



ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

НА СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

Инструменти за улесняване на пътуванията в
рамките на ЕС по време на пандемията от
COVID-19

Въздействието на предприетите инициативи варира от
успех до ограничено използване

Съдържание

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО	2
II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП.....	3
1. Разработване на портала за проследяване на контакти.....	3
2. Използване на инструментите на формуляра на ЕС за локализиране на пътници и на портала за проследяване на контакти.....	4
3. Разработване на механизъм за отмяна на Цифровия COVID сертификат на ЕС.....	4
4. Контрол по сигурността и сертификати, издадени чрез измама.....	5
5. Цифровият COVID сертификат на ЕС като международен стандарт и улеснение за пътуване	6
III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП	7
1. Препоръка 1 — Да се разгледат причините за слабото използване на цифровите формуляри на ЕС за локализиране на пътници	7
2. Препоръка 2 — Рационализиране на комуникацията относно инциденти, свързани с цифровите сертификати на ЕС.....	7
3. Препоръка 3 — Подготовка на съответните инструменти на ЕС за бъдещи кризи.....	7

В настоящия документ са представени отговорите на Европейската комисия на констатациите от специален доклад на Европейската сметна палата съгласно член 259 от [Финансовия регламент](#), които ще бъдат публикувани заедно със специалния доклад.

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

За да се улесни свободното движение в ЕС и да се опази общественото здраве по време на пандемията от COVID-19, Комисията разработи редица цифрови инструменти в тясно сътрудничество с държавите членки. Тези инструменти включваха Цифровия COVID сертификат на ЕС¹, портал, който свързва националните приложения за проследяване на контакти в целия ЕС, и усилията за насърчаване на хармонизиран подход към формулярите за локализиране на пътници (PLF).

Цифровият COVID сертификат на ЕС е обща рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за или преболедуване на COVID-19. Цифровите COVID сертификати на ЕС се приемат във всички държави членки, което улеснява пътуването на гражданите на ЕС по време на пандемията. При разработването в тясно сътрудничество с експертите от държавите членки, представени в мрежата за електронно здравеопазване и в Комитета за здравна сигурност², Комисията обърна специално внимание на това Цифровият COVID сертификат на ЕС да отразява основните ценности и принципи на ЕС, като недискриминация, защита на личните данни, неприкосновеност на личния живот, сигурност и откритост.

Цифровият COVID сертификат на ЕС е елемент от решаващо значение в отговора на Европа на пандемията от COVID-19. До септември 2022 г. само в ЕС/ЕИП са издадени повече от 2 милиарда сертификата. Неговият успех допринесе и за ускоряване на цифровизацията на здравното обслужване в държавите членки. Комисията и държавите членки обмислят възможностите за използване на техническата инфраструктура, на която се основава Цифровият COVID сертификат на ЕС, за други случаи на употреба в бъдеще. Цифровият COVID сертификат на ЕС предизвика значителен интерес и в държави извън ЕС. Към октомври 2022 г. 49 трети държави и територии от пет континента са се присъединили към системата³, след като техните системи са били сметени за равностойни на рамката за Цифровия COVID сертификат на ЕС⁴.

Рамката за Цифровия COVID сертификат на ЕС се основава на работата, извършена за разработване на портала за проследяване на контакти. Работата по нови решения за цифрово проследяване на контактите започна още през април 2020 г., в резултат на което беше изготвен общият инструментариум на ЕС за държавите членки за използване на мобилни приложения в подкрепа на проследяването на контактите в борбата срещу COVID-19⁵. През септември 2020 г.

¹ Регламент (ЕС) 2021/953 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2021 г. относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19. Достъпен на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>

² https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response/health-security-committee-hsc_bg

³ Пълният списък е достъпен на: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_bg#-covid---4

⁴ Предвидено в член 8, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/953. Швейцария е свързана към системата по силата на решение, прието въз основа на член 3, параграф 10 от Регламент (ЕС) 2021/953. Исландия, Лихтенщайн и Норвегия са свързани пряко въз основа на присъединяването на Регламент (ЕС) 2021/953 към Споразумението за ЕИП.

