

Bruxelas, 29.6.2017
COM(2017) 346 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**sobre o funcionamento da Agência europeia para a gestão operacional de sistemas
informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça**

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

1. Introdução

A Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça («eu-LISA» ou «a Agência») foi criada em 2011 pelo Regulamento (UE) n.º 1077/2011¹ («Regulamento que cria a Agência») a fim de proporcionar uma solução de longo prazo para a gestão operacional, a nível central, de sistemas informáticos de grande escala neste domínio. O Regulamento que cria a Agência foi alterado em 20 de julho de 2015 pelo Regulamento (UE) n.º 603/2013 (reformulação do Regulamento Eurodac)² para refletir as alterações introduzidas por este regulamento no que diz respeito às funções da Agência relacionadas com o Eurodac.

A eu-LISA é atualmente responsável pela gestão do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), do Sistema de Informação de Schengen (SIS) e do Eurodac, ou seja, os instrumentos essenciais para a proteção do espaço Schengen e a gestão das fronteiras, bem como para a aplicação das políticas nos domínios do asilo e dos vistos. A eu-LISA pode também passar a ser responsável pela preparação, desenvolvimento e gestão operacional de outros sistemas informáticos de grande escala neste domínio de intervenção, se tal vier a estar previsto num instrumento legislativo com fundamento nos artigos 67.º a 89.º do TFUE. A eu-LISA iniciou as suas atividades em 1 de dezembro de 2012. Em conformidade com o artigo 31.º, n.º 1, do regulamento que a criou, a Comissão efetuou a primeira avaliação da eu-LISA, em estreita consulta com o Conselho de Administração da Agência. A eu-LISA também esteve estreitamente envolvida no processo.

O presente relatório baseia-se nos resultados da avaliação externa da atuação da Agência, que abrangeu o período de dezembro de 2012 a setembro de 2015. O Regulamento que cria a Agência (artigo 31.º, n.º 2) dispõe que, com base nessa avaliação, e após consulta ao Conselho de Administração, a Comissão emita recomendações relativas às alterações a introduzir no regulamento e as transmita, juntamente com o parecer do Conselho de Administração e propostas adequadas, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O presente relatório incide sobre as recomendações relativas a alterações ao Regulamento que cria a Agência. Em 21 de março de 2017, o Conselho de Administração da eu-LISA adotou um plano de ação para acompanhar as conclusões da avaliação que não implicam alterações ao Regulamento que cria a Agência.

O presente relatório abrange os resultados da avaliação, apresentada no documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação da eu-LISA, em anexo, e do relatório de avaliação externa³ (secção 2). O relatório apresenta a avaliação e a função da Agência numa perspetiva mais ampla e tem em consideração outros desenvolvimentos factuais, políticos e jurídicos (cf. secção 3).

¹ JO L 286 de 1.11.2011, p. 1.

² JO L 180 de 29.6.2013 p. 1.

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

2. Avaliação da eu-LISA 2012-2015

2.1. Contexto da avaliação

A avaliação da eu-LISA teve início pouco tempo antes da publicação da Agenda Europeia para a Segurança⁴ e da Agenda Europeia da Migração,⁵ em abril e maio de 2015, respetivamente. Nestas comunicações se expôs a orientação estratégica para o desenvolvimento e a aplicação das políticas da UE para enfrentar os desafios paralelos da gestão das migrações e da luta contra o terrorismo, da criminalidade organizada e da cibercriminalidade.

Ambas as agendas contêm referências diretas aos sistemas que a eu-LISA opera a nível central ou deverá desenvolver e explorar, sob reserva da adoção dos pertinentes atos normativos.

Uma gestão mais eficiente das fronteiras externas de Schengen implica uma melhor utilização das (novas) oportunidades oferecidas pelos sistemas informáticos e as modernas tecnologias. A avaliação foi realizada no contexto de fluxos migratórios sem precedentes e das novas ameaças à segurança (atentados terroristas), com que se deparam os Estados-Membros, e das conclusões do Conselho Europeu que apontam a necessidade urgente de combater estes fenómenos com novo ímpeto e novos instrumentos⁶. Estes factos e conclusões realçaram, uma vez mais, a importância vital das bases de dados geridas pela Agência para o funcionamento quotidiano, eficaz e sustentável do espaço Schengen.

2.2. Resultados da avaliação

Em geral, a avaliação confirmou que a Agência assegura eficazmente a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, e cumpre as atribuições estabelecidas no regulamento, bem como as novas atribuições que lhe foram cometidas. Concluiu também que a eu-LISA contribuiu eficazmente para a criação de um ambiente de tecnologias da informação mais coordenado, eficaz e coerente para a gestão de sistemas informáticos de grande escala que apoiam a aplicação das políticas de Justiça e Assuntos Internos (JAI).

