

Bruselj, 21.12.2016
COM(2016) 880 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o oceni druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) v skladu s
členom 24(5), členom 43(3) in členom 50(5) Uredbe (ES) št. 1987/2006 ter členom 59(3)
in členom 66(5) Sklepa Sveta 2007/533/PNZ**

{SWD(2016) 450 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) v skladu s členom 24(5), členom 43(3) in členom 50(5) Uredbe (ES) št. 1987/2006 ter členom 59(3) in členom 66(5) Sklepa 2007/533/PNZ

1. UVOD

1.1 SCHENGENSKI INFORMACIJSKI SISTEM IN NJEGOVA VLOGA PRI OLAJŠEVANJU IZMENJAVE PODATKOV MED DRŽAVAMI ČLANICAMI

Schengenski informacijski sistem (SIS) je centraliziran in obsežen informacijski sistem, ki je v podporo pri kontroli oseb in predmetov (kot so potovalni dokumenti in vozila) na zunanjih schengenskih mejah ter krepí kazenski pregon in pravosodno sodelovanje v 29 evropskih državah.

SIS je bil vzpostavljen leta 1995 v šestih državah članicah, ki so bile podpisnice Schengenskega sporazuma, kot glavni izravnalni ukrep po odpravi nadzora na notranjih mejah v skladu s Schengensko konvencijo¹. Zaradi odprave teh kontrol so morale države članice obravnavati vprašanja, povezana s čezmejnimi kriminalom in nedovoljeno migracijo. Da bi ohranile visoko raven varnosti, so se morale države članice oddaljiti od tradicionalnega koncepta dvostranskih sporazumov in pravne pomoči ter vzpostaviti prilagojeno rešitev za iskanje:

- državljanov tretjih držav, ki nimajo dovoljenja za vstop na schengensko območje;
- oseb, ki jih je treba prijeti za izročitev ali predajo;
- pogrešanih oseb, zlasti otrok;
- oseb ali nekaterih predmetov za prikrite ali namenske kontrole (potujoči storilci hudih kaznivih dejanj in grožnje za nacionalno varnost);
- oseb za pomoč v sodnih postopkih;
- nekaterih kategorij izgubljenih ali ukradenih predmetov, da se zasežejo ali uporabijo kot dokazi.

Zato je bil ustanovljen SIS, v katerega se shranjujejo razpisi ukrepov za iskanje oseb in predmete. Do njega lahko neposredno dostopajo ustrezni pristojni organi (glej oddelek 1.3) iz držav članic, da lahko izvajajo kontrole in ustvarjajo razpise ukrepov. Vključuje navodila o posebnem ukrepu, ki se sprejme ob odkritju osebe ali predmeta, kot je na primer prijetje osebe, zaščita ranljive pogrešane osebe ali zaseg predmeta, npr. neveljavnega potnega lista ali ukradenega vozila. SIS je skozi leta poznal različne faze razvoja. Glavni obliki, tj. SIS 1+ in SISone4all, sta omogočili priključitev novih držav, ki so se pridružile schengenskemu območju, ter okrepljeno tehnično zmogljivost.

¹ Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (19. junij 1990).

1.2 DRUGA GENERACIJA SIS

Druga generacija sistema (SIS II) je začela delovati 9. aprila 2013². Delovanje in uporaba SIS sta določena v dveh glavnih pravnih instrumentih, in sicer v Uredbi (ES) št. 1987/2006³ v zvezi z uporabo SIS pri kontroli državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop na schengensko območje ali bivanje na njem, in v Sklepu Sveta 2007/533/PNZ⁴ v zvezi z uporabo SIS za policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah.

SIS II ima poleg prvotnih funkcij zdaj nove funkcije in kategorije predmetov:

- nove kategorije razpisov ukrepov za naslednje predmete: ukradene zrakoplove, plovila, motorje plovil, zabojnike, industrijsko opremo, vrednostne papirje in plačilna sredstva;
- možnost opravljanja poizvedb v centralnem sistemu v nasprotju s preteklo prakso, da se vse poizvedbe opravijo v nacionalni kopiji podatkov;
- možnost povezovanja razpisov ukrepov za osebe in predmete (npr. razpisov ukrepov za iskano osebo in ukradeno vozilo, ki ga uporablja);
- biometrični podatki (prstni odtisi in fotografije) za potrditev identitete osebe;
- izvod evropskega naloga za prijetje je neposredno priložen razpisom ukrepov za osebe, iskane za prijetje, predajo ali izročitev;
- informacije o zlorabi identitete, ki preprečujejo napačno identifikacijo nedolžne osebe pri lažnem prikazovanju identitete.

