

Bruksela, dnia 21.12.2016 r.
COM(2016) 880 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie oceny Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) zgodnie z art. 24 ust. 5, art. 43 ust. 3 i art. 50 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 i art. 59 ust. 3 i art. 66 ust. 5 decyzji 2007/533/WSiSW

{SWD(2016) 450 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie oceny Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) zgodnie z art. 24 ust. 5, art. 43 ust. 3 i art. 50 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 i art. 59 ust. 3 i art. 66 ust. 5 decyzji 2007/533/WSiSW

1. WPROWADZENIE

1.1 SYSTEM INFORMACYJNY SCHENGEN I JEGO ROLA W UŁATWIANIU WYMIANY DANYCH MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

System Informacyjny Schengen (SIS) to scentralizowany, wielkoskalowy system informacyjny wspomagający kontrole osób i przedmiotów (takich jak dokumenty podróży i pojazdy) na zewnętrznych granicach strefy Schengen oraz ułatwiający ściganie przestępstw i współpracę sądową między 29 państwami Europy.

SIS został utworzony w 1995 r. przez sześć państw członkowskich będących sygnatariuszami Układu z Schengen, jako główny środek uzupełniający po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych, zgodnie z Konwencją wykonawczą do układu z Schengen¹. W przypadku braku tego rodzaju kontroli państwa członkowskie musiały rozwiązywać kwestie związane z przestępczością transgraniczną i migracją nieuregulowaną. W celu utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa członkowskie musiały zrezygnować z tradycyjnej koncepcji umów dwustronnych i pomocy prawnej oraz opracować dopasowane do swoich potrzeb rozwiązania umożliwiające zlokalizowanie:

- obywateli państw trzecich, którym nie wolno wjechać do strefy Schengen;
- osób, które należy aresztować w celu ekstradycji lub wydania;
- osób zaginionych, w szczególności dzieci;
- osób lub przedmiotów, wobec których należy przeprowadzić kontrole niejawne lub kontrole szczególne (podróżujący poważni przestępcy oraz osoby lub przedmioty stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego);
- osób, których obecność jest wymagana do celów procedury sądowej;
- wybranych kategorii przedmiotów utraconych lub skradzionych, przeznaczonych do zajęcia lub wykorzystania jako dowód.

W wyniku tego utworzono SIS, w którym przechowuje się wpisy dotyczące poszukiwanych osób lub przedmiotów. Wybrane właściwe organy w państwach członkowskich mają do niego bezpośredni dostęp (zob. Sekcja 1.3) w celu przeprowadzania kontroli i tworzenia wpisów. System ten zawiera instrukcje dotyczące konkretnych działań, które należy podjąć w przypadku znalezienia danej osoby lub danego przedmiotu, np. w celu aresztowania osoby, ochrony osoby zaginionej wymagającej szczególnego traktowania lub w celu zajęcia przedmiotu, takiego jak nieważny paszport czy skradziony samochód. Na przestrzeni lat SIS ewoluował w różnych kierunkach. Główne odsłony systemu, tj. SIS 1+ i SISone4all,

¹ Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r.

umożliwiły łączność z nowymi państwami przystępującymi do strefy Schengen, a także przyczyniły się do sprawniejszego funkcjonowania systemu pod względem technicznym.

1.2 SYSTEM INFORMACYJNY SCHENGEN DRUGIEJ GENERACJI

System Informacyjny Schengen drugiej generacji (SIS II) oddano do użytku w dniu 9 kwietnia 2013 r.² Sposób jego działania i wykorzystania opisano w dwóch najważniejszych instrumentach prawnych, którymi są: rozporządzenie (WE) nr 1987/2006³, dotyczące użytkowania SIS w celach kontroli obywateli państw trzecich niespełniających warunków dotyczących wjazdu do strefy Schengen lub pobytu w niej oraz decyzja Rady 2007/533/WSiSW⁴, dotycząca użytkowania SIS w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Oprócz dotychczasowych funkcji SIS II został wyposażony w nowe funkcje i kategorie przedmiotów:

- nowe kategorie wpisów dotyczących przedmiotów: skradzione statki powietrzne, łodzie, silniki do łodzi, kontenery, urządzenia przemysłowe, papiery wartościowe i środki płatnicze;
- możliwość wprowadzania zapytań do systemu centralnego zamiast, jak wcześniej, przetwarzania wszystkich zapytań na kopii krajowej danych;
- możliwość łączenia wpisów dotyczących osób lub przedmiotów (np. wpisy dotyczące osoby poszukiwanej oraz skradzionego pojazdu, którym się porusza);
- dane biometryczne (odciski palców i fotografie) potwierdzające tożsamość danej osoby;
- kopia europejskiego nakazu aresztowania dołączona bezpośrednio do wpisów dotyczących osób poszukiwanych w celu aresztowania ich i wydania lub ekstradycji;
- informacje dotyczące podszywania się pod inną osobę mające zapobiegać błędnej identyfikacji osób niewinnych w przypadku oszustw dotyczących tożsamości.

Od maja 2013 r. agencja eu-LISA⁵ jest odpowiedzialna za zarządzanie operacyjne centralnym SIS II, natomiast państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie operacyjne swoimi systemami krajowymi.

1.3 DOSTĘP DO WPISÓW DO SIS II

Dostęp do wpisów do SIS II jest ograniczony do organów odpowiedzialnych za kontrolę graniczną oraz inne kontrole policyjne i celne przeprowadzane na granicach zewnętrznych strefy Schengen lub w odpowiednim państwie członkowskim. Krajowe organy sądowe i ich organy koordynujące również mogą uzyskać dostęp do tych danych.

² W 2001 r. Rada podjęła decyzję w sprawie Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji, który oddano do użytku dopiero w dniu 9 kwietnia 2013 r. z przyczyn podanych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego z dnia 19 maja 2014 r. „Wnioski z prac Komisji Europejskiej nad systemem informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II)” (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_pl.pdf).

³ Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 381 z 28.12.2006, s. 4).

⁴ Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 205 z 7.8.2007, s. 63).

⁵ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA).

Dostęp do wpisów do SIS II dotyczących odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt, a także pustych lub wydanych dokumentów tożsamości, mogą mieć również organy odpowiedzialne za wydawanie wiz i rozpatrywanie wniosków wizowych oraz organy odpowiedzialne za wydawanie dokumentów pobytowych i wykonywanie przepisów dotyczących obywateli państw trzecich, odnoszących się do dorobku prawnego UE w zakresie swobodnego przemieszczania się osób. Dalszy dostęp do SIS II w celach administracyjnych udzielany jest organom rejestrującym⁶, które mają dostęp jedynie do wpisów dotyczących skradzionych pojazdów, tablic rejestracyjnych i dokumentów rejestracyjnych pojazdów.

Państwa członkowskie muszą uzasadnić potrzebę dostępu danego organu do danych zawartych w SIS. Co roku przedstawiają one agencji eu-LISA wykaz organów i kategorii wpisów, do których mają one dostęp, w celu publikacji zgodnie z wymaganiami instrumentów prawnych. Według danych szacunkowych obecnie w państwach członkowskich korzystających z SIS II działa około dwóch milionów użytkowników końcowych tego systemu.

EUROPOL i EUROJUST mają dostęp do określonych kategorii wpisów w SIS II, które odzwierciedlają zakres ich zadań.

1.4 ZAKRES TERYTORIALNY SIS II

Mimo że SIS II obecnie działa w 29 państwach strefy Schengen, zasięg terytorialny jego stosowania jest zróżnicowany, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie uczestniczące w SIS w pełni stosują dorobek Schengen (zbiór przepisów prawa dotyczący strefy Schengen). 26 państw w pełni stosuje dorobek Schengen i wykorzystuje SIS II we wszystkich celach określonych w wyżej wymienionym rozporządzeniu i decyzji:

- 22 państwa członkowskie UE: Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja;
- 4 państwa niebędące członkami UE stowarzyszone w ramach Schengen: Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

Bułgaria i Rumunia jeszcze nie stosują w pełni dorobku Schengen, natomiast używają SIS II w zakresie współpracy organów ścigania. Zaczną używać SIS w celu kontroli granic zewnętrznych, gdy tylko wejdzie w życie decyzja znosząca kontrole na granicach wewnętrznych.

