EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2020 08 21
COM(2020) 428 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl esamos padėties rengiantis visapusiškai įgyvendinti Sąveikumo reglamentus pagal Reglamento (ES) 2019/817 78 straipsnio 5 dalį ir Reglamento (ES) 2019/818 74 straipsnio 4 dalį

1. Įvadas

2019 m. birželio 11 d. įsigaliojo Sąveikumo reglamentai[1]. Reglamentais siekiama atnaujinti ES saugumo, sienų ir migracijos valdymo informacines sistemas ir užtikrinti, kad jos veiktų kartu pažangiau ir efektyviau. ES informacinių sistemų sąveikumas buvo sukurtas norint padidinti patikrinimų prie išorės sienų veiksmingumą ir efektyvumą, prisidėti prie nelegalios imigracijos prevencijos ir prie aukšto saugumo lygio Sąjungos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje. Juo taip pat siekiama gerinti bendros vizų politikos įgyvendinimą, padėti nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus, prisidėti prie teroristinių nusikaltimų ir kitų nusikalstamų veikų prevencijos, aptikimo ir tyrimo ir palengvinti nežinomų asmenų tapatybės nustatymą.

Prieš reglamentų priėmimą, 2016 m. balandžio mėn. Komisija pristatė Komunikatą „Patikimesnės ir pažangesnės sienų ir saugumo informacinės sistemos“[2]. Jame išdėstyti galimi būdai užtikrinti, kad ES informacinės sistemos veiktų geriau, norint pagerinti sienų valdymą ir vidaus saugumą. 2016 m. liepos 6 d. rezoliucijoje Europos Parlamentas paragino pristatyti pasiūlymus gerinti ir plėtoti esamas ES informacines sistemas, mažinti informacijos spragas ir siekti sąveikos, taip pat pasiūlymus dėl privalomo keitimosi informacija ES lygmeniu, kai kartu taikomos reikalingos duomenų apsaugos priemonės. Savo 2016 m. gruodžio 15 d. išvadose Europos Vadovų Taryba paragino tęsti darbą siekiant ES informacinių sistemų ir duomenų bazių sąveikumo.

ES informacinių sistemų sąveikumas buvo sukurtas siekiant, kad šios sistemos ir jų duomenys galėtų papildyti vieni kitus, gerbiant pagrindines asmenų teises, ypač teisę į asmens duomenų apsaugą.

Tuo metu, kai buvo priimti Sąveikumo reglamentai, veikė trys ES informacinės sistemos: Šengeno informacinė sistema (SIS), Vizų informacinė sistema (VIS) ir sistema „Eurodac“. Be to, šiuo metu kuriamos dar trys sistemos: Atvykimo ir išvykimo sistema (EES), Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS) ir centralizuota valstybių narių, turinčių informacijos apie priimtus trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės apkaltinamuosius nuosprendžius, nustatymo sistema (ECRIS-TCN).

Sąveikumo reglamentuose pateikiamos Komisijos ir visų pirma eu-LISA vykdomos techninės plėtros stebėsenos ir vertinimo nuostatos. eu-LISA pirmąją ataskaitą pateikė 2019 m. gruodžio mėn.[3]

Pagal Reglamento (ES) 2019/817 78 straipsnio 5 dalies ir Reglamento (ES) 2019/818 74 straipsnio 5 dalies nuostatas Komisijos reikalaujama kasmet Europos Parlamentui ir Tarybai teikti ataskaitą dėl esamos padėties, rengiantis visapusiškai įgyvendinti reglamentus. Ataskaitoje turėtų būti pateikta išsami informacija apie patirtas išlaidas ir informacija apie bet

[1] 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/817 dėl ES informacinių sistemų sienų ir vizų srityje sąveikumo sistemos sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 767/2008, (ES) 2016/399, (ES) 2017/2226, (ES) 2018/1240, (ES) 2018/1726 ir (ES) 2018/1861 bei Tarybos sprendimai 2004/512/EB ir 2008/633/TVR.
2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/818 dėl ES informacinių sistemų policijos ir teisminio bendradarbiavimo, prieglobsčio ir migracijos srityje sąveikumo sistemos sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2018/1726, (ES) 2018/1862 ir (ES) 2019/816.

[2] COM(2016) 0205 *final*.

[3] Sąveikumo plėtros ataskaita (2019-307).

kokią riziką, galinčią turėti įtakos bendroms sąnaudoms, kaip nustatyta Sąveikumo reglamentuose. Tokias pačias ataskaitas Komisija turi pateikti iki tol, kol Komisijos įgyvendinimo aktais, nurodytais Reglamento (ES) 2019/817 72 straipsnyje ir Reglamento (ES) 2019/818 68 straipsnyje, bus nustatytos datos, nuo kurių sąveikumo komponentai turi pradėti veikti.

