EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.11.2021.
COM(2021) 688 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o trenutačnom stanju priprema za potpunu provedbu uredaba o interoperabilnosti u skladu s člankom 78. stavkom 5. Uredbe (EU) 2019/817 i člankom 74. stavkom 5. Uredbe (EU) 2019/818

Sažetak

U uredbama o interoperabilnosti (2019/817 i 2019/818) zahtijeva se da Komisija svake godine Europskom parlamentu i Vijeću podnese **izvješće** o trenutačnom stanju priprema za potpunu provedbu uredaba. Ovo je **drugo izvješće Komisije**.

Provedba nove informatičke arhitekture u području migracija, granica i sigurnosti temelj je uspostave jednog od najsuvremenijih sustava upravljanja granicama na svijetu. Države članice EU-a i zemlje pridružene Schengenu, agencije EU-a i Komisija moraju zajedno napredovati kako bi se ostvarila potpuna i pravodobna provedba. **Ako u jednoj državi članici ili instituciji dođe do odgode, to će dovesti do odgoda za sve**, a vjerojatno i do povećanja **troškova**.

Komisija je nakon zadnjeg izvješća nastavila raspravu u relevantnim odborima i stručnoj skupini o nizu **provedbenih i delegiranih akata** potrebnih za razvoj komponenata interoperabilnosti. Trenutačno su **24 akta** u različitim fazama postupka donošenja te su već ili će uskoro biti podneseni na formalno glasovanje odborima za interoperabilnost. U pripremi su **preostala dva akta**. Sveukupno su za razvoj nove informatičke arhitekture potrebna **74** provedbena i delegirana akta.

Kako bi okupila sve relevantne dionike, Komisija od 2019. saziva **forume na visokoj razini o interoperabilnosti** koji se održavaju dva puta godišnje. Cilj je raspraviti o načinu unapređenja pripreme i pripravnosti, utvrditi rizike i rješenja te pružiti svu potrebnu potporu kako bi se osigurala potpuna provedba okvira za interoperabilnost do ciljnog datuma – **kraja 2023**.

Na **petom forumu o interoperabilnosti**, održanom u travnju 2021., istaknuto je sljedeće:

- provedba sustava ulaska/izlaska (EES) i revizija Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u kritičnoj su fazi jer se planirani datumi početka rada tih sustava (svibanj 2022., odnosno veljača 2022.) ubrzano približavaju;
- kad je riječ o dogovorenom vremenskom okviru provedbe, sustav ulaska/izlaska suočava se s rizikom od odgode. Neke države članice imaju poteškoća s poštovanjem vremenskog okvira, uglavnom zbog kašnjenja u postupcima javne nabave. Slični su izazovi prisutni od foruma održanog u travnju, a to su kašnjenja isporuka koja su prouzročili izvođači na središnjoj razini. Kad je riječ o reviziji Schengenskog informacijskog sustava (SIS), Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA) i države članice s odgodom su od mjesec i pol započele s ispitivanjem pripravnosti nacionalnih sustava. Aktivnosti ispitivanja trebale bi biti dovršene do prosinca 2021. Trebalo bi nastaviti provoditi sve moguće mjere ublažavanja kako bi se osiguralo da je sve spremno za pravodobno pokretanje tih sustava i novu arhitekturu interoperabilnosti;
- istodobno, prioriteti država članica trebali bi biti dovršavanje postupaka javne nabave koji se odnose na europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) te osnivanje nacionalnih jedinica ETIAS-a. Početak rada tog sustava (prosinac 2022.) isto se tako ubrzano približava.

Komisija je upotrijebila postupak brzog uzbunjivanja (RAP-IT) za praćenje napretka država članica. Komisija je na temelju toga nastavila održavati i jačati **bilateralne kontakte** s državama članicama koje se suočavaju s poteškoćama. To je uključivalo češće sastanke i slanje dopisa na političkoj razini.

Komisija je na namjenskim sastancima nastavila pružati **materijale** državama članicama kako bi mogle informirati i osposobiti krajnje korisnike o upotrebi okvira za interoperabilnost i komponenata interoperabilnosti. Započeo je rad na praktičnom **priručniku**.

Šesti forum o interoperabilnosti održao se 28. listopada 2021. Komisija i agencija eu-LISA ostat će u kontaktu s predmetnim državama članicama i bit će spremne pružiti potporu prema potrebi.