Cypr i Chorwacja jeszcze nie stosują w pełni dorobku Schengen; do tej pory nie ustalono, czy kraje te spełniają niezbędne warunki do użytkowania wszystkich części dorobku prawnego. W chwili obecnej Cypr i Chorwacja prowadzą przygotowania do połączenia się z systemem SIS.

Zjednoczone Królestwo, ze względu na to, że częściowo uczestniczyło w dorobku Schengen, korzysta z SIS II jedynie w zakresie współpracy organów ścigania. *Irlandia* przygotowuje się do połączenia się z SIS II w celu współpracy organów ścigania.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1986/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dostępu służb odpowiedzialnych w państwach członkowskich za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 381 z 28.12.2006, s. 1).

1.5 W JAKI SPOSÓB PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE KORZYSTAJĄ Z SIS II

W celu wyszukania danych państwa członkowskie, w zależności od stopnia wdrożenia technicznego systemu SIS II na poziomie krajowym, mogą wprowadzać zapytania do centralnego SIS, jego kopii krajowej lub do obydwu systemów. SIS II jest ogólnie dostępny dla użytkowników końcowych poprzez ich systemy krajowe. Na przykład organy ścigania lub organy kontroli granicznej danego państwa członkowskiego będą poszukiwać osoby poszukiwanej lub przedmiotu poszukiwanego w odpowiednich krajowych bazach danych i równocześnie także w SIS II. W większości państw członkowskich odbywa się to przy pomocy pojedynczego interfejsu wyszukiwania. Tego rodzaju możliwość korzystania z systemu w codziennej pracy użytkowników końcowych sprawia, że SIS II jest wykorzystywany wyjątkowo intensywnie⁷. Dzięki temu odnotowano znaczne sukcesy operacyjne w państwach członkowskich korzystających z systemu SIS II⁸, a to wszystko dzięki zwykłemu udostępnieniu informacji na poziomie międzynarodowym.

Dane dotyczące osób przechowywane w SIS II obejmują informacje niezbędne do zlokalizowania osoby i potwierdzenia jej tożsamości (teraz, gdy jest to możliwe, dane te obejmują również zdjęcie i odciski palców) oraz inne odpowiednie informacje dotyczące wpisu (włącznie z działaniami, które należy podjąć). Z chwilą gdy będzie to technicznie możliwe, odciski palców będzie można wykorzystywać również w celu *określenia* tożsamości osoby na podstawie znaku biometrycznego (w pierwszym przypadku odcisków palców), zamiast wykorzystywania ich, jak dotychczas, jedynie w celu *potwierdzenia* tożsamości. Aby to umożliwić, obecnie realizowany jest projekt, którego celem jest wprowadzenie do centralnego SIS II systemu automatycznej identyfikacji daktyloskopijnej (AFIS).

2. CELE OCENY

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1987/2006⁹ i decyzją Rady 2007/533/WSiSW¹⁰ trzy lata po rozpoczęciu eksploatacji SIS II w dniu 9 kwietnia 2013 r. Komisja sporządziła szeroko zakrojoną ogólną ocenę zgodną z następującymi celami, odnoszącymi się do każdego analizowanego obszaru.

2.1 ARTYKUŁ 50 UST. 5 ROZPORZĄDZENIA (WE) NR 1987/2006 I ART. 66 UST. 5 DECYZJI RADY 2007/533/WSiSW

Cele oceny centralnego SIS II: dwustronna i wielostronna wymiana informacji uzupełniających pomiędzy państwami członkowskimi; analiza osiągniętych wyników w zestawieniu z celami; określenie, na ile wciąż aktualne są pierwotne przesłanki; analiza tego, w jaki sposób stosuje się wyżej wymienioną decyzję i rozporządzenie do centralnego SIS II; bezpieczeństwo centralnego SIS II oraz konsekwencje dla przyszłych operacji.

⁷ Sekcja 7.2 Dokument roboczy służb Komisji.

⁸ Sekcja 7.3 Dokument roboczy służb Komisji.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

¹⁰ Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

2.2 ARTYKUŁ 24 UST. 5 ROZPORZĄDZENIA (WE) NR 1987/2006 (WPISY DOTYCZĄCE ODMOWY POZWOLENIA NA WJAZD LUB POBYT)

Ocena obejmuje przegląd stosowania tego artykułu; przedstawienie koniecznych wniosków w sprawie zmiany przepisów tego artykułu w celu osiągnięcia wyższego poziomu harmonizacji kryteriów dokonywania wpisów.

2.3 ARTYKUŁ 43 ROZPORZĄDZENIA (WE) NR 1987/2006 I ART. 59 DECYZJI RADY 2007/533/WSiSW (ŚRODKI ODWOŁAWCZE)

Ocena obejmuje zestawienie i przegląd przepisów w każdym państwie członkowskim, dotyczących: a) możliwości wystąpienia przez daną osobę do sądów lub organów właściwych na mocy prawa krajowego któregośkolwiek z państw członkowskich z wnioskiem o dostęp do informacji, skorygowanie, usunięcie lub uzyskanie informacji lub o odszkodowanie w związku z dotyczącym jej wpisem i b) wzajemnego wykonywania decyzji wydanych w innych państwach członkowskich.

3. PROCES OCENY

DG HOME przeprowadziła ocenę wewnętrzną na podstawie sprawozdań statystycznych, badań, kwestionariuszy, wywiadów oraz specjalnie w tym celu zorganizowanych posiedzeń i warsztatów.

Oprócz statystyk niezbędnych do sprawozdawczości publicznej eu-LISA gromadzi statystyki dotyczące wykorzystania SIS II oraz wydajności samego systemu. Państwa członkowskie gromadzą statystyki w zakresie wymiany informacji uzupełniających i potwierdzeń istnienia wpisów. SIS II od początku został opracowany zgodnie z wymaganiami prawnymi i technicznymi do tworzenia statystyk dotyczących jego wykorzystania i skuteczności.

Jeżeli chodzi o aspekty zarządzania technicznego i operacyjnego SIS II, do ogólnej oceny dołączono sprawozdanie, o którym mowa w art. 66 ust. 4 decyzji w sprawie SIS II, opracowane przez pracowników agencji eu-LISA¹¹. Sprawozdanie to dotyczy technicznej sprawności centralnego SIS II oraz infrastruktury sieciowej, w tym ich bezpieczeństwa, od rozpoczęcia eksploatacji w dniu 9 kwietnia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Wybiegając w przyszłość, w celu opracowania rozwiązań dotyczących szeregu kwestii technicznych podniesionych przez państwa członkowskie Komisja zainicjowała przeprowadzenie badania¹² dotyczącego potencjalnych usprawnień w architekturze SIS II, aby uzyskać efektywność kosztową, poprawić ciągłość działania, poradzić sobie z rosnącym zapotrzebowaniem na użytkowanie systemu oraz na różnego rodzaju czynności, które będą potrzebne, szczególnie w dziedzinie daktyloskopii.

¹¹ Sprawozdanie techniczne eu-LISA w sprawie funkcjonowania centralnego SIS II
<http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

¹² SPRAWOZDANIE KOŃCOWE Komisji Europejskiej – Ocena wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na potencjalne usprawnienia w architekturze SIS II z 2016 r.

Oceny bezpieczeństwa centralnego SIS II dokonano poprzez włączenie sprawozdania eu-LISA w sprawie centralnego SIS II oraz odpowiednich sekcji z wyników audytu centralnego SIS przeprowadzonego przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w 2014 r.¹³.

Ocenę kontynuowano poprzez zadawanie otwartych pytań dotyczących aspektów technicznych i operacyjnych SIS II. Pytania te obejmowały kwestie operacyjne i prawne, ale oceniano także odpowiedzi przedstawione w odniesieniu do pięciu głównych kryteriów oceny: skuteczności, efektywności, spójności, przydatności i europejskiej wartości dodanej.