2. Įgyvendinimo teisės aktai

Sąveikumo reglamentuose nustatyta, kad įgyvendinimo teisės aktai turėtų būti priimti norint papildyti ir įgyvendinti tam tikrus detalius reglamentų techninius aspektus. Kai kurie iš šių aktų yra būtini norint visapusiškai įgalinti eu-LISA pradėti kurti ir plėtoti komponentus atsižvelgiant į bendrą sistemos architektūrą, ypač todėl, kad tam reikia apibrėžti technines specifikacijas ir paruošti pirkimo procedūras, kad būtų galima dirbti su rangovais. Tokios techninės užduotys turi būti pagrįstos aiškiomis ir išsamiomis techninėmis specifikacijomis, išdėstytomis būtinuose kvietimuose pateikti pasiūlymus. Kiti aktai reikalingi siekiant išdėstyti technines taisykles, kurios palengvintų atitinkamų institucijų veiklą vietoje, pavyzdžiui, naudojant standartines formas ir nustatant bendradarbiavimo procedūras saugumo incidentams spręsti.

Įsigaliojus reglamentams, Komisija pradėjo ruošti pirmą įgyvendinimo priemonių rinkinį (keturis įgyvendinimo aktus ir du deleguotuosius aktus), reikalingus nuo pačios kūrimo ir plėtojimo pradžios.

Įgyvendinimo aktams rengti buvo įsteigtas komitetas pagal Reglamento (ES) 2019/817 74 straipsnį ir Reglamento (ES) 2019/818 70 straipsnį.

Deleguotiesiems aktams rengti buvo sudaryta ekspertų grupė pagal Reglamento (ES) 2019/817 73 straipsnį ir Reglamento (ES) 2019/818 69 straipsnį.

3. Valstybių narių ir Sąjungos agentūrų vykdomo įgyvendinimo stebėsena

Sąveikumo reglamentai buvo pripažinti svarbiu prioritetu pagal *Bendrą deklaraciją dėl ES teisėkūros prioritetų 2018–2019 m.* Be šio prioriteto, nustatyto teisėkūros proceso metu, turi būti pripažinta ir reglamentų įgyvendinimo svarba. Tam, kad reglamentai būtų visiškai įgyvendinti, valstybės narės, Sąjungos agentūros ir Komisija turi veikti kartu, siekdamos išvengti atvejų, kai dėl kurios nors iš jų neveikimo visų bendros sistemos pradeda veikti vėliau.

Atsižvelgdama į tai, Komisija pradėjo rengti forumų susitikimus, norėdama suburti visus dalyvaujančius partnerius ir aptarti, kaip pagerinti pasiruošimą ir pasirengimą, bei nustatyti riziką ir sprendimus visų labui. Šių susitikimų tikslas buvo imtis visų reikalingų priemonių, kad visos ES informacinės sistemos būtų visiškai suderintos su sąveikumo sistema iki 2023 m. pabaigos. Be valstybių narių, Šengeno asocijuotųjų šalių, visų svarbių Sąjungos agentūrų (eu-LISA, Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros, Europolo), forume dalyvavo ir kitos suinteresuotosios šalys: Europos Parlamentas ir Taryba, ES kovos su terorizmu koordinatorius, Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra, Europos prieglobsčio paramos biuras, ES pagrindinių teisių agentūra ir Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas.

Pirmasis forumas vyko 2019 m. kovo mėn., kai Europos Parlamentas ir Taryba pasiekė laikiną susitarimą tarpinstitucinių diskusijų metu. Forume pripažinta, kad dėmesys visiškam naujos ES sienų, migracijos ir saugumo informacinių sistemų architektūros įgyvendinimui – neatidėliotinas prioritetas. Siekdama padėti tai padaryti Komisija numatė parengti rezultatų suvestinę, kad galėtų nustatyti veiksmingą stebėsenos ir koordinavimo tvarką. Taip buvo siekiama, kad būtų įgyvendintas lankstus principas dirbant su nacionaliniais koordinatoriais, kurie turėtų užtikrinti, kad visos suinteresuotosios šalys būtų išsamiai informuotos. Ypatingas dėmesys turėjo būti skiriamas finansiniams ir žmogiškųjų išteklių poreikiams, įskaitant galutinių naudotojų mokymą, kad įgyvendinimas atitiktų tvarkaraštį. Taip pat buvo pripažinta, kad eu-LISA valdyba yra atsakinga už techninį koordinavimą pagal įvairius teisės aktus ir kad Teisingumo ir vidaus reikalų taryba į savo darbotvarkę turėtų reguliariai įtraukti įgyvendinimo padėties klausimą.