Contudo, a avaliação também detetou alguma margem para aperfeiçoamento. A grande maioria das deficiências pode ser resolvida através de alterações estruturais, orgânicas ou de pessoal, ou de alterações de práticas e documentos de trabalho da eu-LISA. Porém, para adaptar o mandato da Agência de modo a assegurar que responde aos desafios da UE nos domínios da migração e da segurança, a avaliação concluiu pela necessidade de revisão limitada, ou do alargamento, das atribuições cometidas à eu-LISA pelo Regulamento que cria a Agência e por outros instrumentos jurídicos pertinentes.

As principais **conclusões da avaliação**⁷ em relação aos quatro critérios de apreciação são as seguintes:

2.2.1. Eficácia

A eu-LISA assegura eficazmente **a gestão operacional dos três sistemas informáticos de grande escala** e dotou-se de **estruturas orgânicas** eficazes. Todavia, identificaram-se importantes oportunidades de aperfeiçoamento do acompanhamento do desempenho dos

⁴ COM (2015) 185 final, de 28.4.2015.

⁵ COM (2015) 240 final, de 13.5.2015.

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

⁷ Para informações mais pormenorizadas sobre todos os resultados, consulte-se o relatório de avaliação externa (<http://bookshop.europa.eu>).

processos informáticos aplicados. Foi detetado um risco atinente à **continuidade do funcionamento, devido à ausência de um plano de recuperação em caso de catástrofe, único e transversal, para os três sistemas**. Faltam igualmente **indicadores-chave de desempenho** e uma **revisão sistemática da capacidade dos sistemas**, sendo, por outro lado, insuficiente **processo de notificação de incidentes**.

Os inconvenientes relacionados com a atual repartição, entre a eu-LISA e a Comissão, das responsabilidades respeitantes à **infraestrutura de comunicação**⁸ podem ser eliminados se a Agência passar a ser inteiramente responsável pela gestão da infraestrutura de comunicação, mediante a transferência do respetivo orçamento e das funções atualmente asseguradas pela Comissão. A atual repartição de funções deixou de ser necessária, contratualmente ou de outro modo⁹, e a transferência permitirá simplificar a relação entre o contratante e a Agência, reduzido simultaneamente os encargos de gestão e de administração, assim como os custos conexos.

Por uma questão de eficácia, sobretudo no que se refere às estatísticas atualmente publicadas por força do quadro jurídico vigente, importa considerar o alargamento da responsabilidade da eu-LISA na **produção/publicação de estatísticas para cada sistema**. Na mesma linha, poderá também ser conveniente explorar a possibilidade de encarregar a eu-LISA da elaboração de relatórios sobre a qualidade e sobre a análise dos dados (ou seja, relatórios de análise dos dados introduzidos nos sistemas pelos Estados-Membros e que requerem o acesso aos dados que aí se encontram).

Considera-se pertinente e necessário o **acompanhamento da investigação**. Contudo, os resultados são pouco significativos até ao momento, pelo que importa prestar mais atenção para garantir o cumprimento do mandato e a coerência com as atividades de investigação das demais partes interessadas.

As **atividades de formação** correspondem, em princípio, às necessidades das autoridades nacionais. Contudo, será necessário um maior grau de harmonização da formação com as necessidades técnicas.

A eu-LISA respondeu eficazmente às **novas atribuições**, em especial as referentes à DubliNet, à VISION e à execução do projeto-piloto «Fronteiras Inteligentes»¹⁰.

Este último que, pelo contrário, foi bem executado realçou a necessidade de a Agência aumentar a sua **capacidade de gestão financeira** das subvenções da UE. A avaliação confirmou que, se a eu-LISA for incumbida do desenvolvimento de sistemas informáticos de grande escala, não poderá gerir essa tarefa com os atuais recursos, por falta de capacidade suficiente para o desenvolvimento e a gestão do projeto. No tocante a **parcerias e sinergias com outras agências da UE**, a eu-LISA desenvolveu modalidades de trabalho e de cooperação eficazes com as agências mais importantes no domínio da JAI. Porém, deve ser assegurado o cumprimento do mandato da Agência e foi detetado o risco de afastamento em relação às atividades centrais prioritárias, devido, por exemplo, à ambição da eu-LISA de prestar serviços a outras agências.

Outro aspeto muito importante é o da melhor exploração do potencial dos **grupos consultivos**, garantindo que estes são consultados sobre os documentos de programação com a devida antecedência, para poderem dar o seu contributo. Além disso, a Agência deve reforçar o seu

⁸ Cf. artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1077/2011.

