

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.6.2009
SEC(2009) 836

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
за създаване на агенция за оперативното управление на широкомащабни
информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието

и към

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за възлагане на създадената с Регламент XX агенция на задачи, свързани с
оперативното управление на ШИС II и ВИС в прилагане на дял VI от Договора за
ЕС

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В съвместни изявления, придружаващи правните инструменти за ШИС II¹ и ВИС², Съветът и Европейският парламент приканиха Комисията, след като извърши оценка на въздействието, съдържаща задълбочен анализ на алтернативите от финансова, оперативна и организационна гледна точка, да представи необходимите законодателни предложения, чрез които дългосрочното оперативно управление на Централната ШИС II и на части от комуникационната инфраструктура, както и на ВИС, да се възложи на агенция. В изявлението, приложено към регламента за ВИС, се посочва, че оценката на въздействието за оперативното управление на ВИС може да бъде част от оценката на въздействието, извършена за оперативното управление на ШИС II. В тези изявления Комисията се ангажира да представи в срок от две години след влизането в сила на правните инструменти за ШИС II и ВИС³ необходимите законодателни предложения, чрез които дългосрочното оперативно управление на тези системи да се възложи на агенция.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Оперативното управление на ШИС II и ВИС е възложено на Комисията през преходния период. Комисията може да делегира някои управленски задачи на национални органи от публичния сектор в две различни държави-членки. В правните инструменти се предвижда, че системите ще се намират в Страсбург, Франция (централни звена) и близо до Залцбург в Австрия (резервни звена). Преходният период не трябва да бъде по-дълъг от пет години от датата, от която се прилагат правните инструменти за ШИС II, и датата, на която регламентът за ВИС влезе в сила.

„Евродак“⁴ в момента се управлява от Комисията и по този начин не се изисква промяна в структурата на управлението му. Техническа оценка, извършена през 2005 г., обаче посочи, че „Евродак“ трябва да бъде модернизирана по отношение на капацитета си след присъединяването на новите държави-членки към ЕС през 2004 и 2007 г. Функцията за биометрично съпоставяне под формата на ориентираната към услугите структура на Биометричната съпоставителна система (БСС) ще бъде предоставена най-напред за ВИС. Вероятно на по-късен етап тя ще бъде предоставена за ШИС II и „Евродак“. Съответно в настоящата оценка на въздействието бе разгледано също

¹ Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) и Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 г. относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II).

² Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави-членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС).

³ Регламентът за ШИС II влезе в сила през януари 2007 г.

⁴ Системата „Евродак“ е създадена въз основа на Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета от 11 декември 2000 г. за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция.

решението за оперативното управление на „Евродак“. Обединяването на системите в обща агенция би могло да предостави възможности за значителни синергии, като съвместно използване на оборудване, персонал и обща технологична платформа.

Системите не могат да функционират без дългосрочен централен орган за оперативното управление, който да гарантира последователност, оперативното управление на системите и непрекъснатия поток от данни.

3. КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА

Общата цел на оценката на въздействието е да се намери подходящо решение за управлението на ШИС II, ВИС и „Евродак“ в дългосрочен план.⁵

При формулирането на решение за оперативното управление ще трябва да се вземат предвид следните съображения:

- Гарантиране на това, че оперативното управление на системите ще осигури ефективно оперативна последователност и непрекъснато обслужване (24 часа на денонощие, седем дни в седмицата), неприкосновеност и сигурност на данните, както и това, че тази дейност ще се извърши от структура от публичния сектор, което е в състояние да предостави качеството на обслужване, което потребителите на всяка система изискват.
- Изграждане за ШИС II, ВИС, „Евродак“ и по възможност за други широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието на структура за оперативното управление и ръководство, която функционира в условията на прозрачност и отговорност за надзорните органи (Европейския парламент, Сметната палата) и за широката общественост.
- Осигуряване на ефективен контрол от страна на разнородни участващи държави (*géométrie variable* (променлива геометрия)⁶) и на Комисията при съответните им задачи.
- Осигуряване на разумно, последователно, ефикасно и отговорно финансово управление за ШИС II, ВИС, „Евродак“ и по възможност за други широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, при което се извлича максимална полза от спестените средства и икономии от мащаба, постигнати чрез синергия.
- Гарантиране на това структурите и процедурите за оперативното управление и ръководство да предоставят подходяща защита на данните и/или механизми за отговорност, като същевременно се вземат под внимание очакваните промени, произтичащи от влизането в сила на Договора от Лисабон.