Od maja 2013 je za operativno upravljanje centralnega SIS II odgovorna eu-LISA⁵, države članice pa so odgovorne za operativno upravljanje svojih nacionalnih sistemov.

1.3 DOSTOP DO RAZPISOV UKREPOV V SIS II

Dostop do razpisov ukrepov v SIS II je omejen na organe, pristojne za mejni nadzor ter druge policijske in carinske kontrole, ki se izvajajo na zunanjih mejah schengenskega območja ali v zadevni državi članici. Dostop do teh podatkov imajo lahko tudi nacionalni sodni organi in njihovi organi za usklajevanje.

Do razpisov ukrepov v SIS II za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja ter praznih ali izdanih osebnih dokumentov lahko dostopajo organi, pristojni za izdajo vizumov in obdelavo vlog za izdajo vizumov, in organi, pristojni za izdajo dovoljenj za prebivanje in izvajanje zakonodaje, povezane z državljanji tretjih držav in pravom EU o prostem gibanju oseb. Dodaten dostop do

² Svet je leta 2001 sprejel sklep o drugi generaciji schengenskega informacijskega sistema, ki je začel delovati šele 9. aprila 2013 zaradi razlogov, navedenih v poročilu Računskega sodišča z dne 19. maja 2014 z naslovom Izkušnje, pridobljene pri razvoju schengenskega informacijskega sistema druge generacije (SIS II), za katerega je bila odgovorna Evropska komisija (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_SL.pdf).

³ Uredba (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 381, 28.12.2006, str. 4).

⁴ Sklep Sveta 2007/533/PNZ z dne 12. junija 2007 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 205, 7.8.2007, str. 63).

⁵ Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

SIS II za upravne namene imajo organi za registracijo vozil⁶, ki lahko dostopajo le do razpisov ukrepov za ukradena vozila, registrske tablice in dokumente za registracijo vozil.

Države članice morajo utemeljiti dostop organa do podatkov v SIS. Vsako leto agenciji eu-LISA predložijo seznam organov in kategorij razpisov ukrepov, do katerih imajo dostop, ki se objavi, kot je določeno v pravnih instrumentih. Po ocenah je v državah članicah, ki uporabljajo SIS II, trenutno približno dva milijona končnih uporabnikov.

Europol in Eurojust imata dostop do nekaterih kategorij razpisov ukrepov v SIS II glede na svoje naloge.

1.4 OZEMELJSKA UPORABA SIS II

Čeprav SIS II trenutno deluje v 29 schengenskih državah, se njegova ozemeljska uporaba razlikuje, saj vse države, ki so vključene v SIS, ne uporabljajo v celoti schengenskega pravnega reda (zbirka schengenske zakonodaje). 26 držav v celoti uporablja schengenski pravni red in SIS II za vse namene, določene v Uredbi in Sklepu:

- 22 držav članic EU, tj. Belgija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Slovenija, Slovaška, Finska in Švedska;
- štiri pridružene schengenske države, ki niso države članice EU, tj. Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica.

Bolgarija in Romunija schengenskega pravnega reda še ne uporabljata v celoti, vendar SIS II uporabljata za sodelovanje na področju kazenskega pregona. SIS bosta uporabljali za nadzor na zunanjih mejah, takoj ko bo začel veljati sklep o odpravi notranjih mejnih kontrol.

Ciper in Hrvaška schengenskega pravnega reda še ne uporabljata v celoti in ni še bilo preverjeno, ali so izpolnjeni pogoji, potrebni za uporabo vseh delov pravnega reda. Trenutno izvajata pripravljalne dejavnosti za vključitev v SIS.

Združeno kraljestvo zaradi delnega sodelovanja v schengenskem pravnem redu uporablja SIS II le za sodelovanje na področju kazenskega pregona. *Irska* se pripravlja na vključitev v SIS II za namene sodelovanja na področju kazenskega pregona.