1. Uvod

Uredbe o interoperabilnosti[1] stupile su na snagu 11. lipnja 2019. Osmišljene su kako bi se unaprijedili informacijski sustavi EU-a za upravljanje sigurnošću, granicama i migracijama te kako bi zajedno funkcionirali pametnije i učinkovitije. U tom je smislu uspostavljena interoperabilnost među informacijskim sustavima EU-a radi poboljšanja djelotvornosti i učinkovitosti granične kontrole na vanjskim granicama te kako bi se pridonijelo sprečavanju nezakonitih migracija i visokoj razini unutarnje sigurnosti u području slobode, sigurnosti i pravde EU-a. Njome se nastoji i poboljšati provedba zajedničke vizne politike, pomoći u razmatranju zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, pridonijeti sprečavanju, otkrivanju i istrazi kaznenih djela terorizma i drugih teških kaznenih djela te olakšati identifikacija nepoznatih osoba.

U trenutku donošenja uredbi o interoperabilnosti tri informacijska sustava EU-a već su bila u funkciji: Schengenski informacijski sustav, vizni informacijski sustav (VIS) i Eurodac, sustav za usporedbu otisaka prstiju podnositelja zahtjeva za azil. Ostala tri informacijska sustava EU-a trenutačno su u fazi razvoja: sustav ulaska/izlaska, europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja i europski informacijski sustav kaznene evidencije za državljane trećih zemalja (sustav ECRIS-TCN).

Interoperabilnost informacijskih sustava EU-a uspostavljena je kako bi se oni mogli uzajamno dopunjavati i kako bi se olakšala točna identifikacija osoba te pridonijelo borbi protiv zlouporabe identiteta, uz puno poštovanje temeljnih prava, osobito prava na zaštitu osobnih podataka.

Uredbama o interoperabilnosti utvrđuju se odredbe o praćenju i evaluaciji koje provode Komisija i agencija eu-LISA. Agencija eu-LISA u prosincu 2019. podnijela je prvo izvješće o trenutačnom stanju razvoja komponenata interoperabilnosti[2], nakon čega je uslijedilo drugo izvješće u srpnju 2020.[3] i treće u prosincu 2020.[4]

U skladu s uvjetima iz članka 78. stavka 5. Uredbe (EU) 2019/817 i članka 74. stavka 5. Uredbe (EU) 2019/818 od Komisije se traži da Europskom parlamentu i Vijeću podnese izvješće o trenutačnom stanju priprema za potpunu provedbu uredaba o interoperabilnosti. Izvješće bi trebalo sadržavati detaljne informacije o nastalim troškovima i informacije o svim rizicima koji bi mogli utjecati na ukupne troškove. Komisija mora svake godine podnositi slična izvješća dok se datumi početka rada komponenata interoperabilnosti ne utvrde provedbenim aktima Komisije iz članka 72. Uredbe (EU) 2019/817 i članka 68. Uredbe (EU) 2019/818.

---

[1] Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP (SL L 135, 22.5.2019., str. 27.–84.).
Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816 (SL L 135, 22.5.2019., str. 85.–135.).

[2] Izvješće agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti (2019-307).

[3] Izvješće agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti (2020-148).

[4] Izvješće agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti (2020-373).

Komisija je 21. kolovoza 2020. podnijela prvo izvješće[5].

2. Provedbeno zakonodavstvo predviđeno uredbama o interoperabilnosti

Uredbama o interoperabilnosti predviđeno je donošenje provedbenog zakonodavstva kako bi se dopunili i proveli određeni detaljni tehnički aspekti uredaba. Neki od tih akata potrebni su kako bi se agenciji eu-LISA u potpunosti omogućilo da započne s oblikovanjem i razvojem komponenata interoperabilnosti u kontekstu ukupne arhitekture IT sustava, posebno jer to iziskuje definiranje tehničkih specifikacija i pripremu postupaka javne nabave kako bi se surađivalo s izvođačima. Takvi opći uvjeti moraju se temeljiti na jasnim i potpunim tehničkim specifikacijama utvrđenima u potrebnim pozivima na podnošenje ponuda. Drugi akti potrebni su kako bi se utvrdila tehnička pravila za olakšavanje rada relevantnih tijela država članica i agencija EU-a na terenu, primjerice upotrebom standardnih obrazaca i uspostavom postupaka suradnje radi rješavanja sigurnosnih incidenata.

Komisija je nakon izvješća podnesenog 2020. nastavila raspravu u relevantnim odborima i stručnoj skupini o nizu nacrta provedbenih i delegiranih akata potrebnih za razvoj komponenata interoperabilnosti. Trenutačno je 12 akata u različitim fazama postupka donošenja te su već podneseni na formalno glasovanje odborima za interoperabilnost ili će uskoro biti podneseni[6]. Preostala su dva akta u pripremi. Sveukupno su za razvoj nove informatičke arhitekture potrebna 74 provedbena i delegirana akta kako je prikazano u sljedećoj tablici:

Tablica 1. Trenutačno stanje potrebnih provedbenih i delegiranih akata raspoređenih po uredbama na dan 17. rujna 2021.

