



Bruxelles, den 21.12.2016
COM(2016) 880 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om evalueringen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) i
overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, artikel 43, stk. 3, og artikel 50, stk. 5, i
forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 59, stk. 3, og artikel 66, stk. 5, i afgørelse
2007/533/RIA**

{SWD(2016) 450 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om evalueringen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, artikel 43, stk. 3, og artikel 50, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 59, stk. 3, og artikel 66, stk. 5, i afgørelse 2007/533/RIA

1. INDLEDNING

1.1 SCHENGENINFORMATIONSSYSTEMET OG DETS ROLLE I EN FORBEDRET UDVEKSLING AF OPLYSNINGER MELLEM MEDLEMSSTATERNE

Schengeninformationssystemet (SIS) er et centraliseret stort informationssystem, der understøtter kontrol af personer og genstande (herunder rejsedokumenter og køretøjer) ved Schengenområdet ydre grænser og styrker retshåndhævelse og retligt samarbejde i 29 lande i Europa.

SIS blev oprettet i 1995, i de seks medlemsstater, der undertegnede Schengenaftalen, som den vigtigste kompensationsforanstaltning efter afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser, i overensstemmelse med konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen¹. I mangel af en sådan kontrol måtte medlemsstaterne håndtere problemerne med grænseoverskridende kriminalitet og irregulær migration. For at bevare et højt sikkerhedsniveau måtte medlemsstaterne opgive det traditionelle koncept med bilaterale aftaler og juridisk bistand og etablere en skræddersyet løsning til lokalisering:

- Tredjelandstatsborgere, der har forbud mod indrejse i Schengenområdet.
- Personer, der skal anholdes med henblik på udlevering eller overgivelse.
- Savnede personer, især børn.
- Personer og visse genstande, der skal overvåges diskret eller i særlig grad kontrolleres (rejsende kriminelle, der har begået alvorlige lovovertrædelser, og trusler mod national sikkerhed).
- Personer, der eftersøges med henblik på at yde bistand i forbindelse med retsforfølgning.
- Visse kategorier af mistede eller stjålne genstande, der skal beslaglægges eller anvendes som bevismateriale.

I konsekvens heraf blev SIS oprettet med det formål at lagre indberetninger om eftersøgte personer og genstande. Den kan tilgås direkte af de relevante kompetente myndigheder (se afsnit 1.3) i medlemsstaterne med henblik på at gennemføre kontrol og foretage indberetninger. Den indeholder anvisninger om den specifikke foranstaltning, der skal træffes, når personen eller genstanden er lokaliseret, f.eks. om at anholde en person, beskytte en udsat savnet person eller beslaglægge en genstand, f.eks. et ugyldigt pas eller et køretøj, der er stjålet. SIS har gennemgået forskellige udviklinger gennem årene. De vigtigste af dem, dvs. SIS 1+ og SISone4ALL, gjorde det muligt for nye lande, der tiltrådte Schengenområdet, at tilslutte sig samt muliggjorde en forbedret teknisk ydeevne.

¹ Konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser - 19. juni 1990.

1.2 ANDEN GENERATION AF SIS

Anden generation af systemet (SIS II) blev sat i drift den 9. april 2013². Betingelserne for drift og brug af SIS er nedfældet i to vigtige retsakter: Forordning (EF) nr. 1987/2006³ vedrører brugen af SIS til kontrol af tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder betingelserne for indrejse eller ophold i Schengenområdet og Rådets afgørelse 2007/533/RIA⁴ vedrører brugen af SIS i politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Ud over de oprindelige punkter indeholder SIS II nu nye punkter og kategorier af genstande:

- Nye kategorier af indberetninger af genstande: stjålne fly, både, bådmotorer, containere, industriudstyr, værdipapirer og betalingsmidler.
- Muligheden for at foretage søgninger i det centrale system i modsætning til den tidligere praksis med, at alle søgninger skulle ske i en national kopi af dataene.
- Muligheden for at samkøre indberetninger om personer og genstande (f.eks. indberetninger om en eftersøgt person og det stjålne køretøj, han bruger).
- Biometriske data (fingeraftryk og fotografier) til at bekræfte en persons identitet.
- En kopi af den europæiske arrestordre vedhæftet direkte til indberetninger om eftersøgte personer, der begæres anholdt med henblik på overgivelse eller udlevering.
- Oplysninger om misbrug af identitet, der forhindrer fejlidentifikation af den uskyldige part i identitetssvindel.

Eu-LISA⁵ har siden maj 2013 haft ansvaret for den operationelle forvaltning af den centrale SIS II, mens medlemsstaterne har ansvaret for den operationelle forvaltning af deres nationale systemer.

1.3 ADGANG TIL SIS II-INDBERETNINGER

Adgang til indberetninger, der er optaget i SIS II, er forbeholdt myndigheder med ansvar for grænsekontrol og anden politi- og toldkontrol, der gennemføres ved Schengenrådets ydre grænser eller inde i den berørte medlemsstat. De nationale judicielle myndigheder samt deres koordinerende myndigheder har også ret til adgang til disse oplysninger.

Indberetninger i SIS II om nægtelse af indrejse eller ophold og blankodokumenter eller udstedte identitetspapirer kan tilgås af de myndigheder, der er ansvarlige for udstedelse af visa og undersøgelse af visumansøgninger, samt myndigheder, der er ansvarlige for udstedelse af opholdstilladelser og administration af lovgivning vedrørende tredjelandstatsborgere i medfør af gældende EU-ret om fri bevægelighed for personer. Yderligere ret til adgang til SIS II til administrative formål tildeles registreringsmyndigheder

² Rådet traf en beslutning i 2001 om anden generation af Schengeninformationssystemet, der først blev sat i drift den 9. april 2013 af de grunde, som er anført i Revisionsrettens beretning af 19. maj 2014 om Europa-Kommissionens erfaringer med udvikling af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 381 af 28.12.2006, s. 4).

⁴ Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 205 af 7.8.2007, s. 63).

⁵ Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA).

for motorkøretøjer⁶, som kun har adgang til indberetninger om stjålne køretøjer, nummerplader og registreringsbeviser.

Medlemsstaterne skal begrunde en myndigheds adgang til oplysningerne i SIS. De opstiller en gang om året en liste over disse myndigheder og de indberetningskategorier, som de har adgang til i eu-LISA med henblik på offentliggørelse som foreskrevet i retsakterne. Det skønnes, at der i dag findes omkring to millioner slutbrugere i medlemsstaterne, der benytter SIS II.

EUROPOL og EUROJUST har adgang til visse indberetningskategorier i SIS II, der afspejler deres ansvarsområder.

1.4 SIS II'S TERRITORIALE ANVENDELSESOMRÅDE

Selv om SIS II i dag er i drift i 29 Schengenlande, er der forskel i dens territoriale anvendelsesområde, idet ikke alle de medlemsstater, der deltager i SIS, fuldt ud anvender de gældende Schengenregler. 26 lande anvender de gældende Schengenregler fuldt ud og bruger SIS II til alle de formål, der er fastsat i forordningen og afgørelsen:

- 22 EU-medlemsstater: Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland, Sverige;
- 4 associerede Schengenlande uden for EU: Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

Bulgarien og Rumænien anvender i øjeblikket ikke Schengenreglerne fuldt ud, men de gør brug af SIS II til samarbejdet om retshåndhævelse. De vil anvende SIS til kontrol ved de ydre grænser, så snart afgørelsen om ophævelse af kontrol ved de interne grænser er trådt i kraft.