1.5 KAKO DRŽAVE ČLANICE UPRAVLJAJO SIS II

Za iskanje podatkov lahko države članice glede na tehnično izvajanje SIS II na nacionalni ravni opravljajo poizvedbe v centralnem SIS, nacionalni kopiji ali v obeh različicah. SIS II je končnim uporabnikom običajno na voljo v okviru nacionalnih sistemov. Na primer, organi za kazenski pregon ali nadzor meje v državi članici bodo iskali iskano osebo ali predmet v ustreznih nacionalnih podatkovnih zbirkah in hkrati tudi v SIS II. V večini držav članic ta postopek poteka prek enotnega vmesnika za iskanje. Zaradi te vključenosti v vsakodnevno delovno življenje končnih uporabnikov se SIS II zelo pogosto uporablja⁷. To je povzročilo precejšen operativni uspeh na ozemljih držav članic, vključenih v SIS II⁸, in sicer zaradi preproste čezmejne razpoložljivosti informacij.

⁶ Uredba (ES) št. 1986/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o dostopu služb držav članic, pristojnih za izdajo potrdil o registraciji vozil, do druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 381, 28.12.2006, str. 1).

⁷ Oddelek 7.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

⁸ Oddelek 7.3 delovnega dokumenta služb Komisije.

V SIS II so shranjeni podatki o osebah, ki so potrebni za iskanje osebe in potrditev njene identitete (zdaj vključujejo fotografijo in prstne odtise, kjer so na voljo), in druge ustrezne informacije o razpisu ukrepov (vključno z ukrepom, ki se sprejme). Prstni odtisi se bodo lahko, takoj ko bo to tehnično izvedljivo, uporabljali za *ugotavljanje* identitete osebe na podlagi biometričnega podatka (predvsem prstnih odtisov) namesto le za *potrditev* identitete, kot se uporabljajo zdaj. Za olajšanje tega je v teku projekt za vključitev sistema za avtomatizirano identifikacijo prstnih odtisov v centralni SIS II.

2. CILJI OCENE

V skladu z Uredbo (ES) št. 1987/2006⁹ in Sklepom Sveta 2007/533/PNZ¹⁰ je Komisija tri leta po začetku delovanja SIS II 9. aprila 2013 pripravila obsežno celovito oceno v skladu s cilji za vsako zadevno področje, kot so navedeni v nadaljevanju.

2.1 ČLEN 50(5) UREDBE (ES) ŠT. 1987/2006 IN ČLEN 66(5) SKLEPA SVETA 2007/533/PNZ

Ocena je osredotočena na centralni SIS II, dvostranske in večstranske izmenjave dopolnilnih podatkov med državami članicami, proučitev doseženih rezultatov glede na zastavljene cilje, presojo, ali so temeljna načela še vedno veljavna, ovrednotenje uporabe tega sklepa/uredbe v zvezi s centralnim SIS II, varnost centralnega SIS II in posledice prihodnjih dejavnosti.

2.2 ČLEN 24(5) UREDBE (ES) ŠT. 1987/2006 (RAZPISI UKREPOV ZA ZAVRNITEV VSTOPA ALI PREPOVED BIVANJA)

Ocena je osredotočena na pregled uporabe tega člena in vsebuje predloge, potrebne za spremembo določb tega člena, da se zagotovi večja usklajenost meril za vnašanje razpisov ukrepov.

2.3 ČLEN 43 UREDBE (ES) ŠT. 1987/2006 IN ČLEN 59 SKLEPA SVETA 2007/533/PNZ (PRAVNA SREDSTVA)

Ocena je osredotočena na primerjavo in pregled določb v vsaki državi članici o (a) možnosti osebe, da na sodišču ali pri organu, pristojnem po zakonodaji katere koli države članice, vloži tožbo, s katero lahko zahteva dostop do informacij, njihov popravek ali izbris oziroma pridobitev informacij ali odškodnine v zvezi z razpisom ukrepa, ki se nanaša nanjo, ali (b) vzajemnem izvrševanju odločb v drugih državah članicah.

3. POSTOPEK OCENJEVANJA

GD za migracije in notranje zadeve je izvedel notranjo oceno na podlagi statističnih poročil, študij, vprašalnikov, intervjujev ter namenskih srečanj in delavnic.

