ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.8.2020 г.
COM(2020) 428 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

1. Въведение

На 11 юни 2019 г. влязоха в сила регламентите за оперативната 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 заедно по по-интелигентен и по-ефикасен начин. Оперативната съвместимост между информационните системи на ЕС беше създадена с цел да се подобри ефективността и ефикасността на проверките по външните граници, да се допринесе за предотвратяването на незаконната имиграция и да се допринесе за постигането на високо равнище на сигурност в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие на Съюза. Тя 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 и други тежки престъпления, както и да се улесни установяването на самоличността на неизвестни лица.

Преди приемането на регламентите през април 2016 г. Комисията представи съобщение „*По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността*“[2]. В него се очертават възможните начини за подобряване на работата на информационните системи на ЕС с цел подобряване на управлението на границите и вътрешната сигурност. В своята резолюция от 6 юли 2016 г. Европейският парламент призова за предложения за подобряване и развитие на съществуващите информационни системи на ЕС, преодоляване на липсата на информация и постигане на оперативна съвместимост, както и предложения за задължителен обмен на информация на равнището на ЕС, придружени от необходимите гаранции за защита на данните. В своите заключения от 15 декември 2016 г. Европейският съвет призова към продължаването на работата по предоставяне на оперативна съвместимост на информационните системи и базите данни на ЕС.

Беше създадена оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС, за да могат тези системи и техните данни да се допълват взаимно, като същевременно се зачитат основните права на физическите лица, по-специално правото на защита на личните данни.

Към момента на приемане на регламентите за оперативна съвместимост функционираха три информационни системи на ЕС: Шенгенската информационна система (ШИС), Визовата информационна система (ВИС) и системата Евродак. Освен това в момента са в процес на разработване три други системи: системата за влизане/излизане (СВИ), Европейската система за информация за пътуванията и

---

[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;
Регламент (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година 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.

[2] COM/2016/0205 final.

разрешаването им (ETIAS) и централизирана система за установяване на държавите членки, разполагащи с информация за присъди срещу граждани на трети държави и лица без гражданство (система ECRIS-TCN).

В регламентите за оперативната съвместимост се определят разпоредби относно мониторинга и оценката, извършвани от Комисията и по-специално от eu-LISA, за техническото развитие. През декември 2019 г. eu-LISA представи своя първи доклад[3].

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 за актуалното състояние на подготовката за пълното прилагане на регламентите. Докладът следва да включва подробна информация относно направените разходи и информация за всички рискове, които могат да окажат въздействие върху общите разходи, както е предвидено в регламентите за оперативна съвместимост. Подобни доклади се представят от Комисията всяка година до момента, в който датите на начало на функциониране 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.

2. Прилагане на законодателството

В регламентите за оперативната съвместимост се предвижда, че следва да се приеме законодателство за прилагане с цел допълване и прилагане на някои подробни технически аспекти на регламентите. Някои от тези актове са необходими, за да се даде възможност на eu-LISA да започне проектирането и разработката на компонентите в контекста на цялостната системна архитектура, 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 външните изпълнители. Този мандат трябва да се основава на ясни и пълни технически спецификации, съдържащи се в необходимите тръжни процедури. Необходими са други актове за определяне на технически правила за улесняване на операцията на място от съответните органи, например чрез използване на стандартни формуляри и установяване на процедури за сътрудничество за справяне с инциденти, свързани със сигурността.

След влизането в сила на регламентите Комисията започна да подготвя първия набор от мерки за изпълнение (четири акта за изпълнение и два делегирани акта), необходими в самото начало на процеса на проектиране и разработване.

За актовете за изпълнение беше създаден комитет съгласно член 74 от Регламент (ЕС) 2019/817 и член 70 от Регламент (ЕС) 2019/818.

За изготвянето на необходимите делегирани актове беше създадена експертна група в съответствие с член 73 от Регламент (ЕС) 2019/817 и член 69 от Регламент (ЕС) 2019/818.

[3] Доклад относно развитието на оперативната съвместимост (2019-307).

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

В съответствие със *Съвместната декларация относно законодателните приоритети на ЕС за периода 2018—2019 г.* регламентите за оперативната съвместимост бяха определени като приоритетни. Освен приоритета, установен по време на законодателния процес, е необходимо да се признае значението на прилагането на регламентите. За да се постигне пълно изпълнение държавите членки, агенциите на Съюза и Комисията трябва 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.