Aby zgromadzić dane pomocne przy ocenie wykorzystania wpisów dotyczących odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt oraz procedur konsultacyjnych, państwom członkowskim zadano szereg pytań za pośrednictwem Europejskiej Sieci Migracyjnej pod przewodnictwem Komisji.

Sekcje dotyczące dwustronnej i wielostronnej wymiany informacji, analizy wyników i konsekwencji dla przyszłych operacji oraz określenia, na ile wciąż aktualne są pierwotne przesłanki, uzupełniono, wykorzystując wyniki analizy statystycznej, kwestionariusze skierowane do głównych zainteresowanych podmiotów oraz rozmowy podczas posiedzeń z udziałem przedstawicieli krajowych organów policyjnych.

Sekcja dotycząca środków odwoławczych zawiera najważniejsze punkty sprawozdania przekazanego przez Grupę ds. Koordynowania Nadzoru SIS II oraz informacje uzyskane na podstawie specjalnego kwestionariusza. Szczegółowe pytania dotyczące konkretnych dziedzin przekazano do krajowych punktów kontaktowych.

Streszczenia wyników oceny dokonano w dokumencie roboczym służb Komisji. Niniejsze sprawozdanie zawiera odniesienia do bardziej szczegółowych informacji zawartych w dokumencie roboczym służb Komisji.

4. USTALENIA ZAWARTE W OCENIE

4.1 NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA – WPROWADZENIE

SIS II jest systemem operacyjnym, który nie może pozostać statyczny i, jak do tej pory, wykazał się oczywistymi sukcesami w przypadku złożonych i stale zmieniających się kwestii. Podczas oceny dokonano zatem nie tylko analizy obecnej sprawności systemu, ale również przyszłych możliwości, w celu zaproponowania głównych kierunków jego rozwoju w zakresie technologii, zarządzania przepływem pracy, ochrony praw jednostki i osiągnięcia lepszych wyników operacyjnych.

Niezależnie od dotychczasowych sukcesów osiągniętych dzięki użytkowaniu systemu oraz europejskiej wartości dodanej, jaką wnosi SIS II, jak również jego znaczenia dla stawiania czoła poważnym wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem i migracją, przed którymi stoi Europa, Komisja określiła kilka kwestii, które wymagają rozwiązania. Obejmują one szereg zagadnień: od szczegółów technicznych po potencjalne zmiany w instrumentach prawnych, dlatego niniejszy dokument zawiera ich szeroki przegląd.

¹³ Sprawozdanie z inspekcji zgodnie z art. 47 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w sprawie Systemu Informacyjnego Schengen II (SIS II) zarządzanego przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi (eu-LISA), numer referencyjny: 2014-0953.

4.2 CZY SIS II OSIĄGNAŁ STAWIANE PRZED NIM CELE ZWIĄZANE Z WNIESIENIEM EUROPEJSKIEJ WARTOŚCI DODANEJ?

4.2.1 Wyniki dotyczące użytkowania SIS II

Niniejsza sekcja zawiera omówienie wyników osiągniętych przez państwa członkowskie dzięki wykorzystaniu SIS II oraz związanej z tym współpracy za pośrednictwem biur SIRENE od dnia rozpoczęcia przez nie działalności. Takiej liczby pozytywnych wyników nie udałooby się osiągnąć wyłącznie w drodze dwustronnej współpracy. W samym tylko 2015 r. właściwe organy sprawdziły dane dotyczące osób i przedmiotów w SIS II niemal 2,9 mld razy. W chwili obecnej w systemie znajduje się ponad 69 mln wpisów. W 2015 r. przeprowadzono kolejne 20,7 mln transakcji celem utworzenia, uaktualnienia lub usunięcia wpisów dotyczących osób lub przedmiotów lub przedłużenia ważności danego wpisu.

„Potwierdzenie istnienia wpisu” w SIS II oznacza, że dana osoba lub dany przedmiot zostały odnalezione w innym państwie członkowskim i w związku z tym wymagane jest podjęcie dalszych działań, szczegółowo określonych we wpisie. Między rozpoczęciem eksploatacji SIS II w dniu 9 kwietnia 2013 r. a końcem 2015 r. uzyskano liczbę **ponad 371 tys. potwierdzeń** (średnio ponad 370 potwierdzeń na dobę).

Oznacza to:

- ponad 25 tys. osób aresztowanych w celu postawienia ich przed sądem w innym państwie członkowskim;
- ponad 79 tys. osób, którym odmówiono pozwolenia na wjazd do strefy Schengen lub pobytu w niej (wobec tych osób wydano już decyzję o odmowie pozwolenia na wjazd lub pobyt);
- ponad 12 tys. osób zaginionych odnalezionych w innym państwie członkowskim po przekroczeniu jego granicy;
- ponad 83 tys. osób odnalezionych w celu uczestnictwa w postępowaniu karnym. W przypadku gdy wpis tworzy policja w imieniu organów sądowych po uzyskaniu potwierdzenia występuje ciągły problem związany z tym, że wpis nie zostaje usunięty w odpowiednim czasie;
- ponad 72 tys. znalezionych podróżujących poważnych przestępców lub innych osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa;
- ponad 97 tys. rozwiązanych spraw dotyczących skradzionych pojazdów silnikowych, niezgodnego z prawem wykorzystania danych dotyczących tożsamości lub dokumentów podróży, skradzionej broni palnej, skradzionych tablic rejestracyjnych i innych utraconych lub skradzionych przedmiotów. Niemniej jednak, mimo dużej liczby wpisów, odnotowano niski poziom osiągnięć w kategoriach dotyczących banknotów, papierów wartościowych i środków płatniczych.

Co więcej, we wszystkich wyżej wspomnianych kategoriach wpisów odnotowuje się stale rosnącą liczbę potwierdzeń. W samym tylko okresie 2014–2015 użytkownicy końcowi SIS uzyskali:

- 27 % wzrost liczby aresztowań osób w celu ekstradycji lub wydania;
- 18 % wzrost liczby znalezionych osób, wobec których orzeczono zakaz wjazdu lub pobytu w strefie Schengen;
- 44 % wzrost liczby przypadków odnalezienia osób zaginionych;
- 10 % wzrost liczby osób odnalezionych w celu uczestnictwa w postępowaniu karnym;

- 43 % wzrost liczby znalezionych podróżujących poważnych przestępców lub osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa;
- 18 % wzrost liczby rozwiązanych spraw dotyczących skradzionych pojazdów silnikowych, niezgodnego z prawem wykorzystania danych dotyczących tożsamości lub dokumentów podróży, skradzionej broni palnej, skradzionych tablic rejestracyjnych i innych utraconych lub skradzionych przedmiotów¹⁴.

4.2.2 Biura SIRENE

Spośród wszystkich form europejskiej współpracy organów ścigania zdecydowanie najlepiej rozwinięta jest komunikacja związana z wpisami do SIS II. System ten przechowuje dane, które wystarczają funkcjonariuszom policji pierwszej linii kontroli do zidentyfikowania osoby lub przedmiotu, z chwilą gdy otrzymają oni potwierdzenie istnienia danego wpisu. Niemniej jednak państwa członkowskie potrzebują także konsultować się ze sobą odnośnie do okoliczności związanych z konkretnymi przypadkami – tego rodzaju komunikacja odbywa się za pośrednictwem biur SIRENE¹⁵. W każdym kraju, który korzysta z SIS II, znajduje się również biuro SIRENE, działające jako pojedynczy krajowy punkt kontaktowy, umożliwiający komunikację związaną z wpisami do SIS II. Biura SIRENE dostarczają wszelkich niezbędnych informacji uzupełniających dotyczących wpisów i koordynują działania z nimi związane; ogólnie rzecz ujmując, dzieje się to przy pomocy specjalnych formularzy elektronicznych, przy zastosowaniu ścisłych procedur oraz zabezpieczonej, przeznaczonej tylko do tego celu sieci komputerowej.