2019 m. lapkričio mėn. vykusio antro forumo metu pripažinta reguliarių susitikimų nauda ir tai, kad rezultatų suvestinė – tai priemonė, naudinga visiems – valstybėms narėms, Sąjungos agentūroms ir Komisijai – siekiant kartu daryti pažangą kuriant ir įgyvendinant naują sienų, migracijos ir saugumo IT architektūrą. Finansiniai ir žmogiškųjų išteklių poreikiai vis dar buvo nurodomi kaip viena pagrindinių problemų. Todėl buvo pasiūlyta, kad visos dalyvaujančios šalys parengtų orientacinius daugiamečius išteklių planus. Komisija taip pat pasiūlė sukurti platformą, kurioje būtų galima rinkti informaciją, pavyzdžiui, apie geriausią patirtį, ir padaryti ją lengvai prieinamą visiems, kad būtų lengviau keistis informacija ir daryti pažangą. Taip pat buvo pripažinta, kad įgyvendinimo eigoje daugiau dėmesio reikės skirti veikimo ir praktiniam įgyvendinimui.

Trečias forumas – vaizdo konferencija – vyko 2020 m. gegužės mėn. Komisija pateikė bendrosios padėties vertinimą remdamasi rezultatų suvestine, apimančia pagrindinius įgyvendinimo reikalavimus:

- Įgyvendinimas per praėjusius metus pasistūmėjo į priekį, bet problemos išlieka. Valstybės narės turėtų užtikrinti aukšto lygio politinę paramą.
- Valstybės narės turėtų baigti reikiamų nacionalinės teisės aktų vertinimą ir atitinkamai juos parengti.
- Apskritai buvo atkreiptas dėmesys į gerą pažangą rengiant valdymo priemones.
- Valstybės narės turėtų greitai nustatyti savo išteklių poreikius ir juos patenkinti.

Įgyvendinant Sąveikumo reglamentus, taip pat atitinkamai plėtojamos esamos ir kuriamos naujos atskiros IT sistemos. Kadangi kuriama nauja bendra architektūra, įgyvendinant Sąveikumo reglamentus svarbu, kad visapusiškai veiktų ir visos atskiros sistemos. Kalbant apie atskirų sistemų diegimo pažangą, Komisija išreiškė susirūpinimą dėl rezultatų, susijusių su atvykimo ir išvykimo sistemos plėtra. Nors bandymų pradžia numatoma šių metų pabaigoje, nustatyta, kad valstybių narių pasirengimo įgyvendinti sistemą nacionaliniu lygmeniu lygis – žemas. Tai gali turėti neigiamos įtakos sistemos veikimo pradžiai. Dėl to valstybės narės turėtų pagreitinti vidinius procesus, kad galėtų sutelkti reikalingus žmogiškuosius išteklius, ir pagreitinti viešųjų pirkimų procedūrą, kuri turėjo būti baigta praėjusiais metais, kad galėtų pritaikyti savo nacionalines sistemas siekdamos prisijungti prie centrinės atvykimo ir išvykimo sistemos.

Forumo metu kai kurie dalyviai taip pat turėjo galimybę atkreipti dėmesį į susirūpinimą keliančius klausimus, susijusius su COVID-19 krize, nes dėl jos gali atsirasti vėlavimų, ypač kiek tai sietina su atvykimo ir išvykimo sistemos veikimo pradžia. Iš tiesų, poveikis ES informacinių sistemų, tokių kaip atvykimo ir išvykimo sistemos, plėtrai gali turėti įtakos sąveikumo komponentų plėtrai. Tačiau tokia įtaka nėra linijinė, t. y. nors ir tikėtina, kad, jei viena IT sistema pradeda veikti vienu mėnesiu vėliau, sąveikumo komponentai taip pat gali pradėti veikti iki vieno mėnesio vėliau, gali būti ir taip, kad dėl šio vėlavimo sąveikumo komponentai nepradės veikti vėliau.

Atsižvelgiant į dabartinę padėtį, visi dalyvaujantys subjektai susiduria su tam tikru neaiškumu dėl COVID-19 krizės poveikio vykdomiems projektams. Komisija ketina ateinančiais mėnesiais bendrauti su eu-LISA ir valstybėmis narėmis, kad galėtų surengti išsamią diskusiją apie galimą krizės poveikį kitame forume, vyksiančiame 2020 m. rudenį.

Ataskaitiniu laikotarpiu Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės toliau rodė savo įsipareigojimą dėl įgyvendinimo, kai kurios jų surengė savo konferencijas, norėdamos pasiekti platesnę suinteresuotą auditoriją. Komisija palankiai vertina tokias pirmininkaujančių valstybių iniciatyvas.