⁹ Com exceção dos sistemas que utilizam o EuroDomain, como o Eurodac.

¹⁰ Cf. documento de trabalho da Comissão em anexo, nomeadamente secção 1.1, p. 3 (DubliNet, VISION, projeto-piloto «Fronteiras Inteligentes») e secção 2.1, p. 4 (projeto-piloto «Fronteiras Inteligentes»).

apoio à proteção de dados em Estrasburgo, quer transferindo o **responsável pela proteção de dados (RPD)** de Taline para Estrasburgo quer nomeando um RPD adjunto para esta última cidade, para facilitar a comunicação com o pessoal técnico aí baseado e prestar-lhes assistência em questões de proteção de dados.

2.2.2. Eficiência

No desempenho das **atribuições inerentes ao seu mandato**, a eu-LISA ajustou eficientemente as funções, operações e procedimentos internos à gestão do quadro informático. Contudo, deve rever a afetação de recursos às tarefas de modo a assegurar a disponibilidade de recursos humanos suficientes para a gestão de projetos com base nas necessidades verificadas. A eu-LISA desenvolveu progressivamente uma estratégia de contratação e elaborou disposições contratuais. Além disso, a Agência realizou alguns progressos no rigor e na clareza dos principais documentos de programação e relatórios, que constituem a principal fonte de **apreciação global do desempenho**. Todavia, ainda há margem para aperfeiçoamento dos mecanismos de programação e de informação, bem como para aumento da sua transparência. No que se refere a **soluções orgânicas, recursos humanos e procedimentos**, a Agência atuou sistematicamente em consonância com o processo orçamental, mas – além de envolver devidamente todas as partes interessadas, incluindo o pessoal técnico da agência, que poderia, eventualmente, ter dado um maior contributo para o processo orçamental se as suas funções fossem reforçadas – poderia ter também solicitado mais vezes a participação dos grupos consultivos, comunicando-lhes todas as informações pertinentes aos projetos que estes tinham de avaliar para prestar o aconselhamento adequado ao Conselho de Administração.

A avaliação prestou especial atenção às **disposições sobre a pluralidade de sítios**. A análise comparativa de todos os cenários alternativos descritos em pormenor no relatório de avaliação externa deu as garantias necessárias de que se mantêm válidas as considerações em matéria de segurança para a fixação do sítio principal e do sítio de salvaguarda dos sistemas em França e na Áustria, respetivamente. O mesmo se aplica às considerações de natureza política para a fixação da sede da Agência na Estónia¹¹. Os custos adicionais diretos e indiretos¹² associados às disposições sobre a pluralidade de sítios da Agência são, por conseguinte, considerados justificados e razoáveis.

No que se refere ao planeamento, a eu-LISA aplicou processos adequados à preparação do **programa de trabalho anual e do orçamento**. A Agência introduziu também práticas e sistemas contabilísticos apropriados, em conformidade com as práticas gerais na UE. Essas

¹¹ No Conselho Europeu de dezembro de 2003, os Estados-Membros concordaram em dar aos novos Estados-Membros prioridade na distribuição das sedes dos serviços ou das agências europeias a criar. De acordo com as conclusões do referido Conselho Europeu, as sedes dos futuros serviços ou agências devem localizar-se, em primeiro lugar, nos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 2004 ou posteriormente. O Conselho Europeu de junho de 2008 recordou as conclusões de 2003 e acordou ainda em que devia ser dada a devida prioridade aos Estados-Membros onde ainda não estão instalados serviços ou agências da UE. A opção dos legisladores por Taline para sede da agência eu-LISA baseou-se na proposta conjunta da Estónia e de França de acordo com a qual a sede da Agência seria em Taline e o sítio técnico permaneceria em Estrasburgo, onde os sistemas já estavam a ser desenvolvidos.

¹² Os custos **tangíveis** compreendem as despesas com deslocações em serviço entre os sítios, procedimentos paralelos para contratos públicos, prestadores múltiplos de serviços (por exemplo, limpeza e segurança) e oportunidades perdidas de realização de economias de escala nos custos de funcionamento. Exemplos de desvantagens **intangíveis** são os impactos negativos na fluidez das comunicações entre os sítios (agravados pela divisão funcional entre Taline e Estrasburgo), os desafios inerentes à gestão impostos pela distância geográfica, a dificuldade em manter e atrair mão de obra qualificada, ou os obstáculos ao surgimento de uma cultura organizacional forte e unificada.

práticas e sistemas poderão ser ainda reforçados através de uma participação mais inclusiva das partes interessadas e dos grupos consultivos, nomeadamente:

- realização de avaliações sistemáticas *ex ante* e *ex post* de programas e atividades que impliquem despesas importantes, como o impõe o artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 da Comissão¹³ e o Regulamento Financeiro da Agência¹⁴;
- a ligação, de forma mais sincronizada e transparente, da informação orçamental à execução do programa de trabalho anual. Por outro lado, a instauração de um sistema de gestão por atividades e de uma previsão orçamental plurianual mais pormenorizada permitirá à eu-LISA dispor de uma melhor perspetiva financeira das suas atividades, facilitando ao mesmo tempo o seu planeamento.