⁵ Оценката на въздействието бе приета от Съвета за оценка на въздействието през март 2008 г. Следователно тя не обхваща законодателните промени след тази дата.

⁶ В ШИС II, ВИС и „Евродак“ участват както държави-членки на ЕС, така и асоциирани държави (Норвегия, Исландия, а в бъдеще и Швейцария и Лихтенщайн). Същевременно някои държави-членки (Обединеното кралство и Ирландия) участват само частично в системите или на различно правно основание (Дания).

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Процесът на оценка бе съставен от две стъпки: първо, вариантите бяха оценени с оглед на законността си на това как се приемат от заинтересованите страни и дали могат да осигурят ефективно и отговорно оперативно управление за ШИС II, ВИС и „Евродак“. Тези критерии позволиха някои варианти да бъдат изключени или адаптирани. Второ, след този процес на предварителна проверка бяха набелязани и анализирани пет възможни варианта за постигане на целта за установяване на подходящо решение за управлението на ШИС II, ВИС и „Евродак“ в дългосрочен план. Беше разгледана също възможността за добавяне на други информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

4.1. Приети варианти

- Вариант 1 — „изходно положение“: организацията на оперативното управление за ШИС II и ВИС по време на преходната фаза се запазва като постоянно решение, като Комисията изпълнява функции по оперативното управление и възлага на две държави-членки задачи по оперативното управление. Ежедневната организация на оперативното управление на „Евродак“ също се запазва както е в момента под отговорността на Комисията. Комисията продължава да бъде отговорна и да се отчита за оперативното управление на широкомащабните информационни системи, а държавите-членки — за ежедневните задачи по оперативно управление.
- Вариант 2 — „изходно положение +“: Комисията възлага оперативното управление на ШИС II, ВИС и „Евродак“ на органи на държавите-членки. Следователно този вариант е много сходен с варианта за запазване на изходното положение с една основна разлика: Комисията възлага на двете държави-членки и задачите по оперативното управление на „Евродак“.
- Вариант 3 — „нова регулаторна агенция“: тя поема отговорност за дългосрочното оперативно управление на ШИС II, ВИС и „Евродак“. Агенцията се създава като агенция по първия стълб с придружаващи актове, обхващащи правни въпроси от третия стълб. Тя се превръща в „център за високи постижения“ със специализиран оперативен персонал. Държавите-членки играят важна роля за контрола на системите, тъй като са представени в управителния съвет на агенцията. Ежедневното управление се извършва от изпълнителния директор и управителния съвет. За да се решават проблеми, възникнали поради различните полета на действие на трите системи, е необходимо да се създаде една или няколко консултативни групи, които да оказват подкрепа на управителния съвет във връзка със специфичните за системите въпроси. В зависимост от правомощията си регулаторната агенция би могла да отговаря както за оперативното управление на съществуващите системи, така и за разработването и оперативното управление на други широкомащабни информационни системи, както и за някои от въпросите с по-технически характер, обхванати от мерките за прилагане в правните инструменти, с които се създават системите.
- Вариант 4 — „FRONTEX поема управлението на ШИС II, ВИС и „Евродак“: този вариант води до изменения в регламента за FRONTEX и в структурата ѝ на управление. За да бъде оперативното управление ефикасно, този

вариант изисква да се обмисли преместване на системите на мястото, където се помещава FRONTEX, или в съоръжение близо до него.

- Вариант 5 – „Европол“ — (понастоящем) агенция от третия стълб — отговаря за управлението на ШИС II, а Комисията управлява ВИС и „Евродак“. Разпоредби на настоящата Конвенция за Европол не са подходящи за оперативното управление на системи от първия стълб (елементи от първия стълб в ШИС II), тъй като участието на съответните заинтересовани страни от Общността (Европейския парламент, Комисията, Европейския надзорен орган по защита на данните, Европейския съд) би било твърде ограничено.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

За целите на настоящата оценка на въздействието бяха разгледани основните правни и политически въпроси, както и оперативните и организационните предизвикателства⁷. Съществуването на самите системи може да има икономически, екологични и най-вече социални последици. Всички информационни системи оказват отражение върху проблеми, като престъпността, тероризма, сигурността и основните права. Начинът им на оперативно управление обаче няма да бъде определящ фактор за мащаба на различните отражения.

