KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.8.2020 r.
COM(2020) 428 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

o stanie przygotowań do pełnego wdrożenia rozporządzeń w sprawie interoperacyjności zgodnie z art. 78 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2019/817 i art. 74 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2019/818

1. Wprowadzenie

W dniu 11 czerwca 2019 r. weszły w życie rozporządzenia w sprawie interoperacyjności[1]. Rozporządzenia opracowano, aby zaktualizować systemy informacyjne UE w dziedzinach bezpieczeństwa oraz zarządzania granicami i migracją oraz sprawić, by współdziałały w sposób bardziej inteligentny i sprawniejszy. Interoperacyjność systemów informacyjnych UE wprowadzono w celu poprawy skuteczności i wydajności kontroli granicznych na granicach zewnętrznych, przyczynienia się do zapobiegania nielegalnej imigracji oraz zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Ma ona również na celu poprawę wdrażania wspólnej polityki wizowej, pomoc w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, przyczynianie się do zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i prowadzenia w ich sprawie postępowań przygotowawczych oraz ułatwianie identyfikacji nieznanych osób.

Przed przyjęciem omawianych rozporządzeń Komisja przedstawiła w kwietniu 2016 r. komunikat *Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa*[2]. Nakreślono tym samym możliwe sposoby usprawnienia funkcjonowania systemów informacyjnych UE, aby przyczynić się do poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. W rezolucji z dnia 6 lipca 2016 r. Parlament Europejski wezwał do przedstawienia wniosków dotyczących poprawy i dalszego rozwoju istniejących unijnych systemów informacyjnych, zmniejszania luk informacyjnych oraz dążenia do osiągnięcia interoperacyjności, a także wniosków dotyczących obowiązkowej wymiany informacji na szczeblu UE, wraz z niezbędnymi gwarancjami ochrony danych. W konkluzjach z dnia 15 grudnia 2016 r. Rada Europejska zaapelowała o kontynuowanie prac nad osiągnięciem interoperacyjności systemów informacyjnych i baz danych UE.

Interoperacyjność systemów informacyjnych UE ustanowiono, aby te systemy i zawarte w nich dane mogły się wzajemnie uzupełniać przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych obywateli, zwłaszcza prawa do ochrony danych osobowych.

W momencie przyjęcia rozporządzeń w sprawie interoperacyjności funkcjonowały trzy systemy informacyjne UE: System Informacyjny Schengen (SIS), wizowy system informacyjny (VIS) i system Eurodac. Oprócz powyższych obecnie w fazie opracowywania są trzy inne systemy: system wjazdu/wyjazdu (EES), europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz scentralizowany system identyfikacji państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (system ECRIS-TCN).

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

W rozporządzeniach w sprawie interoperacyjności ustanowiono przepisy dotyczące monitorowania i oceny przez Komisję i w szczególności przez eu-LISA w zakresie rozwoju technicznego. eu-LISA przedstawiła pierwsze sprawozdanie w grudniu 2019 r.[3]

Jak przewidziano w art. 78 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2019/817 i art. 74 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2019/818, Komisja ma obowiązek przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania o stanie przygotowań do pełnego wdrożenia tych rozporządzeń. Sprawozdanie powinno zawierać szczegółowe informacje o poniesionych kosztach oraz informacje dotyczące rodzajów ryzyka, które mogą mieć wpływ na ogólne koszty, jak określono w rozporządzeniach w sprawie interoperacyjności. Komisja ma składać podobne sprawozdania co roku do czasu wyznaczenia dat uruchomienia elementów interoperacyjności w drodze aktów wykonawczych Komisji, o których mowa w art. 72 rozporządzenia (UE) 2019/817 i art. 68 rozporządzenia (UE) 2019/818.

2. Akty wykonawcze

Rozporządzenia w sprawie interoperacyjności stanowią, że aby uzupełnić i wdrożyć pewne szczegółowe aspekty techniczne tych rozporządzeń, należy przyjąć akty wykonawcze. Niektóre z tych aktów są niezbędne, aby umożliwić pełne rozpoczęcie przez eu-LISA procesu projektowania i opracowywania elementów w kontekście całej architektury systemów, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że wymaga to określenia specyfikacji technicznych i przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia, aby móc podjąć współpracę z wykonawcami. Tego rodzaju specyfikację istotnych warunków zamówienia należy oprzeć na jasnej i kompletnej specyfikacji technicznej określonej w niezbędnych zaproszeniach do składania ofert. Inne akty są konieczne do określenia zasad technicznych, aby ułatwić stosownym organom funkcjonowanie na miejscu, na przykład poprzez wykorzystanie standardowych formularzy i ustanowienie procedur współpracy w celu rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem.