⁵ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

Комисията въведе портал за проследяване на контакти и през октомври 2020 г. първите държави започнаха да свързват своите национални приложения за проследяване на контакти към този портал. С това беше дадена възможност на ползвателите да пътуват в чужбина, използвайки своето национално приложение за проследяване на контакти, и беше подпомогнато трансграничното проследяване на контакти.

Най-високите стойности в портала за проследяване на контакти бяха достигнати през март 2022 г., когато за един ден бяха качени около 700 000 ключа.

В допълнение към успешното въвеждане на Цифровия COVID сертификат на ЕС, проследяването на контактите с помощта на PLF беше основен елемент в борбата срещу SARS-CoV-2. Комисията насърчи хармонизиран подход по отношение на PLF по два начина. Тя подкрепи работата по съвместното действие EU Healthy Gateways за разработване на общ шаблон и приложение за PLF — EU dPLF⁶, за да се улесни използването на сходен цифров PLF в целия ЕС⁷. Успоредно с това тя разработи платформа за обмен на PLF, за да се даде възможност за бърз и автоматичен обмен на данни за пътниците между участващите държави членки. От 1 юни 2021 г. държавите членки могат да се свързват към тази платформа и да обменят данни за пътниците от всички видове транспорт, за които са събрали PLF.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Разработване на портала за проследяване на контакти

Комисията проведе подробни консултации с държавите членки във връзка с портала за проследяване на контакти⁸. В резултат на това мрежата за електронно здравеопазване прие общ инструментариум на ЕС за държавите членки за използване на мобилни приложения в подкрепа на проследяването на контактите в борбата срещу COVID-19⁹, насоки за оперативна съвместимост¹⁰, спецификации за приложенията за проследяване на контакти¹¹ и портала за проследяване на контакти¹².

Въпреки това националните стратегии за борба с пандемията от COVID-19 се различаваха в отделните държави членки и не всички решиха да прилагат приложения за проследяване на контакти. Повечето държави членки подкрепиха въвеждането на оперативно съвместими приложения за трансгранично проследяване на контакти, като в крайна сметка 19 от 22 държави бяха свързани към портала за проследяване на контакти. Държавите, които избраха технологии, които не са съвместими с портала за проследяване на контакти, използваха общия инструментариум на ЕС и бяха тясно ангажирани със сътрудничеството на ЕС в тази област.

⁶ Цифров формуляр на ЕС за локализиране на пътници.

⁷ Достъпен на адрес: <https://app.euplf.eu/#/>

⁸ Точки 28—29, фигура 3, Специален доклад XX/2022 на ЕСП.

⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

¹⁰ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-05/contacttracing_mobileapps_guidelines_en_2.pdf

¹¹ https://health.ec.europa.eu/publications/ehealth-network-guidelines-eu-member-states-and-european-commission-interoperability-specifications_bg

¹² https://health.ec.europa.eu/publications/technical-specifications-interoperability-contact-tracing-apps-ehealth-network-guidelines-eu-member_bg

2. Използване на инструментите на формуляра на ЕС за локализиране на пътници и на портала за проследяване на контакти

Успехът на приложенията за проследяване на контакти и съответно на портала за проследяване на контакти до голяма степен зависеше от приемането им от широката общественост. Въпреки че обемът на изтеглянията не беше еднакъв в държавите членки, приложенията за проследяване на контакти бяха изтеглени на доброволна основа над 74 милиона пъти (към октомври 2021 г.), което в поне 14 държави надхвърля еквивалента на 15 % от населението им. Наблюдението на действителното използване от ползвателите е много ограничено поради високите стандарти за защита на данните и сигурност на приложенията за проследяване на контакти. Предварителните констатации на независимо проучване относно извлечените поуки, най-добрите практики и епидемиологичното въздействие на общия европейски подход за цифрово проследяване на контакти обаче показват, че общият брой на изтеглянията до юли 2022 г. в държавите от ЕС/ЕИП е бил почти 170 милиона. Използването на приложенията зависеше до голяма степен и от информационните кампании, провеждани от държавите членки, в допълнение към други мерки за смекчаване (напр. спазване на дистанция, носене на маска, хигиена на ръцете и т.н.), които гражданите бяха призовани да предприемат, за да забавят разпространението на COVID-19.