Бяха използвани следните категории критерии за отражението:

оперативна категория — ефективност на оперативното управление при обществените поръчки, технологичните изисквания, спешните случаи, предоставянето на услуги за потребителите от държавите-членки;

категория от критерии за управление — отговорност на оперативното управление и степен на контрол, който институциите на ЕС и държавите-членки могат да окажат върху управленските решения;

финансова категория — ефикасност на операциите и способност за осигуряване на подходящо финансиране;

правна категория — законност на вариантите и наличие на гаранции за субектите на данните и за потребителите.

За всяка от тези категории бяха приложени критерии, за да се определят очакваните индивидуални резултати за всеки вариант, като по този начин те могат да бъдат сравнени.

⁷

Тези критерии отговарят на набелязаните в съвместните изявления на Комисията, Съвета и Европейския парламент към правните инструменти за ШИС II и ВИС, където се уточнява, че оценката на въздействието следва да съдържа задълбочен анализ на алтернативи от финансова, оперативна и организационна гледна точка.

5.1. Качествена оценка

За всеки от критериите за всеки вариант бяха дадени от една до три звезди. Една звезда (*) означава слаби резултати, две звезди (**) — средни, а с три звезди (***) се обозначават добри резултати. Освен това за всяка от категориите са набелязани най-важните критерии, като се вземат предвид задачите на управителния орган. Тези критерии са обозначени в **получер шрифт** в таблицата с резултатите от оценката. Таблицата по-долу съдържа резултатите на различните варианти за всяка категория критерии.

	Вариант 1 Изходно положение: Комисията възлага на държави-членки управление то на ШИС II и ВИС	Вариант 2 Изходно положение +: Комисията възлага на държави-членки управление то на всички системи	Вариант 3 Нова регулаторна агенция	Вариант 4 FRONTEX отговаря за всички системи	Вариант 5 Европол отговаря за ШИС II; Комисията отговаря за ВИС, „Евродак“
ОПЕРАЦИИ					
Надеждност и качество на обслужването	**	**	***	**	**
Осигуряване на адекватни услуги по управление на органите на държавите-членки, включително и за конкретните нужди на потребителите (държавите-членки)	*	*	***	**	*
Осигуряване на гъвкавост за добавяне на други съществуващи и потенциални нови системи	**	**	***	**	*
Капацитет за осигуряване на изискваните нива	**	**	***	**	***

	Вариант 1 Исходно положение: Комисията възлага на държави-членки управление то на ШИС II и ВИС	Вариант 2 Исходно положение +: Комисията възлага на държави-членки управление то на всички системи	Вариант 3 Нова регулаторна агенция	Вариант 4 FRONTEX отговаря за всички системи	Вариант 5 Европол отговаря за ШИС II; Комисията отговаря за ВИС, „Евродак“
на сигурност					
Способност за реакция при спешни случаи	*	*	***	**	*
Капацитет/гъвкавост за въвеждането на нова технология и за реакция на променящи се изисквания	**	**	***	***	*
Способност за набиране на персонал с ключови умения	**	**	***	***	***
Продължителност на времето за разработване и прилагане на варианта	***	***	*	**	**
УПРАВЛЕНИЕ					
Способност за реакция на изискванията и възгледите на държавите-членки, Комисията и ЕП	*	*	***	***	*
Прозрачност (финансиране, отговорност, вземане на решения) по отношение на гражданите и потребителите	**	**	***	**	*

	Вариант 1 Изходно положение: Комисията възлага на държави-членки управление то на ШИС II и ВИС	Вариант 2 Изходно положение +: Комисията възлага на държави-членки управление то на всички системи	Вариант 3 Нова регулаторна агенция	Вариант 4 FRONTEX отговаря за всички системи	Вариант 5 Европол отговаря за ШИС II; Комисията отговаря за ВИС, „Евродак“
на системите и органите за надзор на системите					
Ефективно добавяне на нови държави-членки	***	***	**	*	*
Способност за реакция на изискванията и възгледите на други заинтересовани страни	*	*	***	**	**
Степен, до която се позволява съгласуваност с политиката на ПБР и политиката на ЕС като цяло	***	***	***	**	*
Интегриране на <i>Géométrie variable</i> (променливата геометрия)	***	***	***	**	*
ФИНАНСИ					
Критична маса: оползотворяване на синергиите	**	***	***	***	*
Способност за набавяне на необходимите нива на финансиране и ресурси (текущи разходи)	**	**	***	***	**