Po wejściu w życie rozporządzeń Komisja rozpoczęła przygotowanie pierwszego zestawu środków wykonawczych (czterech aktów wykonawczych i dwóch aktów delegowanych), które są konieczne na początkowym etapie procesu projektowania i opracowywania.

W odniesieniu do aktów wykonawczych ustanowiono komitet na podstawie art. 74 rozporządzenia (UE) 2019/817 i art. 70 rozporządzenia (UE) 2019/818.

Jeżeli chodzi o przygotowanie niezbędnych aktów delegowanych, ustanowiono grupę ekspertów zgodnie z art. 73 rozporządzenia (UE) 2019/817 i art. 69 rozporządzenia (UE) 2019/818.

3. Monitorowanie wdrażania przez państwa członkowskie i agencje Unii

Rozporządzeniom w sprawie interoperacyjności nadano priorytet w ramach *Wspólnej deklaracji w sprawie priorytetów legislacyjnych UE na lata 2018–19*. Oprócz priorytetu nadanego w toku procesu legislacyjnego należało uznać także znaczenie wdrożenia

[3] Sprawozdanie z rozwoju elementów interoperacyjności (2019-307).

omawianych rozporządzeń. W celu osiągnięcia pełnego wdrożenia państwa członkowskie, agencje Unii oraz Komisja muszą działać wspólnie, aby uniknąć sytuacji, w której brak działania ze strony którejkolwiek z tych stron doprowadzi do opóźnienia w rozpoczęciu funkcjonowania systemów dla wszystkich.

Mając to na względzie, Komisja rozpoczęła serię posiedzeń forum, aby zgromadzić wszystkich zaangażowanych partnerów w celu omówienia, w jaki sposób poczynić odpowiednie przygotowania i zwiększyć gotowość oraz zidentyfikować rodzaje ryzyka i rozwiązania z korzyścią dla wszystkich stron. Służy to zastosowaniu wszystkich środków, które są niezbędne, by osiągnąć cel pełnego dostosowania wszystkich systemów informacyjnych UE do ram interoperacyjności do końca 2023 r. Oprócz państw członkowskich i państw stowarzyszonych w ramach Schengen oraz właściwych agencji Unii (eu-LISA, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Europol), udział w forum rozszerzono również na inne zainteresowane strony: Parlament Europejski i Radę, Koordynatora UE ds. Zwalczania Terroryzmu, Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

Pierwsze forum odbyło się w marcu 2019 r., po tym jak Parlament Europejski i Rada osiągnęły wstępne porozumienie w toku rozmów na poziomie międzyinstytucjonalnym. Na forum uznano za bezwzględny priorytet konieczność skoncentrowania się na pełnym wdrożeniu nowej architektury systemów informacyjnych UE na rzecz migracji i bezpieczeństwa oraz ochrony granic. W ramach wsparcia tego procesu Komisja przewidziała tablicę wyników, aby zapewnić skuteczne monitorowanie i koordynację. Celem było przyjęcie uproszczonego podejścia przy współpracy z koordynatorami krajowymi, którzy powinni zapewnić, aby wszystkie zainteresowane strony były w pełni świadome, jeśli chodzi o omawiane kwestie. Konieczne było poświęcenie szczególnej uwagi potrzebom w zakresie finansów i zasobów ludzkich, w tym szkolenia użytkowników końcowych, aby proces wdrażania był zgodny z przewidzianym harmonogramem. Uznano również, że zarząd eu-LISA ma obowiązek prowadzenia koordynacji technicznej zgodnie z szeregiem aktów prawnych oraz że Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych powinna regularnie uwzględniać w swoim porządku obrad kwestię aktualnej sytuacji w odniesieniu do procesu wdrożenia.

W listopadzie 2019 r. odbyło się drugie forum, na którym uznano wartość regularnych spotkań, a także tablicy wyników jako narzędzia, które pomoże wszystkim podmiotom – państwom członkowskim, agencjom Unii oraz Komisji – we wspólnym osiąganiu dalszych postępów w kierunku projektowania i wdrażania nowej architektury IT na rzecz migracji i bezpieczeństwa oraz ochrony granic. W dalszym ciągu jako jeden z najważniejszych problemów wskazywano potrzeby w zakresie finansów i zasobów ludzkich. Zaproponowano zatem, aby wszystkie zaangażowane strony przygotowały orientacyjne wieloletnie plany dotyczące zasobów. Komisja zaproponowała ponadto opracowanie platformy na potrzeby gromadzenia informacji, w tym najlepszych praktyk, oraz udostępnienie jej wszystkim stronom, aby ułatwić wymianę informacji i osiąganie postępów. Uznano również, że w miarę postępów w procesie wdrażania konieczne będzie skoncentrowanie się w większym stopniu na wdrażaniu operacyjnym i praktycznym.

