EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.8.2020.
COM(2020) 428 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o trenutačnom stanju priprema za potpunu provedbu uredaba o interoperabilnosti u skladu s člankom 78. stavkom 5. Uredbe (EU) 2019/817 i člankom 74. stavkom 5. Uredbe (EU) 2019/818

1. Uvod

Uredbe o interoperabilnosti stupile su na snagu 11. lipnja 2019.[1] Osmišljene su kako bi se informacijski sustavi EU-a za upravljanje sigurnošću, granicama i migracijama unaprijedili te kako bi zajedno funkcionirali pametnije i učinkovitije. Interoperabilnost među informacijskim sustavima EU-a uspostavljena je radi poboljšanja djelotvornosti i učinkovitosti granične kontrole na vanjskim granicama, kako bi se pridonijelo sprječavanju nezakonite imigracije i visokoj razini sigurnosti u području slobode, sigurnosti i pravde Unije. Nastoji se i poboljšati provedbu zajedničke vizne politike, pomoći u razmatranju zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, pridonijeti sprječavanju, otkrivanju i istrazi kaznenih djela terorizma i drugih teških kaznenih djela te olakšati identifikaciju nepoznatih osoba.

Prije donošenja uredaba Komisija je u travnju 2016. predstavila komunikaciju pod naslovom „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost”[2]. U njoj su navedeni mogući načini poboljšanja rada informacijskih sustava EU-a radi poboljšanja upravljanja granicama i unutarnje sigurnosti. Europski parlament u Rezoluciji od 6. srpnja 2016. pozvao je na podnošenje prijedlogâ za poboljšanje i razvoj postojećih informacijskih sustava, otklanjanje informacijskih praznina i kretanje u smjeru interoperabilnosti, kao i prijedlogâ za obveznu razmjenu informacija na razini EU-a uz potrebne mjere za zaštitu podataka. Europsko vijeće pozvalo je u svojim zaključcima od 15. prosinca 2016. na daljnja nastojanja ka postizanju interoperabilnosti informacijskih sustava i baza podataka EU-a.

Interoperabilnost među informacijskim sustavima EU-a uspostavljena je kako bi se ti informacijski sustavi EU-a i njihovi podaci mogli uzajamno dopunjavati, uz poštovanje temeljnih prava osoba, osobito prava na zaštitu osobnih podataka.

U trenutku donošenja uredaba o interoperabilnosti bila su aktivna tri informacijska sustava EU-a: Schengenski informacijski sustav (SIS), vizni informacijski sustav (VIS) i sustav Eurodac. Osim toga, trenutačno su u razvojnoj fazi i tri druga sustava: sustav ulaska/izlaska (EES), europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i centralizirani sustav za utvrđivanje država članica koje imaju podatke o osuđujućim presudama protiv državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN).

Uredbama o interoperabilnosti utvrđuju se odredbe o praćenju i evaluaciji koje provode Komisija i posebno agencija eu-LISA za tehnički razvoj. Agencija eu-LISA podnijela je prvo izvješće u prosincu 2019.[3]

U skladu s uvjetima iz članka 78. stavka 5. Uredbe (EU) 2019/817 i članka 74. stavka 5. Uredbe (EU) 2019/818 od Komisije se traži da Europskom parlamentu i Vijeću podnese

[1] Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP;
Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816.

[2] COM/2016/0205 final.

[3] *Report on the development of interoperability (2019-307)*, (Izvješće o razvoju interoperabilnosti (2019-307)).

izvješće o trenutačnom stanju priprema za potpunu provedbu uredaba. Izvješće bi trebalo sadržavati detaljne informacije o nastalim troškovima i informacije o svim rizicima koji bi mogli utjecati na ukupne troškove, kako je predviđeno uredbama o interoperabilnosti. Komisija mora svake godine podnositi slična izvješća dok se datumi početka rada komponenata interoperabilnosti ne utvrde provedbenim aktima Komisije iz članka 72. Uredbe (EU) 2019/817 i članka 68. Uredbe (EU) 2019/818.

