



Bruxelles, 21.12.2016.
COM(2016) 880 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o ocjeni druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) u skladu s člankom 24. stavkom 5., člankom 43. stavkom 3. i člankom 50. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 te člankom 59. stavkom 3. i člankom 66. stavkom 5. Odluke 2007/533/PUP

{SWD(2016) 450 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o ocjeni druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) u skladu s člankom 24. stavkom 5., člankom 43. stavkom 3. i člankom 50. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 te člankom 59. stavkom 3. i člankom 66. stavkom 5. Odluke 2007/533/PUP

1. UVOD

1.1 SCHENGENSKI INFORMACIJSKI SUSTAV I NJEGOVA ULOGA U OLAKŠAVANJU RAZMJENE PODATAKA MEĐU DRŽAVAMA ČLANICAMA

Schengenski informacijski sustav (SIS) centralizirani je opsežni informacijski sustav kojim se podupire provjera osoba i predmeta (npr. putnih isprava i vozila) na vanjskim schengenskim granicama te izvršavanje zakonodavstva i pravosudna suradnja u 29 zemalja diljem Europe.

SIS je uspostavljen 1995. u šest država članica potpisnica Schengenskog sporazuma kao važna kompenzacijska mjera nakon ukidanja kontrola na unutarnjim granicama, u skladu s Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma¹. Nakon ukidanja kontrola države članice morale su pronaći odgovore na problem prekograničnog kriminala i nezakonite migracije. Kako bi zadržale visoku razinu sigurnosti, države članice morale su se odmaknuti od tradicionalnog koncepta bilateralnih sporazuma i pravne pomoći te osmisliti jedinstveno rješenje za lociranje:

- državljana trećih zemalja kojima je zabranjen ulazak na schengensko područje;
- osoba koje treba uhititi radi izručenja ili predaje;
- nestalih osoba, posebice djece;
- osoba i određenih stvari za skrivene ili namjenske provjere (opasni kriminalci i prijetnje nacionalnoj sigurnosti);
- osoba čija je pomoć potrebna u sudskim postupcima;
- određenih kategorija izgubljenih ili ukradenih predmeta radi zapljene ili upotrebe kao dokaznog materijala.

Zbog toga je uspostavljen SIS kao sustav u kojem se pohranjuju upozorenja o traženim osobama i predmetima. Odgovarajuća nadležna tijela u državama članicama mogu mu pristupiti izravno (vidjeti odjeljak 1.3.) za potrebe provođenja provjera i stvaranja upozorenja. Uključuje upute za određene radnje koje se poduzimaju u slučaju lociranja osobe ili predmeta, npr. za uhićenje, zaštitu ranjive nestale osobe ili zapljenu predmeta, kao što je nevažeća putovnica ili ukradeno vozilo. Na SIS su tijekom godina utjecaja imale različite promjene. Najvažnije, tj. SIS 1+ i SISone4all, omogućile su uključivanje novih zemalja koje su postale članicama schengenskog prostora te su imale bolje tehničke mogućnosti.

¹ Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama – 19. lipnja 1990.

1.2. DRUGA GENERACIJA SUSTAVA SIS

Druga generacija sustava (SIS II) počela je s radom 9. travnja 2013.² Rad i upotreba sustava SIS utvrđeni su u dva glavna pravna instrumenta: Uredba (EZ) br. 1987/2006³ odnosi se na upotrebu sustava SIS za provjere državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak u schengensko područje ili boravak u njemu, a Odluka Vijeća 2007/533/PUP⁴ na upotrebu sustava SIS za potrebe policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Uz izvorna obilježja, sustavom SIS II osigurane su i nove funkcije i kategorije predmeta:

- nove kategorije upozorenja o predmetima: ukradeni zrakoplovi, brodovi, brodski motori, spremnici, industrijska oprema, vrijednosni papiri i sredstva plaćanja;
- mogućnost pretraživanja središnjeg sustava, za razliku od prethodne prakse kada su sva pretraživanja provedena u nacionalnoj inačici podataka;
- mogućnost povezivanja upozorenja o osobama i predmetima (npr. upozorenja o traženoj osobi i vozilu kojim se koristi);
- biometrijski podaci (otisci prstiju i fotografije) za potvrđivanje identiteta osobe;
- preslika europskog uhidbenog naloga izravno pričvršćena na upozorenja o osobama za koje se traži uhićenje radi predaje ili izručenja;
- podaci o zloporabljenom identitetu radi sprečavanja pogrešne identifikacije nedužne osobe u slučaju krađe identiteta.

Od svibnja 2013. eu-LISA⁵ odgovorna je za operativno upravljanje Središnjim SIS-om II, dok su države članice odgovorne za operativno upravljanje svojim nacionalnim sustavom.

1.3. PRISTUP UPOZORENJIMA U SIS-U II

Pristup upozorenjima u SIS-u ograničen je na tijela odgovorna za graničnu kontrolu te druge policijske i carinske provjere koje se provode na vanjskim granicama schengenskog područja ili unutar odgovarajuće države članice. Nacionalna pravosudna tijela i njihova koordinacijska tijela također mogu imati pristup podacima.

Pristup upozorenjima u SIS-u II o zabrani ulaska ili boravka te neispisanim ili izdanim osobnim ispravama može se omogućiti tijelima odgovornima za izdavanje viza i obradu zahtjeva za vize te tijelima odgovornima za izdavanje boravišnih dozvola i provođenje zakonodavstva koje se odnosi na državljane trećih zemalja u vezi s pravnom stečevinom EU-a o slobodnom kretanju osoba. Pristup SIS-u II za administrativne potrebe omogućen je i tijelima odgovornima za registraciju vozila⁶, koja mogu pretraživati samo upozorenja o ukradenim vozilima, registracijskih tablicama i dokumentima o registraciji vozila.

² Vijeće je 2001. donijelo odluku o drugoj generaciji Schengenskog informacijskog sustava koja je počela s radom tek 9. travnja 2013. zbog razloga utvrđenih u izvješću Revizorskog suda od 19. svibnja 2014. o iskustvima koja je Europska komisija stekla tijekom razvoja druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_HR.pdf).

³ Uredba (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) (SL L 381, 28.12.2006., str. 4.).

⁴ Odluka Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) (SL L 205, 7.8.2007., str. 63.).

⁵ Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA)

⁶ Uredba (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o pristupu drugoj generaciji Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) od strane službi država članica odgovornih za izdavanje potvrda o registraciji vozila (SL L 381, 28.12.2006., str. 1.).

Države članice moraju opravdati pristup nadležnog tijela podataka u SIS-u. One godišnje dostavljaju popis tijela i kategorije upozorenja kojima ta tijela imaju pristup agenciji eu-LISA radi objave koja se zahtijeva pravnim instrumentima. Prema procjenama, trenutačno se otprilike dva milijuna krajnjih korisnika u državama članicama koristi sustavom SIS II.

Europol i Eurojust imati pristup određenim kategorijama upozorenja u SIS-u II, koje odražavaju njihove odgovornosti.