	Вариант 1 Изходно положение: Комисията възлага на държави-членки управление то на ШИС II и ВИС	Вариант 2 Изходно положение +: Комисията възлага на държави-членки управление то на всички системи	Вариант 3 Нова регулаторна агенция	Вариант 4 FRONTEX отговаря за всички системи	Вариант 5 Европол отговаря за ШИС II; Комисията отговаря за ВИС, „Евродак“
Разходи, свързани с прехода	***	***	*	**	**
Достъп до допълнително финансиране за непредвидени допълнителни разходи	***	***	**	**	**
Способност за извършване на необходимите инвестиции (ОРЕХ и САРЕХ)	**	**	***	**	*
ПРАВНА КАТЕГОРИЯ					
Ефективност при гарантиране съблюдаването на основните права и свободи, и по-специално защитата на личните данни, правото на ефективна съдебна защита	**	**	***	***	*
Ефективни разпоредби за отговорност и уреждане на спорове	*	*	***	***	*
Тежест на правните изисквания за установяване на ефективно	***	**	*	*	*

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4	Вариант 5
	Изходно положение: Комисията възлага на държави-членки управление то на ШИС II и ВИС	Изходно положение +: Комисията възлага на държави-членки управление то на всички системи	Нова регулаторна агенция	FRONTEX отговаря за всички системи	Европол отговаря за ШИС II; Комисията отговаря за ВИС, „Евродак“
управление					
Избягване на използването за други цели (де юре и де факто)	**	**	***	**	*

След тази оценка предпочитаните варианти са нова регулаторна агенция и FRONTEX.

5.2. Количествена оценка

Що се отнася до количествената оценка, ако за изпълнение на задачите на управителния орган бъде използван вариантът за запазване на изходното положение, ще е необходимо модернизиране (и евентуално разширение) на съществуващия център за данни, което ще струва около 4 млн. EUR. Ако регулаторната агенция се намира в друга държава-членка, ще са необходими нови съоръжения. Ако бъдат закупени нови съоръжения за помещаване на агенцията, включително системите, очакваните разходи биха били около 12,6 млн. EUR. Ако държавите-членки осигурят съоръжения безплатно, за да привлекат агенцията, много е вероятно да са необходими промени в сградите, които ще струват приблизително 4 млн. EUR.

По отношение на текущите разходи вариантът, изискващ най-малко разходи — около 36,1 млн. EUR годишно, е създаването на регулаторна агенция, ако държавата-членка, в която се намира новата агенция, предостави безплатно съоръжения с площ 1800 кв.м. Вторият най-добър вариант е създаването на нова регулаторна агенция, като разходите за това ще възлизат на 36,6 млн. EUR годишно, ако е необходимо закупуването на нови съоръжения с площ от 1800 кв.м. в друга държава-членка. Очакваните текущи разходи при вариантите за запазване на изходното положение и FRONTEX са 37,5 млн. EUR годишно.

Оперативните разходи за системите ШИС II и ВИС възлизат на 3,4 млн. EUR годишно. Тези разходи ще бъдат необходими независимо от избрания вариант за оперативно управление.

6. ПРЕДПОЧЕТЕНИЯТ ВАРИАНТ

След качествената оценка предпочитаните варианти са създаването на нова регулаторна агенция и на второ място FRONTEX. В резултат на количествената оценка стана ясно, че ако новата регулаторна агенция се намира в нова приемаща държава-членка, тази държава-членка, за да бъде избрана за седалище на агенцията, би могла да включи в офертата си безплатно предоставяне на необходимото място на помещаване или дори на сграда, като по този начин този вариант би бил най-ефективен от гледна точка на разходите.

