EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.10.2022
COM(2022) 524 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o trenutnem stanju priprav na celovito uvajanje uredb o interoperabilnosti v skladu s členom 78(5) Uredbe (EU) 2019/817 in členom 74(5) Uredbe (EU) 2019/818

1. Uvod

Uvajanje interoperabilnosti informacijskih sistemov, ki podpira območje svobode, varnosti in pravice, je bistveno za krepitev uspešnosti in učinkovitosti kontrol na zunanjih mejah za preprečevanje nezakonitega priseljevanja, izboljšanje izvajanja skupne vizumske politike, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorističnih kaznivih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj ter olajšanje identifikacije neznanih oseb.

Uredbi o interoperabilnosti[1] sta začeli veljati 11. junija 2019. Vsebujeta določbe o spremljanju in ocenjevanju stanja uvajanja interoperabilnosti[2], ki ga izvajata Komisija[3] in Agencija Evropske unije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

Komisija je prvo poročilo o izvajanju uredb o interoperabilnosti predložila 21. avgusta 2020[4], drugo pa 10. novembra 2021[5]. To tretje poročilo zajema obdobje med objavo prejšnjega poročila o napredku novembra 2021 in pripravo tega poročila julija 2022.

To tretje poročilo je bilo pripravljeno v kritičnem času za projekt interoperabilnosti. Delo v zvezi z izvajanjem uredb o interoperabilnosti v državah članicah, pridruženih schengenskih državah in agencijah EU še naprej napreduje različno hitro. Nekatere države članice se pri pripravah na novo informacijsko arhitekturo za informacijske sisteme EU in njihovo interoperabilnost soočajo s posebnimi izzivi, ki so med drugim povezani z nacionalnimi zamudami pri javnem naročanju, pogodbenimi vprašanji ter nezadostno razpoložljivostjo strokovnega znanja in potrebnih človeških virov.

Zaradi zamud pri zagotavljanju sistema vstopa/izstopa (SVI) na centralni ravni so ministri na neformalni seji Sveta za pravosodje in notranje zadeve 11. julija 2022 potrdili revidiran časovni načrt za nove informacijske sisteme. V skladu z novim časovnim načrtom bo uvajanje vseh novih sistemov, povezanih z upravljanjem zunanjih meja (SIS, SVI in ETIAS), končano do konca leta 2023 v skladu s splošnim političnim ciljem, medtem ko bodo sestavni deli interoperabilnosti razviti v teku leta 2023 in bi se morali postopoma začeti uporabljati najpozneje junija 2024.

Skupno prizadevanje za interoperabilnost zahteva, da vsi deležniki delujejo usklajeno, saj zamude v enem delu sistema vplivajo na vse. Komisija bo v prihodnjih mesecih še naprej pozorno spremljala in podpirala države članice, da bi bil v dogovorjenem časovnem okviru dosežen pomemben cilj interoperabilnosti.

---

1 Uredbi (EU) 2019/817 in 2019/818.

2 Agencija eu-LISA v skladu s členom 74(2) uredb o interoperabilnosti izdaja redna poročila o napredku pri razvoju interoperabilnosti: 2019-307, 2020-148, 2020-373, 2021-155 in 2021-390 REV2.

3 Komisija mora v skladu s členom 78(5) Uredbe (EU) 2019/817 in členom 74(5) Uredbe (EU) 2019/818 Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o stanju priprav na celovito izvajanje uredb. Kakor je določeno v uredbah o interoperabilnosti, bi moralo poročilo vsebovati podrobne informacije o nastalih stroških in o morebitnih tveganjih, ki bi lahko vplivala na skupne stroške. Komisija mora poročila o stanju priprav na celovito uvajanje interoperabilnosti predložiti vsako leto, dokler se z izvedbenima aktoma Komisije iz člena 72 Uredbe (EU) 2019/817 in člena 68 Uredbe (EU) 2019/818 ne določijo datumi začetka delovanja sestavnih delov interoperabilnosti.