1.4. TERITORIJALNO PODRUČJE PRIMJENE SUSTAVA SIS II

Iako SIS II djeluje u 29 schengenskih zemalja, njegovo teritorijalno područje primjene varira zato što se schengenska pravna stečevina (schengensko zakonodavstvo) ne primjenjuje u potpunosti u svim državama članicama koje sudjeluju u SIS-u. Schengensku pravnu stečevinu u potpunosti primjenjuje 26 zemalja, koje se koriste sustavom SIS II za sve potrebe navedene u Uredbi i Odluci:

- 22 države članice EU-a: Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska;
- 4 zemlje pridružene Schengenu koje nisu države članice EU-a: Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

Bugarska i Rumunjska još ne primjenjuju u potpunosti schengensku pravnu stečevinu, ali sudjeluju u SIS-u II za potrebe suradnje u području kaznenog progona. One će se koristiti sustavom SIS za kontrolu vanjske granice čim odluka o ukidanju unutarnjih graničnih kontrola stupi na snagu.

Cipar i Hrvatska još uvijek ne primjenjuju u potpunosti schengensku pravnu stečevinu te još uvijek nije provjereno jesu li ispunjeni nužni uvjeti za primjenu svih dijelova pravne stečevine. Trenutačno provode pripremne aktivnosti za integraciju u SIS.

Zbog svog djelomičnog sudjelovanja u schengenskoj pravnoj stečevini, *Ujedinjena Kraljevina* sudjeluje u SIS-u II samo u okviru suradnje u području kaznenog progona. *Irska* se priprema za integraciju u SIS II u svrhu suradnje u području kaznenog progona.

1.5. KAKO DRŽAVE ČLANICE PRIMJENJUJU SIS II

Države članice za pretraživanje podataka, ovisno o tehničkoj provedbi sustava SIS II na nacionalnoj razini, mogu upotrebljavati Središnji SIS, svoju nacionalnu inačicu ili oba sustava. SIS II uobičajeno je dostupan krajnjim korisnicima preko njihovih nacionalnih sustava. Primjerice, tijela kaznenog progona ili graničnog nadzora u državi članici tražene će osobe ili predmete pretraživati u odgovarajućim nacionalnim bazama podataka i usporedo s time u sustavu SIS II. U većini država članica to se odvija putem jedinstvenog sučelja za pretraživanje. Ova integracija u svakodnevni rad krajnjih korisnika rezultira vrlo čestim korištenjem sustavom SIS II⁷. To je dovelo do znatnog operativnog uspjeha na područjima država članica povezanih sa sustavom SIS II⁸, na jednostavnoj osnovi omogućavanja prekograničnog pristupa informacijama.

Podaci o osobama pohranjeni u SIS-u II potrebni su za lociranje osobe i potvrdu njezina identiteta (što danas uključuje fotografiju i otiske prstiju ako su dostupni), kao i druge

⁷ Odjeljak 7.2. Radnog dokumenta službi Komisije:

⁸ Odjeljak 7.3. Radnog dokumenta službi Komisije:

relevantne informacije o upozorenju (uključujući radnje koje treba poduzeti). Čim to bude tehnički moguće, otisci prstiju mogu se upotrebljavati i za *utvrđivanje* identiteta osobe na temelju biometrijskog identifikatora (u prvom redu otisaka prstiju) umjesto njihove trenutne upotrebe samo za *potvrdu* identiteta. U tijeku je projekt uvođenja sustava automatizirane identifikacije otisaka prstiju (AFIS) u Središnji SIS II kako bi se to olakšalo.

2. CILJEVI OCJENE

Na temelju Uredbe (EZ) br. 1987/2006⁹ i Odluke Vijeća 2007/533/PUP¹⁰ tri godine nakon početka djelovanja sustava SIS II 9. travnja 2013. Komisija je provela sveobuhvatnu ocjenu u skladu sa sljedećim ciljevima za svako predmetno područje.

2.1. ČLANAK 50. STAVAK 5. UREDBE (EZ) BR. 1987/2006 I ČLANAK 66. STAVAK 5. ODLUKE VIJEĆA 2007/533/PUP)

Predmet je ocjene Središnji SIS II; bilateralna i multilateralna razmjena dodatnih informacija među državama članicama; preispitivanje postignutih rezultata u odnosu na ciljeve; procjena važenja temeljnih načela; ocjena primjene ove Odluke/Uredbe u pogledu Središnjeg sustava SIS II; sigurnost Središnjeg sustava SIS II i implikacije za buduće operacije.

2.2. ČLANAK 24. STAVAK 5. UREDBE (EZ) BR. 1987/2006 (UPOZORENJA O ZABRANI ULASKA ILI BORA VKA)

Predmet je ocjene preispitivanje primjene tog članka; donošenje potrebnih prijedloga za izmjenu odredaba ovog članka kako bi se postigla viša razina usklađenosti kriterija za unos upozorenja.

2.3. ČLANAK 43. UREDBE (EZ) BR. 1987/2006 I ČLANAK 59. ODLUKE VIJEĆA 2007/533/PUP (PRAVNA SREDSTVA)

Predmet su ocjene prikupljanje i preispitivanje odredaba u svakoj državi članici o: (a) mogućnosti osobe da pokrene postupak pred sudovima ili nadležnim tijelom u skladu s pravom države članice za pristup, ispravke, brisanje ili pribavljanje informacija ili za naknadu štete u vezi s upozorenjem koje se odnosi na nju te o (b) uzajamnom provođenju odluka u drugim državama članicama.

3. POSTUPAK OCJENE

Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove interno je provela ocjenu putem statističkih izvješća, istraživanja, upitnika, intervjua te ciljanih sastanaka i radionica.

Uz statističke podatke koji su potrebni za obavješćivanje javnosti, eu-LISA prikuplja i statističke podatke o upotrebi sustava SIS II i funkcioniranju samog sustava. Države članice prikupljaju statističke podatke o razmjeni dopunskih informacija i pronađenim podacima o upozorenjima. SIS II je od samog početka pravno i tehnički osmišljen za potrebe pružanja statističkih podataka o njegovoj upotrebi i učinkovitosti.

⁹ Uredba (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II).

¹⁰ Odluka Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II).

U pogledu tehničkih i operativnih aspekata upravljanja sustavom SIS II, izvješće opisano u članku 66. stavku 4. Odluke o sustavu SIS II koje je izradila eu-LISA uključeno je u ukupnu ocjenu¹¹. To izvješće opisuje tehničko funkcioniranje Središnjeg sustava SIS II i mreže, uključujući njihovu sigurnost, od njegova početka rada 9. travnja 2013. do 31. prosinca 2014. Tražeći buduća rješenja za niz tehničkih problema koje su utvrdile države članice, Komisija je pokrenula istraživanje¹² o mogućim poboljšanjima strukture sustava SIS II radi ušteda, unapređenja poslovnog kontinuiteta, odgovora na povećanu upotrebu sustava i različite vrste transakcija koje će biti potrebne, osobito za otiske prstiju.

Sigurnost Središnjeg sustava SIS II procijenjena je uključivanjem izvješća eu-LISA-e o Središnjem SIS-u II te relevantnih odjeljaka iz revizije Središnjeg sustava SIS za 2014. koju je proveo Europski nadzornik za zaštitu podataka¹³.

Ocjenjivanje je nastavljeno otvorenim pitanjima o tehničkim i operativnim aspektima sustava SIS II. Pitanja su obuhvaćala operativna i pravna pitanja, ali odgovori su također procijenjeni i prezentirani u skladu s pet ključnih kriterija ocjenjivanja: djelotvornost, učinkovitost, usklađenost, relevantnost i dodana vrijednost za EU.