Cypern og Kroatien anvender ikke de gældende Schengenregler fuldt ud endnu, og det er endnu ikke blevet verificeret, at de nødvendige betingelser for anvendelsen af alle dele af Schengenreglerne er blevet opfyldt. Disse lande er i øjeblikket ved at gennemføre forberedende aktiviteter med henblik på integration i SIS.

På grund af landets delvise deltagelse i de gældende Schengenregler anvender *Det Forenede Kongerige* kun SIS II i forbindelse med samarbejdet om retshåndhævelse. *Irland* er i færd med at forberede en integration i SIS II, for så vidt angår samarbejdet om retshåndhævelse.

1.5 SÅDAN OPERERER MEDLEMSSTATERNE I SIS II

Medlemsstaterne kan, afhængigt af den tekniske gennemførelse af SIS II i det enkelte land, søge efter oplysninger ved at foretage søgninger enten i den centrale SIS, i deres nationale kopi, eller i begge. SIS II er generelt tilgængelig for slutbrugere via deres nationale systemer. F.eks. vil retshåndhævelses- eller grænsekontrolmyndigheder i en medlemsstat lede efter en eftersøgt person eller genstand i de relevante nationale databaser, og samtidigt også i SIS II. I de fleste medlemsstater sker dette via en enkelt søgegrænseflade. Denne integration i slutbrugernes dagligdag betyder en meget udbredt brug af SIS II⁷. Dette har medført betydelig

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 af 20. december 2006 om adgang til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer (EUT L 381 af 28.12.2006, s. 1).

⁷ Afsnit 7.2 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

operationel succes på medlemsstaternes områder, som hænger sammen med SIS II⁸, alt sammen blot fordi oplysninger kan tilgås på tværs af nationale grænser.

Personoplysninger, der er gemt i SIS II, er dem, der er nødvendige for at lokalisere en person og bekræfte dennes identitet (nu inklusive et foto og fingeraftryk, hvor sådanne findes) samt andre relevante oplysninger om indberetningen (herunder de foranstaltninger, der skal træffes). Så snart det bliver teknisk muligt, kan fingeraftryk også bruges til at *fastslå* en persons identitet ved hjælp af dennes biometriske identifikator (i første omgang, fingeraftryk) i stedet for den nuværende metode med blot at *bekræfte* en identitet. Med henblik på at muliggøre dette er der ved at blive indført et system til automatisk identifikation af fingeraftryk (AFIS) i den centrale SIS II.

2. EVALUERINGENS FORMÅL

Tre år efter at SIS II blev sat i drift den 9. april 2013, har Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1987/2006⁹ og Rådets afgørelse 2007/533/RIA¹⁰ gennemført en overordnet evaluering, der følger nedenstående mål for hvert emneområde.

2.1 ARTIKEL 50, STK. 5, I FORORDNING (EF) NR. 1987/2006 OG ARTIKEL 66, STK. 5, I RÅDETS AFGØRELSE 2007/533/RIA)

Evalueringens mål for den centrale SIS II; den bilaterale og multilaterale udveksling af supplerende oplysninger mellem medlemsstaterne; en undersøgelse af de opnåede resultater i forhold til målene; en vurdering af de grundlæggende princippers fortsatte gyldighed; evaluering af anvendelsen af denne afgørelse/forordning for så vidt angår den centrale SIS II; sikkerheden i den centrale SIS II og eventuelle konsekvenser for fremtidige foranstaltninger.

2.2 ARTIKEL 24, STK. 5, I FORORDNING (EF) NR. 1987/2006 (INDBERETNINGER OM FORBUD MOD INDREJSE ELLER FORBUD MOD AT TAGE OPHOLD)

Evalueringen er rettet mod en revision af anvendelsen af denne artikel; fremsættelse af de nødvendige forslag til ændring af denne artikel for at opnå et højere harmoniseringsniveau for kriterierne for optagelse af indberetninger.

2.3 ARTIKEL 43 I FORORDNING (EF) NR. 1987/2006 OG ARTIKEL 59 I RÅDETS AFGØRELSE 2007/533/RIA (KLAGER)

Evalueringen er rettet mod udarbejdelsen og revisionen af bestemmelserne i de enkelte medlemsstater om: (a) Enhver indberettet persons mulighed for at indbringe et spørgsmål for den domstol eller myndighed, der er kompetent ifølge den nationale lovgivning i enhver medlemsstat, med påstand om adgang til, rettelse eller sletning af oplysningerne, aktindsigt eller skadeserstatning, og (b) gensidig fuldbyrdelse af afgørelser i andre medlemsstater.

3. EVALUERINGSPROCESSEN

⁸ Afsnit 7.3 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II).

¹⁰ Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II).

GD HOME gennemførte evalueringen internt ved hjælp af statistiske rapporter, undersøgelser, spørgeskemaer, interview samt specifikke møder og workshops.

Ud over de statistikker, der er nødvendige for offentlig rapportering, indsamler eu-LISA statistikker om brugen af SIS II og selve systemets resultater. Medlemsstaterne indsamler statistikker om udveksling af supplerende oplysninger og positive resultater af søgninger på indberetninger. SIS II blev fra starten juridisk og teknisk udviklet til at levere statistikker om dets brug og effektivitet.

For så vidt angår de forskellige elementer af den tekniske og operationelle forvaltning af SIS II, blev den rapport, som eu-LISA udarbejdede i medfør af artikel 66, stk. 4, i SIS II-afgørelsen, indarbejdet i den overordnede evaluering¹¹. Denne rapport beskriver den centrale SIS II's og netværkets tekniske funktion og sikkerhed fra datoen, hvor systemet blev sat i drift den 9. april 2013, og frem til den 31. december 2014. For at kortlægge løsninger på en række tekniske forhold, som medlemsstaterne havde gjort opmærksom på, iværksatte Kommissionen fremadrettet en undersøgelse¹² af mulige forbedringer af SIS II-arkitekturen for at skabe omkostningsgevinster, forbedre driftskontinuiteten, håndtere en øget brug af systemet og af de forskellige typer transaktioner, der vil være behov for, navnlig fingeraftryk.

Sikkerheden i den centrale SIS II blev vurderet ved at inddrage eu-LISA's rapport om den centrale SIS II og relevante afsnit fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses revision i 2014 af den centrale SIS¹³.

Evalueringen fortsatte med uafklarede spørgsmål om de tekniske og operationelle elementer af SIS II. Spørgsmålene drejede sig om operationelle og retlige forhold, men svarene blev ligeledes vurderet og præsenteret i relation til de fem centrale evalueringskriterier: effektivitet, virkning, sammenhæng, relevans og EU-merværdi.