В дългосрочен план по всяка вероятност регулаторната агенция ще осигури най-качественото обслужване на потребителите на ШИС II, ВИС и „Евродак“ и ще може да поеме и други системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието. За да се повиши оперативната база и за да се оправдаят по-добре режимните разходи за управление, на агенцията следва да бъде възложено разработването и оперативното управление на новите системи след вземането на решение за създаването им от законодателя.

6.1. Препимущества и недостатъци на предпочетения вариант

От оперативна гледна точка регулаторната агенция ще позволи да се вземат индивидуални и специално насочени решения за управлението на тези информационни системи. Основната ѝ цел ще бъде да предоставя непрекъснато обслужване с най-добро качество на потребителите. В началото структурата на управителния съвет може да усложни бързото вземане на решения, но новата агенция ще е в състояние да разработи ефективни механизми за справяне със спешните случаи. Въпреки че агенцията ще следва Правилника за длъжностните лица на ЕО, тя може да назначи повече срочно и договорно нает персонал, отколкото вътрешните служби на Комисията. Създаването на агенция може да бъде сложен и отнемащ много време процес. Нейните отговорности биха могли да включват някои от техническите мерки по прилагането, установени в правните инструменти за създаване на системите, които са пряко свързани с оперативното управление на ШИС II и ВИС. Договорът и съдебната практика на Съда на ЕО⁸ могат да попречат на агенцията да бъдат предоставени някои от задачите, които понастоящем са обхванати от комитологията.

Що се отнася до управлението, регулаторната агенция улеснява адекватното представяне на потребителите в структурите за вземане на решения. Ролята на Комисията в агенцията чрез участието ѝ в управителния съвет, както и влиянието ѝ например върху бюджета и работната програма биха позволили оперативното управление на широкомащабните информационни системи да бъде съгласувано с по-обща цели на политиката. Освен това Европейският парламент ще упражни демократичен контрол посредством институционалните механизми за спазване на задълженията за финансова и управленска отчетност, които се прилагат към европейските агенции. Агенцията ще осигури също видима и специализирана структура, която ще се превърне в „център за високи постижения“, като подкрепя активния диалог с местните оперативни единици, потребителите и други заинтересовани страни от този сектор. Съвместната

⁸

Meroni & Co. срещу. Върховния орган на Европейската общност за въглища и стомана: Дела 9 и 10/56

структура ще се ползва също с по-голямо обществено присъствие и ще бъде достъпна за гражданското общество. Въпросите за различните нива на участие на държавите и новите участници в трите системи биха могли да бъдат решени чрез въвеждане на различни процедури за гласуване в управителния съвет.

Според финансовите критерии регулаторната агенция може да се нуждае от значителни първоначални разходи, но ще разполага също с най-високия потенциал за използване на оперативните синергии и ще бъде по-ефективна от гледна точка на разходите в дългосрочен план. Икономии ще бъдат реализирани в първоначалните капиталови разходи и в годишните (текущи) разходи, ако системите се управляват заедно. Съвместната структура ще изисква назначаването на по-малко персонал, отколкото ако системите бяха разделени. Помещаването на мрежовите съоръжения на едно и също място също ще доведе до синергии по отношение на съоръженията, оперативното управление и контрола. Освен това много задачи, свързани с функционирането на системите, с обществените поръчки и управлението на проекти, ще се препокриват за различните системи. Малко е вероятно да бъде постигнат „център за високи постижения“ само за една система. Разделянето на тези системи би довело до алтернативни разходи в резултат от неосъществени синергии в експертните знания и ноу-хау в широкомащабните информационни системи. Бюджетът на регулаторната агенция ще се използва специално за задачи по оперативно управление на информационните системи.

Накрая, поради *géométrie variable* (променливата геометрия) създаването на регулаторна агенция ще изисква приемането на законодателен пакет, състоящ се от няколко правни инструмента. Този вариант ще гарантира спазването на основните права и свободи чрез съответна отговорност пред Европейския парламент, Европейския надзорен орган по защита на данните, Сметната палата, Европейския съд и Комисията. Вариантът за агенция позволява ясно разделяне на техническия и оперативния персонал от създателите на политики и потребителите на системите, което ще спомогне да се избегне използването за други цели.⁹ Европейският съд и Първоинстанционният съд са напълно компетентни по отношение на дейностите на регулаторната агенция.

⁹

Използването за други цели е процес, при който система, създадена да извършва дадена функция, се използва за други цели.