2. Provedbeno zakonodavstvo

Uredbama o interoperabilnosti predviđeno je donošenje provedbenog zakonodavstva kako bi se dopunili i proveli određeni detaljni tehnički aspekti uredaba. Neki od tih akata potrebni su kako bi se agenciji eu-LISA u potpunosti omogućilo da započne s oblikovanjem i razvojem komponenata u kontekstu ukupne arhitekture sustava, posebno jer to iziskuje definiranje tehničkih specifikacija i pripremu postupaka javne nabave kako bi se surađivalo s izvođačima. Takvi opći uvjeti moraju se temeljiti na jasnim i potpunim tehničkim specifikacijama utvrđenima u potrebnim pozivima na podnošenje ponuda. Drugi akti potrebni su kako bi se utvrdila tehnička pravila za olakšavanje rada relevantnih tijela na terenu, primjerice upotrebom standardnih obrazaca i uspostavom postupaka suradnje radi rješavanja sigurnosnih incidenata.

Po stupanju na snagu uredaba Komisija je počela pripremati prvi skup provedbenih mjera (četiri provedbena akta i dva delegirana akta) potrebnih na samom početku postupka oblikovanja i razvoja.

Za provedbene akte osnovan je odbor na temelju članka 74. Uredbe (EU) 2019/817 i članka 70. Uredbe (EU) 2019/818.

Za pripremu potrebnih delegiranih akata osnovana je stručna skupina u skladu s člankom 73. Uredbe (EU) 2019/817 i člankom 69. Uredbe (EU) 2019/818.

3. Praćenje provedbe od strane država članica i agencija Unije

Uredbe o interoperabilnosti utvrđene su kao visok prioritet u Zajedničkoj izjavi o zakonodavnim prioritetima EU-a za 2018.–2019. Osim prioriteta utvrđenih tijekom zakonodavnog postupka, bilo je potrebno prepoznati i važnost provedbe uredaba. Kako bi se postigla puna provedba, države članice, agencije Unije i Komisija moraju zajedno napredovati kako bi se izbjegla situacija u kojoj nedostatak djelovanja bilo koje od njih dovodi do odgode početka rada za sve.

Imajući to na umu, Komisija je započela niz sastanaka u obliku foruma radi okupljanja svih uključenih partnera kako bi se raspravilo o načinu unaprjeđenja pripreme i pripravnosti i utvrdili rizici i rješenja u interesu svih strana. Cilj je bila poduzeti sve potrebne mjere za ostvarenje cilja potpunog usklađivanja svih informacijskih sustava EU-a s okvirom za interoperabilnost do kraja 2023. Osim država članica i država pridruženih schengenskom prostoru te relevantnih agencija Unije (eu-LISA, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu i Europol), sudjelovanje u forumu prošireno je na druge zainteresirane strane: Europski parlament i Vijeće, koordinatora EU-a za borbu protiv terorizma, Agenciju Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva, Europski potporni ured za azil, Agenciju EU-a za temeljna prava i Europskog nadzornika za zaštitu podataka.

Prvi forum održan je u ožujku 2019. nakon što je tijekom međuinstitucijskih rasprava postignut privremeni dogovor između Europskog parlamenta i Vijeća. Na forumu je prepoznata neposredna važnost usmjeravanja na potpuno uspostavljanje nove arhitekture za informacijske sustave EU-a za granice, migracije i sigurnost. Kako bi to potkrijepila, Komisija je predvidjela tablicu pokazatelja u cilju uspostave učinkovitih mehanizama praćenja i koordinacije. Cilj je bio primijeniti jednostavan pristup u suradnji s nacionalnim koordinatorima, koji bi trebali osigurati potpunu informiranost svih dionika. Posebna pažnja morala se posvetiti potrebama u pogledu financijskih i ljudskih resursa, uključujući osposobljavanje krajnjih korisnika kako bi se provedba odvijala prema rasporedu. Potvrđeno je i da je upravni odbor agencije eu-LISA odgovoran za tehničko usklađivanje u skladu s različitim zakonima i da bi Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove trebalo u svoj plan redovito uključivati trenutačno stanje provedbe.