Putem Europske migracijske mreže pod predsjedanjem Komisije upućen je niz pitanja državama članicama kako bi se prikupili podaci kojima će se doprinijeti lakšem ocjenjivanju upotrebe upozorenja o zabrani ulaska ili boravka te savjetodavni postupci.

Odjeljci o bilateralnim i multilateralnim razmjenama informacija, pregledu rezultata i implikacijama za buduće operacije te procjena važenja temeljnih načela dovršeni su upotrebom statističke analize, upitnika za glavne dionike te raspravama na sastancima s nacionalnim policijskim tijelima.

Odjeljak o pravnim sredstvima sadržava ključne točke izvješća koji je sastavila skupina za koordinaciju nadzora nad sustavom SIS II te informacije prikupljene ciljanim upitnikom. Detaljna pitanja o posebnim područjima prosljeđena su nacionalnim kontaktnim točkama.

Opsežna ocjena dokaza sažeta je u Radnom dokumentu službi Komisije. Ovo izvješće sadrži upućivanja u cijelom tekstu na detaljnije podatke sadržane u Radnom dokumentu službi.

4. ZAKLJUČCI OCJENE

4.1. UVOD U KLJUČNE ZAKLJUČKE

SIS II je operativni sustav koji ne može ostati statičan i koji je pokazao očit uspjeh u kontekstu novih i složenih pitanja. U skladu s tim, ocjena ne uključuje samo analizu trenutnog funkcioniranja već i budućih kretanja kako bi se našla ključna rješenja u području tehnologije, upravljanja radnim opterećenjem, zaštite prava pojedinaca te postizanja boljih operativnih rezultata.

¹¹ Tehničko izvješće eu-LISA-e o radu Središnjeg sustava SIS II

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

¹² KONAČNO IZVJEŠĆE Europske komisije – Procjena mogućih poboljšanja strukture sustava SIS II i utjecaj na IKT 2016.

¹³ Izvješće o ispitivanju u skladu s člankom 47. Stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 45/2001 o Schengenskom informacijskom sustavu II (SIS II) kojim upravlja Agencija EU-a za opsežne IT sustave (eu-LISA) broj predmeta: 2014-0953.

Bez obzira na znatan uspjeh i dodanu vrijednost za EU koja je ostvarena upotrebom sustava SIS II te njegovu stalnu relevantnost za ozbiljne izazove u području sigurnosti i migracije s kojima se suočava Europa, Komisija je utvrdila određena pitanja koja treba riješiti. Brojna pitanja kreću se od tehničkih detalja do mogućih izmjena u pravnim instrumentima, stoga će se u ovom dokumentu iznijeti široki pregled.

4.2. JE LI SIS II POSTIGAO SVOJE CILJEVE U POGLEDU OSIGURAVANJA DODANE VRIJEDNOSTI ZA EU?

4.2.1. Rezultati koji se odnose na upotrebu sustava SIS II

U ovom se odjeljku daje pregled rezultata koji su postignuti upotrebom sustava SIS II u državama članicama te kasnijom suradnjom putem ureda SIRENE od početka njihova rada. Tako velik broj pozitivnih rezultata ne bi bilo moguće predvidjeti putem bilateralne suradnje. Samo 2015. nadležna su tijela provjeravala osobe i predmete usporedbom s podacima u SIS-u II gotovo 2,9 milijardi puta. Sustav trenutačno sadržava preko 69 milijuna upozorenja. Dodatnih 20,7 milijuna operacija provedeno je 2015. kako bi se kreirala, ažurirala ili izbrisala upozorenja o osobama ili predmetima ili produžilo njihovo trajanje.

Positivan rezultat u SIS-u II znači da su neka osoba ili predmet pronađeni u drugoj državi članici te da je zatraženo daljnje djelovanje, navedeno u upozorenju. Od početka rada sustava SIS II 9. travnja 2013. i kraja 2015. dobiveno je **više od 371 000 pozitivnih rezultata** (u prosjeku 370 pozitivnih rezultata dnevno).

To znači:

- više od 25 000 osoba uhićeno je radi suđenja u drugoj državi članici;
- za više od 79 000 osoba izdana je zabrana ulaska ili boravka u schengenskom prostoru (osobe za koje je već donesena odluka o zabrani ulaska ili boravka);
- pronađeno je više od 12 000 nestalih osoba koje su prešle preko granice u drugu državu članicu;
- pronađeno je više od 83 000 osoba koje su tražene radi pomoći u kaznenom postupku; U slučajevima kada policija, nakon dobivanja pozitivnog rezultata, u ime pravosudnih tijela kreira upozorenje postoji problem nepravovremenog brisanja upozorenja.
- locirano je više od 72 000 putnika za koje se sumnja da su opasni kriminalci te osobe koje predstavljaju prijetnju sigurnosti;
- riješeno je više od 97 000 predmeta povezanih s ukradenim motornim vozilima, zlouporabom identiteta ili putnih isprava, ukradenim vatrenim oružjem, registarskim tablicama te drugom izgubljenom ili ukradenom imovinom. Međutim, niske razine uspješnosti zabilježene su u kategorijama novčanica, vrijednosnica i načina plaćanja, unatoč velikom broju upozorenja.

Osim toga, za sve gore navedene kategorije upozorenja zabilježen je stalan porast broja pozitivnih rezultata. U samo jednoj godini (2014. – 2015.) krajnji korisnici sustava SIS postigli su:

- porast broja uhićenja radi izručenja ili predaje od 27 %;
- porast broja lociranih osoba radi zabrane ulaska ili boravka u schengenskom prostoru od 18 %;
- porast broja pronađenih nestalih osoba od 44 %;
- porast broja pronađenih osoba koje su tražene radi pomoći u kaznenom postupku od 10 %;

- porast broja lociranja putnika za koje se sumnja da su opasni kriminalci te osobe koje predstavljaju prijetnju sigurnosti od 43 %;
- porast broja riješenih predmeta povezanih s ukradenim motornim vozilima, zlouporabom identiteta ili putnih isprava, ukradenim vatrenim oružjem, registarskim tablicama te drugom izgubljenom ili ukradenom imovinom od 18 %¹⁴.

4.2.2. Uredi SIRENE

Komunikacija povezana s upozorenjima u SIS-u II daleko je najčešći oblik suradnje u kaznenom progonu na europskoj razini. U SIS-u II pohranjeno je dovoljno podataka koji su potrebni službenicima na terenu za identificiranje osoba ili predmeta nakon što dobiju pozitivni rezultat o upozorenju. Međutim, potrebno je i da se države članice međusobno savjetuju o okolnostima svakog predmeta, a ta se komunikacija odvija putem ureda SIRENE¹⁵. Svaka zemlja koja upotrebljava SIS II ima ured SIRENE, osnovan kao jedinstvena nacionalna kontaktna točka za komuniciranje o upozorenjima u SIS-u II. Ti uredi SIRENE pružaju sve potrebne dodatne informacije o upozorenjima i koordiniraju aktivnosti povezane s tim upozorenjima. To se općenito odvija putem strukturiranih elektroničkih „obrazaca“, upotrebom strogo reguliranih postupaka i sigurne posebne računalne mreže.

Godine 2015. uredi SIRENE¹⁶ zaprimili su ili poslali nešto više od 1,8 milijuna obrazaca, što predstavlja povećanje za 27 % u odnosu na 2014. Uredi SIRENE odgovorni su i za kvalitetu podataka te za koordinaciju prekograničnih operacija.

Uredi SIRENE središnji su element funkcioniranja sustava SIS te imaju ključnu ulogu u učinkovitoj razmjeni informacija. Njihovu učinkovitost povećavaju postojeći programi osposobljavanja na nacionalnim razinama te na europskoj razini. Vođenje ureda SIRENE model je za druge komunikacijske kanale u svrhu kaznenog progona.

Odgovarajući broj osoblja te dostatna tehnička podrška nužni su kako bi se uredima SIRENE omogućilo da učinkovito provode bilateralne i multilateralne razmjene dodatnih informacija među državama članicama, komuniciraju o pozitivnim rezultatima te provode potrebne postupke u propisanom zakonskom roku (obično 12 sati, međutim u slučaju upozorenja na temelju skrivenih provjera te posebnih upozorenja za koje se šalju hitna izvješća, to se mora obaviti bez odlaganja). U ocjeni je zabilježen znatan porast broja razmijenjenih obrazaca, zbog povećanja broja pozitivnih rezultata i raširene upotrebe upozorenja na temelju skrivenih provjera i posebnih upozorenja, osobito u pogledu aktivnosti povezanih s terorizmom. Iako je broj razmijenjenih obrazaca znatno povećan 2015., broj osoblja u uredima SIRENE ostao je isti. To je određene države članice prisililo da odrede prioritete u svojem radu te da se ogluše na obvezan rok od 12 sati za odgovor, što je dovelo u pitanje učinkovit rad nekoliko ureda SIRENE¹⁷.

4.2.3. Zaključak

Podložno daljnjem detaljnom radu s državama članicama na preciznijoj upotrebi nekih upozorenja o predmetima kod kojih se ne bilježi velika upotreba ili uspješnost, ili kod kojih se ne provodi pravovremeno brisanje upozorenja, opći je zaključak Komisije da temeljna načela

¹⁴ Odjeljak 7. Radnog dokumenta službi Komisije:

¹⁵ SIRENE znači Supplementary Information Request at the National Entry (zahtjev za dodatne informacije kod nacionalnog unosa).

¹⁶ Informacije se mogu slati bilateralno ili multilateralno. Budući da svaki „obrazac“ SIRENE predstavlja zadatak za pošiljatelja i primatelja, pri mjerenju radnog opterećenja računaju se i zaprimljeni i poslani obrasci.

¹⁷ Odjeljci 12.2. 17.4. Radni dokument službi Komisije:

za SIS i dalje vrijede. Postoje vrlo jaki dokazi o dobivanju rezultata (pozitivnih rezultata) u odnosu na navedene ciljeve (upozorenja).

SIS II velika je dodana vrijednost za EU jer bez njegove baze podataka ne bi bila moguća toliko intenzivna prekogranična suradnja u području kaznenog progona. Nijedan drugi sustav suradnje na planu kaznenog progona nema toliko pozitivnih rezultata ili kapacitet za obradu tolikog protoka informacija u stvarnom vremenu, što je rezultiralo povećanjem broja pozitivnih rezultata u svim kategorijama iz godine u godinu.

4.3. JE LI SIS II NA UČINKOVIT NAČIN POSTIGAO SVOJE CILJEVE TE MOŽE LI ODGOVORITI NA NOVE IZAZOVE?

Temeljno je načelo sustava SIS II da se informacije stavljaju na raspolaganje krajnjim korisnicima uz jasne upute o tome što treba napraviti te gdje potražiti stalnu potporu (uredi SIRENE). Komisija smatra da je taj koncept vrlo učinkovit.

Kako bi se zadržala ta razina učinkovitosti, Komisija je utvrdila strateške i detaljne zaključke koji ukazuju na potrebu poboljšanja na tehničkoj, organizacijskoj i operativnoj razini. Za potrebe ovog izvješća te kako bi se zadržala konciznost dat je sažetak tih zaključaka prema generičkim temama.

4.3.1. SIS II mora ostati fleksibilan sustav, sposoban za brzo suočavanje s novim operativnim izazovima

Pravnim instrumentima sustava SIS II uspostavljeni su zahtjevi u pogledu okvira za SIS II te načela njegova funkcioniranja; međutim, detaljni postupci utvrđeni su u provedbenim propisima¹⁸. Time se osigurava fleksibilan okvir koji je već omogućio učinkovite pravne i tehničke intervencije za poboljšanje razmjene informacija, osobito o putnicima za koje se sumnja da su teroristi i počinitelji seksualnih kaznenih djela. Međutim, u procesu upravljanja promjenama povećava se složenost jer se tehničke promjene često moraju integrirati u nacionalne sustave kaznenog progona ili imigracije.

Zaključno, iako je brza provedba promjena povezanih s terorizmom bila velik uspjeh, jasno je da bi za buduće promjene trebalo staviti na raspolaganje tehničke, financijske i ugovorne resurse na središnjoj i nacionalnim razinama kako bi se omogućilo brže i učinkovitije vođenje procesa¹⁹.

4.3.2. Potrebno je dodatno poboljšati kontinuitet poslovanja

Tehnička struktura sustava SIS II državama članicama omogućuje fleksibilnost vođenja vlastite nacionalne kopije ili upotrebe Središnjeg sustava SIS II²⁰ za upite. Pet država članica koje nemaju nacionalne kopije suočavaju se s velikim rizikom u slučaju prekida mrežne veze ili nedostupnosti Središnjeg sustava SIS II, jer nemaju pričuvnu opciju stoga bi njihov pristup upozorenjima u SIS-u II bio potpuno onemogućen. Države članice s nacionalnim kopijama također bi trebale osigurati odgovarajuća rješenja za kontinuitet poslovanja,

¹⁸ Primjerice, Provedbena odluka Komisije (EU) 2016/1209 od 12. srpnja 2016. o zamjeni Priloga Provedbenoj odluci 2013/115/EU o usvajanju Priručnika SIRENE i drugih provedbenih mjera za drugu generaciju Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) (priopćeno pod brojem dokumenta C(2016) 4283) (SL L 201, 28.7.2016., str.35.) te u tehničkoj dokumentaciji (Detaljne tehničke specifikacije i dokument upravljanja sučeljem).

¹⁹ Odjeljak 6.2.1. Radnog dokumenta Komisije.

²⁰ CS-SIS je tehnička podrška koja sadržava bazu podataka Središnjeg sustava SIS II.

osiguravanjem pričuvnog sustava ili omogućavanjem izravnog pretraživanja u Središnjem SIS-u II za krajnje korisnike.

Zaključno, kontinuitet poslovanja mora se osigurati na središnjoj razini kako bi se izbjegao prekid u radu Središnjeg sustava SIS II. Ispitat će se tehnička rješenja kako bi se smanjilo vrijeme prebacivanja sa Središnjeg sustava SIS II na njegovu pričuvnu lokaciju s obzirom da se smatra da postojeće tehničke mogućnosti i postupci ne mogu ispuniti očekivane standarde u pogledu dostupnosti sustava²¹.

4.3.3. SIS II se ne pretražuje uvijek automatski s pretraživanjem nacionalnog sustava, nego krajnji korisnik mora zatražiti dodatnu operaciju

Iako su nadležna tijela 2015. pretraživala SIS II 2,9 milijardi puta, za milijardu više nego 2014., upotreba je neujednačena. Godišnje statistike pokazuju da određene države članice i tijela država članica ne pretražuju sustavno SIS II kada pretražuju baze podataka nacionalne policije ili baze podataka o useljavanju, što znači da trebaju posebno pretraživati SIS dodatnom operacijom što nije uvijek slučaj.

Zaključno, uzimajući u obzir da kriminal sve više poprima europske dimenzije, države članice moraju osigurati da svaki put kada pretražuju nacionalne baze podataka uključe i paralelnu pretragu u SIS-u II²². Komisija će osigurati da se mehanizam schengenske evaluacije usmjeri na taj problem.

4.3.4. Pretrage u SIS-u II na vanjskim granicama

Zakonik o schengenskim granicama²³ propisuje obvezu provjere, osobito pretragom u SIS-u II, da državljani trećih zemalja koji ulaze u schengenski prostor ne *predstavljaju opasnost za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica*²⁴. U nekim državama članicama službenici graničnog nadzora ne provjeravaju putne isprave svih državljana trećih zemalja u bazama podataka u zračnim lukama. Primijećeno je da u nekim državama članicama službenici graničnog nadzora nisu sustavno provjeravali sve državljane trećih zemalja nego su se koristili analizom rizika. Samo se provjere u SIS-u II građana EU-a koji ulaze u EU mogu temeljiti na analizi rizika²⁵.²⁶²⁷. U drugim slučajevima tehnički nedostaci aplikacija kojima se koriste službenici graničnog nadzora mogu za posljedicu imati neuspješne provjere u SIS-u II.

Zaključno, države članice moraju u dovoljnoj mjeri pregledavati SIS II na vanjskim granicama, u skladu sa zakonskim obvezama. Komisija će osigurati da se mehanizam schengenske evaluacije usmjeri na taj problem.

²¹ Odjeljak 6.2.1 Radnog dokumenta Komisije.

²² Odjeljak 6.2. Radnog dokumenta službi Komisije:

²³ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.).

²⁴ Članak 8. stavak 3. točka (a) podtočka vi. Uredbe (EU) 2016/399.

²⁵ U skladu s trenutačno primjenjivim odredbama Zakonika o schengenskim granicama [članak 8. stavak 2.].

²⁶ Komisija je ipak 15. prosinca 2015. prihvatila prijedlog u pogledu pooštavanja kontrola na vanjskim granicama pregledima relevantnih baza podataka. Tim se prijedlogom osobito omogućuju sustavne provjere pojedinaca koji uživaju pravo slobode kretanja u SIS-u II (COM(2015) 670 final).

²⁷ Odjeljci 15.1. i 16.1. Radnog dokumenta Komisije.

4.3.5. Nove kategorije upozorenja ili nove značajke (otisci prstiju, fotografije, europski uhidbeni nalog, poveznice, proširenje koje se odnosi na zlouporabu identiteta) nisu u potpunosti provedene i prikazane krajnjim korisnicima, u suprotnosti s pravnim instrumentima sustava SIS II²⁸

Ovaj nedostatak umanjuje učinkovitost sustava jer krajnji korisnici ne mogu utvrditi sve okolnosti predmeta i mogu čak propustiti ključne informacije. Službenici gube vrijeme jer moraju kontaktirati ured SIRENE kako bi pribavili informacije koje nedostaju. U brojnim slučajevima nemaju pravo zadržati osobu za koju je izdano upozorenje i ne mogu je propisno identificirati. Neke države članice ne mogu uz upozorenja dodavati fotografije i otiske prstiju²⁹.

Uz to, s obzirom na porast upotrebe lažnih identiteta, kako bi se moglo odmaknuti od postojeće situacije u kojoj se otisci prstiju upotrebljavaju samo za potvrdu identiteta osobe te osigurati da se identitet osobe može utvrditi samo na temelju otisaka prstiju, sustavu SIS II trebalo bi što prije dodati značajku automatizirane identifikacije otisaka prstiju³⁰.

Zaključno, Komisija će iznijeti prijedlog za osiguranje dostupnosti svih odgovarajućih značajki krajnjim korisnicima.

4.3.6. Najveći problem u korištenju sustavom SIS II loša je kvaliteta podataka

Pri stvaranju upozorenja države članice ponekad unose netočne ili nepotpune podatke (primjerice, nepotpuno ime ili ime umjesto broja dokumenta). Zbog unošenja nekvalitetnih podataka pretragama sustava ne može se locirati osoba ili predmet ili se osoba ne može identificirati na temelju takvih podataka. U skladu s pravnim instrumentima sustava SIS II države članice odgovorne su za kvalitetu podataka³¹. Stoga se od država članica zahtijeva da uspostave djelotvoran mehanizam na nacionalnoj razini za kontrolu kvalitete podataka, ali one to još uvijek nisu učinile.

Komisija također želi formalizirati ulogu eu-LISA-e u isticanju zajedničkih problema s kvalitetom podataka.

4.3.7. Mnoge države članice još uvijek nisu provele sve dostupne kombinacije pretraživanja u Središnjem SIS-u II

Mnoge države članice upotrebljavaju pretrage „točno podudaranje“ (ne upotrebljavaju pretrage po nepotpunom ili djelomičnom podudaranju). Ponekad je to posljedica primjene nacionalnog zakonodavstva o zaštiti podataka koje od država članica zahtijeva da uvijek unose ime, prezime i datum rođenja za pretraživanje osobe. (To je slučaj u dvije države članice). Stoga neke države članice ne mogu pronaći upozorenja u kojima se ne navodi ime ili datum rođenja ili su u njima ti podaci nepotpuni. Sličan problem postoji i u pogledu pretraga predmeta. U jednoj državi članici krajnji korisnici mogu pretraživati predmete samo upotrebom točnih parametara. To znači da će im promaknuti upozorenja ako identifikacijski broj pronađenog predmeta nije jasan ili ako su napravljeni pokušaji da ga se izbriše³².

²⁸ Paralelni članci 3. točke (a) i (c) koji se tumače zajedno s člancima 20. stavcima 3. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 odnosno Odluke Vijeća 2007/533/PUP.

²⁹ Odjeljak 16.1 Radnog dokumenta službi Komisije:

³⁰ Odjeljak 6.1.; 6.2.1.; 6.2.2.; 13.1.; 14.1. Radni dokument službi Komisije:

³¹ Članak 34. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 i članak 49. stavak 1. Odluke Vijeća 2007/533/PUP.

³² Odjeljak 16. Radnog dokumenta službi Komisije:

Komisija će također iznijeti prijedlog kako bi se osiguralo da se puni kapacitet alata za pretraživanje u Središnjem SIS-u II primijeni i na nacionalnoj razini.

4.3.8. U određenim državama članicama krajnji korisnici ne mogu upotrebljavati SIS II u njegovu punom kapacitetu

Ova situacija može nastati kada nedostaje jedan ili više sljedećih kriterija:

- jasne upute za krajnje korisnike na njihovu zaslonu o radnjama koje treba poduzeti;
- obvezni postupci koje treba slijediti u slučaju dobivanja pozitivnog rezultata te
- dostatno osposobljavanje za korištenje sustavom³³.

Zaključno, Komisija će osigurati da se mehanizam schengenske evaluacije usmjeri na provedbu odgovarajućih uputa, postupaka i osposobljavanja.

4.3.9 Ograničenja učinkovitosti sustava SIS II u suzbijanju nezakonite imigracije

Upozorenja o zabrani ulaska ili boravka izdaju se za državljane trećih zemalja kojima nije dopušten ulazak ili boravak u schengenskom prostoru na temelju odluke nadležnog nacionalnog suda ili tijela. Ocjena je pokazala da postoje situacije u kojima država članica može odlučiti osobi dopustiti ulazak ili boravak na svojem državnom području unatoč upozorenju o zabrani ulaska koje je izdala druga država članica, čak i ako za to ne postoje zakonske iznimke. Zbog toga ta upozorenja ne postižu sustavno učinak na razini EU-a. Uz to, države članice izvijestile su o nedostacima u pogledu procesa i kvalitete razmjene informacija u pogledu tih upozorenja, osobito u kontekstu povezanog savjetodavnog postupka³⁴.

Jasno je da zbog nedovoljne usklađenosti u savjetovanju te presporih odgovora operativno osoblje i uključeni pojedinci imaju velike probleme.

U ocjeni je istaknuto da je u okviru ove kategorije upozorenja ukupan broj predmeta u kojima se zatražena mjera ne može provesti, odnosno zabraniti ulazak ili boravak, najviši od svih kategorija upozorenja u SIS-u II³⁵. SIS II učinkovito „identificira i pronalazi” predmete upozorenja, ali različita i često zbunjujuća tumačenja pravnih odredbi o zabrani ulaska i boravišnim dozvolama potkopavaju njegovu učinkovitost i djelotvornost na razini EU-a što rezultira neujednačenošću.

Zaključno, Komisija će iznijeti prijedloge za usklađivanje postupaka povezanih s upozorenjima o zabrani ulaska ili boravka.

4.3.10. Pravila o zaštiti podataka u pravnoj osnovi trebaju se preispitati kako bi bili u skladu s nedavnom reformom zaštite podataka u EU-u³⁶

Na provedbenoj razini ocjena pokazuje da u državama članicama postoje učinkoviti mehanizmi kojima se osobama čiji se podaci obrađuju omogućuje pristup, ispravljanje i brisanje njihovih osobnih podataka u SIS-u II ili naknade u vezi s netočnim podacima.

³³ Odjeljak 17.3. Radnog dokumenta službi Komisije:

³⁴ U skladu s člankom 25. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1987/2006, u slučaju pozitivnog rezultata koji se odnosi na zabranu ulaska ili boravka državljana treće zemlje koji uživa pravo na slobodno kretanje, država članica koja je naišla na upozorenje odmah se savjetuje s državom članicom koja je izdala upozorenje kako bi putem svojeg ureda SIRENE donijela odluku o mjerama koje je potrebno poduzeti.

³⁵ Odjeljak 7.2. Radnog dokumenta Komisije.

³⁶ (Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. i Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016.).

Međutim, postoji manjak standardiziranih informacija u pogledu pravnih lijekova na nacionalnoj razini. Iako postupci za pravne lijekove mogu uključivati aktivnosti voditelja obrade podataka i nadzornog tijela, riječ je prvenstveno o postupcima na sudovima, za koje je teško pribaviti informacije o broju zahtjeva za pravni lijek.

Druga područja koja bi trebalo poboljšati uključuju postupke i dokumentaciju povezane sa sigurnošću podataka (u skladu s preporukama revizije koju je proveo Europski nadzornik za zaštitu podataka) te kvalitetom podataka, uključujući mjere na razini Središnjeg sustava SIS II i usklađivanje nacionalnih praksi³⁷.

Osim toga, preispitat će se tekstovi pravnih instrumenata kako bi se uskladili s novim pravnim okvirom EU-a za zaštitu podataka³⁸. Komisija će predložiti izmjene pravnih instrumenata kako bi uključila zahtjev za razvijanje standardiziranog godišnjeg paketa statističkih mjera. Time će se omogućiti dosljedno izvješćivanje o aktivnostima u vezi s pravnim lijekovima na nacionalnoj razini, uključujući aktivnosti voditelja obrade podataka, nadzornog tijela i sudova. Uz to, Komisija će provjeravati odgovor eu-LISA-e na reviziju sigurnosti.

4.3.11. Sigurnost Središnjeg sustava SIS II učinkovito je osigurana³⁹

Komisija je od eu-LISA-e zatražila detaljnu raščlambu najkritičnijih incidenata na mreži koji su utjecali na dostupnost sustava SIS II od početka njegova rada. Dokazano je da nije bilo incidenata tijekom kojih bi podaci na središnjoj razini bili ugroženi.

Naposljetku, podložno detaljnim postupovnim zaključcima revizije sigurnosti, ukupan je zaključak da je sigurnost Središnjeg sustava SIS II vrlo učinkovito osigurana.

4.4. JE LI SIS II USKLAĐEN S DRUGIM DIJELOVIMA RELEVANTNOG ZAKONODAVSTVA EU-A?

SIS II može biti učinkovit samo ako djeluje u sinergiji sa svim instrumentima kojima se podupiru suradnja na planu kaznenog progona i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima. U tom su se području pojavila tri glavna pitanja:

4.4.1. Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu⁴⁰

Ako je lokacija osobe čije se izručenje traži poznata, Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu omogućuje izravno prenošenje naloga između nadležnih pravosudnih tijela. Međutim, neka pravosudna tijela inzistiraju na stvaranju upozorenja u SIS-u II, pri čemu svi uredi SIRENE provode postupke provjere i potvrđivanja. To je nepotrebno i neučinkovito.

Uredi SIRENE uključeni su i u postupak predaje i izručenja. Tijekom tog postupka, bliska suradnja između pravosudnih tijela i ureda SIRENE potrebna je kako bi se uskladili pravni i

³⁷ Prilog 1. broj 108 Radnog dokumenta Komisije.

³⁸ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.) i Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL L 119, 4.5.2016., str. 89.).

³⁹ Odjeljak 6.3. Radnog dokumenta službi Komisije:

⁴⁰ Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. (2002/584/PUP) o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, SL L 190, 18.7.2002., str. 1.–20.

operativni aspekti izdavanja i izvršenja Europskog uhidbenog naloga. Obvezne i neobvezne osnove za nepriznavanje Europskog uhidbenog naloga i postupak označivanja koji se odnosi na upozorenja također bi trebalo dodatno uskladiti⁴¹.

Zaključno, uz druga pitanja povezana s Europskim uhidbenim nalogom Komisija će države članice upozoriti i na:

- problem stvaranja upozorenja u SIS-u II kada je već poznata i potvrđena lokacija predmeta upozorenja; te na
- probleme povezane s transferima, tražeći zajedno s pravosudnim tijelima i tijelima kaznenog progona područja u kojima se može uspostaviti zajednička praksa i uskladiti postupci.

4.4.2. Direktiva o vraćanju⁴²

Ocjena je ukazala na poveznice, ali i na nedosljednosti između odredaba o zabrani ulaska iz Direktive o vraćanju i upozorenja o zabrani ulaska ili boravka iz Uredbe (EZ) br. 1987/2006, čak i u pogledu isteka roka važenja zabrane u SIS-u II. To za posljedicu ima ograničenja ciljanog učinka zabrana ulaska na razini EU-a te neusklađenost kriterija za izdavanje upozorenja. Veća usklađenost mogla bi se postići uvođenjem obveze unošenja svih zabrana ulaska u SIS od trenutka kada postanu primjenjive, međutim, djelotvornost predviđenih izmjena u SIS-u II mogla bi se povećati minimalnim usklađivanjem među državama članicama pri obradi osoba za koje druga država članica izdaje odluke o vraćanju ili zabrani ulaska⁴³.

Zaključno, Komisija će iznijeti niz prijedloga o razmjeni informacija i usklađivanju procesa.

4.4.3. Zakonik o schengenskim granicama

SIS II pruža značajnu dodanu vrijednost uz češće provjere. Države članice trebalo bi poticati na punu primjenu odredaba Zakonika o schengenskim granicama koje predviđaju obvezu izravne provjere u SIS-u II kao dijela graničnih kontrola državljana trećih zemalja. Države članice trebale bi sustavno pretraživati SIS II, odnosno provoditi potpune provjere.

Taj zaključak odražava i odjeljak 4.3.4.

4.5. JE LI SIS II RELEVANTAN U ODNOSU NA SVOJE CILJEVE?

SIS II danas je najvažniji i najčešće korišten instrument za dijeljenje informacija u Europi, kako je istaknuto u europskom programu sigurnosti⁴⁴. Samo 2015. države članice razmijenile su 1,8 milijuna obrazaca u uredima SIRENE, uključujući informacije povezane sa SIS-om II⁴⁵, što jasno govori o ogromnoj količini razmijenjenih informacija na temelju upozorenja u SIS-u II i čini SIS II najvažnijom sigurnosnom platformom u Europi.

Europsko vijeće i Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove opetovano su ukazivali na veliku važnost sustava SIS II za razmjenu podataka o osobama koje se sumnjiči u vezi s terorizmom

⁴¹ Odjeljak 9.1. Radnog dokumenta službi Komisije:

⁴² Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom SL L 348, 24.12.2008., str. 98.–107.

⁴³ Odjeljak 8. Radnog dokumenta službi Komisije:

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Odjeljak 16.4. Radnog dokumenta službi Komisije:

i stranim terorističkim borcima te o potragama za njima te isticali da bi trebalo iskoristiti sve mogućnosti sustava SIS za borbu protiv terorizma.

Štoviše, Vijeće je u lipnju 2014. pozvalo države članice da u potpunosti iskoriste mogućnosti sustava SIS II za potrebe borbe protiv terorizma. Nakon terorističkog napada na francuski list Charlie Hebdo u Parizu ministri pravosuđa i unutarnjih poslova su 30. siječnja 2015. također ustvrdili da bi trebalo bolje iskoristiti mogućnosti sustava SIS II⁴⁶. U svojim zaključcima od 20. studenoga 2015., nakon terorističkih napada u Parizu, Vijeće je upozorilo na važnost sustavnih provjera u SIS-u II pri provođenju sigurnosnih kontrola državljana trećih zemalja koji nezakonito ulaze u schengenski prostor i pri provođenju graničnih kontrola građana EU-a. Naglašena je uloga sustava SIS II kao izvora obavještajnih informacija i informacija za potrebe istraga koje vodi Europol.

Vijeće je nekoliko puta istaknulo i da je SIS II instrument za jačanje europske politike vraćanja. Europsko vijeće smatralo je da bi⁴⁷ područje primjene sustava SIS II trebalo proširiti kako bi uključivalo i odluke o vraćanju⁴⁸. Vijeće je 14. rujna 2015. prihvatilo zaključke o učinkovitijoj upotrebi sustava SIS II za zabrane ulaska i boravka nezakonitih migranata. Vijeće je 8. listopada 2015. navelo da pozdravlja prijedloge Komisije, temeljene na studiji izvedivosti, za što hitnije uvođenje obveze unošenja svih odluka o zabrani ulaska i boravka u SIS II, osobito kako bi se omogućilo njihovo uzajamno priznavanje i izvršenje. Nadalje, Europski parlament smatra SIS II ključnim instrumentom za razmjenu informacija o terorističkoj radikalizaciji i sprečavanju odlaska te predviđanju povratka u svojoj Rezoluciji o suzbijanju radikalizacije i novačenja europskih građana u terorističke organizacije⁴⁹.

Zaključno, s obzirom na pitanja povezana sa sigurnošću i migracijom te posljedično povećano i šire korištenje sustavom SIS II sa znatnim rezultatima, Komisija smatra da temeljna načela sustava SIS II i dalje vrijede. Kako je istaknuto u odjeljku 4.3.1., kako bi se to postiglo, SIS mora ostati fleksibilan sustav, sposoban za brzo suočavanje s novim operativnim izazovima.

4.6. JESU LI UČINKOVITO POSTIGNUTI CILJEVI SUSTAVA SIS? – TROŠKOVI UKIDANJA SCHENGENA⁵⁰

Bez obzira na nekoliko zaključaka koji bi mogli povećati učinkovitost u tehničkim operacijama i radnim postupcima, SIS II je prvenstveno operativni sustav i stoga bi se u ocjeni uglavnom očekivali zaključci u pogledu djelotvornosti, relevantnosti, dodane vrijednosti za EU i usklađenosti s drugim inicijativama EU. Međutim, u takvom okruženju učinkovitost se mora proučavati i na strateškoj razini. Kao glavnu kompenzacijsku mjeru za ukidanje unutarnjih kontrola u schengenskom području, potrebno je razmotriti pitanje *Možemo li nastaviti bez sustava SIS?*

Potrebno je izračunati troškove razvoja i operativne troškove koje snose Europska unija i države članice u vezi sa SIS-om II uzimajući u obzir tehničku strukturu sustava, a ponajviše

⁴⁶ Zajednička izjava iz Rige nakon neformalnog sastanka ministara pravosuđa i unutarnjih poslova u Rigi 29. i 30. siječnja.

⁴⁷ Zaključci Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Zaključci Vijeća o upozorenjima u SIS-u II za potrebe zabrane ulaska i boravka u skladu s člankom 24. Uredbe o SIS-u II nakon odluke o vraćanju (ST11648/15).

⁴⁹ Rezolucija od 25. studenoga 2015. (2015/2063(P8_TA(2015)0410).

⁵⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću Povratak Schengenu – Plan Bruxelles, 4.3.2016. COM(2016) 120 final.

činjenicu da se sastoji od tri glavne komponente: središnjeg sustava, nacionalnih sustava i komunikacijske infrastrukture.

Iz proračuna EU-a za uspostavu Središnjeg sustava SIS II u razdoblju od 2002. do 2013. utrošeno je 152 961 319 EUR, iako je za to prvotno dodijeljen viši iznos od 175 352 417 EUR.

Uz to, godišnji troškovi održavanja Središnjeg sustava SIS II 2014. iznosili su 7 794 732,35 EUR, a 2015. 5 631 826,58 EUR.

Budući da su države članice odgovorne za uspostavu i održavanje svojih nacionalnih sustava, obvezne su i pokrivati jednokratne troškove razvoja svojih sustava N.SIS II⁵¹ te njihove godišnje troškove održavanja. U skladu s modelom troška koji je razvijen u studiji o mogućim poboljšanjima strukture sustava SIS II, prosječni ukupni trošak nacionalnih implementacija druge generacije sustava SIS II, uključujući jednokratne i tekuće troškove u reprezentativnom uzorku deset država članica, iznosio je 16,628 milijuna EUR po državi članici⁵².

Međutim, u analizi troškova potrebno je uzeti u obzir da je SIS II načelna kompenzacijska mjera za ukidanje kontrola na unutarnjim granicama schengenskog prostora. Područje bez unutarnjih granica bilo bi teško ostvarivo bez sustava SIS II. U svojoj komunikaciji *Povratak Schengenu – Plan*⁵³, Komisija je ustvrdila da bi trajno ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama EU-a onemogućilo slobodno kretanje osoba te uzrokovalo znatne gospodarske gubitke.

Komisija je procijenila da bi:

- potpuna ponovna uspostava graničnih kontrola u schengenskom prostoru uzrokovala izravne godišnje troškove u visini od pet do 18 milijardi EUR.
- se države članice, primjerice Poljska, Nizozemska ili Njemačka, suočile s više od 500 milijuna EUR dodatnih troškova za cestovni promet robe kojom se trguje, dok bi se poduzeća u drugim državama članicama, primjerice Španjolskoj i Češkoj, suočila s dodatnim troškovima višima od 200 milijuna EUR.
- granične kontrole uzrokovale troškove u visini od 1,3 do 5,2 milijarde EUR u vidu izgubljenog vremena za prekogranične radnike (1,7 milijuna radnika u EU-u) i druge prekogranične putnike.
- došlo do gubitka najmanje 13 milijuna noćenja turista s ukupnim gubicima za turistički sektor od 1,2 milijarde EUR.
- vlade morale platiti snositi administrativne troškove od 0,6 do 5,8 milijardi EUR zbog potrebe za većim brojem osoblja na graničnim kontrolama.

Srednjoročno, ponovno uvođenje graničnih kontrola unutar EU-a prozročilo bi neizravne troškove koji bi mogli biti znatno viši s obzirom na nezabilježeni učinak na trgovinu, ulaganje i mobilnost unutar Zajednice.

Zaključno, troškovi razvoja i održavanja sustava SIS II, i stoga održavanja područja bez unutarnjih granica koje dobro funkcionira, daleko su manji od troškova koji bi nastali da nije uspostavljen SIS II i da se ponovno uvedu granične kontrole.

⁵¹ N.SIS II je tehnički i pravni pojam za tehničku implementaciju sustava SIS na nacionalnoj razini.

⁵² Studija koja je provedena za Europsku komisiju: Procjena mogućih poboljšanja strukture sustava SIS II i utjecaj na IKT.

⁵³ COM(2016) 120 final.

5. ZAKLJUČAK I SLJEDEĆI KORACI

Rad sustava SIS II odvija se u kontekstu velikih sigurnosnih prijetnji, prekograničnog kriminala i nezakonite migracije, koji predstavljaju neke od najvećih globalnih izazova. Ukupna ocjena potvrdila je izuzetne operativne i tehničke uspjehe tog sustava. Jasno je da nijedan operativni sustav i njegova pravna osnova neće biti savršeni, stoga je Komisija imajući u vidu potrebu stalnog poboljšavanja te uzimajući u obzir primjedbe i potporu država članica i eu-LISA-e utvrdila mogućnosti za daljnje povećanje djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti, dosljednosti i dodane vrijednosti za EU sustava SIS II, na središnjoj razini te u nekim državama članicama u kojima postoji prostor za poboljšanje tehničke i operativne implementacije. One uključuju daljnji razvoj pravnog okvira kako bi bolje odražavao operativne izazove u području sigurnosti, veće usklađivanje pravila o upotrebi sustava za suzbijanje nezakonite migracije te bolji nadzor usklađenosti sa zahtjevima u pogledu zaštite podataka putem statističkog izvješćivanja.

SIS II postiže djelotvorne operativne rezultate koji su mogući samo putem europske suradnje na strateškoj i operativnoj razini. Koristeći se svim alatima koji su dostupni u skladu s Ugovorima te relevantnim pravnim instrumentima Komisija zauzima dvostruki pristup prema državama članicama: Snažno podupire kapacitete država članica za optimiziranje upotrebe sustava SIS II. Motivacija i praktična suradnja koje su pokazane u odnosima svih dionika rezultirale su povećanjem upotrebe sustava i njezinom većom usklađenošću. U slučajevima ozbiljnih nedostataka u provedbi sustava SIS II Komisija ukazuje i na povrede prava EU-a, putem postupka EU-Pilot, pri čemu se nastoji izbjeći postupak zbog povrede prava.

Postoje drugi načini na koje Komisija surađuje s državama članicama kako bi se osigurala ispravna upotreba sustava SIS:

- mehanizam schengenske evaluacije pruža velike mogućnosti za provjeru funkcioniranja i stvarne upotrebe na terenu, čime se pridonosi i poboljšanju stanja u evaluiranim državama članicama. Ponovljena evaluacijska provjera na licu mjesta dostupan je alat za slučajeve u kojima su u evaluiranim državama članicama utvrđeni ozbiljni nedostaci;
- redoviti sastanci Odbora SISVIS (sedam puta godišnje). Delegacije uključuju jednog tehničkog i jednog operativnog stručnjaka iz svake države članice. Odbori pomažu Komisiji u provedbi pravnih instrumenata sustava SIS te pružaju najbolju mogućnost za rješavanje svih problema. Sastancima se osigurava transparentnost te određena razina pritiska na države članice radi uklanjanja mogućih nedostataka;
- aktivno sudjelovanje Komisije u svim programima osposobljavanja i konferencijama o SIS-u II (najmanje pet puta godišnje);
- donošenje preporuke Komisije o Katalogu preporuka i najboljih praksi u upotrebi sustava SIS II⁵⁴ 16. prosinca 2015., koja pridonosi usklađivanju postupaka te je važan referentni dokument za sve dionike.

Uz to, kako bi riješila probleme istaknute u ocjeni za što su potrebne izmjene zakonodavstva, Komisija, koristeći se svojim pravom inicijative u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, namjerava do kraja prosinca 2016. iznijeti prijedlog izmjene pravne osnove za SIS. Komisija će također uzeti u obzir ishod razmatranja stručne skupine na visokoj razini

⁵⁴ Preporuka Komisije o uspostavi kataloga preporuka i najboljih praksi za ispravnu primjenu druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) i razmjeni dopunskih informacija među nadležnim tijelima država članica koja provode i upotrebljavaju SIS II [C(2015)9169/1].

koja je uspostavljena na temelju *Komunikacije Komisije o jačim i pametnijim informacijskim sustavima za granice i sigurnost*⁵⁵, na osnovu čega bi mogla iznijeti drugi prijedlog u lipnju 2017.

⁵⁵ COM(2016) 205 final.