EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 21.8.2020
COM(2020) 428 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

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

1. Uvod

Uredbi o interoperabilnosti[1] sta začeli veljati 11. junija 2019. Namen uredb je nadgraditi informacijske sisteme EU za varnost ter upravljanje meja in migracij ter zagotoviti njihovo pametnejše in učinkovitejše povezovanje. Interoperabilnost med informacijskimi sistemi EU je bila vzpostavljena, da bi se izboljšali učinkovitost in uspešnost kontrol na zunanjih mejah ter prispevalo k preprečevanju nezakonitega priseljevanja in k visoki ravni varnosti na območju svobode, varnosti in pravice v Uniji. Njen cilj je tudi izboljšati izvajanje skupne vizumske politike, pomagati pri obravnavi prošenj za mednarodno zaščito, prispevati k preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju terorističnih kaznivih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj ter olajšati identifikacijo neznanih oseb.

Komisija je pred sprejetjem uredb aprila 2016 predstavila sporočilo z naslovom „Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost“[2]. To sporočilo je opisalo možnosti, kako bi lahko informacijski sistemi v EU z boljšim delovanjem utrdili upravljanje meja in notranjo varnost. Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 6. julija 2016 pozval k predlogom za izboljšanje in razvoj obstoječih informacijskih sistemov EU, zapolnitev informacijskih vrzeli in premik k njihovi interoperabilnosti ter predlogom za obvezno izmenjavo informacij na ravni EU, ki naj jih spremljajo nujna varovala za varstvo podatkov. Evropski svet je v svojih sklepih z dne 15. decembra 2016 pozval k nadaljnjemu napredku glede interoperabilnosti informacijskih sistemov in podatkovnih zbirk EU.

Interoperabilnost med informacijskimi sistemi EU je bila vzpostavljena, da bi se ti sistemi in njihovi podatki dopolnjevali ob spoštovanju temeljnih pravic posameznikov, zlasti pravice do varstva osebnih podatkov.

Ob sprejetju uredb o interoperabilnosti so delovali trije informacijski sistemi EU: schengenski informacijski sistem (SIS), vizumski informacijski sistem (VIS) in sistem Eurodac. Poleg tega so trenutno v razvojni fazi še trije drugi sistemi: sistem vstopa/izstopa (SVI), Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) ter centralizirani sistem za določitev držav članic, ki imajo informacije o obsodbah državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva (sistem ECRIS-TCN).

Uredbi o interoperabilnosti vsebujeta določbe o spremljanju in ocenjevanju s strani Komisije in zlasti agencije eu-LISA na področju tehničnega razvoja. Agencija eu-LISA je prvo poročilo predložila decembra 2019[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

[1] Uredba (EU) 2019/817 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju meja in vizumov ter spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 in (EU) 2018/1861 Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2004/512/ES in Sklepa Sveta 2008/633/PNZ;
Uredba (EU) 2019/818 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja, azila ter migracij in spremembi uredb (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ter (EU) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

[3] Poročilo o razvoju interoperabilnosti (2019-307).

poročilo vsebovati podrobne informacije o nastalih stroških in o morebitnih tveganjih, ki bi lahko vplivala na skupne stroške. Komisija mora podobna poročila predložiti vsako leto, dokler se ne določijo datumi začetka delovanja sestavnih delov interoperabilnosti, in sicer z izvedbenima aktoma Komisije iz člena 72 Uredbe (EU) 2019/817 in člena 68 Uredbe (EU) 2019/818.

2. Izvedbena zakonodaja

Uredbi o interoperabilnosti določata, da bi bilo treba za dopolnitev in izvajanje nekaterih podrobnih tehničnih vidikov uredb sprejeti izvedbeno zakonodajo. Nekateri od teh aktov so potrebni, da se 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. Takšna pooblastila morajo temeljiti na jasnih in popolnih tehničnih specifikacijah, ki se določijo v potrebnih razpisih za zbiranje ponudb. 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 ob začetku veljavnosti uredb začela pripravljati prvi sklop izvedbenih ukrepov (štiri izvedbene akte in dva delegirana akta), ki so potrebni na samem začetku zasnove in razvoja.

