EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.8.21.
COM(2020) 428 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az (EU) 2019/817 rendelet 78. cikkének (5) bekezdése és az (EU) 2019/818 rendelet 74. cikkének (5) bekezdése szerint az interoperabilitásról szóló rendeletek teljes körű alkalmazására vonatkozó előkészületek aktuális állásáról

1. Bevezetés

2019. június 11-én hatályba léptek az interoperabilitásról szóló rendeletek[1]. E jogszabályok a biztonságot, a határigazgatást és a migrációkezelést szolgáló uniós információs rendszerek továbbfejlesztésére, valamint azok intelligensebb és hatékonyabb együttműködésének előmozdítására irányulnak. Az uniós információs rendszerek között kialakított interoperabilitás célja a külső határokon végzett ellenőrzések hatékonyságának és eredményességének fokozása, az illegális bevándorlás megelőzéséhez való hozzájárulás, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló uniós térség magas szintű biztonságának megvalósítása. Célja továbbá a közös vízumpolitika végrehajtásának javítása, a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálásának segítése, a terrorista és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez és kivizsgálásához való hozzájárulás, valamint az ismeretlen személyek azonosításának megkönnyítése.

A rendeletek elfogadását megelőzően, 2016 áprilisában a Bizottság közleményt terjesztett elő *a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről*[2]. Ebben felvázolta az uniós információs rendszerek jobb működésének lehetséges módjait a határigazgatás és a belső biztonság javítása érdekében. 2016. július 6-i állásfoglalásában az Európai Parlament a meglévő uniós információs rendszerek javítására és fejlesztésére, az információs hézagok kezelésére, az interoperabilitás felé történő elmozdulásra, valamint az uniós szintű kötelező információmegosztásra és a szükséges adatvédelmi biztosítékokra irányuló javaslatok kidolgozását szorgalmazta. Az Európai Tanács 2016. december 15-i következtetéseiben az uniós információs rendszerek és adatbázisok fokozott interoperabilitását célzó munka folytatását sürgette.

Az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitást azért alakították ki, hogy e rendszerek és adataik kiegészítsék egymást, tiszteletben tartva az egyének alapvető jogait, különösen a személyes adatok védelméhez való jogot.

Az interoperabilitásról szóló rendeletek elfogadásakor három uniós információs rendszer működött: a Schengeni Információs Rendszer (SIS), a Vízuminformációs Rendszer (VIS) és az Eurodac rendszer. Emellett jelenleg három másik rendszer fejlesztése van folyamatban: a határregisztrációs rendszer (EES), az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) és a harmadik országbeli állampolgárokra és hontalan személyekre vonatkozó ítéletekkel kapcsolatos információkat birtokló tagállamok azonosítására szolgáló központosított rendszer (ECRIS-TCN rendszer).

---

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról;
az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/818 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a menekültügy és a migráció területén, valamint az (EU) 2018/1726, az (EU) 2018/1862 és az (EU) 2019/816 rendelet módosításáról.

[2] COM/2016/0205 final.

Az interoperabilitásról szóló rendeletek rendelkeznek a Bizottság és különösen az eu-LISA által a műszaki fejlesztés tekintetében végzendő nyomon követésről és értékelésről. Az eu-LISA 2019 decemberében nyújtotta be első vonatkozó jelentését[3].

Az (EU) 2019/817 rendelet 78. cikkének (5) bekezdése és az (EU) 2019/818 rendelet 74. cikkének (5) bekezdése értelmében a Bizottságnak jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rendeletek teljes körű végrehajtására irányuló előkészületek állásáról. Az interoperabilitásról szóló rendeleteknek megfelelően a jelentésnek részletes információkat kell tartalmaznia a felmerült költségekről és minden olyan kockázatról, amely hatással lehet a teljes költségre. A Bizottságnak minden évben ilyen jelentést kell benyújtania mindaddig, amíg az interoperabilitási elemek működésének megkezdését az (EU) 2019/817 rendelet 72. cikkében és az (EU) 2019/818 rendelet 68. cikkében említett bizottsági végrehajtási jogi aktusok útján meghatározza.