Uredba	Vrsta akta	Doneseno	U postupku formalnog donošenja	Podneseno odboru ili skupini	Još uvijek nije započeto
ETIAS	delegirani	5	2	3	
	provedbeni	10	2	3	1
EES	delegirani				
	provedbeni	13		1	
SIS	delegirani				1 (neobvezan)
	provedbeni	5	2		
Interoperabilnost	delegirani	2	4		
	provedbeni	12	6		2

U skladu s uredbama o interoperabilnosti Komisija je donijela i dva pozitivna mišljenja o tehničkim specifikacijama, a njih je dostavila agencija eu-LISA u svrhu razvoja IT sustava.

[5] COM(2020) 428.

[6] Odbor za interoperabilnost: granice i viza; Odbor za interoperabilnost: policijska i pravosudna suradnja, azil i migracije.

Jedno se odnosi na središnji repozitorij za izvješćivanje i statistiku[7], a drugo se odnosi na europski portal za pretraživanje, zajednički repozitorij podataka o identitetu i detektor višestrukih identiteta[8].

U izvještajnoj godini (2020./2021.) Europski parlament i Vijeće postigli su i politički dogovor o posljedičnim izmjenama europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja. Nakon što suzakonodavci formalno donesu posljedične izmjene Komisija će morati izmijeniti već postojeće sekundarno zakonodavstvo koje proizlazi iz uredaba o interoperabilnosti.

Europski parlament i Vijeće u prosincu 2020. postigli su privremeni dogovor o prijedlogu Komisije o reviziji i nadogradnji viznog informacijskog sustava. Suzakonodavci su u srpnju 2021. donijeli novu uredbu[9]. Nakon stupanja na snagu ove Uredbe bit će potrebno izmijeniti neke od akata sekundarnog zakonodavstva koji su dosad doneseni u sklopu okvira za interoperabilnost. Komisija počinje s preispitivanjem predmetnih akata. Planira se da će novi vizni informacijski sustav postati operativan i potpuno interoperabilan do kraja 2023., zajedno s novim i unaprjeđenim informacijskim sustavima EU-a.

3. Praćenje provedbe koju primjenjuju države članice i agencije EU-a

Važnost pravodobne provedbe uredaba o interoperabilnosti prepoznata je na razini EU-a i razini država članica. Kako bi se postigla potpuna i pravilna provedba, države članice, agencije EU-a i Komisija moraju blisko surađivati i zajedno napredovati radi izbjegavanja situacije u kojoj nedostatak djelovanja bilo koje od njih dovodi do odgode početka rada za sve.

Imajući to na umu, Komisija primjenjuje postupak brzog uzbunjivanja za praćenje provedbe i upotrebe IT sustava u području migracija, sigurnosti i pravde te njihove interoperabilnosti (RAP-IT). Time se pojednostavnjuje postupak praćenja i nadzora nove arhitekture IT sustava, usporedno s nadziranjem upotrebe sustava koji su već pokrenuti.

Forum o interoperabilnosti čini dio tog postupka praćenja. Komisija od 2019. saziva događaje na visokoj razini koji se održavaju dva puta godišnje kako bi okupila države članice i zemlje pridružene Schengenu, agencije EU-a i ostale uključene dionike. Cilj je raspraviti o načinu unapređenja pripreme i pripravnosti, utvrditi rizike i rješenja te pružiti svu potrebnu potporu kako bi se osigurala potpuna provedba okvira za interoperabilnost do dogovorenog ciljnog datuma – kraja 2023. Relevantne agencije EU-a su eu-LISA, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu i Europol. Sudjelovanje u forumu prošireno je na druge zainteresirane strane, kao što su Europski parlament i Vijeće, koordinator EU-a za borbu protiv terorizma, Agencija

---

7 C(2021) 810.

8 C(2021) 1926.

9 Uredba (EU) 2021/1134 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP u svrhu reforme viznog informacijskog sustava (SL L 248, 13.7.2021., str. 11.–87.);
Uredba (EU) 2021/1133 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o izmjeni uredaba (EU) br. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 i (EU) 2019/818 u pogledu utvrđivanja uvjeta za pristup drugim informacijskim sustavima EU-a za potrebe viznog informacijskog sustava (SL L 248, 13.7.2021., str. 1.–10.).

Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva, Europski potporni ured za azil, Agencija EU-a za temeljna prava i Europski nadzornik za zaštitu podataka.