Trzecie forum odbyło się w maju 2020 r. za pośrednictwem wideokonferencji. Komisja przedstawiła swoją ocenę ogólnej aktualnej sytuacji w oparciu o tablicę wyników, w której określono najważniejsze wymogi dotyczące wdrażania:

- W ostatnim roku odnotowano postępy we wdrażaniu, jednak nadal utrzymują się pewne wyzwania. Państwa członkowskie powinny zapewnić wsparcie polityczne na wysokim szczeblu.
- Państwa członkowskie powinny sfinalizować ocenę niezbędnego ustawodawstwa krajowego i przeprowadzić w tym zakresie stosowne przygotowania.
- Ogólnie odnotowano duże postępy w odniesieniu do zasad zarządzania.
- Państwa członkowskie powinny niezwłocznie oszacować zapotrzebowanie w zakresie zasobów i zapewnić takie zasoby.

Równolegle do procesu wdrażania rozporządzeń w sprawie interoperacyjności prowadzone są także powiązane działania związane z opracowywaniem poszczególnych systemów IT – zarówno tych istniejących, jak i nowych. Ze względu na fakt, że opracowywana jest nowa ogólna architektura, istotne z perspektywy wdrożenia rozporządzeń w sprawie interoperacyjności jest to, aby wszystkie poszczególne systemy również były w pełni funkcjonalne. Jeżeli chodzi o postępy poczynione w odniesieniu do poszczególnych systemów, Komisja wyraziła obawy co do wyników pod względem opracowania systemu wjazdu/wyjazdu. Chociaż zgodnie z planami okres przeprowadzania testów ma się rozpocząć pod koniec tego roku, państwa członkowskie wskazały na niską gotowość do wdrożenia systemu na szczeblu krajowym. Może to mieć negatywny wpływ na uruchomienie systemu. W świetle tych faktów państwa członkowskie powinny przyspieszyć wewnętrzne procedury, aby zmobilizować zasoby ludzkie, oraz przyspieszyć realizację procedury udzielania zamówień, która miała zostać przeprowadzona w zeszłym roku i która dotyczy dostosowania systemów krajowych w państwach członkowskich w związku z przyłączeniem do centralnego systemu wjazdu/wyjazdu.

Forum stanowiło również okazję dla niektórych podmiotów, by omówić obawy spowodowane kryzysem związanym z COVID-19, wskazując, że może on przyczynić się do pewnych opóźnień, zwłaszcza w odniesieniu do uruchomienia systemu wjazdu/wyjazdu. Wpływ pandemii na opracowanie systemów informacyjnych UE takich jak system wjazdu/wyjazdu może faktycznie mieć negatywne skutki dla rozwoju elementów interoperacyjności. Tego rodzaju wpływ nie ma jednak charakteru linearnego, co oznacza, że chociaż jednomiesięczne opóźnienie w uruchomieniu jednego systemu IT mogłoby potencjalnie oznaczać maksymalnie jednomiesięczne opóźnienie w uruchomieniu elementów interoperacyjności, to jednak równie możliwy jest scenariusz, w którym takie opóźnienie nie spowoduje opóźnienia uruchomienia tych elementów.

Biorąc pod uwagę bieżącą sytuację, w przypadku wszystkich zaangażowanych podmiotów w dalszym ciągu pozostaje pewien stopień niepewności co do wpływu kryzysu związanego z COVID-19 na obecne projekty. W najbliższych miesiącach Komisja zamierza współpracować z eu-LISA i państwami członkowskimi, aby podczas następnego forum, które zaplanowano na jesień 2020 r., przeprowadzić szczegółowe rozmowy na temat możliwych skutków tego kryzysu.

W okresie sprawozdawczym prezydencje Rady wykazywały zaangażowanie w proces wdrażania, przy czym niektóre z nich organizowały własne konferencje, aby dotrzeć do szerszego grona odpowiednich odbiorców. Komisja z zadowoleniem przyjmuje takie inicjatywy prezydencji.

4. Potrzeby szkoleniowe

W toku rozmów na wszystkich trzech posiedzeniach forum wielokrotnie podkreślano, że interoperacyjność to więcej niż sam projekt IT. Użytkownicy końcowi – straż graniczna, organy azylowe, funkcjonariusze policji – będą dokładnie wiedzieć, w jaki sposób uzyskać informacje, do których mają dostęp. Stale zwracano uwagę, że konieczne jest przeszkolenie odpowiedniego personelu. Mając tego świadomość, Komisja podjęła się zorganizowania w marcu 2020 r. wydarzenia pt. „Szkolenie ambasadorów" [„Train the Ambassadors"], aby zapewnić odpowiedzialnym podmiotom w państwach członkowskich materiały i umożliwić tym podmiotom w ten sposób informowanie i instruowanie użytkowników końcowych na temat stosowania ram i elementów interoperacyjności. Chociaż ze względu na kryzys związany z COVID-19 niemożliwe było zorganizowanie tego szkolenia fizycznie, Komisja udostępniła materiały szkoleniowe w formie cyfrowej.