Agencija eu-LISA poleg statističnih podatkov, ki so potrebni za javno poročanje, zbira statistične podatke o uporabi SIS II in delovanju tega sistema. Države članice zbirajo statistične podatke o izmenjavi dopolnilnih podatkov in zadetkih za razpise ukrepov. SIS II je

⁹ Uredba (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II).

¹⁰ Sklep Sveta 2007/533/PNZ z dne 12. junija 2007 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II).

bil že na začetku pravno in tehnično zasnovan tako, da zagotavlja statistične podatke o svoji uporabi in učinkovitosti.

V celovito oceno je bilo vključeno poročilo o vidikih tehničnega in operativnega upravljanja SIS II, opisano v členu 66(4) sklepa o SIS II, ki ga je predložila agencija eu-LISA¹¹. V tem poročilu je opisano tehnično delovanje centralnega SIS II in mreže, vključno z varnostjo, od začetka delovanja 9. aprila 2013 do 31. decembra 2014. Ob upoštevanju prihodnosti in za opredelitev rešitev za številna tehnična vprašanja držav članic je Komisija začela izvajati študijo¹² o morebitnih izboljšavah arhitekture SIS II, da se zagotovi stroškovna učinkovitost, izboljša neprekinjeno poslovanje, obravnavajo večja uporaba sistema in različne vrste potrebnih izmenjav, zlasti prstnih odtisov.

Varnost centralnega SIS II je bila ocenjena z vključitvijo poročila agencije eu-LISA o centralnem SIS II in ustreznih oddelkov iz revizije centralnega SIS¹³, ki jo je leta 2014 izvedel Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

Ocena se je nato osredotočila na odprta vprašanja o tehničnih in operativnih vidikih SIS II. Vprašanja so zajemala operativna in pravna vprašanja, vendar so se odgovori ocenili in predstavili tudi glede na pet ključnih ocenjevalnih meril, tj. učinkovitost, uspešnost, usklajenost, ustreznost in dodano vrednost za EU.

Evropska migracijska mreža, ki ji predseduje Komisija, je na države članice naslovila sklop vprašanj, da bi zbrala podatke, ki so bili v pomoč pri oceni uporabe razpisov ukrepov za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja in postopkov posvetovanja.

Oddelki o dvostranskih in večstranskih izmenjavah informacij, proučitvi rezultatov in posledic za prihodnje operacije ter oceni nadaljnje veljavnosti temeljnih načel so bili pripravljeni s statistično analizo, vprašalniki, ki so jih izpolnili ključni deležniki, ter razpravami na osebnih srečanjih z nacionalnimi policijskimi organi.

V oddelku o pravnih sredstvih so predstavljene ključne točke poročila, ki jih je predložila skupina za usklajevanje nadzora nad SIS II, in informacije, zbrane s ciljno usmerjenim vprašalnikom. Nacionalnim kontaktnim točkam so bila posredovana podrobna vprašanja o posebnih področjih.

Dokazi, pridobljeni s celovito oceno, so povzeti v delovnem dokumentu služb Komisije. To poročilo se v celotnem dokumentu sklicuje na podrobnejše informacije iz delovnega dokumenta služb Komisije.

4. UGOTOVITVE OCENE

4.1 UVOD V KLJUČNE UGOTOVITVE

SIS II je operativni sistem, ki ne more ostati statičen in dokazano očitno uspešno obravnava nastajajoča in zapletena vprašanja. Zato se z oceno ni proučilo le trenutno delovanje, temveč

¹¹ Tehnično poročilo agencije eu-LISA o delovanju centralnega SIS II je dostopno na naslovu: <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>.

¹² KONČNO POROČILO Evropske komisije – „ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture“ (Ocena učinka IKT na morebitne izboljšave arhitekture SIS II) iz leta 2016.

¹³ Poročilo o inšpekcijskem pregledu v skladu s členom 47(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 o drugi generaciji schengenskega informacijskega sistema (SIS II), ki ga upravlja Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA), sklic na zadevo: 2014-0953.

tudi delovanje v prihodnosti, da bi se predpostavili glavni razvoj tehnologije, upravljanje delovne obremenitve, varstvo posameznih pravic in doseganje boljših operativnih rezultatov.