Za izvedbene akte je bil ustanovljen odbor v skladu s členom 74 Uredbe (EU) 2019/817 in členom 70 Uredbe (EU) 2019/818.

Za pripravo potrebnih delegiranih aktov je bila ustanovljena skupina strokovnjakov v skladu s členom 73 Uredbe (EU) 2019/817 in členom 69 Uredbe (EU) 2019/818.

3. Spremljanje izvajanja s strani držav članic in agencij Unije

Uredbi o interoperabilnosti sta bili v *skupni izjavi o zakonodajnih prednostnih nalogah EU za obdobje 2018–2019* opredeljeni kot pomembni prednostni nalogi. Poleg prednostne narave, opredeljene v zakonodajnem postopku, je bilo treba priznati pomen izvajanja uredb. Za zagotovitev celovitega izvajanja morajo države članice, agencije Unije in Komisija napredovati skupaj, da se prepreči, da bi neukrepanje katere koli od njih povzročilo zamudo pri začetku delovanja za vse.

Na podlagi teh razmislekov je Komisija začela vrsto srečanj v okviru foruma, da bi se vsi udeleženi partnerji sestali in razpravljali o tem, kako pospešiti priprave in izboljšati pripravljenost ter opredeliti tveganja in rešitve v interesu vseh. Cilj je bil sprejeti vse ukrepe, ki so potrebni za dosego cilja, da bi bili do konca leta 2023 vsi informacijski sistemi EU v celoti usklajeni z okvirom interoperabilnosti. Poleg držav članic in pridruženih schengenskih držav ter ustreznih agencij Unije (eu-LISA, Evropska agencija za mejno in obalno stražo in Europol) je bilo sodelovanje na forumu razširjeno tudi na druge deležnike: Evropski parlament in Svet, koordinatorja EU za boj proti terorizmu, Agencijo Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, Evropski azilni podporni urad, Agencijo EU za temeljne pravice in Evropskega nadzornika za varstvo podatkov.

Prvi forum je bil organiziran marca 2019 po sprejetju začasnega dogovora med Evropskim parlamentom in Svetom med medinstitucionalnimi razpravami. Forum je potrdil, da se je treba takoj osredotočiti na celovito izvajanje nove arhitekture za informacijske sisteme EU za meje, migracije in varnost. Temu v podporo je Komisija predvidela pregled stanja, da bi vzpostavila učinkovite ureditve spremljanja in usklajevanja. Njen namen je bil sprejeti manj strog pristop v sodelovanju z nacionalnimi koordinatorji, ki bi morali zagotoviti, da so vsi deležniki v celoti informirani. Posebno pozornost je bilo treba nameniti potrebam na področju finančnih in človeških virov, vključno z usposabljanjem končnih uporabnikov, da bi bilo izvajanje v skladu s časovnim načrtom. Forum je potrdil tudi, da je upravni odbor agencije eu-LISA odgovoren za tehnično usklajevanje v skladu z različnimi zakonodajnimi akti ter da bi moral Svet za pravosodje in notranje zadeve v okviru svoje agende redno obravnavati stanje na področju izvajanja.

Drugi forum je novembra 2019 potrdil pomen rednega sestajanja in pregleda stanja kot orodja, ki je v pomoč vsem, državam članicam, agencijam Unije in Komisiji, da še naprej skupaj napredujejo pri razvoju in izvajanju nove informacijske arhitekture za meje, migracije in varnost. Potrebe na področju finančnih in človeških virov je treba še naprej obravnavati kot zelo pomembno vprašanje. Zato je bilo predlagano, da bi morale vse udeležene strani pripraviti okvirne večletne načrte za vire. Komisija je predlagala tudi razvoj platforme za zbiranje informacij, vključno z informacijami o dobrih praksah, ki bi bila zlahka dostopna vsem, da se olajša izmenjava informacij in omogoči napredek. Prav tako je bilo priznano, da bi bilo treba pri nadaljnjem izvajanju več pozornosti nameniti operativnemu in praktičnemu izvajanju.