Prvi forum o interoperabilnosti održan je u ožujku 2019., nakon čega je uslijedio drugi u studenome 2019. i treći u svibnju 2020. Nakon što je u kolovozu 2020. doneseno prvo izvješće Komisije o trenutačnom stanju priprema za potpunu provedbu uredaba o interoperabilnosti, u listopadu 2020. i travnju 2021. održana su još dva sastanka foruma putem videokonferencije. Komisija je za te sastanke pripremila pojedinačne bodovne liste i bodovne tablice sa svim rezultatima, koje su se temeljile na odgovorima na upitnike i koje su prikazivale trenutačno stanje provedbe nove informatičke arhitekture u svim državama članicama.

Na forumu održanom u listopadu 2020. istaknuto je kako su države članice i zemlje pridružene Schengenu općenito pokazale dobro upravljanje te su ostvarile znatan napredak u provedbi nove arhitekture informacijskih sustava EU-a. Unatoč tome, određene poteškoće i dalje su bile prisutne. Države članice poticalo se da i dalje osiguravaju visoku razinu političke potpore te je istaknuto kako sljedeća pitanja zahtijevaju povećanu pozornost država članica:

- kašnjenja povezana s nacionalnim postupcima javne nabave,
- dovršetak procjene nacionalnog zakonodavstva i njegovih izmjena, i
- brza procjena i osiguranje potrebnih resursa na nacionalnoj razini.

Budući da se približavao očekivani datum početka rada sustava ulaska/izlaska, forum održan u listopadu 2020. bio je i prilika da se posebna pozornost obrati na trenutačno stanje provedbe tog sustava. Komisija je izrazila posebnu zabrinutost zbog razvoja tog sustava u određenim državama članicama s niskom razinom spremnosti, a ona se posebno odnosila na postupke javne nabave za tehnički razvoj i opremu na graničnim prijelazima. Komisija je stoga nastavila organizirati krugove redovitih bilateralnih sastanaka s državama članicama za koje je utvrđen rizik te je posvetila posebnu pozornost raspravi o financijskim i ugovornim pitanjima. Osim toga, Komisija je slala dopise dotičnim državama članicama kako bi se i na političkoj razini upozorilo na taj problem.

Uzimajući u obzir navedeno, kao i analizu agencije eu-LISA te rasprave s državama članicama u okviru upravljačkih tijela agencije eu-LISA i radnih skupina Vijeća, Komisija je preispitala vremenski okvir. Komisija je u prosincu 2020. predložila produljenje vremenskog okvira provedbe sustava ulaska/izlaska za dva mjeseca, s početkom rada u svibnju 2022. Međutim, to ne utječe na sveukupni rok za potpunu provedbu interoperabilnosti, a to je kraj 2023. Ministri pravosuđa i unutarnjih poslova u prosincu 2020. poduprli su prijedlog Komisije.

Na petom forumu o interoperabilnosti održanom u travnju 2021. istaknuta je općenito pozitivna situacija, s većom razinom informiranosti i političke potpore u svim državama članicama. Učinci pandemije bolesti COVID-19 uvelike su ublaženi, a predmetne države članice uglavnom su riješile pitanje javne nabave. Ipak, naglašeno je kako se nekoliko država članica još uvijek suočavalo sa znatnim rizikom od odgoda, uglavnom zbog kašnjenja u postupcima javne nabave, i to u trenutku kad su provedbe sustava ulaska/izlaska i nadograđenog Schengenskog informacijskog sustava ulazile u odlučujuću fazu, tj. skori početak ispitivanja sustava. Komisija i agencija eu-LISA ostale su u kontaktu s predmetnim državama članicama i bile su spremne pružiti potporu. Izazovi povezani sa sustavom

ulaska/izlaska prisutni su i nakon foruma održanog u travnju, a riječ je o kašnjenjima isporuka koja su prouzročili izvođači na središnjoj razini. Kad je riječ o reviziji Schengenskog informacijskog sustava, agencija eu-LISA i države članice s odgodom su od mjesec i pol započele s ispitivanjem pripravnosti nacionalnih sustava. Aktivnosti ispitivanja trebale bi biti dovršene do prosinca 2021. Šesti forum o interoperabilnosti održao se 28. listopada 2021.