Med det formål at indsamle oplysninger til hjælp for evaluering af brugen af indberetninger om indrejseforbud eller forbud mod at tage ophold blev der fremsendt en række spørgsmål til medlemsstaterne via det kommissionsledede Europæiske Migrationsnetværk.

Afsnittene om bilateral og multilateral udveksling af oplysninger, undersøgelsen af resultater og konklusioner for fremtidige foranstaltninger, samt vurderingen af de grundlæggende principper fortsatte gyldighed blev afsluttet ved brug af statistisk analyse, spørgeskemaer til centrale aktører og en diskussion på personlige møder med de nationale politimyndigheder.

Afsnittet om klager indeholder de centrale punkter i rapporten, som er udarbejdet af gruppen til koordinering af tilsynet med SIS II, samt de oplysninger, der blev udledt af et specifikt spørgeskema. Der blev fremsendt detaljerede spørgsmål til særlige områder til de nationale kontaktpunkter.

Det omfattende evalueringsmateriale blev sammenfattet i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Denne rapport henviser gennemgående til de mere detaljerede oplysninger, der er indeholdt i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

¹¹ eu-LISA's tekniske rapport om, hvordan det centrale SIS II fungerer

<http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

¹² Europa-Kommissionen ENDELIG RAPPORT — ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture 2016.

¹³ Inspektionsrapport i medfør af artikel 47, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 om Schengen-informationsystem II (SIS II), der forvaltes af Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer (eu-LISA), sagsreference: 2014-0953.

4. RESULTATER AF EVALUERINGEN

4.1 INTRODUKTION TIL DE VÆSENTLIGSTE RESULTATER

SIS II er et operationelt system, der som sådant ikke kan forblive statisk, og som har formået at udvikle sig til en indlysende succes trods underliggende nye og komplekse problemstillinger. Der blev således under evalueringen ikke alene kigget på de eksisterende resultater. Evalueringen så også fremad og foreslog vigtige udviklinger inden for teknologi, håndtering af arbejdsmængde, beskyttelse af den enkeltes rettigheder og skabelse af bedre operationelle resultater.

Trods den store succes og EU-merværdi, som er opnået gennem brugen af SIS II og systemets fortsatte relevans for de alvorlige udfordringer på sikkerheds- og migrationsområdet, som Europa står over for, har Kommissionen ikke desto mindre kortlagt visse punkter, der skal behandles. De mange punkter rækker fra bl.a. tekniske detaljer til potentielle ændringer af retsakterne, og dette dokument giver derfor en bred oversigt.

4.2 HAR SIS II OPNÅET SINE MÅL OM AT SKABE EU-MERVÆRDI?

4.2.1 Resultater af brugen af SIS II

Dette afsnit giver et overblik over de resultater, som er opnået gennem medlemsstaternes brug af SIS II og efterfølgende samarbejde via SIRENE-kontorerne siden idriftsættelsen. Et så stort antal positive resultater kunne ganske enkelt ikke være opnået gennem bilateralt samarbejde. Alene i 2015 kontrollerede de kompetente myndigheder personer og genstande i forhold til oplysninger i SIS II i knap 2,9 mia. tilfælde. Aktuelt indeholder systemet over 69 millioner indberetninger. Med henblik på at oprette, opdatere eller slette indberetninger om personer eller genstande, eller forlænge en indberetnings levetid, fandt der i 2015 yderligere 20,7 mio. transaktioner sted.

Ved "positivt søgningsresultat" i SIS II forstås, at en person eller genstand er blevet fundet i en anden medlemsstat, og at yderligere foranstaltninger, som angivet i indberetningen, er påkrævet. Mellem idriftsættelsen af SIS II den 9. april 2013 og frem til slutningen af 2015 fremkom der **over 371 000 positive søgningsresultater** (i gennemsnit over 370 positive søgningsresultater om dagen).

Det svarer til:

- Over 25 000 mennesker anholdt med henblik på retsforfølgelse i en anden medlemsstat.
- Over 79 000 mennesker modtaget indrejseforbud eller forbud mod at tage ophold i Schengenområdet (mennesker som allerede har modtaget forbud mod indrejse eller ophold).
- Over 12 000 savnede personer fundet efter at have krydset en grænse til en anden medlemsstat.
- Over 83 000 eftersøgte personer sporet med henblik på at yde bistand i forbindelse med retsforfølgning. Hvor indberetninger er blevet oprettet af politiet på vegne af de judicielle myndigheder efter et positivt søgningsresultat, pågår der en løbende debat om indberetninger, der ikke er blevet behørigt slettet.
- Over 72 000 lokaliserede rejsende kriminelle, der har begået alvorlige lovovertrædelser og andre personer, der udgør en trussel mod sikkerheden.

- Over 97 000 opklarede sager om stjålne motorkøretøjer, misbrug af identitetspapirer eller rejsedokumenter, stjålne skydevåben, stjålne nummerplader eller mistede eller stjålne ejendele. Der kunne imidlertid konstateres lave succesrater for kategorierne pengesedler, værdipapirer og betalingsmidler, trods et stort antal indberetninger.

Desuden er der for alle oven for beskrevne indberetningskategorier konstateret et støt stigende antal positive søgningsresultater. I perioden 2014-15 SIS opnåede slutbrugere en:

- 27 % stigning i antallet af anholdelser med henblik på udlevering eller overgivelse
- 18 % stigning i antallet af lokaliserede personer med henblik på indrejseforbud til eller forbud mod at tage ophold i Schengenområdet
- 44 % stigning i antallet af fundne savnede personer
- 10 % stigning i antallet af sporede personer med henblik på at yde bistand i forbindelse med retsforfølgning
- 43 % stigning i antallet af lokaliserede rejsende kriminelle, der har begået alvorlige lovovertrædelser og personer, der udgør trusler mod sikkerheden
- 18 % stigning i antallet af opklarede sager om stjålne motorkøretøjer, misbrug af identitetspapirer eller rejsedokumenter, stjålne skydevåben, stjålne nummerplader og andre mistede eller stjålne ejendele¹⁴.

4.2.2 SIRENE-kontorerne

Blandt alle former for europæisk retshåndhævelsessamarbejde tegner kommunikation i forbindelse med SIS II-indberetninger sig for langt den største. SIS II lagrer tilstrækkelige oplysninger til, at polititjente kan identificere en person eller en genstand, når den pågældende opnår et positivt søgningsresultat på en indberetning. Der er imidlertid også et yderligere behov for, at medlemsstaterne konsulterer hinanden om omstændighederne ved den specifikke sag, og denne kommunikation varetages af SIRENE-kontorerne¹⁵. Hvert land, der anvender SIS II, har et SIRENE-kontor, der er oprettet som et nationalt kontaktpunkt for kommunikation om SIS II-indberetninger. Disse SIRENE-kontorer leverer alle supplerende oplysninger om indberetninger og koordinerer aktiviteter i forbindelse med indberetningerne, generelt ved brug af strukturerede elektroniske "formularer" under anvendelse af strengt regulerede procedurer og et sikkert, dedikeret computernetværk.