4 COM(2020) 428 final.

5 COM(2021) 688 final.

2. Trenutno stanje

Trenutno potekajo prizadevanja za razvoj in uvajanje nove informacijske arhitekture za informacijske sisteme EU za meje, migracije in varnost ter za njihovo interoperabilnost. Komisija je Svet in Evropski parlament z letnim poročanjem in posvetovanji odborov in strokovnih skupin Komisije podrobno obveščala o doseženem napredku. Poleg tega je Komisija redno vključevala Evropski parlament in Svet na ustrezne forume za izmenjavo informacij z državami članicami, kot je forum o interoperabilnosti, ki poteka dvakrat letno. O trenutnem stanju se je stalno razpravljalo tudi na tehnični in politični ravni, tudi v ustreznih telesih Sveta, kot so delovna skupina Sveta za izmenjavo informacij na področju PNZ (IXIM), Coreper ter Svet za pravosodje in notranje zadeve.

- Informacijski sistemi in njihova interoperabilnost

Novembra 2022 bo Schengenski informacijski sistem (SIS) obnovljen z novimi razpisi ukrepov, posodobljenimi podatki in izboljšanimi funkcijami. Novosti v SIS bodo izboljšale sistem s krepitvijo sodelovanja med državami članicami, zaščito najranljivejših, boljšim upravljanjem nedovoljenih migracij, bojem proti kriminalu in varstvom pravic državljanov.

V okviru priprav na začetek delovanja SVI maja 2023 so bili sprejeti vsi potrebni izvedbeni in delegirani akti[6]. Uvajanje sistema vstopa v končno fazo razvoja in testiranja tako na centralni kot na nacionalni ravni. Glede na izzive pri pravočasnem izvajanju in zagotavljanju SVI na centralni ravni sta agencija eu-LISA in Komisija sodelovali v razpravah s predstavniki konzorcija, ki razvija SVI, da bi čim bolj zmanjšali tveganje nadaljnjih zamud. Da bi se zmanjšal pritisk na že tako obremenjene mejne prehode, Komisija ocenjuje možnost, da bi lahko države članice po začetku delovanja SVI v izjemnih primerih začasno ustvarile določen del dosjejev SVI brez biometričnih podatkov.

Kar zadeva Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS), se izvajajo izvedbene dejavnosti za njegov začetek delovanja do sredine novembra 2023. Vsi izvedbeni in delegirani akti, potrebni za razvoj sistema, so bili sprejeti ali so dosegli raven stabilne različice. Tudi preostali akti so v zaključni fazi sprejetja. Pripravljata se obsežna komunikacijska kampanja in namensko spletišče ETIAS, da bi zagotovili, da bodo potniki, ki potujejo v Evropo, pravočasno ustrezno obveščeni o novih zahtevah.

V skladu z najnovejšim sklepom Sveta PNZ napreduje razvoj evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc za državljane tretjih držav (ECRIS-TCN) za začetek njegovega delovanja sredi novembra 2023. Kar zadeva Vizumski informacijski sistem (VIS), Komisija pripravlja sekundarno zakonodajo, potrebno za razvoj revidiranega VIS, tudi v okviru širšega okvira interoperabilnosti.

Države članice si močno prizadevajo za začetek delovanja sestavnih delov interoperabilnosti.

- Izvedbena zakonodaja o interoperabilnosti

Uredbi o interoperabilnosti določata, da je treba za dopolnitev in uvajanje nekaterih podrobnih tehničnih vidikov uredb sprejeti izvedbeno zakonodajo. Nekateri od teh aktov so

[6] Na ravni Komisije je v pripravi izvedbeni akt, ki določa pravila o funkciji za centralizirano upravljanje seznamov organov za sisteme vstopa/izstopa in Vizumski informacijski sistem.

potrebni, da se agenciji eu-LISA v celoti omogoči, da začne snovati in razvijati sestavne dele v okviru splošne arhitekture sistema, zlasti ker to zahteva opredelitev tehničnih specifikacij in pripravo postopkov za oddajo javnega naročila za sodelovanje z izvajalci. Drugi akti so potrebni za določitev tehničnih pravil za lažje delovanje pristojnih organov na terenu, na primer z uporabo standardnih obrazcev in vzpostavitvijo postopkov sodelovanja za obravnavo varnostnih incidentov.