5. Koszty i ryzyko

W ocenie skutków finansowych regulacji załączonej do wniosków Komisji Europejskiej dotyczących obu rozporządzeń w sprawie interoperacyjności zarezerwowano kwotę 11 954 000 EUR na rozwój elementów interoperacyjności w 2020 r. Jak wspomniano w drugim sprawozdaniu eu-LISA z postępu prac[4] z czerwca 2020 r., dotychczas na wsparcie działań z zakresu przygotowania interoperacyjności wykorzystano kwotę w wysokości 1 718 606 EUR.

W ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie wskazano żadnego budżetu przeznaczonego dla państw członkowskich w 2020 r. konkretnie na interoperacyjność. W wieloletnich ramach finansowych, które mają objąć okres 2021–2027, zaproponowano państwom członkowskim kwotę 136,3 mln EUR na pokrycie zmian koniecznych w ich systemach krajowych, aby móc korzystać z elementów interoperacyjności. Te środki finansowe stanowią alokację, która ma na celu wsparcie realizacji projektów przez państwa członkowskie, i nie są zwrotem faktycznie poniesionych kosztów. W związku z tym w przypadku tego finansowania nie istnieje takie samo ryzyko związane z koniecznością spełnienia wymogów dotyczących dodatkowego finansowania, jakie ma miejsce w przypadku agencji Unii, które są w całości finansowane z budżetu unijnego.

Jeżeli chodzi o ryzyko przekroczenia salda na rachunku, kryzys związany z COVID-19 z pewnością będzie miał wpływ na czas trwania niektórych konkretnych części całego projektu wdrażania nowej architektury systemów informacyjnych UE na rzecz migracji i bezpieczeństwa oraz ochrony granic. Obecnie wpływ ten jest analizowany pod kątem planowanego harmonogramu. Dłuższy czas trwania projektu prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu kosztów. Ponieważ jednak proces rozwoju elementów interoperacyjności dopiero się rozpoczął, nadal pozostało pole do manewru, aby złagodzić skutki pod względem ogólnego harmonogramu i kosztów. W momencie publikacji niniejszego sprawozdania realizacja

[4] Sprawozdanie z rozwoju elementów interoperacyjności (2020-148).

projektu interoperacyjności postępuje zgodnie z harmonogramem i mieści się we wstępnych szacunkach budżetowych.

6. Wniosek

W świetle ogólnego zaangażowania ze strony wszystkich państw członkowskich, państw stowarzyszonych w ramach Schengen oraz agencji Unii w zapewnienie pełnego wdrożenia rozporządzeń w sprawie interoperacyjności, Komisja w dalszym ciągu koordynuje i monitoruje działania wszystkich uczestniczących podmiotów, mając na uwadze osiągnięcie celu, jakim jest dostępność nowych i zaktualizowanych systemów IT oraz elementów interoperacyjności do końca 2023 r.

Jak wskazano powyżej, dotychczas prace nad wdrożeniem rozporządzenia w sprawie interoperacyjności postępują zgodnie z planem. Wdrożenie ram interoperacyjności wymaga jednak, aby wszystkie podmioty działały wspólnie na rzecz wszystkich systemów informacyjnych UE i elementów interoperacyjności. Konieczne będzie monitorowanie potencjalnych opóźnień spowodowanych kryzysem związanym z COVID-19, w szczególności jeśli chodzi o opracowanie systemu wjazdu/wyjazdu, a Komisja będzie współpracować ze wszystkimi odpowiednimi podmiotami, aby uzyskać możliwie najjaśniejszy obraz potencjalnych opóźnień, jakie mogłyby zaistnieć, oraz aby ograniczyć do minimum pojawienie się wszelkich tego rodzaju opóźnień, by dotrzymać harmonogramu wdrażania. Komisja wraz z państwami członkowskimi i agencjami Unii dołoży wszelkich starań w celu zapewnienia, aby ograniczyć do możliwego minimum wszelkie skutki spowodowane kryzysem związanym z COVID-19 w odniesieniu do docelowego terminu pełnego wdrożenia oraz aby utrzymać planowane koszty ogólne w szacowanych ramach budżetowych określonych w ocenie skutków finansowych regulacji.