W 2015 r. za pośrednictwem biur SIRENE¹⁶ wysłano i otrzymano ponad 1,8 mln formularzy, co stanowi 27 % wzrost w porównaniu z 2014 r. Biura SIRENE są również odpowiedzialne za jakość danych oraz koordynację działań transgranicznych.

Biura SIRENE są podstawą funkcjonowania SIS i odgrywają kluczową rolę w skutecznej wymianie informacji. Ich skuteczność jest coraz większa dzięki programom szkoleniowym na poziomie krajowym i unijnym. Działalność biur SIRENE stanowi przykład modelowego działania dla innych kanałów komunikacji organów ścigania.

Odpowiedni poziom zatrudnienia personelu oraz niezbędne wsparcie techniczne są nieodzowne, aby umożliwić biurom SIRENE skuteczne wypełnianie zadań związanych z dwustronną i wielostronną wymianą informacji uzupełniających między państwami członkowskimi, komunikacją dotyczącą potwierdzeń oraz wykonywaniem niezbędnych procedur w wymaganych prawnie terminach (zazwyczaj 12 godzin, niemniej jednak w przypadku wpisów dotyczących kontroli niejawnych lub szczególnych, które wymagają natychmiastowego powiadomienia, wymiana informacji musi być natychmiastowa). Podczas oceny odnotowano znaczny wzrost liczby wymienianych formularzy, ze względu na większą liczbę potwierdzeń oraz szersze wykorzystanie wpisów dotyczących kontroli niejawnych lub szczególnych, w szczególności związanych z działalnością terrorystyczną. Podczas gdy liczba wymienionych formularzy znacznie wzrosła w 2015 r., poziom zatrudnienia w biurach SIRENE pozostał bez zmian. Zmusiło to niektóre państwa członkowskie do określenia

¹⁴ Sekcja 7 Dokument roboczy służb Komisji.

¹⁵ SIRENE jest akronimem angielskiej nazwy Supplementary Information Request at the National Entries (wniosek o informacje uzupełniające na wejściach krajowych).

¹⁶ Informacje można przysyłać dwustronnie lub wielostronnie. Każdy z formularzy SIRENE to zadanie zarówno dla wysyłającego, jak i odbiorcy. Przy obliczaniu obciążenia pracą uwzględnia się zatem zarówno formularze wysłane, jak i otrzymane.

priorytetów w pracy biur i zignorowania obowiązkowego dwunastogodzinnego czasu reakcji, co doprowadziło kilka biur SIRENE do kresu możliwości skutecznego funkcjonowania¹⁷.

4.2.3 Podsumowanie

Niezbędna będzie dalsza szczegółowa praca z państwami członkowskimi w zakresie skutecznego wykorzystania niektórych wpisów dotyczących przedmiotów, których użycie znajduje się na niskim poziomie lub cechuje się niskim powodzeniem, jak również w zakresie wpisów, których nie usunięto w odpowiednim czasie. Niemniej jednak Komisja zasadniczo uważa, że pierwotne przesłanki dotyczące SIS są nadal aktualne. Istnieje wiele dowodów na osiągnięcie wyników (potwierdzenia) w odniesieniu do przyjętych celów (wpisy).

SIS II stanowi znaczną europejską wartość dodaną, ponieważ bez tej bazy danych współpraca transgraniczna organów ścigania na tak szeroką skalę nie byłaby możliwa. Żaden inny system transgranicznej współpracy organów ścigania nie generuje tak wielu pozytywnych wyników lub nie jest w stanie poradzić sobie z tak wysokim poziomem przepływu informacji w czasie rzeczywistym, w sytuacji gdy z roku na rok we wszystkich kategoriach wpisów wzrasta liczba potwierdzeń.

4.3 CZY SIS II OSIĄGNĄŁ STAWIANE PRZED NIM CELE W SPOSÓB SKUTECZNY I CZY MOŻE SPROSTAĆ NOWYM WYZWANCIOM?

Podstawowa zasada funkcjonowania SIS II polega na tym, że użytkownik końcowy otrzymuje informacje wraz ze zrozumiałymi instrukcjami odnośnie do tego, co należy zrobić i gdzie się udać w celu uzyskania całodobowego wsparcia (biura SIRENE). Komisja uważa, że ta koncepcja jest niezwykle skuteczna.

W celu utrzymania tego poziomu skuteczności Komisja określiła kwestie zarówno strategiczne, jak i szczegółowe, które wymagają uwagi i usprawnień w aspektach technicznych, organizacyjnych i operacyjnych. Dla celów niniejszego sprawozdania oraz aby zachować zwięzłość, wspomniane ustalenia Komisji streszczono według ogólnie ujętych zagadnień.

4.3.1 SIS II musi pozostać systemem elastycznym, zdolnym do szybkiego reagowania na nowe zjawiska operacyjne

Instrumenty prawne SIS II określają wymogi ramowe systemu oraz zasady jego funkcjonowania; niemniej jednak szczegółowe procedury zdefiniowano w przepisach wykonawczych¹⁸. Stanowi to elastyczne ramy, które umożliwiają przeprowadzenie skutecznych interwencji prawnych i technicznych w celu usprawnienia wymiany informacji, w szczególności dotyczących podróżujących podejrzanych o terroryzm i przestępców seksualnych. Sytuacja komplikuje się jednak w procesie zarządzania zmianą, ponieważ zmiany techniczne często wymagają wprowadzenia ich do krajowych systemów organów ścigania lub imigracyjnych.

¹⁷ Sekcje 12.2; 17.4 Dokument roboczy służb Komisji.

¹⁸ Takich jak decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1209 z dnia 12 lipca 2016 r. zastępująca załącznik do decyzji wykonawczej Komisji 2013/115/UE w sprawie przyjęcia podręcznika SIRENE i innych środków wykonawczych dla systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (notyfikowana jako dokument nr C(2016) 4283) (Dz.U. L 201 z 28.7.2016, s. 35) oraz w dokumentacji technicznej (szczegółowe specyfikacje techniczne oraz dokument kontroli interfejsu).

Podsumowując, mimo że niezwykle szybkie wprowadzenie zmian związanych z terroryzmem było znacznym sukcesem, jest oczywiste, że w przypadku przyszłych zmian zasoby techniczne, finansowe i umowne muszą zostać udostępnione na poziomie krajowym i centralnym, aby ten proces został przeprowadzony w sposób szybszy i skuteczniejszy¹⁹.

4.3.2 Należy pracować nad dalszym usprawnieniem ciągłości działania

Architektura techniczna SIS II daje państwom członkowskim możliwość posiadania kopii krajowej lub korzystania z centralnego SIS II²⁰ do przesyłania zapytań. Pięć państw członkowskich, które nie posiadają kopii krajowych, stoi w obliczu poważnego zagrożenia polegającego na tym, że w przypadku awarii połączeń sieciowych lub gdy centralny SIS II będzie niedostępny, nie będą posiadały opcji awaryjnej, przez co ich dostęp do wpisów SIS II zostanie całkowicie przerwany. Państwa członkowskie posiadające kopie krajowe powinny również zapewnić odpowiednie rozwiązania w zakresie ciągłości działania poprzez utworzenie systemów zapasowych lub umożliwienie swoim użytkownikom końcowym bezpośredniego wyszukiwania w centralnym SIS II.

Podsumowując, należy zapewnić ciągłość działania na poziomie centralnym, jak również należy unikać przestoju centralnego SIS II. Badane będą rozwiązania techniczne mające na celu skrócenie czasu przechodzenia pomiędzy centralnym SIS II a jego systemem zapasowym, ponieważ uznaje się, że aktualne możliwości techniczne i procedury nie spełniają wymaganych norm w zakresie dostępności systemu²¹.