Ne glede na precejšen uspeh in dodano vrednost za EU uporabe SIS II ter njegovo trajno ustreznost za obravnavo resnih varnostnih in migracijskih izzivov, s katerimi se spoprijema Evropa, je Komisija opredelila posamezne zadeve, ki jih je treba obravnavati. Te številne zadeve vključujejo med drugim vse od tehničnih podrobnosti do morebitnih sprememb pravnih instrumentov, zato je v dokumentu predstavljen širok pregled.

4.2 ALI JE SIS II DOSEGEL SVOJE CILJE V ZVEZI Z ZAGOTAVLJANJEM DODANE VREDNOSTI ZA EU?

4.2.1 Rezultati uporabe SIS II

V tem oddelku so predstavljeni rezultati, ki so jih države članice od začetka delovanja dosegle z uporabo SIS II in nadaljnjim sodelovanjem v okviru uradov SIRENE. Toliko pozitivnih rezultatov preprosto ne bi bilo mogoče doseči z dvostranskim sodelovanjem. Pristojni organi so samo v letu 2015 v skoraj 2,9 milijarde primerov podatke oseb in predmetov preverili v SIS II. Trenutno sistem vsebuje več kot 69 milijonov razpisov ukrepov. Za ustvarjanje, posodobitev ali izbris razpisov ukrepov za osebe ali predmete ali za podaljšanje veljavnosti razpisa ukrepov je bilo leta 2015 opravljenih dodatnih 20,7 milijona izmenjav.

„Zadetek“ v SIS II pomeni, da je bila oseba ali predmet odkrita ali odkrit v drugi državi članici in da so zahtevani dodatni ukrepi, določeni v razpisu ukrepov. Med začetkom delovanja SIS II 9. aprila 2013 in koncem leta 2015 je bilo doseženih **več kot 371 000 zadetkov** (v povprečju več kot 370 zadetkov na dan).

To pomeni:

- več kot 25 000 oseb je bilo prijetih za sodne postopke v drugi državi članici;
- več kot 79 000 osebam je bil zavrnjen vstop na schengensko območje ali je bilo prepovedano bivanje na tem območju (o katerih je že bila izdana odločba o zavrnitvi vstopa ali prepovedi bivanja);
- najdenih je bilo več kot 12 000 pogrešanih oseb, ki so prečkale mejo v drugo državo članico;
- izsledenih je bilo več kot 83 000 oseb za pomoč v kazenskem sodnem postopku. Če razpis ukrepov ustvari policija v imenu sodnih organov, po zadetku še vedno obstaja težava, da razpis ukrepov ni izbrisan pravočasno;
- odkritih je bilo 72 000 potujočih storilcev hudih kaznivih dejanj in drugih oseb, ki ogrožajo varnost;
- rešenih je bilo več kot 97 000 primerov v zvezi z ukradenimi motornimi vozili, zlorabo identitete ali potovalnih dokumentov, ukradenim strelnim orožjem, ukradenimi registrskimi tablicami in drugo izgubljeno ali ukradeno lastnino. Vendar je bil uspeh kljub velikemu številu razpisov ukrepov majhen pri kategorijah bankovcev, vrednostnih papirjev in plačilnih sredstev.

Poleg tega se je število zadetkov pri vseh zgoraj opisanih kategorijah razpisov ukrepov stalno povečevalo. V obdobju 2014–2015 so končni uporabniki SIS v enem letu dosegli:

- 27-odstotno povečanje zadetkov pri prijetjih za izročitev ali predajo;
- 18-odstotno povečanje zadetkov pri odkrivanju oseb za zavrnitev vstopa na schengensko območje ali prepoved bivanja na tem območju;

- 44-odstotno povečanje zadetkov pri iskanju pogrešanih oseb;
- 10-odstotno povečanje zadetkov pri sledenju osebam za pomoč v kazenskem sodnem postopku;
- 43-odstotno povečanje zadetkov pri iskanju potujočih storilcev hudih kaznivih dejanj in drugih oseb, ki ogrožajo varnost;
- 18-odstotno povečanje zadetkov pri reševanju primerov v zvezi z ukradenimi motornimi vozili, zlorabo identitete ali potovalnih dokumentov, ukradenim strelnim orožjem, ukradenimi registrskimi tablicami in drugo izgubljeno ali ukradeno lastnino¹⁴.