Във връзка с това Комисията започна поредица от срещи на форума, за да събере всички участващи партньори, за да обсъдят как да се постигне напредък в подготовката и готовността, както и да се определят рисковете и набележат решения в интерес на всички. Целта беше да се вземат всички необходими мерки за постигане на целта до края на 2023 г. всички информационни системи на ЕС да бъдат изцяло приведени в съответствие с рамката за оперативна съвместимост. Освен държавите членки и асоциираните към Шенген държави и съответните агенции на Съюза (eu-LISA, Европейската агенция за гранична и брегова охрана и Европол) участието във форума беше разширено, така че да обхване и други заинтересовани страни: Европейския парламент и Съвета, координаторът 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 Европейският надзорен орган по защита на данните.

Първият форум беше проведен през март 2019 г., след като Европейският парламент и Съветът постигнаха предварително споразумение по време на междуинституционалните обсъждания. Форумът призна целта за цялостно прилагане на новата структура на информационните системи на ЕС в областта на границите, миграцията и сигурността за неотложен приоритет. В подкрепа на това Комисията е предвидила табло с показатели с оглед на създаването на ефективни механизми за мониторинг и координация. Целта беше да се възприеме гъвкав подход, който да работи с националните координатори, които следва да гарантират, че всички заинтересовани страни разполагат с необходимата информация. Необходимо бе да се обърне специално внимание на финансовите нужди и нуждите от човешки ресурси, включително обучението на крайните потребители, така че изпълнението да бъде в съответствие с графика. Също така беше признато, че управителният съвет на eu-LISA е отговорен за техническото координиране съгласно различните законодателни актове, както и че Съветът по правосъдие и вътрешни работи следва редовно да включва в дневния си ред актуалното състояние на изпълнението.

През ноември 2019 г. вторият форум призна значението на редовните срещи и на таблото с показатели като средство за подпомагане на всички — държавите членки, агенциите на Съюза и Комисията — да продължат да напредват заедно в разработването и прилагането на новата информационна архитектура за границите, миграцията и сигурността. Нуждите от финансови и човешки ресурси продължават да бъдат определяни като основен проблем. Поради това беше предложено всички участващи страни да изготвят индикативни многогодишни планове за ресурсите.

Комисията предложи също така да разработи платформа за събиране на информация, включително относно най-добрите практики, и да я направи достъпна за всички, за да се улесни обмена и напредъка. Беше отчетено също така, че с напредването на изпълнението ще трябва да се обърне по-голямо внимание на оперативното и практическото изпълнение.

През май 2020 г. се проведе трети форум — чрез видеоконферентна връзка. Комисията представи своята оценка на цялостното актуално състояние въз основа на табло с показатели, отчитащи основните изисквания по отношение на изпълнението:

- През изминалата година изпълнението напредна, но продължават да съществуват предизвикателства. Държавите членки следва да осигурят политическа подкрепа на високо равнище.
- Държавите членки следва да финализират своята оценка на необходимото национално законодателство и да го подготвят по съответния начин.
- Като цяло беше отбелязан добър напредък по отношение на правилата за управление.
- Държавите членки следва бързо да преценят нуждите си от ресурси и да ги обезпечат.

Успоредно с прилагането на регламентите за оперативна съвместимост също така продължават да се разработват и усъвършенстват индивидуални нови и вече съществуващи ИТ системи. Тъй като новата цялостна архитектура е разработена, от съществено значение за прилагането на регламентите за оперативна съвместимост е всички отделни системи да функционират в пълна степен. Що се отнася до напредъка по отношение на отделните системи, Комисията изрази загриженост относно резултатите по отношение на разработването на Системата за влизане/излизане. Въпреки че периодът на изпитване е планиран да започне до края на тази година, държавите членки показаха ниска степен на готовност за прилагане на системата на национално равнище. Това би могло да има отрицателно въздействие върху започването на дейността ѝ. С оглед на това държавите членки следва да ускорят вътрешните процедури за мобилизиране на необходимите човешки ресурси, както и предвидения за миналата година процес на възлагане на обществени поръчки за адаптирането на националните им системи с оглед на свързването към централната Система за влизане/излизане.

Форумът беше също повод да се изрази загриженост по повод на кризата, предизвикана от Covid-19, като бе посочено, че поради тази причина може да се стигне до известно забавяне, особено по отношение на стартирането на работата на Системата за влизане/излизане. Въздействието върху разработването на информационните системи на ЕС, като например Системата за влизане/излизане, може да има последици за разработването на компонентите за оперативна съвместимост. Това въздействие обаче не е линейно, което означава, че дори едно едномесечно забавяне на началото на функциониране на една информационна система да би трябвало потенциално да доведе до подобно едномесечно забавяне на пускането в експлоатация на компонентите за оперативна съвместимост, възможно е също така това забавяне да не причини по-късен старт на компонентите за оперативна съвместимост.