U studenome 2019. na drugom forumu prepoznata je vrijednost redovitog sastajanja i tablice pokazatelja kao alata za pomoć svima – državama članicama, agencijama Unije i Komisiji – da nastave zajedno napredovati u razvoju i uspostavljanju nove IT arhitekture za granice, migracije i sigurnost. Potrebe u pogledu financijskih i ljudskih resursa i dalje su se smatrale velikim problemom. Stoga je predloženo da bi sve uključene strane trebale pripremiti okvirne višegodišnje planove resursa. Komisija je predložila i razvijanje platforme za prikupljanje informacija, uključujući o najboljoj praksi, i osiguravanje njezine dostupnosti svima radi olakšavanja razmjene i napretka. Kako je provedba napredovala, prepoznato je i da će biti potrebno više se usmjeriti na operativnu i praktičnu provedbu.

U svibnju 2020. putem videokonferencije održan je treći forum. Komisija je dala svoju ocjenu ukupnog trenutačnog stanja na temelju tablice pokazatelja koja je obuhvaćala glavne zahtjeve provedbe:

- Provedba je napredovala tijekom protekle godine, ali i dalje postoje izazovi. Države članice trebale bi osigurati političku potporu na visokoj razini.
- Države članice trebale bi dovršiti ocjenjivanje potrebnog nacionalnog zakonodavstva i pripremiti ga na odgovarajući način.
- Općenito je zabilježen dobar napredak u pogledu mehanizama upravljanja.
- Države članice trebale bi brzo procijeniti i osigurati svoje potrebe za resursima.

Usporedno s provedbom uredaba o interoperabilnosti u tijeku je i povezani razvoj pojedinačnih IT sustava, i postojećih i novih. Budući da se razvija nova cjelokupna arhitektura, za provedbu uredaba o interoperabilnosti neophodno je i da svi pojedinačni sustavi budu potpuno operativni. U pogledu napretka povezanog s pojedinačnim sustavima Komisija je izrazila zabrinutost zbog rezultata u pogledu razvoja sustava ulaska/izlaska. Iako bi razdoblje ispitivanja prema planu trebalo početi do kraja ove godine, države članice pokazale su nisku razinu spremnosti za uspostavu sustava na nacionalnoj razini, što bi moglo negativno utjecati na početak njegova rada. S obzirom na to države članice trebale bi ubrzati unutarnje postupke za mobilizaciju potrebnih ljudskih resursa kao i postupak javne nabave, za koji je rok bio prošle godine, radi prilagodbe svojih nacionalnih sustava u cilju povezivanja sa središnjim sustavom ulaska/izlaska.

Na forumu je izražena i zabrinutost zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ukazujući na to da bi to moglo dovesti do odgoda, posebno u pogledu početka rada sustava ulaska/izlaska, posebice stoga što bi njezin utjecaj na razvoj informacijskih sustava EU-a, kao što je sustav ulaska/izlaska, mogao imati posljedice na razvoj komponenata interoperabilnosti. No takvi učinci nisu linearni, što znači da, iako bi jednomjesečna odgoda početka rada jednog IT sustava potencijalno trebala značiti odgodu početka rada komponenata interoperabilnosti do jednog mjeseca, moguće je i da ta odgoda ne bi dovela do odgode početka njihova rada.

S obzirom na trenutačnu situaciju svi uključeni akteri zadržavaju određenu razinu nesigurnosti u pogledu učinka krize uzrokovane bolešću COVID-19 na projekte u tijeku. Komisija namjerava surađivati s agencijom eu-LISA i državama članicama u nadolazećim mjesecima kako bi se održala detaljna rasprava o mogućim učincima krize na sljedećem forumu zakazanom za jesen 2020.

Tijekom izvještajnog razdoblja predsjedništva Vijeća nastavila su izražavati svoju predanost provedbi, a neka su održala vlastite konferencije kako bi doprla do šire zainteresirane publike. Komisija pozdravlja takve inicijative predsjedništava.

