ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.11.2021 г.
COM(2021) 688 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно актуалното състояние на подготовката за пълното прилагане на регламентите за оперативна съвместимост в съответствие с член 78, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2019/817 и член 74, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2019/818

Общ преглед

Съгласно регламентите за оперативна съвместимост (Регламент (ЕС) 2019/817 и Регламент (ЕС) 2019/818) Комисията трябва да представя на Европейския парламент и на Съвета годишен **доклад** относно актуалното състояние на подготовката за пълното прилагане на регламентите. Това е **вторият доклад на Комисията**.

Въвеждането на новата информационна архитектура в областта на миграцията, границите и сигурността е крайъгълният камък за създаването на една от най-модерните системи за управление на границите в света. За да се постигне пълно и навременно изпълнение, държавите — членки на ЕС, и асоциираните към Шенген държави, агенциите на ЕС и Комисията трябва да напредват заедно. **Забавяне от страна на един от участниците ще доведе до забавяния за всички**, а вероятно и до увеличаване на **разходите**.

След последния си доклад Комисията продължи да обсъжда в съответните комитети и експертна група редица **актове за изпълнение и делегирани актове**, необходими за разработването на компонентите за оперативна съвместимост. Понастоящем **24 акта**, които са на различни етапи от процедурата по приемане, вече са или скоро ще бъдат представени за официално гласуване в комитетите за оперативна съвместимост. **Останалите два акта** са в процес на подготовка. Общо **74** акта за изпълнение и делегирани актове са необходими за разработването на новата информационна архитектура.

От 2019 г. насам Комисията свиква два пъти годишно **форуми на високо равнище за оперативна съвместимост**, за да събере всички съответни заинтересовани страни. Целта е да се обсъди как да се постигне напредък по отношение на подготовката и готовността, да се определят рисковете и да се набележат решения, както и да се осигури цялата необходима подкрепа, за да се гарантира, че рамката за оперативна съвместимост ще бъде изцяло приложена до целевата дата — **края на 2023 г.**

На **Петия форум за оперативна съвместимост**, който се проведе през април 2021 г., беше изтъкнато следното:

- Въвеждането на Системата за влизане/излизане (СВИ) и преразглеждането на Шенгенската информационна система (ШИС) са на критични етапи, като планираното влизане в експлоатация на тези системи (съответно май 2022 г. и февруари 2022 г.) наближава бързо.
- При Системата за влизане/излизане е налице риск от забавяне спрямо договорения график за изпълнение. Някои държави членки са изправени пред предизвикателства при спазването на графика, най-вече поради забавени процедури за възлагане на обществени поръчки. От априлския форум насам забавянето на доставките от изпълнители на централно равнище поражда подобни предизвикателства. Във връзка с преразглеждането на Шенгенската информационна система (ШИС) Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) и държавите членки започнаха със закъснение от 1,5 месеца да тестват готовността на националните системи. Дейностите по тестване следва да приключат до декември 2021 г. Следва да продължи прилагането на всички възможни мерки за смекчаване, за да се гарантира, че всичко е готово за навременното стартиране на тези системи и на новата архитектура за оперативна съвместимост.
- Успоредно с това държавите членки следва да дадат приоритет на приключването на своите процедури за възлагане на обществени поръчки във връзка с Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и на създаването на своите национални звена на ETIAS. Въвеждането в експлоатация на тази система (декември 2022 г.) също наближава.

Комисията използва своя процес за бързо предупреждение (RAP-IT), за да наблюдава напредъка на държавите членки. Въз основа на това тя продължи и засили **двустранните контакти** с държавите членки, които срещат трудности. Това включваше по-често организиране на срещи и изпращане на писма на политическо равнище.

На специални срещи Комисията продължи да предоставя **материали** на държавите членки, за да им даде възможност да информират и обучават крайните потребители как да използват рамката за оперативна съвместимост и нейните компоненти. В ход е работата по изготвяне на практическо **ръководство**.

Шестият форум за оперативна съвместимост се проведе на 28 октомври 2021 г. Комисията и eu-LISA ще продължат контактите си със съответните държави членки и имат готовност да предоставят подкрепа, ако е необходимо.