Tretji forum je potekal maja 2020 prek videokonference. Komisija je podala svojo oceno splošnega stanja na podlagi pregleda stanja, ki zajema glavne zahteve glede izvajanja:

- Izvajanje je v zadnjem letu napredovalo, vendar izzivi ostajajo. Države članice bi morale zagotoviti politično podporo na visoki ravni.
- Države članice bi morale dokončati oceno potrebne nacionalne zakonodaje in jo ustrezno pripraviti.
- Na splošno je bil dosežen dober napredek pri ureditvah upravljanja.
- Države članice bi morale hitro oceniti svoje potrebe po virih in jih zagotoviti.

Vzporedno z izvajanjem uredb o interoperabilnosti poteka tudi s tem povezan razvoj posameznih sistemov IT, tako obstoječih kot tudi novih. Ko bo razvita nova splošna arhitektura, bo za izvajanje uredb o interoperabilnosti ključnega pomena, da bodo tudi vsi posamezni sistemi v celoti delovali. Kar zadeva napredek posameznih sistemov, je Komisija izrazila zaskrbljenost nad rezultati razvoja sistema vstopa/izstopa. Čeprav naj bi se obdobje testiranja začelo do konca tega leta, je po navedbah držav članic raven pripravljenosti za izvajanje sistema na nacionalni ravni nizka. To bi lahko negativno vplivalo na začetek delovanja tega sistema. Zato bi morale države članice pospešiti notranje postopke za mobilizacijo potrebnih človeških virov in postopek javnega naročanja, predviden lansko leto, da bi prilagodile svoje nacionalne sisteme in omogočile povezavo z osrednjim sistemom vstopa/izstopa.

Forum je bil tudi priložnost za nekatere, da izrazijo svoje pomisleke zaradi krize zaradi COVID-19, pri čemer so poudarili, da bi to lahko privedlo do določenih zamud, zlasti glede začetka delovanja sistema vstopa/izstopa. Učinki na razvoj informacijskih sistemov EU, kot je sistem vstopa/izstopa, lahko dejansko vplivajo na razvoj sestavnih delov interoperabilnosti. Vendar taki učinki niso linearni, kar pomeni, da čeprav bi morala potencialno enomesečna zamuda pri začetku delovanja enega informacijskega sistema pomeniti zamudo do enega meseca za začetek delovanja sestavnih delov interoperabilnosti, je mogoče tudi, da takšna zamuda ne bi upočasnila njihovega začetka delovanja.

Glede na trenutne razmere še vedno ostaja določena stopnja negotovosti za vse udeležene strani, kar zadeva vpliv krize zaradi COVID-19 na tekoče projekte. Komisija namerava v prihodnjih mesecih opraviti pogovore z agencijo eu-LISA in državami članicami, da bi lahko na naslednjem forumu, ki je načrtovan v jeseni 2020, organizirala podrobno razpravo o možnih učinkih krize.

V obdobju poročanja so predsedstva Sveta še naprej izkazovala svojo zavezanost izvajanju, pri čemer so nekatera organizirala lastne konference, da bi dosegla širše zadevno občinstvo. Komisija pozdravlja takšne pobude predsedstev.

4. Potrebe po usposabljanju

Med razpravami na treh srečanjih foruma je bilo večkrat poudarjeno, da je interoperabilnost več kot zgolj projekt informacijske tehnologije. Končni uporabniki – mejni policisti, organi za presojo, policisti – bodo morali natančno vedeti, kako dostopati do informacij, ki so jim na voljo. Stalno se je poudarjalo, da je treba zadevno osebje usposabljati. Komisijo je ta ozaveščenost spodbudila, da se je zavezala k organizaciji dogodka *Usposabljanje ambasadorjev* („Train the Ambassadors“) marca 2020, da bi zagotovila gradivo odgovornim subjektom držav članic, ki bi jim omogočilo obveščanje in dajanje navodil končnim uporabnikom glede uporabe okvira in sestavnih delov interoperabilnosti. Čeprav se fizični izobraževalni dogodek zaradi krize zaradi COVID-19 ni mogel izvesti, je Komisija gradivo za usposabljanje dala na voljo v digitalni obliki.