2. Végrehajtási jogszabályok

Az interoperabilitásról szóló rendeletek előírják, hogy a rendeletek egyes részletes műszaki vonatkozásainak kiegészítése és végrehajtása érdekében végrehajtási jogszabályokat kell elfogadni. E jogi aktusok közül néhányra azért van szükség, hogy az eu-LISA teljes mértékben megkezdhesse a rendszer átfogó felépítése keretében az interoperabilitási elemek kialakítását és fejlesztését, különösen mivel ez szükségessé teszi a műszaki leírások meghatározását és a közbeszerzési eljárások előkészítését a szerződő felekkel való együttműködés érdekében. A feladatmeghatározásoknak a szükséges ajánlati felhívásokban meghatározott egyértelmű és teljes műszaki leírásokon kell alapulniuk. További jogi aktusokra van szükség az illetékes hatóságok helyi szintű működését megkönnyítő technikai szabályok meghatározásához, például egységes formanyomtatványok használata és a biztonsági események kezelésére szolgáló együttműködési eljárások kialakítása révén.

A rendeletek hatálybalépésekor a Bizottság megkezdte a tervezési és fejlesztési folyamat kezdetén szükséges végrehajtási intézkedések első csoportjának (négy végrehajtási jogi aktus és két felhatalmazáson alapuló jogi aktus) előkészítését.

A végrehajtási jogi aktusok tekintetében az (EU) 2019/817 rendelet 74. cikke és az (EU) 2019/818 rendelet 70. cikke alapján bizottságot hoztak létre.

A szükséges felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítése céljából az (EU) 2019/817 rendelet 73. cikkének és az (EU) 2019/818 rendelet 69. cikkének megfelelően szakértői csoportot hoztak létre.

3. A tagállamok és az uniós ügynökségek általi végrehajtás nyomon követése

Az EU 2018–2019. évi jogalkotási prioritásairól szóló együttes nyilatkozat kiemelt prioritásként határozta meg az interoperabilitásról szóló rendeleteket. A jogalkotási folyamat során azonosított prioritás mellett el kell ismerni a rendeletek végrehajtásának fontosságát is. A teljes körű végrehajtás érdekében a tagállamoknak, az uniós ügynökségeknek és a Bizottságnak egymással karöltve kell előre haladniuk annak elkerülése érdekében, hogy bármelyikük fellépésének hiánya a működésbe lépés késedelméhez vezessen.

[3] Jelentés az interoperabilitás fejlesztéséről (2019-307).

Ezt szem előtt tartva a Bizottság fórumtalálkozók sorozatát kezdeményezte, amelyeken valamennyi érintett partner részvételével megvitatják a felkészülés és a felkészültség terén való előrelépés lehetőségeit, valamint mindenki érdekében azonosítják a kockázatokat és a megoldásokat. A cél az volt, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek annak a célkitűzésnek az elérése érdekében, hogy 2023 végéig valamennyi uniós információs rendszer teljes mértékben beágyazódjon az interoperabilitási keretbe. A tagállamok és a schengeni társult országok, valamint az érintett uniós ügynökségek (az eu-LISA, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség és az Europol) mellett a fórumon való részvételt a következő érdekelt felekre is kiterjesztették: az Európai Parlament és a Tanács, a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátora, az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az európai adatvédelmi biztos.

Az első fórumtalálkozóra 2019 márciusában került sor, miután az intézményközi megbeszélések során ideiglenes megállapodás született az Európai Parlament és a Tanács között. A fórum elismerte, hogy a határigazgatást, a migrációt és a biztonságot szolgáló uniós információs rendszerek új architektúrájának teljes körű végrehajtása azonnali prioritást élvez. Ennek támogatása érdekében a Bizottság eredménytáblát irányzott elő a hatékony nyomon követési és koordinációs intézkedések kialakítása céljából. A cél egy egyszerűsített megközelítés kialakítása volt a nemzeti koordinátorokkal együttműködve, akiknek biztosítaniuk kell, hogy valamennyi érdekelt fél teljes mértékben tájékozott legyen. Különös figyelmet kellett fordítani a pénzügyi és emberi erőforrások iránti igényekre, beleértve a végfelhasználók képzését is, hogy a végrehajtás az ütemterv szerint haladjon előre. Elismerték továbbá, hogy az eu-LISA igazgatótanácsa a különböző jogszabályok értelmében technikai koordinációs feladatokat lát el, és hogy a Bel- és Igazságügyi Tanácsnak rendszeresen napirendre kell tűznie a végrehajtás aktuális állását.

A 2019 novemberében tartott második fórumtalálkozón elismerték a rendszeres ülésezés jelentőségét, valamint azt, hogy az eredménytábla minden szereplő – a tagállamok, az uniós ügynökségek és a Bizottság – számára segítséget nyújt abban, hogy közösen folytassák a határigazgatást, a migrációt és a biztonságot szolgáló új informatikai architektúra kidolgozását és végrehajtását. A pénzügyi és emberi erőforrások iránti igényeket változatlanul kiemelt kérdésként azonosították. Ezért javasolták, hogy valamennyi érintett fél készítsen indikatív többéves erőforrásterveket. A Bizottság azt is javasolta, hogy hozzanak létre egy platformot az információk – többek között a bevált gyakorlatok – gyűjtése céljából, és azt mindenki számára tegyék könnyen elérhetővé az információcsere és az előrehaladás megkönnyítése érdekében. Szintén elismerték, hogy a végrehajtás előrehaladtával nagyobb hangsúlyt kell fektetni az operatív és gyakorlati végrehajtásra.