След приключване на пандемията, ако възникне необходимост от повторно използване на портала за проследяване на контакти, може отново да се използва същият правен инструмент, който е бил използван за първоначалното му въвеждане¹³. В контекста на пакета за Европейския здравен съюз¹⁴ Комисията разшири мандата на Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC), като включи в него автоматизирани инструменти за проследяване на контакти¹⁵, което ще даде възможност на ECDC да разработва и внедрява при необходимост нови инструменти за трансгранично цифрово проследяване на контакти.

Важно е да се подчертае, че държавите членки не са имали правно задължение да събират PLF. Използването на такива инструменти остава на доброволен принцип. Освен това всички държави членки, които проявиха интерес за присъединяване към платформата за обмен на PLF, имаха възможност да го направят.

3. Разработване на механизъм за отмяна на Цифровия COVID сертификат на ЕС

С цел опазване на общественото здраве може да възникне необходимост от отмяна на Цифровите COVID сертификати на ЕС¹⁶, ако те са били издадени по грешка, в резултат на измама или след спиране на партида ваксини срещу COVID-19, за която е установено, че е дефектна. В Регламента за Цифровия COVID сертификат на ЕС вече е предвидено, че неговата рамка за доверие може да подпомага двустранния обмен на списъци на отменените

¹³ Акт за изпълнение на член 14 (мрежа за електронно здравеопазване) от Директивата за трансграничното здравно обслужване (2011/24/ЕС).

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_bg

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>

¹⁶ Вж. точки 44—46, Специален доклад XX/22 на ЕСП.

сертификати, като тези списъци съдържат уникалните идентификатори на отменените сертификати¹⁷. По този начин държавите членки можеха бързо да анулират сертификати, издадени чрез измама, като използват функционалността „Бизнес правила“ на системата, т.е. набор от правила, които са вградени в софтуера за проверка.

В Регламента за Цифровия COVID сертификат на ЕС уникалният идентификатор е ясно определен като част от набора от данни за сертификата, който се използва за целите на отмяната. Комисията и държавите членки решиха да проучат възможността за по-нататъшно улесняване на трансграничния автоматичен обмен на списъци на отменените сертификати чрез централния портал за Цифровия COVID сертификат на ЕС. По този начин се предостави гъвкаво решение, което дава възможност на държавите членки да изберат по-подходящия за техните нужди технологичен подход.

Условията на този процес по отмяна са определени в Решение за изпълнение 2022/483 на Комисията от 22 март 2022 г.¹⁸. Техническите спецификации на механизма за отмяна се състоят от две части: едната част се отнася до портала за Цифровия COVID сертификат на ЕС и има задължителен характер за прилагане. Другата част се отнася до начина, по който държавите членки разпространяват списъците за отмяна от националната си инфраструктура до приложенията за проверка, и няма задължителен характер. По отношение на последното държавите членки могат да избират измежду редица варианти, като всички те отчитат съображенията за неприкосновеност на личния живот.

4. Контрол по сигурността и сертификати, издадени чрез измама

По отношение на сигурността на системата за Цифровия COVID сертификат на ЕС¹⁹ Комисията, в качеството си на оператор на портала за Цифровия COVID сертификат на ЕС, отговаря за осигуряването на най-високо ниво на сигурност, за да защити системата от рискове, уязвимости и злонамерени участници. За всички участващи държави се прилага процес на „присъединяване“. Преди да свърже съответната държава, Комисията стриктно проверява дали участващите държави съответстват на изискванията за сигурност за присъединяване към портала за Цифровия COVID сертификат на ЕС. Такова тестване се извършва, за да се провери дали са налице всички мерки за сигурност, необходими за безопасното свързване.

Държавата членка или третата държава носи отговорност за контрола по сигурността при издаването на Цифровия COVID сертификат на ЕС и съответното свързване към националната бекенд инфраструктура (националната система, свързана към централния портал за Цифровия COVID сертификат на ЕС). Участващите държави трябва да спазват съответното законодателство в областта на киберсигурността и защитата на данните, чието прилагане е в правомощията на конкретни национални органи, когато създават и оперират своите национални системи и услуги. Комисията системно изисква от всички държави членки и трети държави да представят самооценка, за да получи допълнителна увереност, че държавата е взела предвид конкретни рискове. Неспазването на което и да е от тези изисквания води до невъзможност за присъединяване към рамката за Цифровия COVID сертификат на ЕС.