SIRENE-kontorerne afsendte eller modtog i 2015 godt 1,8 millioner formularer¹⁶, en stigning på 27 % i forhold til 2014. SIRENE-kontorerne er også ansvarlige for datakvalitet og koordinering af grænseoverskridende operationer.

SIRENE-kontorerne spiller en central rolle i driften af SIS og er helt afgørende for en effektiv informationsudveksling. Deres effektivitet øges gennem løbende uddannelsesprogrammer på nationalt og europæisk plan. Driften af SIRENE-kontorerne tjener som model for andre kommunikationskanaler for retshåndhævelse.

Tilstrækkelig bemanning og teknisk support er nødvendig for at gøre det muligt for SIRENE-kontorerne at gennemføre en effektiv bilateral og multilateral udveksling af supplerende oplysninger mellem medlemsstaterne, at kommunikere om positive søgningsresultater og at

¹⁴ Afsnit 7 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹⁵ Udtrykket SIRENE står for anmodning om supplerende oplysninger ved det nationale grænseovergangssted (Supplementary Information Request at National Entry).

¹⁶ Oplysninger kan sendes bilateralt eller multilateralt. Da hver SIRENE-"formular" svarer til en opgave for både sender og modtager, når arbejdsmængden skal måles, tælles både afsendte og modtagne formularer med.

håndtere de nødvendige procedurer inden for den krævede frist (normalt 12 timer, dog skal dette ske straks i tilfælde af indberetninger om diskrete overvågninger og særlig kontrol, der kræver umiddelbar rapportering). Evalueringen viste en betydelig stigning i antallet af udvekslede formularer, hvilket tilskrives et stigende antal positive søgningsresultater og en omfattende brug af indberetninger om diskrete overvågninger og særlig kontrol, navnlig i forbindelse med terrorrelaterede aktiviteter. Selv om antallet af udvekslede formularer steg betragteligt i 2015, forblev bemanningen af SIRENE-kontorerne den samme. Dette tvang visse medlemsstater til at prioritere deres arbejde og tilsidesætte den obligatoriske 12 timers svarfrist, hvilket har medført, at flere SIRENE-kontorer har nået grænsen for levering af en effektiv drift¹⁷.

4.2.3 Konklusion

Med forbehold for yderligere detaljeret samarbejde med medlemsstaterne om forbedring af brugen af visse indberetninger af genstande, hvor der kun er lav udnyttelse eller lav succesrate, eller hvor sletning af indberetningen ikke sker behørigt, er Kommissionens overordnede konklusion, at de grundlæggende principper for SIS fortsat er gyldige. Der er meget stærk dokumentation for opnåelsen af resultater (positive søgningsresultater) i forhold til anførte mål (indberetninger).

SIS II udgør betydelig EU-merværdi, idet et grænseoverskridende samarbejde om retshåndhævelse i så stort et omfang ikke kunne finde sted uden denne database. Intet andet system for samarbejde om retshåndhævelse skaber så mange positive resultater eller kan håndtere en så stor informationsmængde i realtid, med det resultat at, de positive søgningsresultater inden for alle indberetningskategorier er steget fra år til år.

4.3 HAR SIS II OPNÅET SINE MÅL PÅ EN EFFEKTIV MÅDE, OG ER SYSTEMET I STAND TIL AT TAGE NYE UDFORDRINGER OP?

Det underliggende princip for SIS II er, at oplysninger stilles til rådighed for slutbrugerne, med klare instrukser om, hvad der skal gøres, og hvor de skal gå hen for at få døgnsupport (SIRENE-kontorerne). Kommissionens holdning er, at konceptet er yderst effektivt.

For at fastholde dette effektivitetsniveau har Kommissionen identificeret både strategiske og detaljerede resultater, der kræver opmærksomhed og forbedring på det tekniske, organisatoriske og operationelle område. I relation til denne rapport og for at bevare entydigheden er disse resultater sammenfattet under generelle emner.

4.3.1 SIS II skal fortsat være et fleksibelt system, der er i stand til hurtigt at reagere på nye operationelle fænomener

Retsakterne for SIS II fastlægger rammerne for SIS II og principperne for dets drift. De detaljerede procedurer er dog nedfældet i gennemførelsesreglerne¹⁸. Det giver en fleksibel ramme, som allerede har muliggjort effektive juridiske og tekniske indsatser for bedre informationsudveksling, navnlig vedrørende rejsende mistænkte terrorister og personer, der har begået seksuelle lovovertrædelser. Komplexiteten fremkommer imidlertid i

¹⁷ Afsnit 12.2; 17.4 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹⁸ Det gælder f.eks. Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1209 af 12. juli 2016 om erstatning af bilaget til gennemførelsesafgørelse 2013/115/EU om vedtagelse af SIRENE-håndbogen og andre gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (detaljerede tekniske specifikationer i dokumentet om grænsefladekontrol).

forandringsledelsesprocessen, idet tekniske ændringer ofte må integreres i nationale retshåndhævelses- eller immigrationssystemer.

Selv om den meget hurtige gennemførelse af ændringer i forbindelse med terrorisme har været en betydelig succes, står det klart, at der bør stilles tekniske, finansielle og kontraktmæssige ressourcer til rådighed til fremtidige ændringer på centralt og nationalt plan, hvis processen skal kunne håndteres på en hurtigere og mere effektiv måde¹⁹.

4.3.2 Forretningskontinuiteten skal forbedres yderligere

SIS II's tekniske arkitektur giver medlemsstaterne fleksibilitet til at have deres egen nationale kopi eller bruge den centrale SIS II²⁰ til søgninger. Fem medlemsstater, der ikke har nationale kopier, risikerer at komme til at stå i den alvorlige situation, at hvis netværksforbindelsen bryder sammen, eller den centrale SIS II bliver utilgængelig, har de ikke nogen løsning at falde tilbage på, og adgangen til indberetninger i SIS II ville således blive fuldstændig afbrudt. Medlemsstater med en national kopi bør ligeledes sikre sig passende forretningskontinuitetsløsninger, enten i form af et back-up-system eller ved at give deres slutbrugere adgang til at søge direkte i den centrale SIS II.

Sammenfattende skal forretningskontinuitet sikres på centralt niveau, og nedetider i den centrale SIS II bør undgås. Der skal undersøges tekniske løsninger, der skal nedbringe switchover-tiden mellem den centrale SIS II og backup-webstedet, da de eksisterende tekniske muligheder og procedurer ikke anses for at opfylde de forventede standarder for systemtilgængelighed²¹.

4.3.3 Der søges ikke altid automatisk i SIS II, når der søges i det nationale system, idet det er nødvendigt, at slutbrugeren foretager yderligere en transaktion

Selv om SIS II er blevet brugt af de kompetente myndigheder 2,9 mia. gange i 2015, eller 1 mia. flere gange end i 2014, er brugen uensartet. Årlige statistikker viser, at nogle medlemsstater og deres myndigheder ikke søger systematisk i SIS II, når de søger i deres nationale politi- eller immigrationsdatabaser, hvilket betyder, at de bliver nødt til at søge i SIS separat med en ekstra transaktion, hvilket ikke altid sker.