A harmadik fórumra – videokonferencia formájában – 2020 májusában került sor. A Bizottság a végrehajtás főbb követelményeit tartalmazó eredménytábla alapján összefoglaló értékelést adott az aktuális helyzetről:

- Az elmúlt év során előrelépés történt a végrehajtás terén, de továbbra is vannak kihívások. A tagállamoknak magas szintű politikai támogatást kell biztosítaniuk.
- A tagállamoknak le kell zárniuk a szükséges nemzeti jogszabályokra vonatkozó értékelési folyamatot, és az eredménynek megfelelően ki kell dolgozniuk azokat.

- Összességében megfelelő az irányítási intézkedések terén tett haladás.
- A tagállamoknak gyorsan fel kell mérniük erőforrásigényeiket és gondoskodniuk kell azok fedezéséről.

Az interoperabilitásról szóló rendeletek végrehajtásával párhuzamosan folyamatban van az önálló – meglévő és új – informatikai rendszerek kapcsolódó fejlesztése is. Az új átfogó architektúra kialakításával összefüggésben az interoperabilitásról szóló rendeletek végrehajtása szempontjából létfontosságú, hogy az önálló rendszerek is teljes mértékben működőképesek legyenek. Az önálló rendszerek terén tett előrelépést illetően a Bizottság aggodalmát fejezte ki a határregisztrációs rendszer fejlesztésével kapcsolatos eredmények miatt. Bár a tesztelési időszak a tervek szerint ez év végéig megkezdődik, a tagállamok a rendszer nemzeti szintű végrehajtására való felkészültség alacsony szintjét jelezték. Ez negatív hatással lehet a működésbe lépésre. Ennek fényében a tagállamoknak fel kell gyorsítaniuk a belső eljárásokat a szükséges emberi erőforrások mozgósítása érdekében, és ugyancsak fel kell gyorsítaniuk a tavaly esedékes közbeszerzési eljárást nemzeti rendszereiknek a központi határregisztrációs rendszerhez való kapcsolódás céljából történő kiigazítása érdekében.

A fórum alkalmat adott arra is, hogy néhány résztvevő hangot adjon a Covid19-válság miatt felmerült aggályainak, jelezve, hogy a világjárvány némi késedelmet okozhat, különösen a határregisztrációs rendszer működésének megkezdése tekintetében. Az uniós információs rendszerek, például a határregisztrációs rendszer fejlesztésére gyakorolt hatások valóban visszás hatással lehetnek az interoperabilitási elemek fejlesztésére. Ezek a hatások azonban nem lineárisak, ami azt jelenti, hogy míg egy informatikai rendszer működésbe lépésének egy hónapos késedelme az interoperabilitási elemek működésbe lépésének akár egy hónapos késedelmét is maga után vonhatja, az is lehetséges, hogy nem jelentkezne ilyen késleltető hatás.

Tekintettel a jelenlegi helyzetre, a Covid19-válság folyamatban lévő projektekre gyakorolt hatását illetően valamennyi érintett szereplő tekintetében továbbra is bizonyos fokú bizonytalanság áll fenn. A Bizottság az elkövetkező hónapokban együtt kíván működni az eu-LISA-val és a tagállamokkal annak érdekében, hogy a következő, 2020 őszére tervezett fórumon részletesen megvitathassák a válság lehetséges hatásait.

A beszámolási időszakban a Tanács elnökségei folyamatosan tanúbizonyságot tettek a végrehajtás iránti elkötelezettségükről, és egyesek saját szervezésű konferenciák révén igyekeztek megszólítani a szélesebb érintett közönséget. A Bizottság üdvözli az elnökségek ilyen jellegű kezdeményezéseit.