1. Въведение

На 11 юни 2019 г. влязоха в сила регламентите за оперативна съвместимост[1]. Целта на регламентите е да се осъвременят информационните системи на ЕС в областта на сигурността, управлението на границите и миграцията и да бъдат адаптирани така, че да работят по-интелигентно и по-ефикасно заедно . За тази цел оперативната съвместимост между информационните системи на ЕС беше създадена с оглед на това да се подобри ефективността и ефикасността на проверките по външните граници, да се допринесе за предотвратяването на незаконната миграция и да се допринесе за постигането на високо равнище на вътрешна сигурност в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие на ЕС. Оперативната съвместимост също така има за цел да се подобри прилагането на общата визова политика, да се подпомогне разглеждането на молбите за международна закрила, да се допринесе за предотвратяването, разкриването и разследването на терористични действия и други тежки престъпления, както и да се улесни установяването на самоличността на неизвестни лица.

Когато бяха приети регламентите за оперативна съвместимост, вече функционираха три информационни системи на ЕС: Шенгенската информационна система, Визовата информационна система (ВИС) и системата Евродак за сравняване на пръстови отпечатъци на кандидати за убежище. В момента са в процес на разработване три други информационни системи на ЕС: Системата за влизане/излизане, Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им и Европейската информационна система за съдимост за граждани на трети държави (ECRIS-TCN).

Оперативната съвместимост между информационните системи на ЕС беше създадена, за да могат тези системи да се допълват взаимно, да се улесни правилното установяване на самоличността на лицата и да се допринесе за борбата срещу използването на фалшива самоличност, като същевременно се гарантира пълно зачитане на основните права, по-специално изискванията за защита на данните.

В регламентите за оперативна съвместимост се определят също така разпоредби относно мониторинга и оценката, извършвани от Комисията и от eu-LISA. През декември 2019 г. eu-LISA представи своя първи доклад относно актуалното състояние във връзка с разработването на компонентите за оперативна съвместимост[2], който беше последван от втори доклад през юли 2020 г.[3] и от трети — през декември 2020 г.[4]

---

1 Регламент (ЕС) 2019/817 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на границите и визите и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240, (ЕС) 2018/1726 и (ЕС) 2018/1861 на Европейския парламент и на Съвета и на решения 2004/512/ЕО и 2008/633/ПВР на Съвета (ОВ L 135, 22.5.2019 г., стр. 27);
Регламент (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на полицейското и съдебното сътрудничество, убежището и миграцията и за изменение на регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2018/1862 и (ЕС) 2019/816 (ОВ L 135, 22.5.2019 г., стр. 85).

2 Доклад на eu-LISA относно развитието на оперативната съвместимост (2019-307).

3 Доклад на eu-LISA относно развитието на оперативната съвместимост (2020-148).

4 Доклад на eu-LISA относно развитието на оперативната съвместимост (2020-373).

Според условията на член 78, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2019/817 и член 74, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2019/818 от Комисията се изисква да представя на Европейския парламент и Съвета доклад относно актуалното състояние на подготовката за пълното прилагане на регламентите за оперативна съвместимост. Докладът следва да включва подробна информация за направените разходи, както и информация за евентуални рискове, които могат да повлияят на общите разходи. Подобни доклади трябва да се представят от Комисията всяка година до момента, в който датите на започване на експлоатацията на компонентите за оперативна съвместимост бъдат определени посредством актовете за изпълнение на Комисията, посочени в член 72 от Регламент (ЕС) 2019/817 и член 68 от Регламент (ЕС) 2019/818.

Комисията представи първия си доклад на 21 август 2020 г.[5]

2. Законодателство за прилагане на регламентите за оперативна съвместимост

В регламентите за оперативна съвместимост се предвижда, че следва да се приеме законодателство за прилагане с цел допълнение и прилагане на някои подробни технически аспекти на регламентите. Някои от тези актове са необходими, за да се даде пълна възможност на eu-LISA да започне проектирането и разработката на компонентите на оперативната съвместимост в контекста на цялостната архитектура на информационната система, особено като се има предвид, че това изисква да се определят технически спецификации и да се подготвят процедури за възлагане на обществени поръчки, за да се работи с външни изпълнители. Този мандат трябва да се основава на ясни и пълни технически спецификации, определени в необходимите тръжни процедури. Необходими са други актове за определяне на технически правила за улесняване на операцията на място от съответните органи на държавите членки и от агенции на ЕС, например чрез използване на стандартни формуляри и установяване на процедури за сътрудничество за справяне с инциденти, свързани със сигурността.

След своя доклад от 2020 г. Комисията продължи да обсъжда в съответните комитети и експертни групи редица проекти на актове за изпълнение и делегирани актове, необходими за разработването на компонентите за оперативна съвместимост. Понастоящем 12 акта, които са на различни етапи от процедурата по приемане, вече са или скоро ще бъдат представени за официално гласуване в комитетите за оперативна съвместимост[6]. Останалите два акта са в процес на подготовка. Общо 74 акта за изпълнение и делегирани актове са необходими за разработването на новата информационна архитектура, както е посочено в следващата таблица:

[5] COM(2020) 428.