Като се има предвид настоящото положение, все още съществува известна степен на несигурност за всички участници, що се отнася до въздействието на кризата, предизвикана от Covid-19, върху текущите проекти. През следващите месеци Комисията възнамерява да влезе в контакт с eu-LISA и държавите членки, за да проведе задълбочено обсъждане на възможните последици от кризата на следващия форум, предвиден за есента на 2020 г.

По време на отчетния период председателствата на Съвета продължиха да демонстрират своята ангажираност към прилагането, като някои от тях проведоха свои собствени конференции, за да достигнат до по-широка аудитория. Комисията приветства тези инициативи на председателствата.

4. Потребности от обучение

По време на обсъжданията на трите срещи на форума беше многократно изтъквано, че оперативната съвместимост представлява повече от един проект в областта на информационните технологии. Крайните потребители — граничните служители, органите в областта на убежището, полицейските служители — ще трябва да знаят точно как да получат достъп до информацията, която е налична. Въпросът за обучението на съответния персонал постоянно се повдига като необходимост. В резултат на тази информация през март 2020 г. Комисията организира мероприятие *„Обучение на посланиците“* с цел да предостави материали на отговорните структури на държавите членки, които да им дадат възможност да информират и инструктират крайните потребители за използването на рамката за оперативна съвместимост и нейните компоненти. Въпреки че физическото обучение не може да се проведе поради кризата, причинена от Covid-19, Комисията предостави материал за обучение в цифров формат.

5. Разходи и рискове

В законодателната финансова обосновка, приложена към предложенията на Европейската комисия за двата регламента за оперативната съвместимост, за 2020 г. беше заделена сума от 11 954 000 EUR за разработването на оперативната съвместимост. Както се посочва във 2-рия доклад за напредъка на оперативната съвместимост[4] на eu-LISA от юни 2020 г., досега е била използвана сума от 1 718 606 EUR в подкрепа на дейностите по изготвяне на оперативната съвместимост.

В рамките на фонд „Вътрешна сигурност“ за 2020 г. за държавите членки не се предоставя бюджет, специално предназначен за оперативна съвместимост. По бъдещата многогодишна финансова рамка, предвидена за периода 2021—2027 г., се предлагат 136,3 милиона евро за покриване на промените в националните системи на държавите членки с цел използване на компонентите за оперативна съвместимост. Тези средства са разпределени средства за подпомагане на държавите членки в техните проекти и не представляват възстановяване на действително направени разходи. Поради това тези средства не са изправени пред същия риск да трябва да отговарят на изискванията за допълнително финансиране като средствата, предоставени на агенциите на Съюза, които се финансират изцяло от бюджета на Съюза.

[4] Доклад относно развитието на оперативната съвместимост (2020-148).

Що се отнася до рисковете от преразход, кризата, причинена от Covid-19, неизбежно ще окаже въздействие върху продължителността на някои отделни части от цялостния проект за прилагане на новата архитектура на информационните системи на ЕС в областта на границите, миграцията и сигурността. Това въздействие се оценява в момента от гледна точка на планирания график. Удължаването на срока на проекта е вероятно да доведе до увеличаване на разходите. Тъй като обаче разработването на оперативната съвместимост започна едва сега, все още има възможност за маневриране, за да се смекчат последиците за цялостния график и разходи. Към момента на публикуване на доклада проектът за оперативна съвместимост все още е в график и в рамките на своята първоначална бюджетна прогноза.

6. Заключение

Като има предвид общия ангажимент на всички държави членки, асоциираните към Шенген държави и агенциите на Съюза да гарантират пълното прилагане на регламентите за оперативна съвместимост, Комисията продължава да координира и наблюдава действията на всички участници с цел до края на 2023 г. да има пълна наличност на новите и модернизираните информационни системи и компонентите за оперативна съвместимост.

Както е отбелязано по-горе, за момента работата по прилагането на регламентите за оперативна съвместимост досега протича по график. Въпреки това прилагането на рамката за оперативна съвместимост изисква всички участници да постигнат напредък по всички информационни системи и компоненти за оперативна съвместимост на ЕС. Възможността за закъснения, произтичащи от кризата, предизвикана от Covid-19, особено по отношение на разработването на Системата за влизане/излизане, ще трябва да бъде наблюдавана и Комисията ще влезе в контакт с всички заинтересовани страни, за да получи възможно най-ясен сценарий на евентуалните забавяния, които биха могли да възникнат, и да сведе тези забавяния до минимум, за да се спази графикът за изпълнение. Комисията се ангажира да направи всичко възможно заедно с държавите членки и агенциите на Съюза, за да гарантира, че всяко въздействие, произтичащо от кризата Covid-19, върху целевата дата за пълно прилагане, е възможно най-ограничено и че предвидените общи разходи остават в рамките на прогнозния бюджет, посочен в законодателната финансова обосновка.