I betragtning af at kriminaliteten har antaget en stadig mere europæisk dimension, skal medlemsstaterne afslutningsvis sikre, at de, hver gang de kontrollerer deres nationale databaser, også gennemfører en kontrol i SIS II sideløbende hermed²². Kommissionen skal sikre, at Schengen-evalueringsmekanismen fokuserer på dette forhold.

4.3.4 Kontrol i SIS II ved de ydre grænser

Schengenrænsekodeksen²³ pålægger en pligt til at kontrollere, især i SIS II, om tredjelandstatsborgere, der rejser ind i Schengenområdet "*kan udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, nationale sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser*"²⁴. I nogle medlemsstater kontrollerer grænsevagter ikke alle tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter i lufthavnsdatabaserne. I nogle medlemsstater blev

¹⁹ Afsnit 6.2.1 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

²⁰ CS-SIS er den tekniske støttefunktion, der indeholder SIS II-databasen.

²¹ Afsnit 6.2.1 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

²² Afsnit 6.2 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

²⁴ Artikel 8, stk. 3, litra a), punkt vi), i forordning (EU) 2016/399.

det observeret, at grænsevagterne ikke kontrollerede alle tredjelandsstatsborgere systematisk, men at de i stedet gjorde brug af risikovurderinger. En risikovurdering kan kun anvendes ved kontrol i SIS II af EU-borgere, der rejser ind i EU²⁵.²⁶²⁷. I andre tilfælde kan tekniske fejl i de ansøgninger, som grænsevagterne anvender, føre til en utilfredsstillende kontrol i SIS II.

Medlemsstaterne skal afslutningsvis udføre tilstrækkelig kontrol i SIS II ved de ydre grænser i overensstemmelse med berettigede forventninger. Kommissionen skal sikre, at Schengen-evalueringsmekanismen fokuserer på dette forhold.

4.3.5 Nye kategorier af indberetninger eller nye funktioner (fingeraftryk, fotografier, den europæiske arrestordre, links, udvidet identitetsmisbrug) er ikke fuldt ud gennemført og vist for slutbrugerne, i modsætning til SIS II-retsakterne²⁸

Denne mangel forringer systemets effektivitet, da slutbrugerne ikke er i stand til at konstatere alle sagens omstændigheder og endda kan komme til at gå glip af væsentlige oplysninger. Politibetjente kan miste tid ved at skulle kontakte SIRENE-kontoret for at få de manglende oplysninger. I mange tilfælde har de ikke ret til at tilbageholde den person, der er indgivet indberetning om, og kan ikke identificere den pågældende korrekt. Nogle medlemsstater kan ikke tilføje fotografier og fingeraftryk til deres indberetninger²⁹.

Derudover bør det planlagte elektroniske fingeraftryksidentifikationssystem tilføjes til SIS II hurtigst muligt med tanke på stigningen i brugen af falske identiteter, og med det formål at komme væk fra den nuværende situation, hvor fingeraftryk kun anvendes til at bekræfte en persons identitet, til en situation hvor denne persons identitet kan afsløres alene på basis af dennes fingeraftryk³⁰.

Kommissionen skal afslutningsvis fremsætte et forslag, der skal sikre, at alle passende funktionaliteter stilles til rådighed for slutbrugerne.

4.3.6 Oplysningernes dårlige pålidelighed udgør et stort problem for brugen af SIS II

Ved oprettelse af indberetninger indtaster medlemsstater til tider ukorrekte eller ufuldstændige oplysninger (f.eks. et ufuldstændigt navn eller et navn i stedet for et dokumentnummer). Konsekvensen af at indtaste oplysninger med lav pålidelighed er, at søgninger i systemet måske ikke kan lokalisere personen eller genstanden, eller at genstanden eller personen måske ikke kan identificeres korrekt på basis af sådanne oplysninger. I henhold til SIS II's retsakter har medlemsstaterne ansvaret for oplysningernes pålidelighed³¹. Medlemsstaterne har derfor pligt til på nationalt plan at oprette en effektiv mekanisme for kontrol af oplysningernes pålidelighed, men de har ikke alle gjort dette.

Kommissionen vil ligeledes søge at formalisere eu-LISA's rolle ved at sætte fokus på fælles problemer med oplysningers pålidelighed.

²⁵ I henhold til de nuværende bestemmelser i Schengengrænsekodeksen [artikel 8, stk. 2)].

²⁶ Ikke desto mindre vedtog Kommissionen den 15. december 2015 et forslag for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser. Forslaget indeholder især bestemmelser om systematisk kontrol af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten i SIS II (COM(2015) 670 final).

²⁷ Afsnit 15.1 og 16.1 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

²⁸ Parallel artikel 3, litra a) og litra c) sammenholdt med artikel 20, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1987/2006 og Rådets afgørelse 2007/533/RIA.

²⁹ Afsnit 16.1 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁰ Afsnit 6.1; 6.2.1; 6.2.2; 13.1; 14.1 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³¹ Artikel 34, stk. 1, i forordning (EF) 1987/2006 og artikel 49, stk. 1, i Rådets afgørelse 2007/533/RIA.

4.3.7 Mange medlemsstater har ikke gennemført alle de mulige søgekombinationer i den centrale SIS II

Mange medlemsstater anvender søgninger med “fuldkommen match” (ingen forespørgsel på fuzzy match eller delvis match). Nogle gange skyldes det national lovgivning om databeskyttelse, i henhold til hvilken medlemsstaterne altid skal indtaste fornavn, efternavn og fødselsdato for at foretage en søgning på en person. (Det er tilfældet i to medlemsstater). Der er derfor nogle medlemsstater, der ikke er i stand til at finde indberetninger, hvor fornavn eller fødselsdato mangler eller er ufuldstændige. Et tilsvarende problem findes for visse søgninger på genstande. I én medlemsstat kan slutbrugerne kun søge på genstande med præcise parametre. Det betyder, at de går glip af indberetninger, hvor den tilbageleverede genstands identifikationsnummer ikke er tydeligt, eller der har været gjort forsøg på at slette det³².

Kommissionen vil ligeledes fremsætte et forslag, der skal sikre, at søgeværktøjet på nationalt plan har fuldstændig samme kapacitet som på den centrale SIS II.

4.3.8 I visse medlemsstater kan slutbrugerne ikke tage SIS II fuldt i brug

Denne situation kan opstå, når et eller flere af følgende kriterier mangler:

- klare skærmanvisninger til slutbrugeren på, hvilken handling der skal foretages
- obligatoriske procedurer efter positive søgningsresultater, herunder rapportering af positive søgninger, og
- tilstrækkelig uddannelse i brugen af systemet³³.

Kommissionen skal afslutningsvis sikre, at Schengenevalueringsmekanismen fokuserer på gennemførelsen af passende instruktioner, procedurer og uddannelse.