4.3.3 W przypadku wysłania zapytania do systemu krajowego nie zawsze jest ono wysyłane automatycznie do SIS II; użytkownik końcowy musi przeprowadzić dodatkową transakcję

Mimo że w 2015 r. właściwe organy korzystały z SIS II 2,9 mld razy, o miliard razy więcej niż w 2014 r., system wykorzystywany jest nierównomiernie. Statystyki roczne pokazują, że niektóre państwa członkowskie i organy państw członkowskich nie wysyłają systematycznie zapytań do SIS II podczas wyszukiwania informacji w krajowych policyjnych lub imigracyjnych bazach danych. Oznacza to, że muszą przeszukiwać SIS oddzielnie, przeprowadzając dodatkową transakcję, co nie zawsze ma miejsce.

Podsumowując, uwzględniając fakt, iż przestępczość coraz bardziej przybiera wymiar europejski, państwa członkowskie muszą zapewnić, aby za każdym razem, gdy sprawdzają swoje krajowe bazy danych, prowadziły równoległe wyszukiwanie w SIS II²². Komisja zapewni, aby mechanizm oceny Schengen obejmował również tę kwestię.

4.3.4 Wyszukiwanie w SIS II na granicach zewnętrznych

Kodeks graniczny Schengen²³ narzuca obowiązek weryfikacji, w szczególności poprzez SIS II, czy obywatele państw trzecich, wjeżdżający na teren strefy Schengen „nie stanowią prawdopodobnego niebezpieczeństwa dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregoś z

¹⁹ Sekcja 6.2.1 Dokument roboczy służb Komisji.

²⁰ CS-SIS to techniczna funkcja wsparcia zawierająca bazę danych centralnego SIS II.

²¹ Sekcja 6.2.1 Dokument roboczy służb Komisji.

²² Sekcja 6.2 Dokument roboczy służb Komisji.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

państw członkowskich”²⁴. W niektórych państwach członkowskich straż graniczna nie sprawdza dokumentów podróży wszystkich obywateli państw trzecich w bazach danych na lotniskach. W niektórych państwach członkowskich zaobserwowano, że straż graniczna nie kontroluje systematycznie wszystkich obywateli państw trzecich, ale stosuje analizę ryzyka. Na analizie ryzyka powinna opierać się jedynie kontrola w SIS II obywateli UE wjeżdżających do UE²⁵.²⁶ ²⁷. W pozostałych przypadkach błędy techniczne aplikacji stosowanych przez straż graniczną mogą spowodować, że wyszukiwania w SIS II będą niewystarczające.

Podsumowując, państwa członkowskie muszą w sposób wystarczający wykorzystywać SIS II na granicach zewnętrznych, zgodnie z wymogami prawa. Komisja zapewni, aby mechanizm oceny Schengen obejmował również tę kwestię.

4.3.5 Nowe kategorie wpisów lub nowe funkcje (odciski palców, fotografie, europejski nakaz aresztowania, linki, rozszerzenie pojęcia podszywania się pod inną osobę) nie są w pełni wdrożone i widoczne dla użytkowników końcowych, w przeciwieństwie do instrumentów prawnych SIS II²⁸

To niedociągnięcie ogranicza skuteczność systemu, ponieważ użytkownicy końcowi nie są w stanie ustalić wszystkich okoliczności związanych z danym przypadkiem i mogą nawet pominąć istotne informacje. Funkcjonariusze tracą czas, będąc zmuszeni do skontaktowania się z biurem SIRENE w celu uzyskania brakujących informacji. W wielu przypadkach nie mają prawa zatrzymać osoby, której dotyczy wpis, i nie mogą właściwie zidentyfikować jej tożsamości. Niektóre państwa członkowskie nie mogą dodawać fotografii i odcisków palców do swoich wpisów²⁹.

Ponadto, biorąc pod uwagę rosnącą liczbę przypadków posługiwania się fałszywą tożsamością, aby umożliwić przejście z wykorzystywania odcisków palców wyłącznie do potwierdzania tożsamości do ustalania tożsamości danej osoby wyłącznie na podstawie jej odcisków palców, jak najszybciej należy dodać do SIS II planowaną funkcję pozwalającą na automatyczną identyfikację odcisków palców³⁰.

Podsumowując, Komisja przedstawi wniosek w celu zapewnienia, aby użytkownicy końcowi mieli dostęp do wszystkich odpowiednich funkcji.

4.3.6 Niska jakość danych jest największym problemem przy korzystaniu z SIS II

Czasami, tworząc wpisy, państwa członkowskie wprowadzają nieprawdziwe lub niekompletne dane (np. niepełne nazwisko lub nazwisko zamiast numeru dokumentu). W wyniku wprowadzenia danych niskiej jakości system nie jest w stanie zlokalizować osoby lub przedmiotu lub też dana osoba nie może zostać odpowiednio zidentyfikowana na podstawie tych danych. Zgodnie z instrumentami prawnymi SIS II to państwa członkowskie są

²⁴ Artykuł 8 ust. 3 lit. a) ppkt (vi) rozporządzenia (UE) 2016/399.

²⁵ Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami kodeksu granicznego Schengen [art. 8 ust. 2].

²⁶ Niemniej jednak Komisja w dniu 15 grudnia 2015 r. przyjęła wniosek w odniesieniu do wzmocnienia kontroli z użyciem odpowiednich baz danych na granicach zewnętrznych. Wniosek ten przewiduje w szczególności przeprowadzanie systematycznych kontroli osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się z użyciem SIS II (COM(2015) 670 final).

²⁷ Sekcje 15.1 i 16.1 Dokumentu roboczego służb Komisji.

²⁸ Równoległe art. 3 lit. a) i c) w związku z art. 20 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 i decyzji Rady 2007/533/WSiSW.

²⁹ Sekcja 16.1 Dokument roboczy służb Komisji.

³⁰ Sekcja 6.1; 6.2.1; 6.2.2; 13.1; 14.1 Dokument roboczy służb Komisji.

odpowiedzialne za jakość danych³¹. Od państw członkowskich wymaga się zatem ustanowienia skutecznego mechanizmu na poziomie krajowym, umożliwiającego kontrolę wprowadzanych danych, jednak nie wszystkie z nich wywiązały się jak dotąd z tego obowiązku.

Komisja zamierza także sformalizować rolę, jaką agencja eu-LISA odgrywa w określaniu najczęstszych problemów związanych z jakością danych.

4.3.7 Wiele państw członkowskich nie korzysta ze wszystkich kombinacji wyszukiwania dostępnych w centralnym SIS II

W wielu państwach członkowskich przeprowadza się wyszukiwanie przy pomocy komendy „dokładne dopasowanie” (a nie wyszukiwanie przybliżone lub częściowe). Czasami dzieje się tak ze względu na krajowe przepisy prawa w zakresie ochrony danych, zgodnie z którymi państwa członkowskie muszą zawsze wprowadzać imię, nazwisko i datę urodzenia w celu wyszukania danej osoby. (Sytuacja taka ma miejsce w dwóch państwach członkowskich). Niektóre państwa członkowskie nie są zatem w stanie znaleźć wpisów, w których brakuje imienia lub daty urodzenia lub są one niepełne. Podobny problem występuje w przypadku niektórych zapytań dotyczących przedmiotów. W jednym państwie członkowskim użytkownicy końcowi mogą wprowadzać zapytania dotyczące wyłącznie przedmiotów o dokładnych parametrach. Oznacza to, że nie dotrą do nich wpisy, w których numer identyfikacyjny odzyskanego przedmiotu jest nieczytelny lub dokonano prób skasowania go³².

Komisja przedstawi również wniosek w celu zapewnienia, aby narzędzie umożliwiające przeprowadzenie pełnego zapytania w centralnym SIS II zostało odwzorowane na poziomie krajowym.

4.3.8 W niektórych państwach członkowskich użytkownicy końcowi nie mogą korzystać ze wszystkich możliwości SIS II

Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy brakuje jednego lub więcej z poniższych kryteriów:

- wyświetlane na ekranie przejrzyste instrukcje dla użytkowników końcowych, określające działania, jakie należy podjąć;
- obowiązkowe procedury do wykonania po potwierdzeniu, włącznie z powiadamianiem o potwierdzeniach oraz
- skuteczne szkolenia w zakresie użytkowania systemu³³.