[6] Комитет за оперативна съвместимост: управление на границите и визи; Комитет за оперативна съвместимост: полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция.

Таблица 1 Актуално състояние на актовете за изпълнение и делегираните актове, които се изискват съгласно регламентите, към 17 септември 2021 г.

Регламент	Вид акт	Приет	В официална процедура за приемане	В комитет или група	Все още не е започнат
ETIAS	Делегиран	5	2	3	
	За изпълнение	10	2	3	1
СВИ	Делегиран				
	За изпълнение	13		1	
ШИС	Делегиран				1 (незадължителен)
	За изпълнение	5	2		
Оперативна съвместимост	Делегиран	2	4		
	За изпълнение	12	6		2

Съгласно изискването в регламентите за оперативна съвместимост Комисията прие и две положителни становища относно техническите спецификации, предоставени от eu-LISA за разработването на информационните системи. Едното се отнася до централното хранилище за докладване и статистика[7], а другото — до европейския портал за търсене, общото хранилище за данни за самоличност и детектора за множество самоличности[8].

През отчетната година (2020/2021 г.) Европейският парламент и Съветът също така постигнаха политическо споразумение относно последващите изменения на Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им. След като съзаконодателите приемат официално последващите изменения, Комисията ще трябва да измени някои от вече приетите актове на вторичното законодателство, произтичащи от регламентите за оперативна съвместимост.

През декември 2020 г. Европейският парламент и Съветът постигнаха предварително споразумение по предложението на Комисията за преразглеждане и усъвършенстване на Визовата информационна система. Новият регламент беше приет от

[7] C(2021) 810.
[8] C(2021) 1926.

съзаконодателите през юли 2021 г.[9] Някои от актовете на вторичното законодателство, приети досега в рамката за оперативна съвместимост, ще трябва да бъдат изменени след влизането в сила на този регламент. Комисията започва да преразглежда съответните актове. Заедно с другите нови и усъвършенствани информационни системи на ЕС, се планира новата Визова информационна система да заработи и да е напълно оперативно съвместима до края на 2023 г.

3. Мониторинг на изпълнението от страна на държавите членки и агенциите на ЕС

Значението на навременното прилагане на регламентите за оперативна съвместимост е добре признато на равнището на ЕС и на държавите членки. За да се постигне пълно и правилно прилагане, държавите членки, агенциите на ЕС и Комисията трябва да работят в тясно сътрудничество и да напредват заедно, за да се избегне ситуация, при която липсата на действия от страна на която и да било от тях води до забавено прилагане за всички останали.

Имайки това предвид, Комисията използва „Процес за бързо предупреждение за наблюдение на внедряването и използването на информационните системи в областта на миграцията, сигурността и правосъдието и тяхната оперативна съвместимост“ (RAP-IT). С това се рационализира процесът на проследяване и мониторинг на внедряването на новата архитектура на информационните системи и едновременно с това се упражнява надзор върху използването на вече работещите системи.

Част от този процес на мониторинг е форумът за оперативна съвместимост. От 2019 г. Комисията свиква два пъти годишно тези срещи на високо равнище, за да събере всички държави членки и асоциираните към Шенген държави, агенциите на ЕС и други заинтересовани страни. Целта е да се обсъди как да се постигне напредък в подготовката и готовността, да се определят рисковете и да се набележат решения, както и да се осигури всичката необходима подкрепа, за да се гарантира, че рамката за оперативна съвместимост ще бъде изцяло приложена до договорената целева дата — края на 2023 г. Съответните агенции на ЕС са eu-LISA, Европейската агенция за гранична и брегова охрана и Европол. Участието във форума беше разширено и за други заинтересовани страни, като Европейския парламент и Съвета, координатора на ЕС за борбата с тероризма, Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Агенцията на ЕС за основните права и Европейския надзорен орган по защита на данните.

---

[9] Регламент (ЕС) 2021/1134 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕО) № 810/2009, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240, (ЕС) 2018/1860, (ЕС) 2018/1861, (ЕС) 2019/817 и (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на решения 2004/512/ЕО и 2008/633/ПВР на Съвета за целите на реформирането на Визовата информационна система (ОВ L 248, 13.7.2021 г., стр. 11);
Регламент (ЕС) 2021/1133 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 603/2013, (ЕС) 2016/794, (ЕС) 2018/1862, (ЕС) 2019/816 и (ЕС) 2019/818 по отношение на установяването на условията за достъп до други информационни системи на ЕС за целите на Визовата информационна система (ОВ L 248, 13.7.2021 г., стр. 1—10).