¹⁷ Член 4, параграф 2 от Регламента за Цифровия COVID сертификат на ЕС.

¹⁸ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/483 на Комисията от 21 март 2022 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1073 за определяне на техническите спецификации и правила за прилагането на рамката за доверие за Цифровия COVID сертификат на ЕС, въведена с Регламент (ЕС) 2021/953 на Европейския парламент и на Съвета. Достъпно на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>

¹⁹ Вж. точки 51—56, Специален доклад XX/22 на ЕСП.

Всякакви измамни дейности, свързани с Цифровия COVID сертификат на ЕС, като например издаването на технически валидни сертификати от лица със законен достъп до системата, без да е настъпило съответното медицинско събитие, са резултат от престъпно поведение, което се наказва съгласно националното законодателство, и не представляват кибератаки. Необходимо е да се прави разграничение между контрола по сигурността на ниво национална бекенд инфраструктура и злонамереността на лицата, които управляват системите за издаване на сертификати на национално ниво. Националните бекенд системи не бяха компрометирани и до тях не са имали достъп неоторизирани лица.

По отношение на киберсигурността Цифровият COVID сертификат на ЕС е защитен. Рискът оторизиран персонал да има законен достъп до системите за издаване на сертификати с цел издаване на технически валидни сертификати чрез измама, се управлява от органите на участващите държави в съответствие с тяхното национално законодателство и процедури за контрол на достъпа.

5. Цифровият COVID сертификат на ЕС като международен стандарт и улеснение за пътуване

Държавите членки са използвали широко Цифровия COVID сертификат на ЕС²⁰ и той ефективно е улеснил пътуванията²¹. Също така Цифровият COVID сертификат на ЕС беше приет своевременно²². Цифровият COVID сертификат на ЕС е елемент от решаващо значение в отговора на Европа на пандемията от COVID-19 и бързо се превърна в стандарт както в Европа, така и извън нея. Той оказва положително въздействие върху свободното движение в момент, когато държавите членки ограничаваха неговото упражняване на основания, свързани с опазването на общественото здраве.

Положителното въздействие на системата за Цифровия COVID сертификат на ЕС се простира извън границите на ЕС, тъй като тя се превърна в глобален стандарт, изцяло основан на ценностите на ЕС за откритост, сигурност и защита на личните данни. Това се доказва от значителния интерес на трети държави да се свържат към системата за Цифровия COVID сертификат на ЕС — единствената функционираща система за сертификати за COVID-19, която работи в голям мащаб на международно равнище. Този успех допринесе за възобновяването на безопасните международни пътувания и възстановяването в световен мащаб.

Комисията остава напълно ангажирана с връщането към свободно движение без ограничения възможно най-скоро. От октомври 2022 г. всички държави членки премахнаха ограниченията за пътуване в рамките на ЕС, включително изискването за притежаване на Цифров COVID сертификат на ЕС. Въпреки че Цифровият COVID сертификат на ЕС показва способността на институциите на Съюза и на държавите членки да осигуряват осезаеми резултати в полза на гражданите на ЕС, преустановяването на неговата употреба ще бъде показател за справянето с пандемията и с ограниченията, свързани с нея.

²⁰ Вж. точки 69—70 и фигура 4, Специален доклад XX/22 на ЕСП.

²¹ Вж. точки 72 и 74, фигура 5, Специален доклад XX/22 на ЕСП.

²² Вж. точки 28 и 35, Специален доклад XX/22 на ЕСП.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

1. Препоръка 1 — Да се разгледат причините за слабото използване на цифровите формуляри на ЕС за локализиране на пътници

(Целеви срок за изпълнение — декември 2023 г.)

Комисията приема тази препоръка и ще се консултира с държавите членки чрез Комитета за здравна сигурност и ще си сътрудничи с ECDC за нейното изпълнение.

2. Препоръка 2 — Рационализиране на комуникацията относно инциденти, свързани с цифровите сертификати на ЕС

(Целеви срок за изпълнение — юни 2023 г.)

Комисията приема препоръката.