Em geral, a eu-LISA desempenhou eficazmente as novas atribuições. Contudo, poderia gerir melhor a utilização de recursos externos mediante o reforço das **capacidades internas** e uma menor dependência dos contratantes externos. A eu-LISA estabeleceu também **políticas, processos e procedimentos** adequados para regular, estruturar e organizar as operações. Todavia, a Agência deve tomar medidas para proceder regularmente à sua atualização. A governação efetuou-se de acordo com as disposições aplicáveis, constantes do Regulamento que cria a Agência e do Regulamento Interno¹⁵. Contudo, deve ser melhorada a participação dos grupos consultivos aumentando, o seu envolvimento ativo e atempado na preparação dos documentos do Conselho de Administração (em particular, os programas de trabalho anuais e os relatórios de atividades), bem como na apreciação e na atribuição de prioridade aos projetos previstos pela eu-LISA. Deve ser revisto o recurso ao processo escrito de modo a que as decisões importantes que têm um impacto financeiro significativo e devem ser debatidas no âmbito do Conselho de Administração, não sejam adotadas dessa forma.

2.2.3. Coerência

Salvo intervenções pontuais que eram incompatíveis com a orientação política da Comissão, ou que interpretaram incorretamente o seu mandato, **a eu-LISA atuou, em geral, em consonância** com as principais partes interessadas, quer com a Comissão e outras instituições quer com os Estados-Membros e Países Associados.

A Agência envidou esforços meritórios para estabelecer uma estratégia de cooperação sólida, para dialogar com as diferentes partes interessadas de forma estruturada, através da adoção de uma estratégia de gestão com as partes interessadas.

Para uma **cooperação eficaz com a Comissão**, o Regulamento que cria a Agência e o Memorando de Entendimento entre a Comissão e a Agência¹⁶ estabeleceram um quadro rigoroso. Porém, a preparação e o conteúdo dos documentos de programação da eu-LISA podem ser aperfeiçoados e alinhados estritamente pelo mandato da Agência e pelos pareceres da Comissão. Conforme sublinhado na apreciação da eficácia da Agência, a avaliação concluiu ser aconselhável a transferência para a Agência das responsabilidades da Comissão

¹³ Regulamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 da Comissão, JO L 328 de 7.12.2013, p. 42).

¹⁴ No seu parecer sobre o programa de trabalho anual de 2017 da eu-LISA, a Comissão recordou que, em conformidade com a Carta de Governação do Secretariado-Geral da Comissão para os Sistemas Informáticos, aplicável desde 14.2.2011 a todos os projetos com custo superior a 500 000 EUR, deve ser elaborado um «documento de estratégia» em que se avaliem os aspetos jurídicos, técnicos, financeiros e organizacionais, bem como a dimensão plurianual dos projetos.

¹⁵ Revisto pelo documento 2015-153, aprovado na 11.ª Reunião do Conselho de Administração da eu-LISA (17-18 de novembro de 2015).

¹⁶ COM(2014) 3486 final.

relacionadas com **a infraestrutura de comunicação**, a fim de aumentar a coerência na gestão das tarefas conexas. A Agência tem a competência técnica e a capacidade para realizar estas tarefas, e a sua transferência poderá também contribuir para aumentar a eficiência.

2.2.4. Pertinência e valor acrescentado

Em geral, a avaliação ofereceu a garantia necessária de que a criação da eu-LISA constituiu um **valor acrescentado**, em particular pelo facto de reunir os três sistemas «sob o mesmo teto», agregando competências especializadas, promovendo sinergias e tornando o quadro mais flexível. O principal êxito da eu-LISA desde a sua criação tem sido a capacidade de assegurar um **ambiente estável e uniforme** para o funcionamento e a manutenção dos sistemas a nível central. Este facto contribuiu para **um ambiente informático coordenado, eficaz e coerente para a gestão dos sistemas informáticos de apoio à aplicação das políticas de JAI**. A criação de uma autoridade única de gestão para assumir a gestão operacional dos três sistemas informáticos gera um elevado valor acrescentado, na medida em que a Agência desempenha as suas funções eficaz e eficientemente.