Podsumowując, Komisja zapewni, aby mechanizm oceny Schengen obejmował wprowadzenie w życie odpowiednich instrukcji, procedur i szkoleń.

4.3.9 Ograniczona skuteczność SIS II w zwalczaniu nielegalnej imigracji

Wpisy dotyczące odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt wydawane są w odniesieniu do obywateli państw trzecich, którzy nie mogą wjechać do strefy Schengen lub przebywać w niej w związku z decyzją podjętą przez właściwy sąd lub organ krajowy. W przeprowadzonej ocenie wykazano, że zdarzają się sytuacje, w których państwo członkowskie może podjąć decyzję o przyznaniu danej osobie prawa do wjazdu na jego terytorium lub pobytu na nim,

³¹ Artykuł 34 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 i art. 49 ust. 1 decyzji Rady 2007/533/WSiSW.

³² Sekcja 16 Dokument roboczy służb Komisji.

³³ Sekcja 17.3 Dokument roboczy służb Komisji.

mimo istniejącego wpisu dotyczącego odmowy pozwolenia na wjazd, wydane przez inne państwo członkowskie, nawet w przypadku, gdy nie ma zastosowania żaden wyjątek prawny. W wyniku tego nie osiąga się systematycznie efektu tego rodzaju wpisów dla całej UE. Ponadto państwa członkowskie zgłaszały niedociągnięcia w procesach wymiany informacji na temat tego rodzaju wpisów oraz w jej jakości, w szczególności w kontekście odnośnej procedury konsultacyjnej³⁴.

Oczywiste jest, że brak harmonizacji w zakresie konsultacji i spóźnione reakcje przysparzają poważnych problemów korzystającym z systemu funkcjonariuszom i osobom, których dotyczą wpisy.

W ocenie podkreślono, że w tej kategorii wpisów ogólna liczba przypadków, w których nie można podjąć wymaganych działań, tzn. odmówić pozwolenia na wjazd lub pobyt, jest najwyższa we wszystkich kategoriach wpisów w SIS II³⁵. SIS II skutecznie „identyfikuje i znajduje” przedmioty wpisów, niemniej jednak różne i często sprzeczne interpretacje przepisów prawa dotyczących zakazów wjazdu lub dokumentów pobytowych ograniczają efektywność i skuteczność systemu na poziomie UE, skutkując brakiem spójności.

Podsumowując, Komisja przedstawi wnioski w sprawie harmonizacji procedur w zakresie wpisów dotyczących odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt.

4.3.10 Należy dokonać przeglądu przepisów dotyczących ochrony danych znajdujących się w podstawie prawnej w celu uwzględnienia niedawnej reformy ochrony danych w UE³⁶

Na poziomie wdrażania w ocenie wykazano, że państwa członkowskie dysponują skutecznymi mechanizmami, umożliwiającymi osobom, których dane dotyczą, dostęp do ich danych osobowych, ich korygowanie i usunięcie z SIS II lub uzyskanie odszkodowania w związku z wprowadzeniem nieprawidłowych danych. Odnotowano jednak brak znormalizowanych informacji dotyczących środków odwoławczych na poziomie krajowym. Mimo że procedury dotyczące uzyskania środków odwoławczych mogą obejmować działania administratora danych oraz organu nadzorczego, dotyczą one przede wszystkim sądów, od których trudno jest uzyskać informacje odnośnie do liczby wniosków o odszkodowanie.

Inne dziedziny wymagające poprawy obejmują procedury i dokumentację dotyczącą bezpieczeństwa danych – zgodnie z zaleceniami z audytu przeprowadzonego przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych – oraz jakości danych, włącznie ze środkami na poziomie centralnego SIS II oraz harmonizacją praktyk krajowych³⁷.

Ponadto sformułowanie instrumentów prawnych zostanie poddane przeglądowi, aby odzwierciedlało nowe unijne ramy prawne w zakresie ochrony danych³⁸. Komisja

³⁴ Zgodnie z art. 25 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 w przypadku, gdy system potwierdził istnienie wpisu dotyczącego odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt wobec danego obywatela państwa trzeciego, któremu przysługuje prawo do swobodnego przepływu, państwo członkowskie wykonujące wpis natychmiast konsultuje się za pośrednictwem biura SIRENE z państwem członkowskim, które dokonało wpisu, po to by podjąć decyzję co do wymaganych działań.

³⁵ Sekcja 7.2 Dokument roboczy służb Komisji.

³⁶ (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r.).

³⁷ Załącznik 1 Numer 108 Dokument roboczy służb Komisji.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego

zapropnuje zmiany do instrumentów prawnych dotyczące wymogu utworzenia pakietu znormalizowanych statystyk rocznych. Umożliwi to prowadzenie spójnej sprawozdawczości w zakresie działań dotyczących środków odwoławczych na poziomie krajowym, włącznie z działaniami administratora danych, organu nadzorczego i sądów. Ponadto Komisja przeanalizuje działania, które przeprowadziła agencja eu-LISA w odpowiedzi na wnioski z audytu bezpieczeństwa.

4.3.11 Bezpieczeństwo centralnego SIS II jest skutecznie zapewniane³⁹

Komisja wystąpiła do agencji eu-LISA o przedstawienie sprawozdania obejmującego najbardziej krytyczne incydenty sieciowe dotyczące dostępności SIS II od rozpoczęcia jego funkcjonowania. Wykazano, że nie było takich incydentów, w których wystąpiłoby ryzyko utraty danych na poziomie centralnym.

Podsumowując, na podstawie wyników szczegółowych badań proceduralnych przeprowadzonych podczas audytu bezpieczeństwa centralnego SIS II należy uznać, że system jest niezwykle skuteczny.

4.4 CZY SIS II JEST SPÓJNY Z INNYMI AKTAMI PRAWNYMI UE W ODNOŚNYM OBSZARZE?

SIS II będzie skuteczny wyłącznie wówczas, gdy będzie współpracował ze wszystkimi instrumentami wspomagającymi ściganie przestępstw i współpracę sądową w sprawach karnych. W związku z tym pojawiły się trzy kwestie:

4.4.1 Decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (EAW)⁴⁰

W przypadku gdy znane jest miejsce pobytu osoby poszukiwanej w celu ekstradycji decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (EAW) umożliwia bezpośrednie przekazywanie nakazu między odnośnymi organami sądowymi. Niektóre organy sądowe nalegają jednak na utworzenie wpisu w SIS II oraz na przeprowadzenie procedury weryfikacji i walidacji przez wszystkie biura SIRENE; takie postępowanie należy uznać za działanie zbędne i nieskuteczne.

Biura SIRENE są również zaangażowane w procedurę wydania i ekstradycji. W czasie wykonywania procedury wymagana jest bliska współpraca organów sądowych i odpowiedniego biura SIRENE w celu uspoźnienia prawnych i operacyjnych aspektów danej kwestii i wykonania EAW. Należy również dokonać dalszej harmonizacji procedur w zakresie obligatoryjnego i fakultatywnego nieuznawania EAW oraz oflagowania wpisów⁴¹.

Podsumowując, w konsultacjach z państwami członkowskimi, wraz z innymi kwestiami związanymi z EAW, Komisja poruszy następujące sprawy:

przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89).

³⁹ Sekcja 6.3 Dokument roboczy służb Komisji.

⁴⁰ Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. (2002/584/WSiSW) w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1–20.

⁴¹ Sekcja 9.1 Dokument roboczy służb Komisji.

- problem tworzenia wpisów w SIS II w sytuacji, gdy miejsce pobytu przedmiotu wpisu jest już znane i potwierdzone; oraz
- problemy związane z przekazywaniem, starając się określić – wspólnie z organami sądowymi i organami ścigania – dziedziny, w których można opracować wspólne sposoby postępowania i zharmonizować procedury.