Komisija je od svojega zadnjega poročila o napredku v ustreznih odborih in strokovnih skupinah nadaljevala razprave o več izvedbenih in delegiranih aktih, potrebnih za razvoj sestavnih delov interoperabilnosti. Do zdaj je bila velika večina teh aktov sprejeta v sodelovanju z Evropskim parlamentom in Svetom EU, kot je predvideno v veljavnih postopkih[7]. Komisija je sprejela skupaj tri delegirane in devet izvedbenih aktov, ki izhajajo iz uredb o interoperabilnosti, in sicer o: tehničnih postopkih in odgovorih evropskega iskalnega portala (člen 9(7)), delovanju skupne storitve za ugotavljanje ujemanja biometričnih podatkov (člen 13(5)), potrebnih obrazcih v primeru rdeče povezave (člen 32(5)) in bele povezave (člen 33(6)), kakovosti podatkov (člen 37(4)), postopkih sodelovanja v primeru varnostnih incidentov (člen 43(5)), delovanju spletnega portala (člen 49(6)) in tehničnih rešitvah za obravnavanje zahtev za dostop uporabnikov organov kazenskega pregona (člen 78(10))[8]. Trije od že sprejetih aktov so v postopku revizije, da bi se vključile spremembe, ki izhajajo iz nove uredbe o Vizumskem informacijskem sistemu (VIS), in posledične spremembe Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS): akta o tehničnih pravilih za vzpostavljanje povezav med podatki iz različnih informacijskih sistemov EU (člen 28(7)) in profilih uporabnikov evropskega iskalnega portala (člen 8(2)) ter akt o centralnem registru za poročanje in statistične podatke (člen 39(5)). Evropski parlament je januarja 2022 nasprotoval delegiranemu aktu o postopkih za opredelitev primerov, v katerih se lahko podatki o identiteti štejejo za enake ali podobne (člen 28(5)). Komisija je revidirala akt, da bi odpravila pomisleke Evropskega parlamenta ter vključila spremembe, ki izhajajo iz nove uredbe VIS in posledičnih sprememb sistema ETIAS. Postopek priprave je vključeval ustrezno posvetovanje s podskupino za interoperabilnost strokovne skupine za informacijske sisteme za meje in varnost, pri čemer so sodelovali strokovnjaki iz Evropskega parlamenta. Komisija je julija 2022 sprejela revidirani akt o enakih ali podobnih podatkih.

Sprejeti je treba še en akt, in sicer izvedbeni akt o univerzalnem formatu sporočil (člen 38(3)). Ta akt je v času priprave tega poročila v postopku sprejemanja v Komisiji.

3. Stanje izvajanja s strani držav članic in agencij Unije

Komisija se je še naprej redno sestajala z državami članicami, da bi razpravljala o uvajanju interoperabilnosti obsežnih informacijskih sistemov EU. Od zadnjega poročila o napredku novembra 2021 je organizirala osem strokovnih skupin za interoperabilnost in tri sestanke odbora za interoperabilnost, da bi razpravljala o preostalih delegiranih in izvedbenih aktih za sprejetje in revizijo ter podprla pripravo priročnika o interoperabilnosti za končne uporabnike.

[7] V skladu s členom 290(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije lahko delegirani akt začne veljati samo, če Evropski parlament ali Svet v roku, določenem v zakonodajnem aktu, temu ne nasprotuje.

[8] Zaradi dveh uredb o interoperabilnosti je bilo treba sprejeti dva sklopa delegiranih in izvedbenih aktov s podobno vsebino. Zato je skupno število sprejetih aktov dvojno.

Komisija je leta 2020 vzpostavila postopek hitrega obveščanja (RAP-IT) za spremljanje uvajanja in uporabe informacijskih sistemov na področju migracij, varnosti in pravice ter njihove interoperabilnosti. Postopek hitrega obveščanja uporablja obstoječa sredstva in mehanizme za stalno spremljanje uvajanja s strani držav članic, da bi zagotovil povratne informacije in podporo. Komisija ga od njegove vzpostavitve uporablja za spremljanje in zbiranje informacij.

Komisija je leta 2022 ob podpori agencije eu-LISA organizirala dvostranska srečanja z več kot štirinajstimi državami članicami, pridruženimi schengenskimi državami in agencijami EU, da bi spremljala napredek, opredelila področja, ki bi lahko bila zaskrbljujoča, ter zagotovila pripravljenost za začetek delovanja informacijskih sistemov EU in njihovo interoperabilnost. Poleg tega je Komisija ob podpori agencije eu-LISA organizirala redne tristranske izmenjave z državami članicami, ki se soočajo s posebnimi izzivi pri uvajanju projekta interoperabilnosti, da bi zagotovila podporo pri reševanju odprtih vprašanj.