4.3.9 Begrænsninger i effektiviteten af SIS II i forbindelse med bekæmpelse af irregulær migration

Indberetninger om indrejseforbud eller forbud mod at tage ophold udstedes for tredjelandstatsborgere, der ikke har tilladelse til at rejse ind i eller tage ophold i Schengenområdet efter en afgørelse truffet af en kompetent national domstol eller myndighed. Evalueringen viste, at der findes situationer, hvor en medlemsstat kan beslutte at tildele en person ret til indrejse eller til at tage ophold på dens område trods en indberetning om indrejseforbud udstedt af en anden medlemsstat, og endda hvor der ikke gælder nogen lovlig undtagelse. Som følge heraf opnås den EU-dækkende virkning ikke systematisk. Desuden var der medlemsstater, der rapporterede om fejl i processerne og pålideligheden af udvekslingen af oplysninger vedrørende disse indberetninger, navnlig inden for rammerne af den tilknyttede høringsprocedure³⁴.

Det er klart, at både den manglende harmonisering af høringsproceduren og forsinkede svar volder operationelle medarbejdere og den berørte person betydelige problemer.

³² Afsnit 16 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³³ Afsnit 17.3 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁴ I artikel 25, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1987/2006 hedder det, at i tilfælde af et positivt søgningsresultat vedrørende en indberetning om indrejseforbud eller forbud mod at tage ophold mod en tredjelandstatsborger, som er omfattet af retten til fri bevægelighed, hører den medlemsstat, der foretager indberetningen, omgående den indberettende medlemsstat via sit SIRENE-kontor, for at der kan træffes afgørelse om, hvilke forholdsregler der skal træffes.

Evalueringen fremhævede, at det samlede antal sager under denne indberetningskategori, hvor den krævede handling ikke kan udføres, dvs. nægtelse af indrejse eller ophold, er det højeste blandt alle indberetningskategorier i SIS II³⁵. SIS II "identificerer og finder" ganske vist de indberettede, men de forskelligartede og ofte forvirrende fortolkninger af de retlige bestemmelser om indrejseforbud og opholdstilladelser underminerer dens effektivitet og virkning på EU-niveau, hvilket giver anledning til uoverensstemmelser.

Kommissionen skal afslutningsvis fremsætte forslag om harmonisering af procedurer i forbindelse med indberetninger om indrejseforbud eller forbud mod at tage ophold.

4.3.10 Reglerne om databeskyttelse i retsgrundlaget skal revideres, så de afspejler den seneste reform af EU's regler om databeskyttelse³⁶

For så vidt angår gennemførelsen, viser evalueringen, at der er indført effektive mekanismer i medlemsstaterne, så de registrerede har adgang til, kan rette eller slette deres personlige oplysninger i SIS II eller opnå kompensation i forbindelse med unøjagtige oplysninger. Der savnes imidlertid standardiserede oplysninger vedrørende klager på nationalt plan. Selv om procedurerne for klageadgang kan omfatte den registeransvarliges og tilsynsmyndighedens aktiviteter, vedrører de navnlig domstolene, hvor det er vanskeligt at indhente oplysninger om antallet af anmodninger om klageadgang.

Andre områder, der skal forbedres, omfatter procedurer og dokumentation i forbindelse med datasikkerhed - i overensstemmelse med anbefalingerne fra den revision, som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har gennemført - og oplysningernes pålidelighed, herunder foranstaltninger vedrørende den centrale SIS II og harmonisering af nationale praksisser³⁷.

Derudover vil ordlyden i retsakterne blive revideret, så den kommer til at afspejle den nye EU-lovgivningsramme for databeskyttelse³⁸. Kommissionen vil foreslå ændringer i retsakten, så den indeholder et krav om, at der udvikles en standardiseret årlig statistikpakke. Dette vil gøre det muligt at indføre konsistent rapportering om aktiviteter for klager på nationalt plan, herunder den registeransvarliges, tilsynsmyndighedens og domstolenes aktiviteter. Derudover vil Kommissionen se nærmere på eu-LISA's svar på sikkerhedsrevisionen.

4.3.11 Sikkerheden for den centrale SIS II tilvejebringes effektivt³⁹

Kommissionen bad eu-LISA om at opstille en detaljeret liste over de mest kritiske netværkshændelser, der har påvirket adgangen til SIS II siden dens idriftsættelse. Det fremgik, at der ikke har fundet nogen hændelser sted, hvor der har været risiko for lækage af oplysninger fra den centrale SIS II.

³⁵ Afsnit 7.2 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁶ (Europa-Parlamentets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016).

³⁷ Bilag 1 Nummer 108 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse)(EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89).

³⁹ Afsnit 6.3 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

Afslutningsvis anføres, at den overordnede konklusion, med forbehold af detaljerede proceduremæssige resultater i sikkerhedsrevisionen, om sikkerheden i den centrale SIS II er, at den er yderst effektiv.

4.4 ER SIS II I OVERENSSTEMMELSE MED ANDRE DELE AF RELEVANT EU-LOVGIVNING?

SIS II kan kun være effektiv, hvis den fungerer i synergi med alle de retsinstrumenter, der understøtter retshåndhævelses- og retssamarbejdet i kriminalsager. På dette område er der fremkommet tre problemfelter:

4.4.1 Den europæiske arrestordre Rammeafgørelse⁴⁰

Når opholdsstedet for en person, der er eftersøgt med henblik på udlevering, er kendt, giver afgørelsen om den europæiske arrestordre mulighed for at fremsende arrestordren mellem de relevante retsmyndigheder. Der er imidlertid nogle retsmyndigheder, der insisterer på, at der oprettes en indberetning i SIS II, således at verificerings- og valideringsprocesserne skal varetages af alle SIRENE-kontorer. Dette må anses for at være et unødvendigt og ineffektivt arbejde.

SIRENE-kontorerne er ligeledes involveret i overgivelse eller udlevering. Det er under hele proceduren nødvendigt med et tæt samarbejde mellem retsmyndighederne og SIRENE-kontoret for at samordne de juridiske og operationelle aspekter af sagen og udstedelsen af den europæiske arrestordre. De obligatoriske og frivillige årsager til den manglende anerkendelse af en europæisk arrestordre og påtegningproceduren i forbindelse med indberetningerne bør harmoniseres yderligere⁴¹.

Kommissionen skal afslutningsvis, i forbindelse med andre forhold vedrørende den europæiske arrestordre, tage følgende op med medlemsstaterne:

- problemet med at oprette SIS II-indberetninger, når opholdsstedet for en person, der er omfattet af indberetningen, allerede er kendt og bekræftet, og
- problemerne i forbindelse med overførsel, hvor der sammen med judicielle myndigheder og retshåndhævelsesmyndigheder skal findes områder, hvor der kan etableres en fælles praksis, og procedurer kan harmoniseres.

4.4.2 Tilbagesendelsesdirektivet⁴²

Evalueringen viste, at der er forbindelser, men også uoverensstemmelser mellem bestemmelserne om indrejseforbud som fastsat i tilbagesendelsesdirektivet og indberetninger om forbud mod indrejse eller forbud mod at tage ophold, jf. forordning (EF) nr. 1987/2006, selv vedrørende udløbsdatoen for indrejseforbud i SIS II. Det medfører ikke alene begrænsninger i den ønskede EU-dækkende virkning, men også en manglende harmonisering af kriterierne for udstedelse af indberetninger. Der kunne opnås en større grad af harmonisering ved at gøre det obligatorisk at indtaste alle indrejseforbud i SIS fra det tidspunkt, de kan håndhæves, men effektiviteten af de påtænkte ændringer i SIS II kunne forbedres med en minimumsharmonisering i medlemsstaterne, når man har med personer at

⁴⁰ Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 (2002/584/RIA) om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1-20.