Първият форум за оперативна съвместимост се проведе през март 2019 г. и беше последван от втори през ноември 2019 г. и трети през май 2020 г. След като през август 2020 г. беше приет първият доклад на Комисията относно актуалното състояние на подготовката за пълното прилагане на регламентите за оперативна съвместимост, през октомври 2020 г. и през април 2021 г. чрез видеоконферентна връзка бяха проведени още две срещи на форума. За тези срещи Комисията изготви индивидуални карти за отбелязване на резултати и общи набори от показатели въз основа на получените отговори на въпросници, показващи актуалното състояние на внедряването на новата информационна архитектура във всички държави членки.

На форума от октомври 2020 г. беше подчертано, че като цяло държавите членки и асоциираните към Шенген държави показват добро управление и са постигнали значителен напредък по отношение на внедряването на новата архитектура за информационните системи на ЕС. При все това все още има известни предизвикателства. Държавите членки бяха насърчени да продължат да осигуряват политическа подкрепа на високо равнище и беше подчертано, че е необходимо повишено внимание от страна на държавите членки по следните въпроси:

- забавяния във връзка с националните процедури за възлагане на обществени поръчки;
- приключване на оценката и измененията на националното им законодателство; както и
- бърза оценка и осигуряване на необходимите ресурси на национално равнище.

Поради наближаването на очакваната дата за влизане в експлоатация на Системата за влизане/излизане, форумът през октомври 2020 г. беше и поводът да се обърне специално внимание на актуалното състояние на внедряването на тази система. Комисията изрази конкретни опасения относно развитието на системата в някои държави членки, които показаха ниско ниво на готовност. Бяха изразени конкретни опасения относно процедурите за възлагане на обществени поръчки за техническото развитие и оборудването на граничните пунктове. Като последващо действие Комисията продължи своите кръгове от редовни двустранни срещи с държави членки, за които е установено, че са изложени на риск, и обърна специално внимание на обсъждането на финансови и договорни въпроси. Комисията също така изпрати писма до съответните държави членки, за да се повиши осведомеността на политическо равнище.

В този контекст и като взе предвид анализа на eu-LISA и дискусиите с държавите членки в ръководните органи на eu-LISA и в работните групи на Съвета, Комисията прегледа графика. През декември 2020 г. Комисията предложи графикът за въвеждане на Системата за влизане/излизане да се удължи с 2 месеца и влизането ѝ в експлоатация да бъде през май 2022 г. Това обаче не засяга общия срок за пълно прилагане на оперативната съвместимост до края на 2023 г. Предложението на Комисията беше одобрено от министрите на правосъдието и на вътрешните работи през декември 2020 г.

На петия форум за оперативна съвместимост през април 2021 г. беше отбелязано, че като цяло ситуацията е положителна и че е налице повишена осведоменост и

политическа подкрепа във всички държави членки. Въздействието на пандемията от COVID-19 беше значително смекчено, а проблемите във връзка с обществените поръчки в по-голямата си част бяха разрешени от засегнатите държави членки. Въпреки това беше подчертано, че макар прилагането на Системата за влизане/излизане и на усъвършенстваната Шенгенска информационна система да навлиза в решаваща фаза — с предстоящо начало на тестването на системите — няколко държави членки все още са изправени пред значителен риск от забавяне, най-вече поради забавени процедури за възлагане на обществени поръчки. Комисията и eu-LISA продължиха контактите си със съответните държави членки и имат готовност да предоставят подкрепа. От априлския форум насам също така продължават да съществуват предизвикателства пред Системата за влизане/излизане, като е налице забавяне на доставките от изпълнители на централно равнище. По отношение на преразглеждането на Шенгенската информационна система, eu-LISA и държавите членки започнаха да тестват готовността на националните системи със закъснение от 1,5 месеца. Дейностите по тестване трябва да приключат до декември 2021 г. Шестият форум за оперативна съвместимост се проведе на 28 октомври 2021 г.