Aprila 2022 je Komisija organizirala sedmi forum o interoperabilnosti, na katerem je razpravljala o napredku in nerešenih izzivih pri uvajanju nove informacijske arhitekture za informacijske sisteme EU za meje, migracije in varnost. V skladu z običajno prakso se je z državami članicami in agencijami EU posvetovala o njihovem napredku pri uvajanju s ciljno usmerjenimi vprašalniki ter udeležencem predstavila pregled stanja uvajanja nove informacijske arhitekture za informacijske sisteme EU za meje, migracije in varnost v državah članicah in agencijah EU. Usmerjene razprave so se nanašale na pripravljenost držav članic in agencij EU za začetek delovanja obsežnih informacijskih sistemov EU, doseženi napredek in preostale izzive za pravočasno uvajanje, tudi v zvezi s testiranjem, pogodbami in financiranjem.

Izmenjave informacij na forumu so na splošno pokazale znaten napredek držav članic na številnih področjih priprav na uvajanje informacijskih sistemov EU in njihovo interoperabilnost. Razprave so pokazale splošen viden napredek pri pripravah na začetek delovanja prenove sistema SIS s splošnim zaupanjem držav članic in agencije eu-LISA, da bo dosežen mejnik za začetek delovanja. V izmenjavah z državami članicami so bili izpostavljeni nekateri ključni izzivi, ki jih je treba obravnavati pri pripravah na SVI, vključno z zamudami izvajalca agencije eu-LISA, posledicami za testiranje na nacionalni ravni in pripravljenostjo na mejnih prehodih. Večina držav članic je poročala, da so na dobri poti za začetek delovanja sistema ETIAS, delo v zvezi z Vizumskim informacijskim sistemom pa poteka, da bi bil sistem vzpostavljen čim prej. Komisija je države članice in agencijo eu-LISA spodbudila, naj vsa resna tveganja zamud prenesejo na ustrezne upravne organe in politično raven, da bi v celoti upoštevali vsa preostala tveganja v zvezi z načrtovanjem, upravljanjem in politično dogovorjenimi časovnimi okviri za uvajanje nove informacijske arhitekture. Svet za pravosodje in notranje zadeve je na seji 11. julija 2022 na podlagi opisanega napredka in nerešenih izzivov, ki so jih izpostavile države članice in eu-LISA, potrdil spremembe časovnega načrta uvajanja.

4. Potrebe po usposabljanju

Centralizirano usklajeno usposabljanje na ravni EU je bistveno za zagotavljanje pravilnega in učinkovitega uvajanja in uporabe interoperabilnosti. V skladu z uredbama o interoperabilnosti mora agencija eu-LISA zagotoviti usposabljanje o tehnični uporabi sestavnih delov interoperabilnosti, organi držav članic in agencije Unije pa morajo zagotoviti

programe usposabljanja o varnosti podatkov, kakovosti podatkov, pravilih o varstvu podatkov in postopkih, ki se uporabljajo za obdelavo podatkov[9].

Komisija je na namenskih sestankih še naprej podpirala države članice in agencije EU pri usposabljanju, tudi z zagotavljanjem ustreznega gradiva in informacij o uporabi okvira interoperabilnosti in sestavnih delov. Komisija redno sodeluje v procesu ugotavljanja potreb po usposabljanju, pri čemer podpira zlasti Agencijo Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (CEPOL), ter izvaja usposabljanja v zvezi z okvirom interoperabilnosti. Komisija je zlasti podprla delo novega centra znanja Cepola za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, izmenjavo informacij in interoperabilnost (CKC INT), vključno z imenovanjem strokovnjakov za ustrezna delovna področja.

Komisija je organizirala tudi dve tematski delavnici o interoperabilnosti s poudarkom na različnih poslovnih procesih v podporo državam članicam pri pripravah na uvajanje interoperabilnosti.

5. Sredstva EU

V oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga, priloženi predlogu Evropske komisije za uredbi o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju pravosodja in notranjih zadev, je navedeno, da je za predlog v obdobju 2019–2027 potreben skupni proračun v višini 461 milijonov EUR. Ta znesek vključuje ustrezen proračun za države članice (136,3 milijona EUR) za prilagoditev njihovih nacionalnih sistemov in usposabljanje končnih uporabnikov, za evropsko mejno in obalno stražo (4,8 milijona EUR), za specializirano skupino za podporo prehoda na detektor več identitet (MID), za Europol (48,9 milijona EUR) za potrebno nadgradnjo informacijskih sistemov agencije, za CEPOL (2,0 milijona EUR) za usposabljanje operativnega osebja in za agencijo eu-LISA (261,3 milijona EUR) za stroške razvoja in vzdrževanja sestavnih delov interoperabilnosti ter za dejavnosti, povezane z migracijo podatkov, posodabljanjem, omrežjem, usposabljanjem in sestanki[10]. Tekoči odhodki so nižji od zneskov, ocenjenih v oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga, in doslej ni bilo ugotovljeno nobeno tveganje prevelike porabe.