Contudo, de acordo com a avaliação, não é ainda possível saber se a criação da eu-LISA resultou em ganhos de eficiência através de **economias de escala**. Não foi possível proceder a uma apreciação comparativa global dos custos devido à diferença na forma de registo dos custos, antes e depois de os sistemas terem sido transferidos para a Agência, e à ausência de um processo de registo interno para calcular todos os custos associados a cada sistema.

A comparação dos custos operacionais revelou a necessidade de a Agência assegurar um claro registo dos custos de cada sistema (gestão por atividades), a fim de se verificar se houve ganhos de eficiência. Embora tivessem sido claramente criadas **sinergias** aos níveis administrativo e organizacional, está ainda a ser desenvolvida para os sistemas informáticos uma estrutura orientada para o serviço.

3. Desenvolvimentos posteriores ao período de avaliação

A avaliação da eu-LISA coincidiu com a primeira avaliação dos quadros legislativos do SIS II¹⁷ e do VIS¹⁸. Do mesmo modo, no âmbito dos trabalhos sobre a futura arquitetura da política de asilo da UE, a Comissão adotou uma comunicação¹⁹ e algumas propostas legislativas, incluindo uma proposta de revisão do Regulamento de Dublin²⁰ que confia à eu-LISA o desenvolvimento e a gestão operacional de um novo sistema automatizado²¹. O conjunto legislativo inclui uma proposta de revisão do Regulamento Eurodac²², que alarga o âmbito do regime. Ambas as iniciativas terão um impacto sobre a eu-LISA.

Outro importante contributo da Comissão é a sua comunicação intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança», de abril de 2016²³. A comunicação, cujo objetivo principal é aumentar a interoperabilidade dos sistemas de informação, prevê novas atribuições para a Agência, algumas das quais serão desempenhadas conjuntamente com a Comissão, enquanto que outras o serão com os Estados-Membros. A comunicação preconiza o exame, pela Comissão, da

¹⁷ COM (2016) 880 final, de 21.12.2016.

¹⁸ COM (2016) 655 final, de 14.10.2016.

¹⁹ COM (2016) 197 final, de 6.4.2016.

²⁰ COM (2016) 270 final, de 4.5.2016.

²¹ Um sistema automatizado que permitirá registar todos os pedidos de proteção internacional e monitorizar a quota de cada Estado-Membro em relação ao total dos pedidos e o mecanismo corretor da repartição.

²² COM (2016) 272 final, de 4.5.2016.

²³ COM (2016) 194 final, de 6.4.2016.

possibilidade de se criar um novo sistema, o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS). Em novembro de 2016, a Comissão adotou a proposta ETIAS²⁴, que está a ser analisada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. As soluções inovadoras identificadas na comunicação são também reproduzidas no *Roteiro para intensificar o intercâmbio e a gestão de informações, incluindo soluções de interoperabilidade no domínio da Justiça e Assuntos Internos*, adotado pelo Conselho «Justiça e Assuntos Internos», de junho de 2016²⁵.

Em conformidade com a comunicação, a Comissão criou um grupo de peritos de alto nível para abordar os aspetos jurídicos, técnicos e operacionais das diferentes opções, de modo a assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação no domínio da gestão das fronteiras e da segurança. Na sequência das conclusões do grupo de peritos no seu relatório final²⁶, a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no Sétimo relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, outras ideias concretas como base de discussão sobre o rumo a seguir²⁷. Juntamente com a comunicação de abril de 2016, a Comissão apresentou uma proposta para um sistema de entrada/saída²⁸, o qual, sob reserva da sua adoção pelos legisladores, pode vir a constituir o primeiro sistema informático de grande escala efetivamente desenvolvido pela eu-LISA.

Na definição e no desempenho das atribuições acima referidas, a eu-LISA deve ter em conta o direito fundamental à proteção dos dados pessoais, reconhecido no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais, e, em especial, o princípio da limitação da finalidade, decorrente desse direito²⁹. Na exploração da interoperabilidade de sistemas de grande escala, deve ser dada especial atenção aos requisitos de proteção de dados desde a conceção, estabelecidos no artigo 25.º do novo Regulamento Geral relativo à Proteção de Dados e no artigo 20.º da Diretiva relativa de proteção de dados, que serão aplicáveis a partir de 25 de maio de 2018 e 5 de maio de 2018, respetivamente.