4.4.2 Dyrektywa powrotowa⁴²

W ocenie wskazano, że istnieją powiązania, ale również niespójności, między przepisami dotyczącymi zakazów wjazdu określonymi w dyrektywie powrotowej i wpisami dotyczącymi odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1978/2006, nawet jeżeli chodzi o upływanie terminu obowiązywania zakazu wjazdu w SIS II. Prowadzi to nie tylko do ograniczenia pożądanych ogólnounijnych skutków zakazów wjazdu, ale również do braku harmonizacji kryteriów tworzenia wpisów. Większą harmonizację można by osiągnąć, nakazując obowiązkowe wprowadzanie wszystkich zakazów wjazdu do SIS od chwili, gdy są możliwe do wyegzekwowania, jednakże skuteczność planowanych zmian w SIS II można by zwiększyć o minimalny poziom harmonizacji w państwach członkowskich w odniesieniu do osób, co do których w innym państwie członkowskim wydano decyzję nakazującą powrót lub zakaz wjazdu⁴³.

Podsumowując, Komisja proponuje szereg wniosków dotyczących wymiany informacji i harmonizacji procesów.

4.4.3 Kodeks graniczny Schengen

SIS II stanowi znaczną wartość dodaną, gdy korzysta się z niego w sposób bardziej intensywny. Należy zachęcać państwa członkowskie do pełnego stosowania przepisów kodeksu granicznego Schengen, które ustanawiają wymóg bezpośredniego sprawdzania w SIS II jako element kontroli granicznej w stosunku do obywateli państw trzecich. Państwa członkowskie powinny systematycznie wprowadzać zapytania do SIS II, tzn. przeprowadzać stuprocentowe kontrole.

Wniosek ten przedstawiono również w sekcji 4.3.4.

4.5 CZY SIS II JEST SPÓJNY ZE STAWIANYMI MU CELAMI?

Obecnie SIS II jest najważniejszym i najczęściej stosowanym instrumentem służącym wymianie informacji w Europie, jak podkreśliła Europejska agenda bezpieczeństwa⁴⁴. W samym tylko 2015 r. państwa członkowskie wymieniły 1,8 mln formularzy za pośrednictwem biur SIRENE, włącznie z informacjami dotyczącymi SIS II⁴⁵. W sposób oczywisty pokazuje to, jak wielkie ilości informacji wymienia się na podstawie wpisów do SIS II, co sprawia, że SIS II jest najodpowiedniejszą platformą bezpieczeństwa w Europie.

Rada Europejska i Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wielokrotnie podkreślały duże znaczenie SIS II dla wymiany danych dotyczących podejrzanych o terroryzm i zagranicznych bojowników terrorystycznych oraz odnajdywania tych osób, jak

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98–107.

⁴³ Sekcja 8 Dokument roboczy służb Komisji.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Sekcja 16.4 Dokument roboczy służb Komisji.

również stwierdziły, że w walce z terroryzmem należy wykorzystywać wszystkie możliwości, jakie daje SIS.

W czerwcu 2014 r. Rada wezwała państwa członkowskie do pełnego wykorzystania SIS II w celach antyterrorystycznych. W dniu 30 stycznia 2015 r., w następstwie ataku terrorystycznego na francuski tygodnik Charlie Hebdo w Paryżu, ministrowie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych również oświadczyli, że potencjał SIS II należy wykorzystywać skuteczniej⁴⁶. W swoich konkluzjach z dnia 20 listopada 2015 r., w następstwie ataków terrorystycznych w Paryżu, Rada zwróciła uwagę na znaczenie systematycznego dokonywania sprawdzenia w SIS II podczas kontroli bezpieczeństwa obywateli państw trzecich nielegalnie wjeżdżających na teren strefy Schengen oraz podczas kontroli granicznych obywateli UE. Podkreślono rolę SIS II jako źródła informacji wykorzystywanych w postępowaniach prowadzonych przez Europoł.

Rada podkreśliła również kilkakrotnie znaczenie SIS II jako narzędzia wzmacniającego skuteczność europejskiej polityki powrotowej. Rada Europejska uznała⁴⁷, że zasięg SIS II należy rozszerzyć, aby obejmował również decyzje nakazujące powrót⁴⁸. W dniu 14 września 2015 r. Rada przyjęła konkluzje dotyczące skuteczniejszego wykorzystania SIS II w celu odmowy pozwolenia na wjazd i pobyt migrantom o nieuregulowanym statusie. W dniu 8 października 2015 r. Rada stwierdziła, że oczekuje wniosków Komisji opartych na studium wykonalności w sprawie obowiązkowego wprowadzania do SIS II wszystkich zakazów wjazdu i decyzji nakazujących powrót, aby jak najszybciej umożliwić ich wzajemne uznawanie i wykonywanie. Ponadto Parlament Europejski również uznał SIS II za najważniejszy instrument służący wymianie informacji dotyczących radykalizacji terrorystów oraz zapobiegania wyjazdom i przewidywaniu powrotów w swojej Rezolucji w sprawie zapobiegania radykalizacji oraz rekrutacji obywateli europejskich przez organizacje terrorystyczne⁴⁹.

Podsumowując, uwzględniając kwestie bezpieczeństwa i migracji i związane z nimi częstsze i szersze wykorzystanie SIS II przynoszące znaczne rezultaty, Komisja uważa, że pierwotne przesłanki dotyczące SIS II są nadal aktualne. Jak podkreślono w sekcji 4.3.1, aby osiągnąć ten cel, SIS musi pozostać systemem elastycznym, zdolnym do szybkiego reagowania na nowe zjawiska operacyjne.

4.6 CZY SIS OSIĄGNĄŁ SWOJE CELE W EFEKTYWNY SPOSÓB? – KOSZT ZNIESIENIA STREFY SCHENGEN⁵⁰

Niezależnie od kilku ustaleń, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia skuteczności funkcjonowania technicznego i metod pracy, SIS II jest przede wszystkim systemem operacyjnym, a zatem jego rozwój wymaga w dużej mierze ustaleń w dziedzinie skuteczności, przydatności, europejskiej wartości dodanej i spójności z innymi inicjatywami

⁴⁶ Wspólne oświadczenie z Rygi wydane po nieformalnym spotkaniu ministrów Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Rydze w dniach 29 i 30 stycznia.

⁴⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 czerwca 2015 r. (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Konkluzje Rady w sprawie wprowadzania wpisów do SIS II do celów odmowy pozwolenia na wjazd i pobyt zgodnie z art. 24 rozporządzenia SIS II na podstawie decyzji nakazującej powrót (ST11648/15).

⁴⁹ Rezolucja z dnia 25 listopada 2015 r. (2015/2063(P8_TA(2015)0410)).

⁵⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania. Bruksela, 4.3.2016 COM(2016) 120 final.

UE. Niemniej jednak w takim środowisku kwestię skuteczności należy również poddać analizie na poziomie strategicznym. Jako że SIS jest najważniejszym środkiem uzupełniającym dla zniesienia granic wewnętrznych w strefie Schengen, musimy odpowiedzieć sobie na pytanie: „Czy bylibyśmy w stanie funkcjonować dalej bez niego?”.

Koszty rozwojowe i operacyjne poniesione przez Unię Europejską i państwa członkowskie w związku z SIS II należy obliczać z uwzględnieniem architektury technicznej tego systemu, a w szczególności tego, że składa się on z trzech głównych elementów: systemu centralnego, systemów krajowych i infrastruktury łączności.

Łączna kwota wydana z budżetu UE na zbudowanie centralnego SIS II w latach 2002–2013 wyniosła 152 961 319 EUR, chociaż początkowo przeznaczono na to kwotę jeszcze wyższą – ponad 175 352 417 EUR.

Ponadto centralny SIS II co roku generuje koszty utrzymania, które w 2014 r. wyniosły 7 794 732,35 EUR, a w 2015 r. – 5 631 826,58 EUR.