V skladu s predlogom Komisije za uredbi o interoperabilnosti je učinek na operativne odhodke agencije eu-LISA za razvoj interoperabilnosti ocenjen na 45,2 milijona EUR za leto 2021 in 57,9 milijona EUR za leto 2022[11]. V skladu s petim poročilom agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti je bil do 11. novembra 2021 znesek v višini 5,1 milijona EUR porabljen za sklepanje pogodb o potrebnih razvojnih in izvedbenih dejavnostih, pri čemer je bila pogodba o razvoju podpisana decembra 2021. Agencija poroča, da je na načrte za proračunske obveznosti v letu 2021 med drugim negativno vplivala pandemija COVID-19, ki je vplivala na dejavnosti javnega naročanja in sklepanja pogodb. Zato je morala agencija eu-LISA skrajšati trajanje nekaterih načrtovanih dejavnosti in povečati število vzporednih dejavnosti[12].

[9] Člen 76 Uredbe (EU) 2019/817 in člen 72 Uredbe (EU) 2019/818.
[10] COM(2018) 478 final.
[11] COM(2018) 478 final.
[12] Peto poročilo agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti 2021-390 REV2.

Države članice se spodbuja, da za uvajanje uredb o interoperabilnosti uporabijo razpoložljiva sredstva v okviru svojih programov Sklada za notranjo varnost. Države članice so tudi pozvane, naj v okviru novih programov skladov za notranje zadeve za obdobje 2021–2027, zlasti programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (BMVI), dajo prednost ukrepom za razvoj in nadaljnje uvajanje interoperabilnosti informacijskih sistemov EU. Poleg tega je Komisija vzpostavila poseben ukrep v okviru BMVI in dala na voljo proračun v višini 31,75 milijona EUR za podporo državam članicam pri izvajanju pravnega okvira za interoperabilnost. Natančneje, sredstva v okviru tega posebnega ukrepa se lahko uporabijo za dejavnosti, kot so med drugim prilagoditev nacionalnih poslovnih procesov, nacionalni priročniki in vodniki ter usposabljanje končnih uporabnikov. Velika večina držav članic je v letu 2022 zaprosila za to posebno financiranje, tj. 21 od 26 upravičenih držav članic[13].

6. Zaključek

Uvajanje interoperabilnosti je bistvenega pomena za to, da bo evropski sistem upravljanja meja ustrezal svojemu namenu in bo lahko prispeval k trdnejšemu nadzoru migracijskih tokov ter boju proti nezakonitemu priseljevanju, terorizmu in drugim hudim kaznivim dejanjem.

Na podlagi politično potrjenega revidiranega časovnega načrta bodo vsi novi informacijski sistemi, povezani z upravljanjem zunanjih meja, dokončani do konca leta 2023 v skladu s splošnim političnim ciljem. Kar zadeva sestavne dele interoperabilnosti, bi moralo po koncu leta 2023 priti do čim manj zamud, da bi bili sestavni deli zagotovljeni pred junijem 2024.

Komisija bo še naprej pozorno spremljala napredek in ocenjevala tveganja za uvajanje nove informacijske arhitekture za informacijske sisteme EU za meje, migracije in varnost ter njihovo interoperabilnost. Še naprej bo redno sodelovala z vsemi zadevnimi deležniki, tudi v okviru postopka hitrega obveščanja, da bi usklajevala in spremljala ukrepe, opredelila področja, ki bi lahko bila zaskrbljujoča, in čim bolj zmanjšala tveganja, povezana z uvajanjem interoperabilnosti, ter podprla pravočasno in učinkovito izvajanje pobude v skladu s politično dogovorjenim časovnim okvirom.

[13] Področje uporabe posebnega ukrepa vključuje vse države članice schengenskega območja, ki upravljajo zunanje meje. To ne vključuje Irske in Lihtenštajna, vključuje pa pridružene schengenske države.