Ao considerar eventuais alterações ao Regulamento que cria a Agência, a Comissão deve ter em conta as pertinentes alterações introduzidas na legislação da UE desde a criação da Agência (como o Regulamento Financeiro e o Regulamento Financeiro-Quadro)³⁰ e as alterações decorrentes da abordagem comum anexa à Declaração Comum do Parlamento Europeu, do Conselho da UE e da Comissão Europeia sobre as agências descentralizadas, de 19 de julho de 2012 (abordagem comum). Eventuais alterações ao Regulamento que cria a Agência devem refletir também as alterações de caráter jurídico decorrentes da avaliação do SIS II. À medida que foi adquirindo mais experiência na operação dos sistemas ao nível central, e para aumentar a eficiência, a própria eu-LISA sugeriu, nos seus documentos de programação, algumas ideias para melhorar vários aspetos da atual configuração técnica dos sistemas, as quais poderão exigir alterações ao Regulamento que cria a Agência e/ou a outros regulamentos dos sistemas.

²⁴ COM (2016) 731 final, de 16.11.2016.

²⁵ 9368/16, de 6.6.2016.

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

²⁷ COM (2017) 261 final, de 16.5.2017.

²⁸ COM (2016) 194 final, de 6.4.2016.

²⁹ O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 45/2001, o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 95/46/CE, posteriormente substituído pelo artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) 2016/679 (JO L 119 de 4.5.2016, pp. 1-88), o artigo 3.º da Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, posteriormente substituído pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva (UE) 2016/680 (JO L 119 de 4.5.2016, pp. 89-131).

³⁰ Regulamento (UE, Euratom) 2015/1929, JO L 286 de 30.10.2015, p. 1. Regulamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 da Comissão, JO L 328 de 7.12.2013, p. 42).

O Regulamento que cria a Agência corresponde ao contexto jurídico, político e económico em que a Agência foi criada. O resultado da avaliação (cf. secção 2) e estes desenvolvimentos factuais, jurídicos e políticos constituem uma oportunidade para se adaptar o mandato da eu-LISA ao seu crescente potencial para contribuir ainda mais para as novas necessidades da UE e para desenvolver a nova abordagem de interoperabilidade. Refira-se a título de exemplo que se justifica considerar o alargamento do mandato para, em determinadas circunstâncias, prestar apoio aos Estados-Membros que são responsáveis pelo funcionamento das componentes nacionais dos sistemas. Esta iniciativa deve ser igualmente considerada à luz da intervenção da eu-LISA na Grécia, na sequência da crise dos refugiados³¹.

Como se afirma na Comunicação da Comissão relativa à programação de recursos humanos e financeiros das agências descentralizadas 2014-2020³², que define a programação dos níveis de pessoal e de subvenções de cada agência descentralizada, esta programação tem de ser compatível com a redução de 5 % do pessoal em cinco anos, aplicável a todas as instituições, organismos e agências. Atendendo à sua recente criação, à eu-LISA, não foi pedida a redução de pessoal no período 2013-2015.

As alterações ao Regulamento que cria a Agência terão, por conseguinte, de equilibrar a realidade política, jurídica e financeira com o principal objetivo, qual é o de assegurar que a eu-LISA tem capacidade suficiente para se concentrar no desempenho das suas atribuições essenciais. Entre estas incluem-se a evolução dos atuais sistemas, o desenvolvimento pretendido dos sistemas EES e ETIAS, e dos novos sistemas automatizados de registo dos pedidos de proteção internacional e de monitorização da quota de cada Estado-Membro em relação ao total dos pedidos, assim como do mecanismo corretor da repartição.

É razoável esperar-se que a contribuição da eu-LISA para a criação de um ambiente informático coordenado, eficaz e coerente na gestão de sistemas informáticos de apoio à aplicação das políticas de JAI venha a aumentar progressivamente, tornando profissional e estável esse ambiente, para apoio do desenvolvimento, da gestão operacional e **da evolução dos sistemas informáticos**, inclusivamente da sua **interoperabilidade**, sempre que necessário e permitido pelo quadro jurídico dos sistemas.

O potencial da eu-LISA para acrescentar mais valor às ações das suas partes interessadas aumentará com o tempo e com a evolução política e tecnológica. À ambição da eu-LISA de se tornar num centro de excelência a longo prazo, juntam-se os pedidos, em número crescente, de **apoio ad hoc** às partes interessadas, como o da assistência prestada no início de 2016 às autoridades gregas para aumentar a capacidade do servidor do Eurodac. Do mesmo modo, a eu-LISA poderá ser útil prestando aos competentes serviços da Comissão, a pedido destes, informações sobre questões técnicas relacionadas com os sistemas, atuais ou novos. Contudo, há claras limitações jurídicas e financeiras às prestações da eu-LISA.

³¹ No início de 2016, durante a crise dos refugiados, a Comissão solicitou o apoio da eu-LISA para um «centro de registo» grego tendo em vista reforçar a capacidade do servidor do Eurodac, bem como para participar nos grupos de missão regionais (EURTF) no Pireu e na Catânia. Não se pode excluir a possibilidade de tal apoio *ad hoc* voltar a ser necessário, noutras regiões.