4. Potrebe za osposobljavanjem

Interoperabilnost nije samo IT projekt. Krajnji korisnici, kao što su službenici graničnog nadzora, tijela za azil i vize ili policija, morat će znati kako pristupiti informacijama koje su im na raspolaganju. Potrebno je odgovarajuće osposobljavanje sveg osoblja. Komisija je nakon edukacije pod nazivom „Train the Ambassadors" održane u ožujku 2020. organizirala namjenske sastanke na kojima je nastavila pružati materijale nadležnim tijelima država članica kako bi mogla informirati i osposobiti krajnje korisnike o upotrebi okvira za interoperabilnost i komponenata interoperabilnosti. Budući da se osposobljavanja nisu mogla održati uživo zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, Komisija je materijale učinila digitalno dostupnima. Konkretnije, nakon foruma o interoperabilnosti koji je održan u travnju 2021. uslijedila je posebna radionica o pravnim i financijskim pitanjima namijenjena stručnjacima na nacionalnoj razini i razini EU-a.

Agencija eu-LISA u svibnju 2021. organizirala je tehničku radionicu o razvoju interoperabilnosti. Komisija pozdravlja takve inicijative koje pridonose boljoj informiranosti i dijeljenju tehničkog znanja sa svim dionicima uključenima u provedbu okvira za interoperabilnost.

Nadalje, započeo je rad na priručniku o interoperabilnosti. Komisija će u bliskoj suradnji s državama članicama, agencijom eu-LISA i drugim relevantnim agencijama EU-a na raspolaganje staviti praktični priručnik za provedbu komponenata interoperabilnosti i upravljanja njima. U priručniku će biti navedene tehničke i operativne smjernice, preporuke i primjeri najbolje prakse.

5. Troškovi i rizici

U zakonodavnom financijskom izvješću koje je priloženo prijedlozima Komisije za obje uredbe o interoperabilnosti navedeno je da je za razdoblje 2019.–2027. potreban ukupan iznos od 136,3 milijuna EUR za pokrivanje potrebnih promjena u nacionalnim sustavima država članica radi upotrebe komponenata interoperabilnosti. Nadalje, agenciji eu-LISA 2020. dodijeljeno je 11,9 milijuna EUR za operativne izdatke povezane s razvojem komponenata interoperabilnosti, a 2021. dodijeljena su joj 45,2 milijuna EUR. Kao što je navedeno u *trećem izvješću agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti* iz prosinca 2020., dosad je iskorišten iznos od 8,9 milijuna EUR za potporu aktivnostima pripreme interoperabilnosti.

Države članice potiče se da iskoriste raspoloživa sredstva u okviru programa Fonda za unutarnju sigurnost radi provedbe uredaba o interoperabilnosti.

Osim toga, države članice pozvane su da zatraže potporu u okviru novih programa fondova EU-a za unutarnje poslove za razdoblje 2021.–2027., posebice Instrumenta financijske potpore za upravljanje vanjskim granicama i zajedničku viznu politiku (BMVI). Njihovom

upotrebom trebala bi se dati prednost mjerama za razvoj i daljnju provedbu interoperabilnosti informacijskih sustava EU-a.

Pandemija bolesti COVID-19 utjecala je na javnu nabavu i provedbene postupke. To će vjerojatno utjecati na vrijeme potrebno za provedbu nove arhitekture informacijskih sustava EU-a za granice, migracije i sigurnost. Iako se projekt interoperabilnosti EU-a odvija prema rasporedu i unutar početne projekcije proračuna, Komisija nastavlja s pomnom procjenom tog utjecaja, među ostalim u vezi s planiranim rasporedom. Vjerojatno je da će svako produljenje provedbe projekta povećati troškove. Iako još uvijek postoji manevarski prostor za ublažavanje učinaka na cjelokupni raspored i troškove, posebnu pozornost potrebno je posvetiti javnoj nabavi i pitanjima povezanima s financiranjem.

6. Zaključak

Potpuna provedba uredaba o interoperabilnosti opća je obveza država članica, zemalja pridruženih Schengenu i agencija EU-a. Komisija pak nastavlja koordinirati i pomno pratiti napredak svih uključenih dionika radi potpune dostupnosti novih i unaprjeđenih IT sustava i komponenata interoperabilnosti do kraja 2023.

Općenito, rad na provedbi uredaba o interoperabilnosti i dalje se odvija prema rasporedu. Međutim, zbog toga je potrebno da svi uključeni dionici zajedno napreduju u razvoju i provedbi svih informacijskih sustava EU-a i komponenata interoperabilnosti. Morat će se kontinuirano pratiti mogućnost odgoda koje proizlaze iz posebnih nacionalnih uskih grla u području javne nabave, posebice u vezi s razvojem sustava ulaska/izlaska i novim Schengenskim informacijskim sustavom. Komisija nastavlja surađivati sa svim predmetnim dionicima kako bi se otkrile moguće odgode do kojih bi moglo doći i kako bi se takve odgode svele na minimum radi poštovanja dogovorenog vremenskog okvira provedbe.