4. Képzési szükségletek

A fórum három ülésén folytatott megbeszélések során többször hangsúlyozták, hogy az interoperabilitás nem pusztán egy informatikai projekt, hanem sokkal több annál. A végfelhasználóknak – határőröknek, menekültügyi hatóságoknak, rendőröknek – pontosan tudniuk kell, hogyan férhetnek hozzá a rendelkezésükre álló információkhoz. Folyamatosan nyomatékosították, hogy szükség van az érintett személyzet képzésére. Ennek tudatában a Bizottság vállalta, hogy 2020 márciusában megszervezi a „*nagykövetek képzése*” elnevezésű rendezvényt azzal a céllal, hogy a felelős tagállami szervek számára olyan anyagokat

biztosítson, amelyek lehetővé teszik számukra a végfelhasználók tájékoztatását és útbaigazítását az interoperabilitási keret és az interoperabilitási elemek használatáról. A Covid19-válság miatt fizikai jelenléttel megvalósuló képzésre ugyan nem kerülhetett sor, de a Bizottság digitális formában rendelkezésre bocsátotta a képzési anyagokat.

5. Költségek és kockázatok

Az Európai Bizottság interoperabilitásról szóló két rendeletjavaslatához csatolt pénzügyi kimutatás 11 954 000 EUR-t különített el az interoperabilitás 2020. évi fejlesztésére. Amint az az eu-LISA interoperabilitásról szóló, 2020. júniusi második eredményjelentésében[4] szerepel, eddig 1 718 606 EUR-t fordítottak az interoperabilitást előkészítő tevékenységek támogatására.

A Belső Biztonsági Alap keretében nem különítettek el 2020-ra költségvetést a tagállamok számára kifejezetten az interoperabilitásra. A 2021–2027 közötti időszakra tervezett jövőbeli többéves pénzügyi keretben 136,3 millió EUR-t javasolnak a tagállamok számára a nemzeti rendszereikben az interoperabilitási elemek használata érdekében végrehajtott változtatások fedezésére. Ezek a pénzeszközök a tagállamok projektjeihez nyújtott támogatásnak minősülnek, nem a ténylegesen felmerült költségek visszatérítését jelentik. Ezért e költségvetések tekintetében nem ugyanolyan a kiegészítő finanszírozás iránti kérelmek teljesítésének a kockázata, mint a teljes egészében az Unió költségvetéséből finanszírozott uniós ügynökségek számára elkülönített költségvetések tekintetében.

Ami a túllépések kockázatát illeti, a Covid19-válság elkerülhetetlenül hatással lesz a határigazgatást, a migrációt és a biztonságot szolgáló uniós információs rendszerek új architektúrájának megvalósítására irányuló átfogó projekt egyes részeinek időtartamára. Ezt a hatást jelenleg a tervezett ütemterv alapján vizsgálják. A projekt időtartamának elhúzódása valószínűleg növelni fogja a költségeket. Mivel azonban az interoperabilitás fejlesztése csak most kezdődött meg, még van mozgástér a teljes ütemtervre és költségekre gyakorolt hatás enyhítésére. A jelentés közzétételének időpontjában az interoperabilitási projekt még az ütemterv szerint halad, és nem lépi túl az előzetes költségvetést.

6. Következtetés

Az interoperabilitásról szóló rendeletek maradéktalan végrehajtásának biztosítására vonatkozó, a tagállamok, a schengeni társult országok és az uniós ügynökségek által tett általános kötelezettségvállalás fényében a Bizottság továbbra is koordinálja és nyomon követi valamennyi érintett fél intézkedéseit annak érdekében, hogy 2023 végére teljes mértékben rendelkezésre álljanak az új és korszerűsített informatikai rendszerek és az interoperabilitási elemek.

A fentieknek megfelelően az interoperabilitásról szóló rendeletek végrehajtásával kapcsolatos munka eddig jó úton halad. Az interoperabilitási keret végrehajtása azonban megköveteli, hogy az összes szereplő együtt haladjon előre valamennyi uniós információs rendszer és interoperabilitási elem tekintetében. A Covid19-válságból eredő esetleges késedelmeket – különösen a határregisztrációs rendszer fejlesztését illetően – figyelemmel kell kísérni, és a Bizottság minden érintett féllel együtt fog működni annak érdekében, hogy a lehető legegyértelműbb forgatókönyv álljon rendelkezésre az esetlegesen felmerülő késedelmekre

[4] Jelentés az interoperabilitás fejlesztéséről (2020-148).

vonatkozóan, és hogy a végrehajtási ütemterv betartása érdekében az ilyen késedelmek a lehető legcsekélyebb mértékűek maradjanak. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy a tagállamokkal és az uniós ügynökségekkel együtt minden tőle telhetőt megtegyen annak biztosítása érdekében, hogy a Covid19-válság a lehető legkisebb mértékben befolyásolja a teljes körű végrehajtás céldátumát, és hogy a tervezett összköltségek ne lépjék túl a pénzügyi kimutatásban szereplő becsült költségvetést.