³² COM (2013) 519 final, de 10.7.2013.

4. Recomendações de alterações ao Regulamento que cria a Agência

4.1. Recomendações formuladas na avaliação

As recomendações de alterações legislativas ao Regulamento que cria a Agência, formuladas na avaliação externa, são resumidas no documento de trabalho dos serviços da Comissão anexo ao presente relatório. Entre elas incluem-se as seguintes:

- As responsabilidades da Comissão relacionadas com a infraestrutura de comunicação devem ser transferidas para a eu-LISA. Esta alteração exigirá a alteração dos instrumentos que regem os sistemas e implicará uma transferência do orçamento correspondente;
- Uma nova disposição sobre o quadro de cooperação da eu-LISA com outras agências no domínio de JAI deverá clarificar o âmbito da cooperação no mandato da Agência;
- O Conselho de Administração deve adotar anualmente, até ao final do mês de agosto, um relatório intercalar sobre os progressos alcançados, nos primeiros seis meses do mesmo ano, na realização das atividades previstas;
- Deve ser ponderado o alargamento do âmbito dos projeto-piloto que a Comissão possa confiar à eu-LISA (artigo 9.º). O âmbito de aplicação limita-se atualmente aos projetos-piloto referidos no artigo 54.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento Financeiro, ou seja, que podem ser executados sem ato de base: este requisito pode ser alargado, pelo menos, aos projetos-piloto com um ato de base.

A avaliação externa recomendou igualmente a preparação de uma avaliação dos riscos e uma avaliação *ex ante* dos projetos com custo superior a 500 000 EUR, executados pela eu-LISA no âmbito do seu atual mandato (ou seja, não decorrentes de um instrumento legislativo que lhe tenha confiado um novo sistema cuja avaliação de impacto é assegurada pela Comissão); trata-se de uma recomendação importante, que deve ser adequadamente acatada pela eu-LISA. Esse acatamento não requer, porém, uma alteração do Regulamento que cria a Agência, uma vez que o artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 da Comissão e o Regulamento Financeiro da Agência já impõem avaliações *ex ante* e *ex post* dos programas e atividades que impliquem despesas significativas.

A avaliação externa também formulou outras recomendações de alterações ao mandato da Agência. Estas recomendações devem ser incorporadas nos instrumentos legislativos dos sistemas e não requerem alteração do Regulamento que cria a Agência no que diz respeito às estatísticas:

- alargamento da responsabilidade da eu-LISA na produção e publicação das estatísticas de cada sistema;
- comissão de novas atribuições à eu-LISA para a elaboração de relatórios sobre a qualidade e a análise dos dados. Estas alterações devem ser conformes com o quadro legislativo da proteção de dados.

4.2 Recomendações decorrentes de desenvolvimentos políticos, jurídicos ou factuais

As recomendações de alterações ao Regulamento que cria a Agência decorrentes de desenvolvimentos políticos, jurídicos ou factuais, a que se refere o ponto 3, podem resumir-se do seguinte modo:

- eventuais alterações decorrentes de propostas de revisão dos instrumentos legislativos do SIS e da revisão da reformulação ato do Eurodac devem refletir-se no Regulamento relativo à Agência;
- se adequado, devem ser introduzidas alterações que permitam à eu-LISA o desempenho das atribuições a que se referem a Comunicação da Comissão intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança», de 6 de abril de 2016, e o Sétimo relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, de 16 de maio de 2017, inclusivamente através de estudos ou atividades de ensaio;
- se necessário, devem ser inseridas as alterações decorrentes da alteração de legislação da UE (como o Regulamento Financeiro e o Regulamento Financeiro-Quadro);
- devem ser tidas em conta as alterações decorrentes da adoção, pelos colegisladores, das propostas da Comissão que confiam à Agência novos sistemas, como o EEE, ou propostas de reformulação do Regulamento de Dublin;
- sempre que tal se justifique, devem refletir-se as alterações decorrentes de documentos de programação da eu-LISA sobre desenvolvimento técnico, como a configuração ativa/ativa dos sistemas centrais;
- devem ser incorporadas alterações decorrentes da abordagem comum;
- devem prever-se alterações que permitam à eu-LISA prestar aos Estados-Membros aconselhamento sobre a ligação dos sistemas nacionais aos sistemas centrais, assim como assistência *ad hoc* e apoio (como o prestado no centro de registo grego), sempre que aqueles lho solicitem;
- alterações que permitam à eu-LISA prestar aos competentes serviços da Comissão assistência ou apoio sobre questões técnicas relacionadas com os sistemas novos ou com os sistemas atuais, sempre aqueles lho solicitem;
- deve ser introduzida uma alteração ao artigo 1.º, n.º 3, para clarificar que pode ser cometida à Agência a responsabilidade por sistemas existentes que possam ser transferidos para o âmbito das suas atribuições.