4. Potrebe za osposobljavanjem

Tijekom rasprava na trima sastancima foruma više je puta naglašeno da interoperabilnost nije samo IT projekt. Krajnji korisnici – službenici graničnog nadzora, tijela za azil, policija – morat će točno znati kako pristupiti informacijama koje su im na raspolaganju. Osposobljavanje predmetnog osoblja stalno se ističe kao potreba. Potaknuta tom osviještenošću Komisija je u ožujku 2020. organizirala edukaciju pod naslovom *Train the Ambassadors* u cilju pružanja materijala odgovornim subjektima država članica koji im omogućuju da informiraju i upute krajnje korisnike u pogledu upotrebe okvira za interoperabilnost i komponenata interoperabilnosti. Budući da se osposobljavanje nije moglo održati uživo zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, Komisija je materijale učinila digitalno dostupnima.

5. Troškovi i rizici

Zakonodavnim financijskim izvještajem koji je priložen prijedlozima Europske komisije za obje uredbe o interoperabilnosti izdvojen je iznos od 11 954 000 EUR za razvoj interoperabilnosti u 2020. Kao što je navedeno u drugom izvješću agencije eu-LISA o razvoju interoperabilnosti[4] od lipnja 2020., dosad je iskorišten iznos od 1 718 606 EUR za potporu aktivnostima pripreme interoperabilnosti.

U okviru Fonda za unutarnju sigurnost državama članicama u 2020. nisu dodijeljena proračunska sredstva posebno namijenjena za interoperabilnost. U okviru budućeg višegodišnjeg financijskog okvira, predviđenog za razdoblje 2021.–2027., predložen je iznos od 136,3 milijuna EUR za pokrivanje promjena u nacionalnim sustavima država članica radi upotrebe komponenata interoperabilnosti. Ta se sredstva dodjeljuju kao potpora državama članicama u njihovim projektima i nisu nadoknada za stvarne nastale troškove. Zbog toga kod tih proračunskih sredstava nema jednake izloženosti riziku obveznog ispunjavanja zahtjeva za

[4] *Report on the development of interoperability (2020-148)*, (Izvješće o razvoju interoperabilnosti (2020-148)).

dodatno financiranje kao kod sredstava dodijeljenih agencijama Unije koje se u potpunosti financiraju iz proračuna Unije.

U pogledu rizika od prekoračenja, kriza uzrokovana bolešću COVID-19 neizbježno će utjecati na trajanje nekih pojedinačnih dijelova cjelokupnog projekta provedbe nove arhitekture za informacijske sustave EU-a za granice, migracije i sigurnost. Taj se učinak trenutačno ocjenjuje s obzirom na planirani raspored. Duže trajanje projekta vjerojatno će povećati troškove. No s obzirom na to da je razvoj interoperabilnosti tek počeo, i dalje ima manevarskog prostora za ublažavanje učinka na cjelokupni raspored i troškove. U trenutku objavljivanja izvješća projekt interoperabilnosti i dalje se odvija prema rasporedu i unutar početne projekcije proračuna.

6. Zaključak

S obzirom na opću obvezu svih država članica, država pridruženih schengenskom prostoru i agencija Unije da osiguraju potpunu provedbu uredaba o interoperabilnosti, Komisija nastavlja koordinirati i pratiti djelovanje svih uključenih dionika u cilju potpune dostupnosti novih i unaprjeđenih IT sustava i komponenata interoperabilnosti do kraja 2023.

Kako je prethodno navedeno, rad na provedbi uredaba o interoperabilnosti zasada se odvija prema rasporedu. No provedba okvira interoperabilnosti iziskuje da svi akteri zajedno napreduju u pogledu svih informacijskih sustava EU-a i komponenata interoperabilnosti. Bit će potrebno pratiti mogućnost odgode zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, posebno u pogledu razvoja sustava ulaska/izlaska, a Komisija će surađivati sa svim uključenim stranama kako bi se stekla najjasnija moguća slika o mogućim odgodama do kojih bi moglo doći i kako bi se takve odgode svele na minimum radi poštovanja rasporeda provedbe. Komisija zajedno s državama članicama i agencijama Unije nastoji osigurati da svi učinci krize uzrokovane bolešću COVID-19 na ciljni datum pune provedbe budu što ograničeniji i da ukupni predviđeni troškovi ostanu u okviru procijenjenog proračuna utvrđenog u zakonodavnom financijskom izvještaju.