⁴¹ Afsnit 9.1 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98-107).

gøre, der er omfattet af en beslutning om tilbagesendelse eller indrejseforbud udstedt af en anden medlemsstat⁴³.

Kommissionen skal afslutningsvis fremsætte en række forslag om udveksling af oplysninger og harmonisering af processer.

4.4.3 Schengenrænsekodeksen

SIS II leverer betydelig merværdi, hvis den kontrolleres mere intensivt. Medlemsstaterne bør opfordres til at anvende bestemmelserne fuldt ud i Schengenrænsekodeksen, som indeholder en pligt til direkte at konsultere SIS II som led i grænsekontrollen af tredjelandstatsborgere. Medlemsstaterne bør systematisk søge i SIS II, dvs. gennemføre en 100 % kontrol.

Samme konklusion findes i afsnit 4.3.4.

4.5 HAR SIS II VÆRET RELEVANT I FORHOLD TIL SINE MÅL?

SIS II er i dag det vigtigste og mest anvendte redskab til informationsudveksling i Europa, som det understreges af den europæiske dagsorden om sikkerhed⁴⁴. Alene i 2015 udvekslede medlemsstaterne 1,8 mio. formularer i SIRENE-kontorerne, herunder SIS II-relaterede oplysninger⁴⁵, som klart demonstrerer den enorme mængde oplysninger, der udveksles på grundlag af SIS II-indberetninger, hvilket gør SIS II til den mest relevante sikkerhedsplatform i Europa.

Det Europæiske Råd og Rådet (retlige og indre anliggender) har gentagne gange peget på SIS II's store relevans for udveksling af oplysninger og for opsporing af terrormistænkte og udenlandske terrorkrigere, og har meddelt, at alle de i SIS indeholdte muligheder for bekæmpelse af terrorisme bør udnyttes.

Rådet opfordrede således i juni 2014 medlemsstaterne til at gøre fuld brug af SIS II til terrorbekæmpelse. Den 30. januar 2015, efter terrorangrebet på den franske avis Charlie Hebdo i Paris, meddelte Rådet (retlige og indre anliggender), at SIS II's potentiale burde udnyttes bedre⁴⁶. I sine konklusioner af 20. november 2015 gjorde Rådet efter terrorangrebene i Paris opmærksom på betydningen af en systematisk konsultation af SIS II ved gennemførelse af sikkerhedskontrol af tredjelandstatsborgere, der rejser ulovligt ind i Schengenområdet og ved grænsekontrol af EU-borgere. SIS II's rolle som en kilde i forbindelse med Europols efterretnings- og efterforskningsvirksomhed blev understreget.

Rådet fremhævede ligeledes SIS II flere gange som et redskab til fremme af den europæiske tilbagesendelsespolitik. Det Europæiske Råd var af den opfattelse,⁴⁷ at SIS II's anvendelsesområde skulle udvides til også at omfatte afgørelser om tilbagesendelse⁴⁸. Den 14. september 2015 vedtog Rådet konklusioner om en mere effektiv brug af SIS II ved forbud for ulovlige migranter mod indrejse og forbud mod at tage ophold. Den 8. oktober 2015 anførte

⁴³ Afsnit 8 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Afsnit 16.4 i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁴⁶ Den fælles Rigaerklæring efter det uformelle møde mellem justits- og indenrigsministrene i Riga den 29. og 30. januar.

⁴⁷ Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015 (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Rådets konklusioner om indberetninger i SIS med henblik på nægtelse af indrejse og ophold i medfør af artikel 24 i SIS II-forordningen efter en afgørelse om tilbagesendelse (ST11648/15).

Rådet, at det ser frem til Kommissionens kommende forelæggelse af forslag, der vil være baseret på en gennemførlighedsundersøgelse og skal gøre det obligatorisk at indlæse alle indrejseforbud og afgørelser om tilbagesendelse i SIS, navnlig for at muliggøre en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelserne hurtigst muligt. Desuden anså Europa-Parlamentet i sin beslutning om forebyggelse af terrororganisationers radikalisering og rekruttering af europæiske borgere også, at SIS II var et centralt redskab i udvekslingen af oplysninger om terroristradikalisering og til at hindre rejser og forberede sig på tilbagevenden⁴⁹.

I lyset af de foreliggende sikkerheds- og migrationsproblemer og den konsekvent stigende og bredere brug af SIS II med gode resultater, er det afslutningsvis Kommissionens opfattelse, at de grundlæggende principper for SIS II fortsat er gyldige. Som fremhævet i afsnit 4.3.1 skal SIS for at opnå dette fortsat være et fleksibelt system, der er i stand til hurtigt at reagere på nye operationelle fænomener.

4.6 HAR SIS OPNÅET SINE MÅL PÅ EN EFFEKTIV MÅDE? – OMKOSTNINGERNE VED IKKE AT HAVE SCHENGENOMRÅDET⁵⁰

Evalueringen vil givetvis munde ud i konklusioner, der vil slå igennem i form af bedre tekniske operationer og arbejdspraksis, men SIS II er ikke desto mindre primært et operationelt system, og en evaluering ville derfor formodes hovedsagelig at komme med konklusioner om effektivitet, relevans, EU-merværdi og sammenhæng med andre EU-initiativer. Men under disse rammebetingelser vil det også være nødvendigt at se nærmere på virkningerne rent strategisk. Som en central kompensationsforanstaltning for afskaffelsen af de indre grænser i Schengenområdet bliver vi nødt til at forholde os til spørgsmålet: "*Vil vi kunne fortsætte uden SIS?*".

EU's og medlemsstaternes udviklings- og driftsomkostninger til SIS II skal beregnes under hensyntagen til den tekniske opbygning af systemet, der består af tre væsentlige komponenter: et centralt system, nationale systemer og en kommunikationsinfrastruktur.

Det samlede beløb på EU's budget til opbygning af den centrale SIS II i perioden 2002 til 2013 udgjorde 152 961 319 EUR, idet der oprindeligt var blevet afsat et endnu højere beløb på over 175 352 417 EUR.

Derudover påløber der årlige vedligeholdelsesomkostninger for den centrale SIS II, som i 2014 beløb sig 7 794 732,35 EUR og i 2015 til 5 631 826,58 EUR.

Da medlemsstaterne er ansvarlige for oprettelsen, driften og vedligeholdelsen af deres nationale systemer, har de også pligt til at dække engangsomkostningerne til udvikling af deres N.SIS II⁵¹ samt de årlige vedligeholdelsesomkostninger. I overensstemmelse med den omkostningsmodel, der blev udformet i en undersøgelse af mulige forbedringer af SIS II-arkitekturen, udgjorde de gennemsnitlige ejeromkostninger for anden generation af

⁴⁹ Beslutning af 25. november 2015 (2015/2063(P8_TA(2015)0410)).