5. Conclusão

5.1. Resultado da avaliação

A primeira avaliação da Agência confirmou que, à semelhança dos sistemas sob sua gestão operacional, que são vitais para o funcionamento de um espaço Schengen em permanente evolução, a eu-LISA tem um bom desempenho e uma importância crescente.

A decisão de criar uma agência da União Europeia especificamente responsável pela gestão operacional do SIS, do VIS e do Eurodac, bem como pela preparação, pelo desenvolvimento e pela gestão operacional de sistemas semelhantes revelou-se, assim, plenamente justificada.

A avaliação também confirmou que o funcionamento da Agência é um processo em evolução. Ainda que seja irrealista esperar-se que a Agência atinja a plena maturidade nos primeiros três anos, a eu-LISA impôs-se pela sua fiabilidade na gestão operacional do SIS, do VIS e do Eurodac, bem como noutras funções atribuições. A Agência é também uma parceira importante das instituições europeias, e de outras agências de JAI.

A avaliação também apresentou sugestões com vista a melhorar o cumprimento do atual mandato e apontou limitações à sua extensão.

Embora a Agência tenha demonstrado que pode fazer mais com o mesmo nível de recursos, e que se adapta com um elevado grau de flexibilidade a novas necessidades, a avaliação também concluiu que, se a eu-LISA passar a ser responsável por novos sistemas informáticos, não será capaz de os gerir com os recursos disponíveis. No contexto dos desafios nos domínios da migração e da segurança, é evidente que, nos próximos anos, a eu-LISA continuará intensamente ocupada com o cumprimento da sua missão principal (ou seja, a gestão operacional do SIS II, do VIS e do Eurodac, sua evolução prevista e interoperabilidade, bem como o desenvolvimento e a gestão operacional dos futuros sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça).

Por conseguinte, os esforços devem centrar-se em assegurar à Agência capacidade para gerir a sua atividade principal. A fim de reduzir o risco de a eu-LISA ser incapaz de satisfazer os pedidos resultantes dos muito dinâmicos desenvolvimentos neste domínio de intervenção, a Agência terá de relacionar-se mais ativamente com as respetivas partes interessadas, sobretudo os Estados-Membros e a Comissão; o Conselho de Administração e os grupos consultivos servirão de principais plataformas para este efeito. A definição de prioridades para as principais funções e a melhoria contínua da relação custo-eficiência devem ser a chave do sucesso.

5.2. Próximas etapas

Além do presente relatório e das suas recomendações, a Comissão apresenta, na mesma data que o presente relatório, uma proposta de alteração do Regulamento que cria a Agência e, se necessário, dos instrumentos que regem os sistemas.

Além de incorporar as alterações decorrentes da avaliação externa independente, em especial a transferência, para a eu-LISA, das responsabilidades da Comissão relacionadas com a infraestrutura de comunicação, a proposta harmonizará o Regulamento que cria a Agência com os instrumentos atualizados aplicáveis ao funcionamento das agências da UE, como o Regulamento Financeiro, e com a abordagem comum. A proposta terá ainda em consideração a propostas de revisão dos instrumentos legislativos do SIS e a proposta de revisão da reformulação do Regulamento Eurodac.

Eventuais novas atribuições da Agência, previstas na comunicação «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança» e no Sétimo relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, terão de refletir-se devidamente no Regulamento relativo à Agência.

Entre outras alterações incluir-se-ão um novo alargamento específico do âmbito do mandato da Agência, como a possibilidade de prestação de apoio *ad hoc* aos Estados-Membros, e alterações decorrentes de desenvolvimentos técnicos, sempre que se justifiquem.

Por último, juntamente com as alterações exigidas pela futura adoção da proposta relativa ao EES, o Regulamento que cria a Agência carecerá também de alterações motivadas por outras propostas que preveem a comissão à eu-LISA de atribuições de desenvolvimento ou relacionadas com a gestão operacional.

As alterações acima descritas são essencialmente técnicas, no sentido em que são necessárias para melhorar o funcionamento e a eficácia operacional da Agência, ou se devem a outras evoluções legislativas e políticas, ou seja, que confiam à Agência novos sistemas ou atribuições. Estas alterações deverão alargar o mandato da Agência de forma limitada e foram ponderadas, em primeiro lugar, em função dos recursos financeiros e humanos, incluindo os

reforços orçamentais em favor da eu-LISA propostos pela Comissão no âmbito dos processos legislativos em curso relativos ao EES, ao Eurodac, ao Dublin II, ao SIS II e ao ETIAS.