinttel több feladatot lenne képes ellátni, és nagyfokú rugalmassággal tud alkalmazkodni az új igényekhez, az értékelés azt is megállapította, hogy ha az eu-LISA feladata lenne új informatikai rendszerek igazgatása, azt nem lenne képes azt a rendelkezésre álló erőforrásokkal elvégezni. A migrációs és biztonsági kihívásokkal a háttérben egyértelmű, hogy az elkövetkező években az eu-LISA-t továbbra is

nagymértékben leköti majd fő feladatának teljesítése (azaz a SIS II, a VIS és az Eurodac üzemeltetési igazgatása, tervezett fejlesztése és interoperabilitása, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőbeli nagyméretű IT-rendszereinek fejlesztése és üzemeltetési igazgatása).

Ennek megfelelően a hangsúlyt annak biztosítására kell helyezni, hogy az ügynökség elegendő kapacitással rendelkezzen a fő tevékenységének elvégzésére. Annak a kockázatnak a csökkentése érdekében, hogy az eu-LISA ne legyen képes teljesíteni e szakpolitikai terület igen dinamikus fejlődéséből eredő kéréseket, az ügynökségnek szorosabban együtt kell működnie érdekelt feleivel, elsősorban a tagállamokkal és a Bizottsággal. Ennek fő platformjai az igazgatótanács és a tanácsadói csoportok lesznek. A siker kulcsa az alapvető feladatok rangsorolásában és a folyamatos költséghatékonysági fejlesztésekben rejlik.

5.2. A következő lépések

E jelentésen és a benne foglalt ajánlásokon kívül a Bizottság e jelentéssel egy napon javaslatot nyújt be az alapító rendelet és a rendszerek eszközeinek szükség szerinti módosítása céljából.

A külső független értékelésből eredő változások – különösen a kommunikációs infrastruktúrával kapcsolatos bizottsági feladatok eu-LISA-ra történő átruházása – mellett a javaslat összehangolja majd az alapító rendeletet az uniós ügynökségek működése tekintetében alkalmazandó frissített eszközökkel, például a költségvetési rendelettel és a közös megközelítéssel. Figyelembe veszi továbbá a SIS jogalkotási eszközeinek felülvizsgálatára irányuló javaslatokat és az Eurodac-rendelet átdolgozására vonatkozó javaslatot.

Az ügynökség számára a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről szóló közleményben és a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról szóló hetedik eredményjelentésben előirányzott lehetséges új feladatokat az ügynökségi rendeletben is fel kell tüntetni.

Az egyéb módosítások magukban foglalják az ügynökség megbízatásának további konkrét területekre irányuló kiterjesztését, például annak lehetőségét, hogy ad hoc támogatást nyújtson a tagállamoknak, és indokolt esetben kezelje a műszaki fejlesztésekből eredő változásokat.

Végül pedig, az EES-javaslat jövőbeli elfogadásához szükséges módosítások mellett az alapító rendeletet szintén módosítani kell olyan más javaslatokból fakadóan, amelyek fejlesztési és üzemeltetési igazgatási jellegű feladatokat irányoznak elő az eu-LISA számára.

A fentiekben bemutatott módosítások alapvetően technikai jellegűek abban az értelemben, hogy vagy az ügynökség működésének, illetve működési hatékonyságának javítása vagy pedig jogalkotási és szakpolitikai fejlemények (vagyis az ügynökségre bízott új rendszerek vagy feladatok) miatt van rájuk szükség. Ezek a módosítások korlátozott mértékben bővítenék az ügynökség megbízatását, és értékelésükre elsősorban pénzügyi és humán erőforrás-ügyi szempontokból került sor, olyan költségvetési keretbővítéseket is beleértve, amelyeket a Bizottság javasolt az eu-LISA számára az EES, az Eurodac, a Dublin II, a SIS és az ETIAS rendszerekre vonatkozó, folyamatban lévő jogalkotási eljárások részeként.