4. Mokymo poreikiai

Trijų forumų susitikimų diskusijų metu ne kartą buvo pabrėžta, kad sąveikumas yra daugiau nei tik IT projektas. Galutiniai naudotojai – sienos apsaugos pareigūnai, prieglobsčio institucijos, policijos pareigūnai – turės tiksliai žinoti, kaip pasiekti jiems prieinamą informaciją. Nuolat pabrėžiama, kad būtina mokyti atitinkamus darbuotojus. Tai žinodama, 2020 m. kovo mėn. Komisija organizavo renginį *Išmokyti ambasadorius*, kurio tikslas – pateikti medžiagą atsakingiems valstybių narių subjektams, kad jie galėtų informuoti galutinius naudotojus ir instruktuoti juos apie sąveikumo sistemos ir jos komponentų naudojimą. Kadangi mokymai negalėjo vykti gyvai dėl COVID-19 krizės, Komisija pateikė mokymo medžiagą skaitmenine forma.

5. Sąnaudos ir rizika

Prie Europos Komisijos pasiūlymų dėl dviejų Sąveikumo reglamentų pridėtoje finansinėje teisės akto pasiūlymo pažymoje numatyta 11 954 000 EUR suma sąveikumo plėtrai 2020 m. Kaip minima 2020 m. birželio mėn. eu-LISA antroje Sąveikumo pažangos ataskaitoje[4], iki šiol buvo panaudota 1 718 606 EUR suma sąveikumo parengiamajam darbui remti.

Konkrečiai sąveikumui iš Vidaus saugumo fondo 2020 m. valstybėms narėms lėšų nėra skirta. Pagal būsimą daugiametę finansinę programą, numatytą 2021–2027 m. laikotarpiui, valstybėms narėms siūloma skirti 136,3 mln. EUR, siekiant padengti jų nacionalinių sistemų pakeitimų, reikalingų tam, kad būtų naudojami sąveikos komponentai, išlaidas. Šios lėšos skiriamos siekiant padėti valstybėms narėms įgyvendinti projektus ir jomis nėra kompensuojamos faktinės patirtos išlaidos. Iš esmės šiems biudžetams nekyla tokia pati rizika, kad reikės patenkinti papildomo finansavimo prašymus, kaip biudžetams, priskirtiems Sąjungos agentūroms, visiškai finansuojamoms iš Sąjungos biudžeto.

[4] Sąveikumo plėtros ataskaita (2020-148).

Kalbant apie viršijimo riziką, COVID-19 krizė neišvengiamai turės įtakos tam tikrų atskirų bendrojo projekto, kuriuo siekiama įgyvendinti naują ES sienų, migracijos ir saugumo informacinių sistemų architektūrą, dalių trukmei. Dabar ši įtaka yra vertinama atsižvelgiant į suplanuotą tvarkaraštį. Tikėtina, kad dėl ilgesnės projekto trukmės išlaidos didės. Tačiau kadangi sąveikumo plėtra tik prasidėjo, vis dar galima daryti keitimus, kad būtų sumažinta įtaka bendrajam tvarkaraščiui ir išlaidoms. Ataskaitos paskelbimo metu sąveikumo projektas vis dar vykdomas pagal tvarkaraštį ir neviršija pradinės biudžeto sąmatos.

6. Išvada

Atsižvelgdama į bendrą visų valstybių narių, Šengeno asocijuotųjų šalių ir Sąjungos agentūrų įsipareigojimą užtikrinti visišką Sąveikumo reglamentų įgyvendinimą, Komisija toliau koordinuoja ir stebi visų susijusių subjektų veiksmus, kad iki 2023 m. pabaigos būtų visiškai prieinamos naujos ir atnaujintos IT sistemos ir sąveikumo komponentai.

Kaip minėta pirmiau, Sąveikumo reglamentų įgyvendinimo darbai kol kas vyksta sėkmingai. Tačiau norint įgyvendinti sąveikumo sistemą reikia, kad visi dalyviai kartu imtųsi veiksmų dėl visų ES informacinių sistemų ir sąveikumo komponentų. Galimi vėlavimai, kylantys dėl COVID-19 krizės, ypač susiję su atvykimo ir išvykimo sistemos kūrimu, turės būti nuolat prižiūrimi, o Komisija bendradarbiaus su visais suinteresuotaisiais subjektais, kad susidarytų kuo aiškesnį galimų vėlavimų scenarijų ir kad tokių vėlavimų būtų kuo mažiau ir būtų laikomasi įgyvendinimo terminų. Komisija yra įsipareigojusi kartu su valstybėmis narėmis ir Sąjungos agentūromis padaryti viską, kad COVID-19 krizės sukeltas poveikis numatytą visiško įgyvendinimo dieną būtų kuo mažesnis ir kad visos numatytos išlaidos neviršytų biudžeto sąmatos, pateiktos finansinėje teisės akto pasiūlymo pažymoje.