⁵⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske råd og Rådet Tilbage til Schengen - En køreplan. Bruxelles, den 4.3.2016 COM(2016) 120 final.

⁵¹ N.SIS II er den tekniske og juridiske betegnelse for den tekniske gennemførelse af den nationale SIS.

indberetningerne i den nationale SIS II, herunder engangs- og de løbende omkostninger i en repræsentativ prøve af ti undersøgte medlemsstater, 16,628 mio. EUR pr. medlemsstat⁵².

Omkostningerne skal imidlertid analyseres under hensyntagen til, at SIS II er den vigtigste kompensationsforanstaltning for ophævelsen af kontrollen ved Schengenrådets indre grænser. Uden SIS II ville det næppe være muligt at skabe et område uden indre grænser. Kommissionen anførte i sin meddelelse "*Tilbage til Schengen — en køreplan*"⁵³, at en genindførelse af vedvarende kontrol ved EU's indre grænser ikke alene vil hindre den frie bevægelighed for personer, men også medføre store økonomiske omkostninger.

Kommissionen har beregnet, at:

- fuld genindførelse af grænsekontrollen ved Schengenrådets indre grænser ville medføre umiddelbare direkte omkostninger på mellem 5 mia. EUR og 18 mia. EUR om året,
- medlemsstater som Polen, Nederlandene eller Tyskland ville få yderligere omkostninger på mere end 500 mio. EUR til transport ad landevejen af handlede varer, mens andre lande som Spanien eller Tjekkiet ville opleve, at erhvervslivet skulle betale over 200 mio. EUR i meromkostninger,
- grænsekontrol ville koste mellem 1,3 mia. EUR og 5,2 mia. EUR i mistet tid for grænsearbejdere (1,7 mio. arbejdstagere i EU) og andre grænsegængere,
- mindst 13 mio. turistovernatninger kunne gå tabt, med en samlet virkning på turistbranchen på 1,2 mia. EUR,
- regeringerne ville skulle betales mellem 0,6 mia. EUR og 5,8 mia. EUR i administrationsomkostninger på grund af behovet for større bemanning ved grænseovergangene.

På mellemlang sigt ville en genindførelse af grænsekontrol ved EU's indre grænser medføre indirekte omkostninger, som kan blive væsentligt højere i betragtning af de hidtil usete konsekvenser for samhandelen inden for EU, investeringer og mobilitet.

De omkostninger, der påløber til udvikling og vedligeholdelse af SIS II og derved til et velfungerende område uden kontrol ved de indre grænser, opvejer afslutningsvis langt de omkostninger, det ville påløbe, såfremt der ikke fandtes et SIS II-system, og grænsekontrollen ville blive genindført.

5. KONKLUSION OG NÆSTE SKRIDT

SIS II opererer inden for rammer, der er præget af den dybeste bekymring for sikkerhed, grænseoverskridende kriminalitet og irregulær migration – der udgør nogle af de største udfordringer, verden står over for. Den samlede evaluering bekræfter, at systemet er overordentligt vellykket operationelt og teknisk. Det er klart, at intet operationelt system, eller retsgrundlaget herfor, vil være perfekt, og Kommissionen har ud fra ønsket om vedvarende forbedringer, med medlemsstaternes og eu-LISA's observationer og støtte, afdækket muligheder for at styrke effektiviteten, virkningen, relevansen, sammenhængen og EU-merværdien af SIS II yderligere, både centralt og i nogle medlemsstater, hvor den tekniske og operationelle gennemførelse kunne forbedres. Hertil hører en videreudvikling af retsgrundlaget, så den kommer til bedre at afspejle de operationelle udfordringer på

⁵² Undersøgelse udført for Europa-Kommissionen: ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture.

⁵³ COM(2016) 120 final.

sikkerhedsområdet, en stærkere harmonisering af reglerne for brugen af systemet med det formål at bekæmpe irregulær migration og overvåge overholdelsen af reglerne for databeskyttelse bedre via statistisk rapportering.

SIS II skaber effektive operationelle resultater, der kun kan opnås gennem europæisk samarbejde på både strategisk og operationelt niveau. Kommissionen anlægger med afsæt i alle tilgængelige redskaber fra traktaterne og de relevante retsakter en tostrengt strategi over for medlemsstaterne: Den støtter stærkt medlemsstaternes muligheder for at optimere brugen af SIS II. Den motivation og det praktiske samarbejde, der er kommet til udtryk mellem alle aktører, har ført til en stigende og mere harmoniseret brug af systemet. I tilfælde, hvor der er konstateret alvorlige mangler i gennemførelsen af SIS II, følger Kommissionen ligeledes op på overtrædelser af EU-retten, via "EU-Pilot"-proceduren med den yderligere mulighed at indlede en overtrædelsesprocedure.

Der er andre måder, hvorpå Kommissionen arbejder sammen med medlemsstaterne om den korrekte brug af SIS:

- Schengenevalueringsmekanismen er en god mulighed for at verificere systemets funktion og konkrete brug på stedet, hvilket også er med til at forbedre situationen i de evaluerede medlemsstater. Et nyt evalueringsbesøg på stedet er et redskab, som står til rådighed, hvor der er blevet afdækket alvorlige mangler i den evaluerede medlemsstat.
- Regelmæssige møder i SISVIS-udvalget (syv gange om året). Delegationerne består af én teknisk og én operationel ekspert fra hver medlemsstat. Dette udvalg bistår Kommissionen med at gennemføre SIS-retsakterne og skaber de bedste rammer for at behandle alle spørgsmål, der giver anledning til bekymring. Møderne skaber gennemsigtighed og lægger et vist pres på medlemsstaterne for at rette op på eventuelle mangler.
- Kommissionens aktive deltagelse i hvert uddannelsesforløb og hver konference om SIS II (mindst fem gange om året).
- Vedtagelse af Kommissionens henstilling om udarbejdelse af et katalog med henstillinger og bedste praksis for korrekt anvendelse af SIS II⁵⁴ den 16. december 2015, som bidrager til harmoniseringen af procedurer og anvendes som et vigtigt referencedokument af alle aktører.

Desuden har Kommissionen, med det formål at behandle de spørgsmål, som evalueringen sætter fokus på, og som kræver lovgivningsændringer, under anvendelse af sin initiativret i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, til hensigt at fremlægge et forslag i slutningen af december 2016 om ændring af retsgrundlaget for SIS. Kommission vil ligeledes tage højde for resultatet af overvejelserne i ekspertgruppen på højt niveau, som er nedsat ved *Kommissionens meddelelse om stærkere og mere intelligente informationssystemer for grænser og sikkerhed*,⁵⁵ som kan munde ud i et nyt forslag i juni 2017.

⁵⁴ Kommissionens henstilling om udarbejdelse af et katalog med henstillinger og bedste praksis for korrekt anvendelse af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) og udveksling af supplerende oplysninger mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der gennemfører og anvender SIS II [C(2015)9169/1].

⁵⁵ COM(2016) 205 final.