5. Stroški in tveganja

V oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki je priložena predlogoma Evropske komisije za obe uredbi o interoperabilnosti, je za razvoj interoperabilnosti v letu 2020 rezerviran znesek v višini 11 954 000 EUR. Kot je navedeno v drugem poročilu o razvoju interoperabilnosti[4], ki ga je junija 2020 objavila agencija eu-LISA, je bil v podporo pripravljalnim dejavnostim za interoperabilnost do zdaj porabljen znesek v višini 1 718 606 EUR.

Državam članicam v letu 2020 v okviru Sklada za notranjo varnost ni dodeljenih posebnih proračunskih sredstev za interoperabilnost. V prihodnjem večletnem finančnem okviru, ki naj bi zajemal obdobje 2021–2027, se za države članice predlaga 136,3 milijona EUR za kritje sprememb v njihovih nacionalnih sistemih, da bi se uporabili sestavni deli interoperabilnosti. Ta sredstva pomenijo dodelitev v podporo državam članicam pri njihovih projektih in niso povračilo dejansko nastalih stroškov. Zato za te proračune ne obstajajo enaka tveganja, da bi

[4] Poročilo o razvoju interoperabilnosti (2020-148).

morali izpolnjevati zahteve za dodatno financiranje, kot za tiste, ki so dodeljeni agencijam Unije, ki se v celoti financirajo iz proračuna Unije.

Kar zadeva tveganja prekoračitev, bo kriza zaradi COVID-19 neizogibno vplivala na trajanje nekaterih posameznih delov celotnega projekta izvajanja nove arhitekture za informacijske sisteme EU za meje, migracije in varnost. Trenutno se preučuje, kako bo to vplivalo na načrtovani časovni razpored. Daljše obdobje izvajanja projekta bo verjetno pomenilo večje stroške. Ker pa se je razvoj interoperabilnosti šele začel, je še vedno dovolj manevrskega prostora za ublažitev učinka krize na splošni časovni načrt in stroške. V času objave poročila projekt interoperabilnosti še vedno poteka v skladu s časovnim načrtom in začetno oceno njegovega proračuna.

6. Zaključek

Komisija glede na splošno zavezo vseh držav članic, pridruženih schengenskih držav in agencij Unije za zagotavljanje celovitega izvajanja uredb o interoperabilnosti še naprej usklajuje in spremlja ukrepe vseh udeleženih strani, da bi do konca leta 2023 zagotovila popolno razpoložljivost novih in nadgrajenih sistemov IT in sestavnih delov interoperabilnosti.

Kot je navedeno zgoraj, delo v zvezi z izvajanjem uredb o interoperabilnosti doslej dobro napreduje. Vendar izvajanje okvira interoperabilnosti od vseh udeleženih strani zahteva, da skupaj napredujejo pri vseh informacijskih sistemih EU in sestavnih delih interoperabilnosti. Morebitne zamude zaradi krize zaradi COVID-19, zlasti pri razvoju sistema vstopa/izstopa, bo treba nadzorovati, Komisija pa bo opravila pogovore z vsemi zadevnimi stranmi, da bi zagotovila čim jasnejši možni scenarij morebitnih zamud, ki bi lahko nastale, in jih čim bolj omejila, da bi se upošteval časovni okvir izvajanja. Komisija se je zavezala, da bo skupaj z državami članicami in agencijami Unije storila vse, kar je v njeni moči, da bi zagotovila, da bo kakršen koli učinek, ki izhaja iz krize zaradi COVID-19, na ciljni datum za celovito izvajanje čim bolj omejen in da bodo skupni predvideni stroški ostali znotraj ocene proračuna, ki je določena v oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga.