



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.12.21.
COM(2016) 880 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

az 1987/2006/EK rendelet 24. cikkének (5) bekezdésével, 43. cikkének (3) bekezdésével és 50. cikkének (5) bekezdésével, valamint a 2007/533/IB határozat 59. cikkének (3) bekezdésével és 66. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) értékeléséről

{SWD(2016) 450 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az 1987/2006/EK rendelet 24. cikkének (5) bekezdésével, 43. cikkének (3) bekezdésével és 50. cikkének (5) bekezdésével, valamint a 2007/533/IB határozat 59. cikkének (3) bekezdésével és 66. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) értékeléséről

1. BEVEZETÉS

1.1. A SCHENGENI INFORMÁCIÓS RENDSZER ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI ADATCSERE MEGKÖNNYÍTÉSÉBEN JÁTSZOTT SZEREPE

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) olyan központosított, nagyléptékű információs rendszer, amely támogatja a személyek és tárgyak (például úti okmányok és járművek) ellenőrzését a schengeni térség külső határain, valamint megerősíti a bűnüldözési és igazságügyi együttműködést 29 európai ország között.

A SIS 1995-ben jött létre a Schengeni Megállapodást aláíró hat tagállam között a belső határellenőrzés megszüntetését követő fő kompenzációs intézkedésként, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek megfelelően¹. A fenti ellenőrzések megszűnésével a tagállamoknak foglalkozniuk kellett a határon átnyúló bűnözés és az irreguláris migráció problémájával. A biztonság magas szintjének fenntartása érdekében a tagállamoknak el kellett térniük a kétoldalú megállapodások és jogi segítségnyújtás hagyományos koncepciójától, és egy személyre szabott megoldást kellett létrehozniuk az alábbiak helyének meghatározása érdekében:

- Olyan harmadik országbeli állampolgárok, akik nem léphetnek be a schengeni térségbe.
- Átadás vagy kiadatás céljából letartóztatandó személyek.
- Eltűnt személyek, különösen gyermekek.
- Rejtett és célzott ellenőrzésnek alávetendő személyek és egyes tárgyak (úton lévő veszélyes bűnözők és a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyek).
- Bírósági eljárásban való részvételük érdekében keresett személyek.
- Elvesztett vagy ellopott tárgyak egyes kategóriái, elkobzás vagy bizonyítékként való felhasználás céljából.

Ennek következtében hozták létre a SIS rendszert, amely a keresett személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket tárol. A rendszer a tagállamok illetékes hatóságai számára közvetlenül elérhető (ld. 1.3. szakasz), ellenőrzés végrehajtása, valamint figyelmeztető jelzések létrehozása céljából. A rendszer utasításokat tartalmaz a személy vagy tárgy helyének meghatározásakor elvégzendő konkrét intézkedésekre – pl. egy személy letartóztatására, kiszolgáltatott helyzetben lévő eltűnt személy védelmére, vagy egy tárgy (pl. érvénytelen útlevél vagy lopott gépjármű) elkobzására – vonatkozóan. Az évek során a SIS számos fejlesztésen esett át. A legfontosabbak közé számító SIS 1+ és a SISone4all lehetővé tették a

¹ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról –1990. június 19.

schengeni térséghez újonnan csatlakozó országok kapcsolódását, valamint javították a műszaki teljesítményt.

1.2. A SIS MÁSODIK GENERÁCIÓJA

A rendszer második generációja (SIS II) 2013. április 9-én lépett működésbe². A SIS működését és használatát két jelentős jogi eszközben határozták meg: az 1987/2006/EK rendelet³ a SIS olyan harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzése során történő használatára vonatkozik, akik nem teljesítik a schengeni térség területére történő belépés, valamint a schengeni térségben való tartózkodás feltételeit; a Tanács 2007/533/IB határozata, amely⁴ a SIS a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés során történő használatára vonatkozik.

Az eredeti jellemzőkön felül a SIS II új funkciókat és tárgykategóriákat tartalmaz:

- Tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések új kategóriái: lopott légi jármű, hajó, hajómotor, konténer, ipari berendezés, értékpapírok és fizetési eszközök.
- A központi rendszer lekérdezésének lehetősége, míg a korábbi gyakorlat szerint minden lekérdezést a nemzeti másolatokban végeztek.
- Személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések összekapcsolásának lehetősége (pl. körözött személyre és az általa használt lopott gépjárműre vonatkozó figyelmeztető jelzések).
- Biometrikus adatok (ujjnyomat és fénykép) feldolgozása az egyén személyazonosságának igazolása érdekében.
- Az európai elfogatóparancs másolatát közvetlenül csatolják a kiadatás vagy átadás céljából körözött személyre vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez.
- Információ személyazonossággal való visszaélésről az ártatlan fél téves azonosításának elkerülése érdekében.

2013 májusától az eu-LISA⁵ felel a Központi SIS II üzemeltetési igazgatásáért, a tagállamok pedig a nemzeti rendszereik üzemeltetési igazgatásáért.

1.3. HOZZÁFÉRÉS A SIS II KERETÉBEN KIADOTT FIGYELMEZTETŐ JELZÉSEKHEZ

A SIS II figyelmeztető jelzésekhez csak a határellenőrzésért és az adott tagállam területén, illetve a schengeni térség külső határain végzett egyéb rendőrségi és vámellenőrzésekért felelős hatóságok férhetnek hozzá. A nemzeti igazságügyi hatóságok és koordináló hatóságaik ugyancsak hozzáférhetnek ezen adatokhoz.

A vízumkiállító és vízumkérelmet elbíráló hatóságok, valamint a harmadik országbeli állampolgárok számára tartózkodási engedélyt kiállító és a vonatkozó adminisztrációért felelős hatóságok a schengeni térségbe való beutazás vagy tartózkodás megtagadása vagy az

² 2001-ben a Tanács határozatot hozott a Schengeni Információs Rendszer második generációjáról, amely – „A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) az Európai Bizottság általi kifejlesztése: tanulságok” című 2014. május 19-i számvevőszéki jelentésében foglalt okokból csak 2013. április 9-én lépett működésbe (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 20-i 1987/2006/EK rendelete a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról (HL L 381., 2006.12.28., 4. o.).

⁴ A Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról (HL L 205., 2007.8.7., 63. o.).

⁵ A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy léptékű informatikai rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség (eu-LISA).

üres vagy kiállított személyazonosító dokumentumok kapcsán kiadott SIS II figyelmeztető jelzésekhez férhetnek hozzá, a személyek szabad mozgásával kapcsolatos uniós vívmányoknak megfelelően. A SIS II rendszerhez további hozzáférést kapnak adminisztratív célból a járműnyilvántartási hatóságok⁶, amelyek kizárólag a lopott járművek, rendszámleltárak és járműnyilvántartási dokumentumokkal kapcsolatos figyelmeztető jelzésekhez rendelkeznek hozzáféréssel.

A tagállamoknak indokolniuk kell valamely hatóságuk SIS II-ben tárolt adatokhoz való hozzáférését. A tagállamok évente listát állítanak össze az eu-LISA részére arról, hogy az egyes hatóságok mely figyelmeztető jelzési kategóriához rendelkeznek hozzáféréssel, a jogi eszközökben előírt közzétételi kötelezettség teljesítése érdekében. Becslések szerint jelenleg a SIS II-t működtető tagállamokban körülbelül két millió a végfelhasználók száma.

Az EUROPOL és az EUROJUST hozzáféréssel rendelkezik a SIS II figyelmeztető jelzéseinek bizonyos, feladatkörüknek megfelelő kategóriáihoz.

1.4. A SIS II TERÜLETI HATÁLYA

Bár a SIS II jelenleg huszonkilenc schengeni országban működik, alkalmazásának területi hatálya változik, mivel a SIS-ben részt vevő tagállamok közül nem mindegyik alkalmazza teljes körűen a schengeni vívmányokat (a schengeni jogszabályok gyűjteményét). Huszonhat ország teljes körűen alkalmazza a schengeni vívmányokat, valamint a SIS II-t a rendeletben és a határozatban szereplő összes célra használja:

- huszonkettő uniós tagállam: Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország, Svédország;
- négy nem uniós, a schengeni vívmányokhoz társult ország: Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc.

Bulgária és Románia jelenleg nem alkalmazza teljes körűen a schengeni vívmányokat, azonban a bűnüldözési együttműködés keretein belül alkalmazza a SIS II rendszert. Amint a belső határellenőrzés megszüntetéséről szóló határozat hatályba lép, a SIS rendszert használni fogják külső határellenőrzésre.

Ciprus és Horvátország még nem alkalmazza teljes körűen a schengeni vívmányokat, és még nem ellenőrizték a vívmányok valamennyi vonatkozó részének alkalmazásához szükséges feltételek teljesülését. Ezek az országok jelenleg előkészítő tevékenységeket végeznek a SIS-be való integráció érdekében.

Mivel az *Egyesült Királyság* csak részben vesz részt a schengeni vívmányok alkalmazásában, kizárólag a bűnüldözési együttműködés keretében alkalmazza a SIS II-t. *Írország* előkészíti a SIS II-be való integrációt a bűnüldözési együttműködés céljából.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 20-i 1986/2006/EK rendelete (.) a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel rendelkező tagállami szolgálatoknak a Schengeni Információs Rendszer második generációjához (SIS II) való hozzáféréséről (HL L 381., 2006.12.28., 1. o.).

1.5. HOGYAN MŰKÖDTETIK A TAGÁLLAMOK A SIS II RENDSZERT?

Az adatkeresés során a tagállamok a SIS II rendszer nemzeti szintű műszaki végrehajtásától függően, a központi rendszerben, a nemzeti másolatban vagy mindkettőben végezhetnek lekérdezéseket. A SIS II rendszert a végfelhasználók általában a nemzeti rendszerükön keresztül érhetik el. Az adott tagállam bűnüldözésért vagy határellenőrzésért felelős hatóságai például egyszerre keresnek egy körözött személyt vagy keresett tárgyat a vonatkozó nemzeti adatbázisban és a SIS II rendszerben. A legtöbb tagállamban mindezt egyetlen keresőfelület használatával tudják elvégezni. Mivel a SIS II rendszer a végfelhasználók mindennapi munkájának része, használatának mértéke kimagasló⁷. Ennek köszönhetően számottevő működési siker jellemzi a SIS II rendszerhez kapcsolódó tagállamokat⁸, pusztán amiatt, hogy az információ nemzeti határokon keresztül rendelkezésre áll.

A SIS II rendszerben tárolt személyes adatokra van szükség ahhoz, hogy felderíthető legyen egy személy holléte és hogy a személyazonosságát, valamint a figyelmeztető jelzésre vonatkozó egyéb releváns információkat (beleértve a szükséges intézkedéseket) igazolni lehessen (jelenleg amennyiben rendelkezésre áll, fénykép és ujjnyomat segítségével). Amint a műszaki feltételek lehetővé teszik, a biometrikus azonosító (először is ujjnyomatok) alapján az ujjnyomatokat a személy azonosításának *megállapítására* is fel lehet használni, nemcsak a személyazonosság *megegyezésére* a jelenlegi használat szerint. Folyamatban van az ennek megkönnyítését szolgáló automatikus ujjnyomat-azonosító rendszer (AFIS) bevezetését célzó projekt.

2. ÉRTÉKELÉSI CÉLOK

Az 1987/2006/EK rendeletnek⁹ és a Tanács 2007/533/IB határozatának megfelelően¹⁰, három évvel azután, hogy a SIS II 2013. április 9-i működésbe lépett, a Bizottság széles körű átfogó értékelést végzett az adott szakterületre vonatkozó következő célokkal összhangban.

2.1. AZ 1987/2006/EK RENDELET 50. CIKKÉNEK (5) BEKEZDÉSE ÉS A 2007/533/IB TANÁCSI HATÁROZAT 66. CIKKÉNEK (5) BEKEZDÉSE)

Az értékelés a következőket célozza: a Központi SIS II; a kiegészítő információk tagállamok közötti két- és többoldalú cseréje; az elért eredmények vizsgálata a célokkal összevetve; az alapul szolgáló megfontolások folyamatos érvényességének értékelése; e határozat/rendelet Központi SIS II rendszer tekintetében történő alkalmazásának értékelése; a Központi SIS II biztonsága és a jövőbeni műveletekre való kihatások.

2.2. AZ 1987/2006/EK RENDELET 24. CIKKÉNEK (5) BEKEZDÉSE (A BEUTAZÁS VAGY TARTÓZKODÁS MEGTAGADÁSA ESETÉN KIADOTT FIGYELMEZTETŐ JELZÉSEK)

Az értékelés célja a jelen cikk alkalmazásának felülvizsgálata; a figyelmeztető jelzések bevitelére vonatkozó kritériumok magasabb szintű harmonizációja érdekében javaslatok tétele e jelen cikk rendelkezéseinek módosítására.

⁷ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 7.2. szakasza.

⁸ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 7.3., szakasza.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 20-i 1987/2006/EK rendelete a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról.

¹⁰ A Tanács 2007. június 12-i 2007/533/IB határozata (.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról.

2.3. Az 1987/2006/EK RENDELET 43. CIKKE ÉS A 2007/533/IB TANÁCSI HATÁROZAT 59. CIKKE (JOGORVOSLAT)

Az értékelés célja az összes tagállam rendelkezéseinek összevetése és felülvizsgálata a következőkkel kapcsolatosan: (a) mindenkinek jogában áll bármely tagállam bíróságához vagy a nemzeti jog szerinti illetékes hatóságához keresetet benyújtani a rá vonatkozó figyelmeztető jelzéshez kapcsolódó információkhoz való hozzáférés, azok helyesbítése, törlése, megszerzése vagy a figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos kártérítés céljából, és (b) a tagállamok kölcsönösen kötelezettséget vállalnak a másik tagállam határozatainak végrehajtására.

3. AZ ÉRTÉKELÉSI FOLYAMAT

A Belügyi Főigazgatóság elvégezte a belső értékelést, amelyhez statisztikai jelentéseket, tanulmányokat, kérdőíveket, interjúkat, valamint erre a témára összehívott megbeszéléseket és munkaértekezleteket használt fel.

A nyilvános jelentéstételhez szükséges statisztikákon felül az eu-LISA gyűjti a SIS II használatára és a rendszer teljesítményére vonatkozó statisztikákat. A tagállamok gyűjtik a kiegészítő információk cseréjére és a figyelmeztető jelzések találataira vonatkozó statisztikákat. A SIS II rendszert jogi és műszaki tekintetben a kezdetektől fogva úgy tervezték, hogy statisztikákat készítsen a rendszer használatáról és hatékonyságáról.

Ami a SIS II műszaki és üzemeltetési igazgatását illeti, a SIS II rendszerről szóló határozat 66. cikkének (4) bekezdésében leírt és az eu-LISA által biztosított jelentés szerepel az átfogó értékelésben¹¹. Ez a jelentés leírja a Központi SIS II rendszer és a hálózat műszaki működését, beleértve annak biztonságát, a 2013. április 9-i hatálybalépéstől 2014. december 31-ig. A jövőre nézve, a tagállamok által felvetett számos műszaki probléma megoldásának azonosítása érdekében, a Bizottság egy tanulmány elvégzését kezdeményezte¹² a SIS II rendszer felépítésének lehetséges javításáról, hogy költséghatékonyságra törekedjen, javítsa a rendszerműködés folyamatosságát, kezelje a rendszer megnövekedett használatát és a jövőben szükséges különböző típusú tranzakciókat, különösen az ujjnyomatokat.

A Központi SIS II biztonságát az eu-LISA Központi SIS II-ről szóló jelentésének, valamint az európai adatvédelmi biztos által a Központi SIS II rendszerről végzett 2014-es ellenőrzés releváns bekezdéseinek figyelembe vételével értékelték¹³.

Az értékelés a SIS II rendszer műszaki és működési vonatkozásaival kapcsolatos nyitott kérdésekkel folytatódott. A kérdések működési és jogi problémákra vonatkoztak, a válaszokat azonban öt kulcsfontosságú értékelési kritérium – eredményesség, hatékonyság, koherencia, relevancia és európai hozzáadott érték – szempontjából is értékelték és ismertették.

Számos kérdést intéztek a tagállamokhoz a Bizottság irányítása alatt álló Európai Migrációs Hálózaton keresztül, hogy így gyűjtsenek adatokat a beutazás vagy tartózkodás megtagadása esetén kiadott figyelmeztető jelzések és konzultációs eljárások használatáról.

¹¹ az eu-LISA műszaki jelentése a Központi SIS II működéséről

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

¹² Európai Bizottság VÉGSŐ JELENTÉS — a SIS II felépítés lehetséges fejlesztéseinek IKT hatásvizsgálata 2016.

¹³ Jelentés a 45/2001/EK rendelet 47. cikkének (2) bekezdése szerint, a nagyméretű informatikai rendszerekkel foglalkozó ügynökség (eu-LISA) által irányított Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) ellenőrzéséről, esetszám: 2014-0953.

A két- és többoldali információcseréről, az eredmények és a jövőbeni műveletek tekintetében várt hatások vizsgálatáról, valamint az alapul szolgáló megfontolások folyamatos érvényességének értékeléséről szakaszokat statisztikai elemzésekkel, a legjelentősebb érdekelt felekhez intézett kérdőívekkel és a nemzeti rendőrségi hatóságokkal folytatott személyes megbeszélésekkel egészítették ki.

A jogorvoslatról szóló bekezdés tartalmazza a SIS II felügyeleti koordinációs csoport által készített jelentés kulcsfontosságú kérdéseit, valamint a célzott kérdőívből gyűjtött információt. Konkrét területekre vonatkozóan részletes kérdéseket küldtek a nemzeti kapcsolattartó pontoknak.

A terjedelmes értékelési bizonyítékot egy bizottsági szolgálati munkadokumentum foglalja össze. A jelentés végig hivatkozik a részletesebb információt nyújtó szolgálati munkadokumentumra.

4. AZ ÉRTÉKELÉSRE VONATKOZÓ TÉNYMEGÁLLAPÍTÁSOK

4.1 BEVEZETÉS A KULCSFONTOSAGÚ TÉNYMEGÁLLAPÍTÁSOKHOZ

A SIS II olyan operatív rendszer, amely nem maradhat statikus, és egyértelműen sikeresnek bizonyult a kibontakozó és összetett problémákkal szemben. Következésképpen, az értékelés nem kizárólag a meglévő teljesítményt vizsgálta, hanem a jövőbe tekintett és jelentős műszaki fejlesztéseket javasolt a munkateher kezelésére, az egyéni jogok védelmére és a jobb működési eredmények elérésére vonatkozóan.

A SIS II alkalmazásával elért jelentős siker és uniós hozzáadott érték, valamint a rendszer Európát érintő súlyos biztonsági és migrációs kihívások tekintetében folyamatos relevanciája ellenére a Bizottság megoldandó kérdéseket is azonosított, a műszaki adatoktól kezdve a jogi eszközök esetleges megváltozásáig, így e dokumentum széles körű áttekintést nyújt.

4.2. ELÉRTE A SIS II AZ EURÓPAI HOZZÁADOTT ÉRTÉK TERÉN KITŰZÖTT CÉLOKAT?

4.2.1. A SIS II rendszer használatával kapcsolatos eredmények

Ebben a bekezdésben áttekintjük, hogy a tagállamok a SIS II rendszer működésének kezdetétől milyen eredményeket értek el annak használata során és hogyan működtek együtt a SIRENE-irodákkal. Kétoldali együttműködés alkalmazásával a pozitív eredmények ilyen jelentős mennyiségére nem lehetett volna számítani. Az illetékes hatóságok csak 2015-ben körülbelül 2,9 milliárd alkalommal vetettek össze személyeket és tárgyakat a SIS II rendszerben tárolt adatokkal. Jelenleg a rendszer több mint 69 millió figyelmeztető jelzést tartalmaz. 2015 során további 20,7 millió tranzakciót végeztek személyekre vagy tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzés létrehozása, frissítése vagy törlése, valamint a figyelmeztető jelzés meghosszabbítása céljából.

A SIS II rendszerben a „találat” azt jelenti, hogy a rendszer megtalálta a személyt vagy tárgyat egy másik tagállamban, és a figyelmeztető jelzésben meghatározott további intézkedésre van szükséges. A SIS II 2013. április 9-én lépett működésbe, és 2015 végéig **több mint 371 000 találat** született (átlagosan több mint napi 370 találat).

Fenti érték lebontása:

- Több mint 25 000 személyt tartóztattak le és állítottak bíróság elé másik tagállamban.

- Több mint 79 000 személy esetében tagadták meg a schengeni térségbe történő beutazást vagy a schengeni térségben való tartózkodást (akiktől korábban a beutazást vagy tartózkodást már megtagadták).
- Több mint 12 000 eltűnt személy esetében állapították meg egy másik tagállam határának átlépését.
- Több mint 83 000 büntetőeljárásban való részvételük érdekében keresett személyt találtak meg. Amennyiben a figyelmeztető jelzést a rendőrség hozta létre igazságügyi hatóság nevében, folyamatos problémát jelent, hogy a találatot nem törlik időben.
- Több mint 72 000 úton lévő veszélyes bűnözőt és a biztonságot veszélyeztető más személy hollétét sikerült megállapítani.
- Több mint 97 000 lopott gépjárművel, személyazonossággal vagy úti okmányokkal való visszaéléssel, lopott fegyverrel, lopott rendszámlellyel és egyéb elveszett vagy lopott tulajdonnal kapcsolatos esetet oldottak meg. A bankjegy, értékpapír és fizetési eszköz kategóriákban azonban a nagyszámú figyelmeztető jelzés ellenére kevés sikert értek el.

A figyelmeztető jelzések fenti kategóriáit érintő találatok száma határozott növekedést mutatott. Egyetlen év alatt, 2014–15-ben a SIS végfelhasználók eredményei a következők:

- A kiadás vagy átadás céljából letartóztatott személyek száma 27%-kal nőtt.
- 18 %-os növekedést realizáltak az olyan személyek felkutatásában, akiktől megtagadták a schengeni térségbe való beutazást, valamint a schengeni térségbe való tartózkodást.
- 44 %-os növekedés mutatható ki az eltűnt személyek felkutatásában.
- 10 %-kal nőtt a büntetőeljárásban való részvételük érdekében keresett személyek felkutatásának aránya.
- 43 %-kal nőtt az úton lévő veszélyes bűnözők és a biztonságot veszélyeztető más személyek felkutatásának aránya.
- 18 %-kal nőtt a lopott gépjárművel, személyazonossággal vagy úti okmányokkal való visszaéléssel, lopott fegyverrel, lopott rendszámlellyel és egyéb elveszett vagy lopott tulajdonnal kapcsolatos esetek megoldási aránya¹⁴.

4.2.2. A SIRENE-irodák

Az európai bűnüldözési együttműködés különböző formái közül a SIS II rendszerben tárolt figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos kommunikáció messze a legjelentősebb. A SIS II rendszer elegendő adatot tárol ahhoz, hogy amikor egy készenléti tisztviselő figyelmeztető jelzés kapcsán „találatot” ér el, képes legyen azonosítani egy személyt vagy tárgyat. A tagállamoknak azonban más okból is konzultálniuk kell egymással egy adott eset körülményeivel kapcsolatosan; ez a kommunikáció pedig a SIRENE-irodákon keresztül történik¹⁵. Minden olyan országban, amely SIS II rendszert működtet, van SIRENE-iroda, amely a SIS II figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos kommunikáció során egyetlen nemzeti kapcsolattartó pontként hivatott szolgálni. A SIRENE-irodák kiegészítő információkat nyújtanak a figyelmeztető jelzésekhez, és koordinálják a figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos tevékenységeket; általában strukturált elektronikus „adatlapok” használatával, szigorúan szabályozott és biztonságos, külön erre a célra használt számítógépes rendszer alkalmazásával.

¹⁴ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 7. bekezdése.

¹⁵ A „SIRENE” elnevezés a struktúra angol meghatározásából – Supplementary Information Request at the National Entries [kiegészítő információ kérése a nemzeti területre való belépéskor] – képzett mozaikszó.

2015-ben valamivel több mint 1,8 millió adatlapot küldtek be vagy kézbesítettek a SIRENE-irodák részére¹⁶, ami a 2014-es évhez képest 27%-os növekedést jelent. A SIRENE-irodák felelősek továbbá az adatminőségért és a határon átnyúló műveletek összehangolásáért.

A SIRENE-irodák a SIS művelet középpontjában állnak, valamint kulcsfontosságú szerepet játszanak a hatékony információcserében. A hatékonyságot folyamatos nemzeti és európai szintű képzési programokkal növelik. A SIRENE-irodák működése mintaként szolgál más bűnüldözési kommunikációs csatornák számára.

Ahhoz, hogy a SIRENE-irodák hatékonyan végezhesék a kiegészítő információk tagállamok közötti két- és többoldalú cseréjét, valamint a találatokkal kapcsolatos kommunikációt és a szükséges eljárások kezelését a kötelező jogi időkorláton belül (általában 12 óra, az azonnali jelentést igénylő rejtett és célzott ellenőrzésre vonatkozó figyelmeztető jelzések esetén pedig azonnal el kell végezni), megfelelő személyzeti létszám és elégséges technikai segítségnyújtásra van szükség. Az értékelés tanúsága szerint a találatok növekedéséből, valamint a rejtett és célzott ellenőrzésre vonatkozó figyelmeztető jelzések nagymértékű használatából fakadóan jelentősen megnőtt az adatlapcserék száma, különösen a terrorizmussal kapcsolatos tevékenységek tekintetében. Míg a kicserélt adatlapok száma 2015-ben jelentősen növekedett, a SIRENE-irodák alkalmazotti létszáma változatlan maradt. Egyes tagállamokat ezért arra kényszerültek, hogy a munkájukban fontossági sorrendet állítsanak fel és eltekintsenek a 12 órás kötelező válaszadási határidőtől, ami miatt több SIRENE-iroda is alig tudja biztosítani a hatékony működést¹⁷.

4.2.3. Következtetés

A tagállamokkal – egyes, a kevésbé használt vagy kevés sikerrel használt tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések finomítása vagy a nem időben törölt figyelmeztető jelzések terén – folytatott további részletes munkára is figyelemmel, a Bizottság mindent összevetve megállapítja, hogy a SIS II rendszer alapul szolgáló megfontolás továbbra is érvényes. Egyértelműen bizonyítást nyert, hogy sikerült eredményeket (találatok) felmutatni a kitűzött célkitűzések (figyelmeztető jelzések) fényében.

A SIS II jelentős európai hozzáadott értéket képvisel, mivel a határon átnyúló bűnüldözési együttműködés ezen adatbázis nélkül nem valósulhatna meg ilyen mértékben. Nem létezik olyan bűnüldözési együttműködési rendszer, amely ilyen nagy mennyiségű pozitív eredményt produkálna, vagy ennyi információ áramlását tudná kezelni valós időben, úgy, hogy évről évre a figyelmeztető jelzések valamennyi kategóriájában növekszik a találatok száma.

4.3 HATÉKONYAN ELÉRTE-E A SIS II CÉLKITŰZÉSEIT, ÉS KÉPES-E ARRA, HOGY SZEMBENÉZZEN AZ ÚJ KIHÍVÁSOKKAL?

A SIS II alapjául szolgáló elv az, hogy az információ világos utasításokkal álljon a végfelhasználók rendelkezésére arra vonatkozóan, hogy mit kell tenniük és hová kell fordulniuk non-stop támogatásért (SIRENE irodák). A Bizottság meglátása szerint a koncepció nagyon hatékony.

Ennek a hatékonysági szintnek a fenntartása érdekében a Bizottság azonosította a műszaki, szervezeti és működési szempontból figyelmet igénylő és fejlesztésre szoruló stratégiai és

¹⁶ Az információk elküldése kétoldalú vagy többoldalú lehet. Mivel a SIRENE „adatlapok” feladatot jelentenek mind a küldő, mind a fogadó számára, a munkateher mérése során a küldött és a fogadott adatlapot is beszámítjuk.

¹⁷ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 12.2.; 17.4. szakasza.

részletes ténymegállapításokat. E jelentés alkalmazásában, valamint a tömörség érdekében, e ténymegállapításokat általános témákban foglaljuk össze.

4.3.1 A SIS II-nek rugalmas rendszernek kell maradnia, amely képes gyorsan kezelni az új működési jelenségeket

A SIS II jogi eszközei meghatározzák a SIS II keretére vonatkozó követelményeket, valamint a működésére vonatkozó elveket; a részletes eljárásokat azonban a végrehajtási szabályok tartalmazzák¹⁸. Ez rugalmas keretrendszert biztosít, amely már hatékony jogi és technikai intervenciót tett lehetővé az információcsere fokozására, különösen az terrorizmussal gyanúsított utazó személyek és a szexuális bűncselekmények elkövetői tekintetében. A változáskezelési folyamatra azonban összetettség jellemző, mivel a műszaki változásokat gyakran a nemzeti bűnüldözésbe vagy a bevándorlási rendszerbe is integrálni kell.

Összefoglalva, bár a terrorizmussal kapcsolatos változások rendkívül gyors végrehajtása jelentős sikerrel járt, nyilvánvaló, hogy a jövőbeni változásokkal kapcsolatosan műszaki, pénzügyi és szerződéses forrásokat kell rendelkezésre bocsátani központi és nemzeti szinten ahhoz, hogy a folyamat gyorsabban és hatékonyabban kezelhető legyen¹⁹.

4.3.2. A rendszerműködés folyamatossága további fejlesztésre szorul

A SIS II műszaki felépítése rugalmasságot biztosít a tagállamoknak; a lekérdezésekhez használhatják saját nemzeti másolatukat vagy a Központi SIS II²⁰ rendszert. Őt, saját nemzeti másolattal nem rendelkező tagállam azzal a komoly kockázattal szembesül, hogy amennyiben a hálózati kapcsolat megszakad vagy a Központi SIS II nem érhető el, nincs tartalék opciója, így a SIS II figyelmeztető jelzésekhez való hozzáférése teljesen megszakad. A nemzeti másolattal rendelkező tagállamoknak is biztosítaniuk kell a megfelelő rendszerműködés folyamatosságát célzó megoldásokat, biztonsági mentést készítő rendszerrel vagy azáltal, hogy lehetővé teszik a végfelhasználók számára, hogy közvetlenül a Központi SIS II rendszerben végezzenek keresést.

Összefoglalva, a rendszerműködés folyamatosságát központi szinten kell biztosítani, és kerülni kell a Központi SIS II rendszer üzemszünetét. Olyan műszaki megoldásokat kell találni, amelyek használatával csökken a Központi SIS II rendszer és a biztonsági mentés készítésére szolgáló oldal közötti átváltási idő, mivel a jelenlegi műszaki lehetőségek és eljárások nem felelnek meg a rendszer hozzáférhetőségével kapcsolatosan elvárt szabványoknak²¹.

4.3.3. A SIS II rendszert nem mindig kérdezik le automatikusan, a nemzeti rendszer lekérdezésekor, ehhez további tranzakcióra van szükség a végfelhasználó részéről

Bár 2015-ben az illetékes hatóságok 2,9 milliárd alkalommal használták a SIS II rendszert, ami egy milliárddal több a 2014-es értéknél, a rendszer használata nem egyenletes. Az éves statisztikák szerint bizonyos tagállamok és tagállami hatóságok nem kérdezik le szisztematikusan a SIS II rendszert saját nemzeti rendőrségi vagy bevándorlási adatbázisuk

¹⁸ Például a Bizottság (EU) 2016/1209 végrehajtási határozata a SIRENE-kézikönyvről és a Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II) további intézkedéseiről szóló 2013/115/EU bizottsági végrehajtási határozat mellékletének felváltásáról (az értesítés a C(2016) 4283. számú dokumentummal történt) (HL L 201., 2016.7.28., 35. o.), valamint a műszaki dokumentációban (részletes műszaki specifikációk és az ICD dokumentáció).

¹⁹ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 6.2.1 bekezdése.

²⁰ A CS-SIS műszaki segítségnyújtási funkció, amely tartalmazza a Központi SIS II adatbázist.

²¹ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 6.2.1. szakasza.

lekérdezésekor; így a SIS rendszerben a keresést külön, további tranzakcióval kell végezniük, amit nem mindig tesznek meg.

Összefoglalva, figyelembe véve a bűnözés egyre inkább európai dimenzióját, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy nemzeti adatbázisuk ellenőrzésekor minden alkalommal párhuzamosan a SIS II-t is ellenőrizzék²². A Bizottság gondoskodik arról, hogy a schengeni értékelési mechanizmus erre figyelmet fordítson.

4.3.4. A SIS II ellenőrzése a külső határokon

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex²³ kötelezettséget ír elő annak – a SIS II lekérdezésével történő – vizsgálatára, hogy a schengeni térségbe belépő harmadik országbeli állampolgár „nem jelent-e veszélyt valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira”²⁴. Egyes tagállamokban a határőrök nem ellenőrzik minden harmadik országbeli állampolgár úti okmányát a repülőtéren az adatbázisokban. Egyes tagállamokban megfigyelték, hogy a határőrök nem ellenőrizték szisztematikusan az összes harmadik országbeli állampolgárt, hanem kockázatértékelést alkalmaztak. Kizárólag az Európai Unióba belépő uniós állampolgárok SIS II rendszerben való lekérdezése alapulhat kockázati értékelésen²⁵.²⁶²⁷. Más esetekben a határőrök által használt alkalmazások műszaki hibája miatt nem megfelelőek a SIS II-ben végzett ellenőrzések.

Összefoglalva, a tagállamoknak – a jogi elvárásoknak megfelelően – kellően ellenőrizniük kell a SIS II rendszert a külső határokon. A Bizottság biztosítja, hogy a schengeni értékelési mechanizmus erre figyelmet fordítson.

4.3.5. A figyelmeztető jelzések új kategóriáit vagy az új funkciókat (ujjnyomatok, fényképek, európai elfogatóparancs, hivatkozások, személyazonossággal való visszaélés kibővítése) nem hajtják végre teljes körűen, és azokat nem jelenítik meg teljes mértékben a végfelhasználók részére, ellentétben a SIS II rendszer jogi eszközeivel²⁸

E hiányosság csökkenti a rendszer hatékonyságát, mivel a végfelhasználók nem tudják az eset összes körülményét megállapítani, sőt akár lényeges információkat is elmulaszthatnak. A tisztviselők időt veszítenek azzal, hogy a hiányzó információkért a SIRENE-irodákhoz kell fordulniuk. Számos esetben nincs joguk őrizetbe venni egy, a figyelmeztető jelzésben szereplő személyt, így nem tudják megfelelően azonosítani. Egyes tagállamok nem tudnak fényképet és ujjnyomatot rendelni a figyelmeztető jelzéseikhez²⁹.

Továbbá, a hamis személyazonosság megnövekedett használata miatt, a tervezett automatizált ujjnyomat-azonosító funkciót a lehető leggyorsabban hozzá kell rendelni a SIS II rendszerhez,

²² A bizottsági szolgálati munkadokumentum 6.2. szakasza.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. március 9-i (EU) 2016/399 rendelete (.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.).

²⁴ Au (EU) 2016/399 rendelet 8. cikke (3) bekezdése a) pontjának vi. alpontja.

²⁵ A Schengeni határ-ellenőrzési kódex [8. cikke (2) bekezdésének] jelenleg érvényes rendelkezéseivel összhangban.

²⁶ A Bizottság mindazonáltal 2015. december 15-én javaslatot fogadott el a külső határokon végzett ellenőrzések releváns adatbázisok felhasználásával való megerősítésére. Ez a javaslat különösen a szabad mozgás jogát élvező személyek SIS II-ben való szisztematikus lekérdezését írja elő (COM(2015) 670 final).

²⁷ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 15.1. és 16.1. szakasza.

²⁸ A 3. cikk párhuzamos a) és c) pontja, az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB határozat 20. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben.

²⁹ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 16.1. szakasza.

hogy a jelenlegi helyzet helyett, amikor is az ujjnyomatok kizárólag a személyazonosság megerősítéséhez használhatók fel, átálljunk arra, hogy egy adott személy személyazonosság pusztán az ujjnyomatából megállapítható legyen³⁰.

Összefoglalva, a Bizottság javaslatot terjeszt elő annak biztosítása érdekében, hogy minden megfelelő funkció a végfelhasználók rendelkezésére álljon.

4.3.6. A SIS II rendszer használatának egyik fő problémája a gyenge adatminőség

Amikor a tagállamok létrehoznak egy figyelmeztető jelzést, előfordul, hogy helytelen vagy hiányos adatot (pl. hiányos név vagy név használata dokumentum szám helyett) rögzítenek. A gyenge minőségű adatrögzítés miatt a rendszerben végzett lekérdezések során a személy vagy tárgy tartózkodási helye nem állapítható meg, vagy a személy nem azonosítható megfelelően. A SIS II jogi eszközei alapján a tagállamok felelősek a megfelelő adatminőségért³¹. A tagállamok tehát kötelesek nemzeti szinten hatékony mechanizmust létrehozni az adatminőség ellenőrzésére, ezt azonban még nem mindegyikük tette meg.

A Bizottság arra törekszik, hogy formálisan is meghatározza az eu-LISA szerepét a gyakori adatminőségi problémák hangsúlyozásában.

4.3.7. Számos tagállam még nem hajtotta végre a Központi SIS II rendszerben elérhető összes keresési kombinációt

Számos tagállam a „pontos egyezés” lekérdezést használja (a pontatlan vagy részleges találatot nem). Ennek néhány esetben a nemzeti adatvédelmi törvény az oka, amely előírja, hogy a tagállamoknak minden esetben meg kell adniuk a keresztnévet, vezetéknévet, születési időt ahhoz, hogy egy személyt lekérdezhessenek. (Fentiek két tagállam esetében állnak fenn). Így egyes tagállamok nem találják meg az olyan figyelmeztető jelzéseket, ahol a keresztnév vagy a születési idő hiányzik vagy hiányos. Hasonló a probléma egyes tárgyra vonatkozó lekérdezések esetén is. Az egyik tagállamban a végfelhasználók kizárólag pontos paraméterekkel rendelkező tárgyakra vonatkozóan tudnak lekérdezést végezni. Emiatt nem találnak figyelmeztető jelzést, ha a talált tárgy azonosító száma nem egyértelmű vagy azt megpróbálták eltüntetni³².

A Bizottság annak biztosítására is javaslatot tesz, hogy a Központi SIS II rendszer teljes keresési eszköztárát nemzeti szinten is átvegyék.

4.3.8. Egyes tagállamok végfelhasználói nem tudják teljes mértékben kihasználni SIS II lehetőségeit

Ez akkor állhat elő, amikor az alábbi kritériumok közül egy vagy több hiányzik:

- egyértelmű utasítás a végfelhasználók képernyőjén a meghozandó intézkedésekről;
- kötelező eljárások, amelyeket minden találatot követően el kell végezni, beleértve a találatok jelentését, valamint
- a rendszer használatára vonatkozó megfelelő képzés³³.

Összefoglalva, a Bizottság biztosítja, hogy a megfelelő utasítások, eljárások és képzés végrehajtása a schengeni értékelési mechanizmus szerves részét képezze.

³⁰ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 6.1.; 6.2.1.; 6.2.2.; 13.1.; 14.1. szakasza.

³¹ Az 1987/2006/EK rendelet 34 cikkének (1) bekezdése és a 2007/533/IB határozat 49 cikkének (1) bekezdése.

³² A bizottsági szolgálati munkadokumentum 16. szakasza.

³³ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 17.3. szakasza.

4.3.9. A SIS II rendszer korlátozott hatékonysága az illegális bevándorlással szembeni küzdelem tekintetében

A beutazás és a tartózkodás megtagadására irányuló figyelmeztető jelzések olyan harmadik országbeli állampolgárokat érintenek, akik az illetékes nemzeti bíróság vagy hatóság határozata alapján nem teljesítik a schengeni térségbe történő beutazás, valamint a schengeni térségben való tartózkodás feltételeit. Az értékelés olyan helyzeteket tárt fel, amikor egy tagállam dönthet úgy, hogy egy személynek megadja a területére történő beutazás vagy a területén való tartózkodás jogát, jóllehet egy másik állam a beutazás megtagadására vonatkozó figyelmeztető jelzést rögzített, még akkor is, ha jogi kivétel esete nem áll fenn. Következésképpen a figyelmeztető jelzéseknek az EU egészére kiterjedő hatálya nem valósul meg szisztematikusan. Ezen felül, a tagállamok hiányosságokat jelentettek a figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos információcserét szolgáló eljárások és az információcsere minősége tekintetében, különösen a kapcsolódó konzultációs eljárás területén³⁴.

Nyilvánvaló, hogy mind a konzultáció összehangolásának hiánya, mind a késedelmes válaszadás jelentős problémákat okoz az operatív működési személyzetnek és az érintett egyéneknek.

Az értékelés hangsúlyozta, hogy a SIS II rendszer összes figyelmeztető jelzési kategóriája közül ebben a kategóriában a legmagasabb azon esetek teljes száma, amikor a kért intézkedést nem lehet végrehajtani, pl. megtagadni a beutazást vagy tartózkodást³⁵. A SIS II rendszer hatékonyan „azonosítja és felkutatja” a figyelmeztető jelzésekben szereplő személyeket, a beutazási tilalomra és a tartózkodási engedélyre vonatkozó jogi rendelkezések eltérő és gyakran zavaros értelmezései viszont aláássák annak uniós szintű eredményességét és hatékonyságát, ami a koherencia hiányához vezet.

Összefoglalva, a Bizottság javaslatokat terjeszt elő a beutazás vagy tartózkodás megtagadása esetén kiadott figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos eljárások összehangolására.

4.3.10. A jogalapban szereplő adatvédelmi szabályokat felül kell vizsgálni az uniós adatvédelem közelmúltbeli reformjának érvényre juttatása érdekében³⁶

Az értékelés szerint végrehajtási szinten a tagállamokban hatékony mechanizmusok vannak érvényben arra vonatkozóan, hogy az érintettek hozzáférjenek a SIS II rendszerben tárolt személyes adataikhoz, helyesbíthessék vagy töröljék azokat, illetve pontatlan adatokért kártérítést kapjanak. Nincs azonban egységes információ nemzeti szinten a jogorvoslatra vonatkozóan. Jóllehet a kártérítésre vonatkozó eljárások magukban foglalhatják az adatkezelő és a felügyelő hatóság tevékenységeit, ez az állítás elsősorban a bíróságokra vonatkozik, ahol számos keresetről nehéz információt szerezni.

A többi fejlesztésre szoruló terület között szerepelnek az adatbiztonsággal (az európai adatvédelmi biztos által végzett audit során tett ajánlásokkal összhangban) és az

³⁴ Az 1987/2006/EK rendelet 25. cikke (2) bekezdésének megfelelően, ha a szabad mozgáshoz való jog kedvezményezettjének minősülő, harmadik országbeli állampolgár tekintetében a beutazás vagy tartózkodás megtagadására vonatkozó figyelmeztető jelzésre találatot jelez a rendszer, a végrehajtó tagállam – SIRENE irodáján keresztül – haladéktalanul konzultál a kibocsátó tagállammal annak érdekében, hogy a foganatosítandó intézkedésről döntés szülessen.

³⁵ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 7.2. szakasza.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/680 rendelete.

adatminőséggel kapcsolatos eljárások és dokumentáció, beleértve a Központi SIS II szintjén hozott intézkedéseket és a nemzeti gyakorlatok összehangolását is³⁷.

Ezen felül a jogi eszközök szövegezését is felülvizsgálják, hogy tükröződjön az új uniós adatvédelmi jogszabályi keret³⁸. A Bizottság javaslatot tesz a jogi eszköz módosítására, hogy szabványos éves statisztikai csomag kidolgozását írja elő. Ez lehetővé teszi a nemzeti szintű – többek között az adatkezelő, a felügyeleti hatóság és a bíróságok által végzett – jogorvoslati tevékenységek következetes jelentését. Ezen felül a Bizottság tüzetesen áttekinti az eu-LISA biztonsági auditra adott válaszát.

4.3.11. A Központi SIS II rendszer biztonsága hatékonyan biztosított³⁹

A Bizottság felkérte az eu-LISA-t, hogy készítsen részletes lebontást a SIS II rendelkezésre állását érintő legjelentősebb hálózati incidensekről, a rendszer működésének kezdetétől fogva. Kimutatták, hogy nem történt olyan incidens, amely a központi szintű adatokat veszélyeztette volna.

Összefoglalva, a biztonsági ellenőrzés részletes eljárásbeli ténymegállapításaira is figyelemmel, a Központi SIS II rendszer biztonságára vonatkozó átfogó következtetés alapján a rendszer nagyon hatékony.

4.4 KOHERENS-E A SIS II AZ UNIÓS JOG MÁS VONATKOZÓ AKTUSAIVAL?

A SIS II rendszer kizárólag akkor lehet hatékony, ha a büntetőügyek során összhangban működik a bűnüldözést és az igazságügyi együttműködést támogató összes eszközzel. Ezen a területen három fő probléma merült fel:

4.4.1. Az európai elfogatóparancsról (EAW) szóló kerethatározat⁴⁰

Amikor egy kiadatásra szánt személy tartózkodási helye ismert, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat lehetővé teszi a parancs közvetlen átadását az illetékes igazságügyi hatóságoknak. Egyes igazságügyi hatóságok azonban ragaszkodnak ahhoz, hogy a SIS II rendszerben figyelmeztető jelzést hozzanak létre, amelynek kapcsán az összes SIRENE-iroda köteles hitelesítési és érvényesítési eljárást lefolytatni; mindezt szükségtelen és hatástalan munkának kell tekinteni.

A SIRENE-irodák részt vesznek az átadási vagy kiadatási eljárásban is. Az eljárás során szoros együttműködésre van szükség az igazságügyi hatóságok és a SIRENE-iroda között a kérdés jogi és működési vonatkozásainak és az európai elfogatóparancs végrehajtásának összehangolása érdekében. Szintén további harmonizációra van szükség az európai

³⁷ A 108. bizottsági szolgálati munkadokumentum 1. melléklete.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (HL L 119, 2016. május 4., 1.o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/680 irányelve (.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről (HL L 119, 2016.5.4., 89.o.).

³⁹ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 6.3 bekezdése.

⁴⁰ A Tanács 2002. június 13-i 2002/584/IB kerethatározata (.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról, HL L 190, 2002. július 18., 1–20.o.

elfogatóparancs el nem ismerésének kötelező vagy opcionális indokait, valamint a figyelmeztető jelzések jelölési eljárását illetően⁴¹.

Összefoglalva, az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos egyéb ügyek mellett, a Bizottság a tagállamok elé terjeszti:

- azt a problémát, hogy akkor is keletkeznek SIS II figyelmeztető jelzések, amikor a figyelmeztető jelzés alanyának tartózkodási helye már ismert és igazolt; valamint
- a transzferekre vonatkozó problémákat, – az igazságügyi és bűnüldözési hatóságokkal együtt – olyan területek feltárása céljából, ahol a közös gyakorlat alakítható ki és az eljárások harmonizálhatók.

4.4.2. A visszatérésről szóló irányelv⁴²

Az értékelés kapcsolatát – de ugyanakkor következtetlenségeket is – tárt fel a visszatérési irányelvben szereplő, a beutazási tilalmakra vonatkozó rendelkezések és az 1987/2006/EK rendeletben előírt, a beutazás vagy tartózkodás megtagadása esetén kiadott figyelmeztető jelzések között, még a SIS II rendszerben található beutazási tilalmak lejáratának dátumával kapcsolatosan is. Ennek következtében korlátozódik a beutazási tilalmak EU egészére kiterjedő kívánt hatása, a figyelmeztető jelzések kibocsátására vonatkozó kritériumok pedig nincsenek összehangolva. A harmonizáció magasabb foka válna elérhetővé, ha a beutazási tilalmak jogerőre emelkedésétől kezdődően kötelező lenne azok SIS rendszerben történő rögzítése, de a SIS II tervezett változásainak hatékonyságát növelhetné a tagállamok közötti minimális harmonizáció olyan személyek esetében, akikre egy másik tagállam kiutasítása határozatot vagy beutazási tilalmat rendelt el⁴³.

Összefoglalva, a Bizottság több javaslatot terjeszt elő az információcserére és a folyamatok harmonizációjára vonatkozóan.

4.4.3. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex

A SIS II rendszer alaposabb használata esetén jelentős hozzáadott értéket képvisel. A tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy teljes körűen alkalmazzák a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseit, amelyek harmadik országbeli állampolgárok határon történő ellenőrzésének részeként előírják a SIS II közvetlen lekérdezésének kötelezettségét. A tagállamoknak szisztematikusan le kell kérdezniük a SIS II rendszer-t, vagyis 100%-os keresést kell végezniük.

Ezt a következtetést a 4.3.4. szakasz is tartalmazza.

4.5. RELEVÁNS-E A SIS II CÉLJAI TEKINTETÉBEN?

Ahogy arra az Európai Biztonsági Program⁴⁴ is rámutat, a SIS II rendszer napjaink legjelentősebb és legszélesebb körben alkalmazott információ-megosztó eszköze Európában. Csak 2015-ben a tagállamok 1,8 millió adatlapot osztottak meg a SIRENE-irodáknak, többek között a SIS II rendszerre vonatkozó információkat⁴⁵, ami egyértelműen mutatja a SIS II

⁴¹ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 9.1. szakasza.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, HL L 348, 2008. december 24., 98–107.o.

⁴³ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 8. szakasza.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ A bizottsági szolgálati munkadokumentum 16.4. szakasza.

rendszer figyelmeztető jelzésein alapuló információcsere hatalmas volumenét, aminek köszönhetően a SIS II rendszert Európa legjelentősebb biztonsági platformjává vált.

Az Európai Tanács és a Bel- és Igazságügyi Tanács több alkalommal kiemelte a SIS II rendszer jelentőségét az adatcsere és a terrorizmussal gyanúsított személyek, valamint külföldi terrorista harcosok felderítésében, és megállapították, hogy a terrorizmus elleni harc során a SIS rendszerben rejlő összes lehetőséget ki kell aknázni.

2014 júniusában a Tanács felszólította a tagállamokat arra, hogy teljes körűen használják a SIS II rendszert terrorizmus elleni célokra. A francia Charlie Hebdo újság szerkesztősege ellen elkövetett 2015. január 30-i párizsi terrortámadást követően a bel- és igazságügyi miniszterek ugyancsak azt nyilatkozták, hogy jobban ki kell aknázni a SIS II rendszerben rejlő lehetőségeket⁴⁶. A párizsi terrortámadásokat követően, 2015. november 20-i következtetéseiben a Tanács felhívta a figyelmet arra, hogy a schengeni térségbe illegálisan belépő harmadik országbeli állampolgárok biztonsági ellenőrzésekor és az uniós állampolgárok határellenőrzésekor fontos rendszeresen lekérdezni a SIS II rendszert. Az Europol hangsúlyozta a SIS II rendszer hírszerzési és nyomozati forrásként játszott szerepét.

A Tanács többször is kiemelte, hogy a SIS II az európai visszatérési politika megerősítésének eszköze. Az Európai Tanács megvizsgálta annak lehetőségét⁴⁷, hogy a SIS II hatályát a kiutasítási határozatokra is kiterjessze⁴⁸. 2015. szeptember 14-én a Tanács következtetéseket fogadott el a SIS II irreguláris bevándorlók beutazásának és tartózkodásának megtagadására való hatékonyabb felhasználásáról. 2015. október 8-án a Tanács azt nyilatkozta, hogy várakozással tekint a Bizottság megvalósíthatósági tanulmánya alapján előterjesztett arra vonatkozó javaslatai elé, hogy kötelezővé váljon minden beutazási tilalom és visszatérési határozat SIS II rendszerbe való bevitele, különösen azok mielőbbi kölcsönös elismerése és végrehajtása érdekében. Továbbá, az Európai Parlament – az európai polgárok radikalizálódásának és terrorista szervezetek általi toborzásának megelőzéséről szóló állásfoglalásában⁴⁹ – ugyancsak kulcsfontosságú eszköznek tekintette a SIS II-t a terrorista radikalizálódásra vonatkozó információcserét, valamint a kiutazásuk megelőzését és a visszatérésükre való felkészülést illetően.

Összefoglalva, a jelenlegi biztonsági és migrációs problémák fényében, valamint tekintettel a SIS II ebből következő szélesebb körű, jelentős eredményekkel járó használatára, a Bizottság szerint a SIS II rendszer alapjául szolgáló megfontolás továbbra is érvényes. Amint azt a 4.3.1. szakasz kiemeli, ennek eléréséhez a SIS-nek rugalmas rendszernek kell maradnia, amely képes az új működési jelenségek gyors azonosítására.

⁴⁶ A bel- és igazságügyi miniszterek január 29–30-i Rigában tartott, nem hivatalos ülését követő együttes nyilatkozata.

⁴⁷ Az Európai Tanács 2015. június 25. és 26-i ülésének következtetései (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ A Tanács következtetései kiutasítási határozat meghozatala esetén a beutazás vagy tartózkodás megtagadására irányuló figyelmeztető jelzéseknek a SIS II rendelet 24. cikkének megfelelően a SIS-be történő beviteléről (ST11648/15).

⁴⁹ Az Európai Parlament 2015. november 25-i állásfoglalása (2015/2063(P8_TA(2015)0410).

4.6. HATÉKONYAN ELÉRTE-E A SIS CÉLKITŰZÉSEIT? – MENNYIBE KERÜLNE, HA NEM LENNE SCHENGEN?⁵⁰

A technikai műveletek és munkagyakorlatok hatékonyságát javító számos ténymegállapítás ellenére a SIS II elsősorban operatív rendszer, ezért az értékelés nagymértékben a hatékonyság, relevancia, európai hozzáadott érték és más uniós kezdeményezésekkel való koherencia területéről vár eredményeket. Ilyen környezetben azonban a hatékonyságot is stratégiai szinten kell tanulmányozni. Mivel a SIS II rendszer a schengeni térségen belüli határellenőrzések megszüntetése következtében hozott fő kompenzációs intézkedés, az alábbi kérdést kell feltennünk: „*Tovább tudunk-e menni a SIS nélkül?*”

Ki kell számolni az Európai Uniónak és a tagállamoknak a SIS II rendszerre vonatkozó fejlesztési és működési költségeit, figyelembe véve a rendszer műszaki felépítését, valamint azt, hogy három fő elemből áll: központi rendszer, nemzeti rendszerek és kommunikációs infrastruktúra.

A 2002–2013 közötti időszakban az uniós költségvetésből összesen 152 961 319 eurót fordítottak a Központi SIS II rendszer kiépítésére, bár eredetileg magasabb összeget, 175 352 417 eurót irányoztak elő.

Ezen felül, a Központi SIS II rendszer éves fenntartási költsége 2014-ben 7 794 732,35 euró, 2015-ben pedig 5 631 826,58 euró volt.

Mivel a tagállamok felelősek saját nemzeti rendszereik létrehozásáért, működtetéséért és karbantartásáért, ők fedezik az N.SIS II⁵¹ rendszereik kifejlesztésének egyszeri költségét, valamint az éves karbantartási költségeket is. A SIS II felépítésének lehetséges javítására vonatkozó tanulmány során létrehozott költségmodellel összhangban, a nemzeti, második generációs SIS II rendszer végrehajtásának átlagos összköltsége, beleértve az egyszeri és a folyamatos költségeket, tíz vizsgált tagállam reprezentatív mintájában tagállamonként 16,628 millió eurót tett ki⁵².

A költségeket azonban úgy kell elemezni, hogy figyelembe vesszük, hogy a SIS II rendszer a schengeni térségen belüli határellenőrzések megszüntetés következtében hozott fő kompenzációs intézkedés. A SIS II rendszer nélkül nehezen lenne megvalósítható egy belső határok nélküli terület. A Bizottság „*A schengeni rendszer helyreállítása – ütemterv*”⁵³ című közleményében azt nyilatkozta, hogy a belső határellenőrzések huzamosabb időre történő újbóli bevezetése az Unión belül nemcsak a személyek szabad mozgását akadályozná, hanem jelentős gazdasági költségekkel is járna.

A Bizottság becslése szerint:

- A schengeni térségen belül a határellenőrzések teljes körű visszaállítása éves szinten 5 milliárd és 18 milliárd euró közötti azonnali közvetlen költséggel járna.
- Lengyelország, Hollandia vagy Németország számára több mint 500 millió euró többletköltség jelentkezne az értékesített termékek közúti szállításával kapcsolatosan,

⁵⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A schengeni rendszer helyreállítása – ütemterv. Brüsszel, 2016. március 4. COM(2016) 120 végleges.

⁵¹ Az N.SIS II a nemzeti SIS műszaki végrehajtására használt műszaki és jogi kifejezés.

⁵² Az Európai Bizottság által megrendelt tanulmány: A SIS II felépítés lehetséges fejlesztéseinek IKT hatásvizsgálata.

⁵³ COM(2016) 120 final.

míg más tagállamok, például Spanyolország vagy a Cseh Köztársaság vállalkozásainak több mint 200 millió euró többletköltséggel kellene számolnia.

- a határellenőrzések 1,3 és 5,2 milliárd eurós költséget jelentenének, a határon túl munkát vállaló alkalmazottak (1,7 millió munkavállaló az Unióban), valamint egyéb ingázók ellenőrzésére szánt idő miatt.
- minimum 13 millióval lenne kevesebb a vendégéjszakák száma, ami összesen mintegy 1,2 milliárd euró értékben érintené az idegenforgalmat.
- a kormányoknak 0,6 és 5,8 milliárd euró közötti adminisztratív költséget kellene fizetniük a határellenőrzést ellátó munkavállalók megnövekedett száma miatt.

Középtávon, a határellenőrzés Unión belüli újbóli bevezetése jelentősen magasabb közvetett költségeket eredményezhetne a közösségen belüli kereskedelemre, befektetésre és mobilitásra gyakorolt, eddig példa nélküli hatás miatt.

Következésképpen, a SIS II fejlesztésével és karbantartásával – és az ennek köszönhetően jól működő, belső határellenőrzés nélküli térséggel – kapcsolatban felmerülő költségeknél jóval nagyobb költségekkel járna, ha a SIS II rendszer nem működne és a határellenőrzéseket újra bevezetnék.

5. KÖVETKEZTETÉS ÉS A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A SIS II rendszer a biztonsággal, a határon átnyúló bűnözéssel és az irreguláris migrációval kapcsolatos – a legjelentősebb globális kihívások közé sorolható – legsúlyosabb aggodalmak közepette működik. Átfogó értékelése alátámasztja a rendszer kimagasló működési és műszaki sikerét. Nyilvánvaló, hogy egyetlen operatív rendszer, sem annak jogalapja nem lehet tökéletes, és a Bizottság – a folyamatos fejlesztés szellemében, valamint a tagállamok és az eu-LISA észrevételeivel és támogatásával, olyan lehetőségeket azonosított, amelyek tovább javíthatnák a SIS II rendszer eredményességét és hatékonyságát, mind központi szinten, mind azon tagállamok esetében, ahol a műszaki és működési végrehajtást nem tudták javítani. Ezek a lehetőségek tartalmazzák a jogi keret továbbfejlesztését a biztonság területén jelentkező működési kihívások megfelelőbben tükrözése, a rendszer illegális migráció kezelésére történő alkalmazását illetően a szabályok fokozottabb összehangolása, valamint az adatvédelemnek való megfelelés statisztikai jelentéstétel révén történő hatékonyabb ellenőrzése érdekében.

A SIS II rendszer hatékony operatív eredményeket ér el, amelyek kizárólag európai együttműködéssel (mind stratégiai, mind működési szinten) érhetők el. A szerződésekből és a vonatkozó jogi eszközökből származó eszközök használatával a Bizottság ikerpályás megközelítést alkalmaz a tagállamok irányában: erőteljesen támogatja a tagállamok azon kapacitását, hogy optimalizálják a SIS II rendszer használatát. Az érdekelt felek motivációjának és a közöttük folyó együttműködésnek köszönhetően fokozódott és összehangoltabbá vált a rendszer használata. Amennyiben a SIS II végrehajtásában komoly hiányosságok mutatkoznak, a Bizottság az uniós jog megszegését is vizsgálja, az „EU-Pilot” eljárással, a jogsértési eljárás további opciójával.

A Bizottság másként is együttműködik a tagállamokkal a SIS helyes használatával kapcsolatosan

- A schengeni értékelési mechanizmus fontos lehetőség a rendszer helyszíni működésének és tényleges használatának ellenőrzésére, ami segíti az értékelt tagállamban fennálló helyzet javítását is. Amennyiben az értékelt tagállam esetében

komoly hiányosságokat tártak fel, ismételt helyszíni értékelő látogatásra van lehetőség.

- A SISVIS Bizottság rendszeres ülései (évi hét alkalommal). A delegáció tagjai közé tartozik tagállamonként egy műszaki és egy működési szakértő. A SISVIS Bizottság segíti az Európai Bizottságot a SIS jogi eszközök végrehajtásában, és kitűnő lehetőséget biztosít az aggodalomra okot adó problémák kezelésére. Az ülések átláthatóságot biztosítanak, és némi nyomást gyakorolnak a tagállamokra, hogy orvosolják a hiányosságokat.
- A Bizottság aktív részvétele a SIS II rendszerrel kapcsolatos képzéseken és konferenciákon (minimum évi öt alkalommal).
- A Bizottság „SIS II alkalmazására vonatkozó ajánlások és a bevált gyakorlatok katalógusáról”⁵⁴ szóló ajánlásának 2015. december 16-i elfogadása, amely hozzájárul az eljárások összehangolásához, és amelyet az összes érintett fél fő hivatkozási dokumentumként használ.

Ezen felül, az értékelés során kiemelt, jogszabály-módosítást igénylő problémák kezelése érdekében a Bizottság – az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban kezdeményezési jogát alkalmazva – 2016. december végéig javaslatot kíván előterjeszteni a SIS jogalapjának módosítására. A Bizottság ugyancsak figyelembe fogja venni a *határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről szóló közlemény*⁵⁵ által létrehozott magas szintű szakértői csoport tanácskozásának eredményét, amely 2017 júniusában második javaslatot eredményezhet.

⁵⁴ A Bizottság ajánlása a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) helyes alkalmazására, valamint kiegészítő információknak a SIS II-t végrehajtó és alkalmazó tagállamok illetékes hatóságai általi kicserélésére vonatkozó ajánlások és a bevált gyakorlatok katalógusának létrehozásáról [C(2015)9169/1].

⁵⁵ COM(2016) 205 final.