4. Потребности от обучение

Оперативната съвместимост е нещо повече от един проект в областта на информационните технологии. Крайните потребители — например граничните служители, органите в областта на убежището, органите, компетентни да издават визи, и полицейските служители — ще трябва да знаят как да получат достъп до наличната информация. Необходимо е подходящо обучение на целия съответен персонал. След мероприятието *„Обучение на посланиците“*, проведено през март 2020 г., Комисията организира специални срещи, за да продължи да предоставя на отговорните органи на държавите членки материали, които да им дадат възможност да информират и инструктират крайните потребители как да използват рамката за оперативна съвместимост и нейните компоненти. Въпреки че физическото обучение не можа да се проведе присъствено поради пандемията от COVID-19, Комисията предостави материали за обучение в цифров формат. По-специално форумът за оперативна съвместимост през април 2021 г. беше последван от специален семинар по правни и финансови въпроси, предназначен за експерти на национално и европейско равнище.

През май 2021 г. eu-LISA организира и технически семинар за развитието на оперативната съвместимост. Комисията приветства подобни инициативи, които допринасят за повишаване на осведомеността и за споделяне на технически знания с всички заинтересовани страни, участващи в прилагането на рамката за оперативна съвместимост.

Нещо повече, започна работата по ръководството за оперативна съвместимост. Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки, eu-LISA и други имащи отношение агенции, ще предостави практическо ръководство за прилагането и управлението на компонентите на оперативната съвместимост. В ръководството ще бъдат дадени технически и оперативни насоки, препоръки и най-добри практики.

5. Разходи и рискове

В законодателната финансова обосновка, приложена към предложенията на Комисията за двата регламента за оперативна съвместимост, беше посочено, че за периода 2019—2027 г.

е необходима обща сума от 136,3 милиона евро, с която да се помогне на държавите членки да покрият необходимите промени в националните си системи, за да могат да използват компонентите на оперативната съвместимост. Освен това на eu-LISA бяха предоставени 11,9 милиона евро за оперативните разходи, свързани с разработването на компонентите за оперативна съвместимост през 2020 г., и 45,2 милиона евро за 2021 г. Според *3-я доклад за напредъка на оперативната съвместимост* на eu-LISA от декември 2020 г., до този момент са били използвани 8,9 милиона евро в подкрепа на дейностите по подготовка на оперативната съвместимост.

Държавите членки се насърчават да използват наличните ресурси по програмите на фонд „Вътрешна сигурност“, за да приложат регламентите за оперативна съвместимост.

Освен това държавите членки се приканват да потърсят подкрепа в рамките на новите програми по фондовете на ЕС в областта на вътрешните работи за 2021—2027 г., по-специално Инструмента за финансово подпомагане на управлението на границите и визите (ИУГВ). Когато ги използват, те следва да дадат приоритет на действията за разработването и по-нататъшното прилагане на оперативната съвместимост на информационните системи на ЕС.

Пандемията от COVID-19 се отрази на възлагането на обществени поръчки и процедурите за внедряване. Това вероятно ще окаже влияние върху необходимото време за внедряване на новата архитектура на информационните системи на ЕС в областта на границите, миграцията и сигурността. Въпреки че проектът за оперативна съвместимост на ЕС продължава да се изпълнява по график и в рамките на своята първоначална бюджетна прогноза, Комисията продължава да оценява това въздействие отблизо, включително от гледна точка на планирания график. Всяко удължаване на изпълнението на проекта е вероятно да доведе до увеличаване на разходите. Въпреки че все още има възможност за маневриране, за да се смекчат последиците за цялостния график и разходите, трябва да се обърне специално внимание на въпросите за обществените поръчки и финансирането.

6. Заключение

Държавите членки, асоциираните към Шенген държави и агенциите на ЕС имат общ ангажимент да гарантират пълното прилагане на регламентите за оперативна съвместимост. От своя страна Комисията продължава да координира и наблюдава отблизо напредъка на всички участници с цел до края на 2023 г. новите и модернизирани информационни системи и компонентите за оперативна съвместимост да бъдат изцяло налични.

Като цяло за момента работата по прилагането на регламентите за оперативна съвместимост продължава по график. Въпреки това е необходимо всички участници да постигнат напредък при разработването и внедряването на всички информационни системи и компоненти за оперативна съвместимост на ЕС. Възможността за закъснения, произтичащи от специфични национални затруднения в обществените поръчки, по-специално във връзка с разработването на Системата за влизане/излизане и новата Шенгенска информационна система, ще трябва да се наблюдава непрекъснато. Комисията продължава да поддържа контакт с всички заинтересовани страни, за да открива евентуални забавяния, които биха могли да възникнат, и да сведе тези забавяния до минимум, за да се спази договореният график за изпълнение.