Ponieważ to państwa członkowskie są odpowiedzialne za stworzenie, obsługę i utrzymanie swoich systemów krajowych, muszą również pokryć jednorazowe koszty budowy krajowych N.SIS II⁵¹ i roczne koszty utrzymania. Według modelu kosztów opracowanego w badaniu poświęconym potencjalnym usprawnieniom w architekturze SIS II obliczono, że średni łączny koszt wdrożenia i posiadania krajowych SIS II drugiej generacji, włącznie z kosztem jednorazowym i kosztami bieżącymi, w reprezentatywnej próbie dziesięciu objętych badaniem państw członkowskich wyniósł 16,628 mln EUR na państwo członkowskie⁵².

Koszty te należy jednak przeanalizować z uwzględnieniem faktu, iż SIS II jest głównym środkiem uzupełniającym dla zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach w strefie Schengen. Bez SIS II trudno byłoby sobie wyobrazić istnienie strefy bez granic wewnętrznych. |W komunikacie pt. „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”⁵³ Komisja stwierdziła, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych UE na dłuższy okres nie tylko utrudniłoby swobodny przepływ osób, ale spowodowałoby znaczne koszty gospodarcze.

Zgodnie z szacunkami Komisji:

- pełne przywrócenie kontroli na granicach w strefie Schengen spowodowałoby natychmiastowe bezpośrednie koszty w wysokości 5–18 mld EUR rocznie;
- państwa członkowskie takie jak Polska, Niderlandy lub Niemcy byłyby narażone na dodatkowe koszty transportu drogowego towarów w wysokości 500 mln EUR, a w innych państwach – np. w Hiszpanii lub Republice Czeskiej – przedsiębiorstwa poniosłyby dodatkowe koszty w wysokości 200 mln EUR;
- koszty kontroli granicznych spowodowałyby poniesienie przez pracowników transgranicznych (1,7 mln pracowników w UE) i innych podróży kosztów w wysokości 1,3–5,2 mld EUR z powodu straconego czasu;
- liczba nocy hotelowych spadłaby o co najmniej 13 mln, co spowodowałoby łączne koszty dla branży turystycznej w wysokości 1,2 mld EUR;

⁵¹ N.SIS II to termin techniczny i prawny oznaczający wdrożenie techniczne krajowego SIS.

⁵² Badanie przeprowadzone dla Komisji Europejskiej: Ocena wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na potencjalne usprawnienia w architekturze SIS II.

⁵³ COM(2016) 120 final.

- władze państw członkowskich musiałyby także pokryć koszty administracyjne w wysokości 0,6–5,8 mld EUR, aby zaspokoić potrzebę zwiększenia liczby personelu prowadzącego kontrole graniczne.

W perspektywie średnioterminowej przywrócenie kontroli granicznych na terenie UE spowodowałoby koszty pośrednie, które mogłyby być znacznie wyższe, ze względu na bezprecedensowy wpływ przywrócenia kontroli na wewnątrzunijny handel, inwestycje i mobilność.

Podsumowując, koszty poniesione na budowę i utrzymanie SIS II, a co za tym idzie sprawnie funkcjonująca strefa pozbawiona kontroli na granicach wewnętrznych, są znacznie niższe od kosztów, które trzeba by pokryć, gdyby nie było SIS II i trzeba by było przywrócić kontrole na granicach wewnętrznych.

5. PODSUMOWANIE I KOLEJNE KROKI

SIS II funkcjonuje w sytuacji najpoważniejszych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem, przestępczością transgraniczną i migracją nieuregulowaną – są to jedne z największych globalnych wyzwań. Ogólna ocena potwierdza wyjątkowy sukces operacyjny i techniczny systemu. Oczywiście jest, że żaden system operacyjny, ani jego podstawa prawna, nie będzie idealny. W tym duchu ciągłego usprawniania Komisja, przy wsparciu państw członkowskich i agencji eu-LISA oraz na podstawie wyników ich obserwacji, określiła możliwości dalszego zwiększania skuteczności, efektywności, przydatności, spójności i europejskiej wartości dodanej SIS II, zarówno na poziomie centralnym oraz w niektórych państwach członkowskich, w których techniczny i operacyjny zakres wdrożenia można by pogłębić. Usprawnienia te obejmują dalszy rozwój ram prawnych, aby lepiej odzwierciedlały wyzwania operacyjne w dziedzinie bezpieczeństwa, głębszą harmonizację przepisów dotyczących wykorzystywania systemu do walki z migracją nieuregulowaną oraz skuteczniejszy nadzór zgodności z przepisami w zakresie ochrony danych dzięki sprawozdawczości statystycznej.

SIS II osiąga skuteczne wyniki operacyjne, które można uzyskać wyłącznie dzięki współpracy europejskiej na poziomie strategicznym i operacyjnym. Przy wykorzystaniu wszystkich narzędzi dostępnych w traktatach oraz odnośnych instrumentów prawnych Komisja przyjmuje podejście dwutorowe do państw członkowskich: zdecydowanie wspiera zdolności państw członkowskich do optymalizacji wykorzystania SIS II. Poziom motywacji i praktycznej współpracy, jakim wykazały się wszystkie zainteresowane strony, doprowadził do częstszego i bardziej zharmonizowanego użytkowania systemu. W przypadku poważnych braków we wdrażaniu SIS II Komisja bada również przypadki naruszenia prawa Unii przy zastosowaniu procedury „UE–Pilot”, zawierającej opcję postępowania w sprawie naruszenia.

Komisja pracuje wspólnie z państwami członkowskimi w kwestii poprawnego korzystania z SIS również na inne sposoby:

- mechanizm oceny Schengen jest najlepszą okazją do zweryfikowania sposobu funkcjonowania i rzeczywistego wykorzystania systemu w trakcie wizyt na miejscu, co również przyczynia się do poprawy sytuacji w objętych oceną państwach członkowskich; ponowne przeprowadzanie ocen podczas wizyt na miejscu jest narzędziem stosowanym w przypadku, gdy w danym państwie członkowskim objętym oceną odkryto znaczne braki;
- regularne spotkania Komitetu SIS–VIS (siedem razy do roku). W skład delegacji wchodzi po jednym specjalistę ds. technicznych i jednym specjalistę ds.

operacyjnych z każdego państwa członkowskiego. Komitet ten pomaga Komisji we wdrażaniu instrumentów prawnych SIS, a jego spotkania są najlepszą okazją do zajęcia się wszystkimi problematycznymi kwestiami. Przyczyniają się one do zapewnienia przejrzystości działań, stanowią również rodzaj nacisku na państwa członkowskie, aby zajęły się wszelkimi brakami;

- aktywne zaangażowanie Komisji w każde szkolenie i konferencję na temat SIS II (co najmniej pięć razy do roku);
- przyjęcie zalecenia Komisji w sprawie ustanowienia „Katalogu zaleceń i najlepszych praktyk dotyczących właściwego stosowania systemu informacyjnego SIS II”⁵⁴ w dniu 16 grudnia 2015 r., który przyczynia się do harmonizacji procedur i wykorzystywany jest jako główne źródło referencyjne przez wszystkie zainteresowane strony.

Ponadto w celu rozwiązania kwestii podkreślonych w ocenie, które wymagają zmian legislacyjnych, Komisja, korzystając ze swojego prawa inicjatywy zgodnie z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zamierza przedstawić wniosek dotyczący zmiany podstawy prawnej SIS do końca grudnia 2016 r. Komisja uwzględni również wyniki prac grupy ekspertów wysokiego szczebla powołanej na mocy *Komunikatu Komisji dotyczącego sprawniejszych i bardziej inteligentnych systemów informacyjnych do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa*⁵⁵, co może zaowocować drugim wnioskiem w czerwcu 2017 r.

⁵⁴ Zalecenie Komisji w sprawie ustanowienia Katalogu zaleceń i najlepszych praktyk dotyczących właściwego stosowania systemu informacyjnego Schengen (SIS II) oraz wymiany informacji uzupełniających przez właściwe organy państw członkowskich wdrażające i wykorzystujące SIS II [C(2015)9169/1].

⁵⁵ COM(2016) 205 final.