През ноември 2021 г. беше създаден Комитет по сигурността под егидата на мрежата за електронно здравеопазване. Неговата цел е да анализира всички инциденти, след като проблемът е бил адекватно овладян, да обсъжда и разпространява извлечените поуки и да препоръчва подобрения на сигурността. Комитетът не действа като първа линия на защита, а като механизъм за обмен на информация между компетентните органи, посветен единствено на Цифровия COVID сертификат на ЕС. От съображения за сигурност Комитетът не може да се намесва и да разпространява информация, преди инцидентът да е подходящо разгледан и овладян в достатъчна степен на национално равнище.

Комисията ще анализира възможните по-нататъшни стъпки за засилване на участието в Комитета, както и за подобряване на обмена на информация между компетентните органи.

Комисията счита, че Комитетът по сигурността е неразделна и ефективна част от цялостната архитектура на Цифровия COVID сертификат на ЕС и поради това ще го включи във всеки план за повторно активиране, който ще бъде част от инструмента, описан в отговора на препоръка 3 относно повторното използване на инструментите, обхванати от настоящия доклад.

В този контекст, като част от действията си по препоръка 3, Комисията ще анализира също така възможностите за адаптиране и разширяване на дейността на Комитета по сигурността и неговите механизми за комуникация, така че да обслужват по хармонизиран начин всички допълнителни нужди при инциденти в областта на сигурността, свързани с бъдещи пандемични кризи, извън тази с COVID-19.

3. Препоръка 3 — Подготовка на съответните инструменти на ЕС за бъдещи кризи

а) Да определи онези инструменти на ЕС, създадени по време на пандемията от COVID-19, които са били най-полезни на гражданите и държавите членки, и да подготви процедури за бързото им повторно активиране в случай на бъдещи извънредни ситуации (целови срок за изпълнение — септември 2023 г.)

Комисията приема препоръка 3, буква а), но отбелязва, че този анализ задължително ще зависи от съответния инструмент и криза.

В съобщението си относно плана за действие в извънредни ситуации в областта на транспорта²³ Комисията отбелязва, че ако възникне криза, подобна на кризата с COVID-19, Комисията и държавите членки следва да надградят върху опита при разработването на общ шаблон за цифрови формуляри за локализиране на пътници в ЕС и платформа за споделяне на данни за пътници с цел трансгранично проследяване на контактните лица. При необходимост инструментите, разработени на равнището на ЕС за тази цел, следва отново да бъдат активирани бързо и лесно.

В допълнение, на 19 септември 2022 г. Комисията прие предложение за регламент за създаване на инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации²⁴. Този инструмент има за цел да въведе гъвкав и прозрачен механизъм за бърза реакция при извънредни ситуации и кризи, които застрашават функционирането на единния пазар. Целта е да се гарантира координираност, солидарност и съгласуваност на реакцията на ЕС при кризи и да се запази функционирането на единния пазар, като се гарантира по-специално непрекъснатото свободно движение на хора, стоки и услуги. С регламента също така се дава право на Комисията и на държавите членки да създадат оперативно съвместими цифрови инструменти или ИТ инфраструктури в подкрепа на постигането на тези цели.

Същевременно е важно да се подчертае, че някои от анализираните инструменти на ЕС, по-специално Цифровият COVID сертификат на ЕС, са специално разработени в отговор на пандемията от COVID-19.

Те бяха частично изрично ограничени от съзакондателите до очакваната продължителност на пандемията с цел да се улесни правото на свободно движение на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства през този извънреден период. Това непременно ще окаже влияние върху определянето на необходимостта от изготвяне на процедури, позволяващи повторното им активиране.

б) Да улесни достъпа на гражданите на ЕС до инструментите на ЕС, използвани за улесняване на трансграничното проследяване на контакти по време на кризи, чрез взаимодействие или опростяване (целови срок за изпълнение — септември 2024 г.)

Комисията приема препоръка 3, буква б). Действията ще бъдат извършени след консултациите, посочени в Препоръка 1, ще изискват наличието на подходящо правно основание и ще зависят от епидемичната обстановка.

в) Съвместно с държавите членки да анализира необходимостта от допълнителни инструменти за справяне с потенциални бъдещи кризи (целови срок за изпълнение — септември 2023 г.)

Комисията приема препоръка 3, буква в). В този контекст от значение е и предложението за регламент за създаване на инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.