4.2.2 Uradi SIRENE

Komunikacija v zvezi z razpisi ukrepov v SIS II je daleč najpogostejša oblika evropskega sodelovanja na področju kazenskega pregona. V SIS II je shranjenih dovolj podatkov, da lahko uradniki v prvi vrsti v primeru „zadetka“ za razpis ukrepov identificirajo osebo ali predmet. Vendar se morajo države članice poleg tega posvetovati o okoliščinah v posameznem primeru, ta komunikacija pa poteka prek uradov SIRENE¹⁵. Urad SIRENE je vzpostavljen kot nacionalna enotna kontaktna točka za komunikacijo o razpisih ukrepov v SIS II v vsaki državi, ki uporablja SIS II. Ti uradi SIRENE zagotavljajo potrebne dopolnilne podatke o razpisih ukrepov in usklajujejo z njimi povezane dejavnosti, običajno z uporabo strukturiranih elektronskih „obrazcev“, strogo reguliranih postopkov in varnega, namenskega računalniškega omrežja.

Leta 2015 so uradi SIRENE poslali ali prejeli nekaj več kot 1,8 milijona obrazcev¹⁶, kar je za 27 % več kot leta 2014. Uradi SIRENE so odgovorni tudi za kakovost podatkov in usklajevanje čezmejnih operacij.

Uradi SIRENE so v samem središču delovanja SIS in imajo ključno vlogo pri učinkoviti izmenjavi informacij. Njihova učinkovitost se povečuje s stalnimi programi usposabljanja na nacionalni in evropski ravni. Delovanje uradov SIRENE je vzor za druge komunikacijske kanale na področju kazenskega pregona.

Potrebna sta ustrezno število zaposlenih in zadostna tehnična podpora, da lahko uradi SIRENE učinkovito izvajajo dvostransko in večstransko izmenjavo dopolnilnih podatkov med državami članicami, obveščajo o zadetkih in izvedejo potrebne postopke v zakonsko določenem roku (običajno v 12 urah, vendar je treba v primeru razpisov ukrepov za prikrite ali namenske kontrole, ki jih je treba takoj sporočiti, to storiti takoj). Pri tej oceni je bilo ugotovljeno precejšnje povečanje izmenjav obrazcev zaradi večjega števila zadetkov in obsežne uporabe razpisov ukrepov za prikrite ali namenske kontrole, zlasti v zvezi z dejavnostmi, povezanimi s terorizmom. Čeprav se je število izmenjanih obrazcev v letu 2015 precej povečalo, je število zaposlenih v uradih SIRENE ostalo enako. Zato so morale nekatere države članice prednostno razvrstiti svoje delo in niso upoštevale 12-urnega roka za odziv, zato je več uradov SIRENE doseglo svoje meje učinkovitega delovanja¹⁷.

¹⁴ Oddelek 7 delovnega dokumenta služb Komisije.

¹⁵ Kratica SIRENE pomeni „Supplementary Information Request at the National Entries“ (zahteva za dopolnilne podatke pri vnosih držav članic).

¹⁶ Informacije se lahko pošljejo dvostransko ali večstransko. Vsak „obrazec“ SIRENE pomeni nalogo za pošiljatelja in prejemnika, pri merjenju delovne obremenitve pa se štejeta poslani in prejeti obrazec.

¹⁷ Oddelka 12.2 in 17.4 delovnega dokumenta služb Komisije.

4.2.3 Sklep

Komisija je ob upoštevanju dodatnega poglobljenega dela v sodelovanju z državami članicami za izpopolnitev uporabe nekaterih razpisov ukrepov za predmete, ki se malo uporabljajo ali niso zelo uspešni ali pri katerih se razpis ukrepov ne izbriše pravočasno, na splošno sklenila, da so temeljna načela SIS še vedno veljavna. Na voljo so zelo zanesljivi dokazi o doseženih rezultatih (zadetkih) glede na zadane cilje (razpisi ukrepov).

SIS II pomeni precejšnjo dodano vrednost za EU, saj čezmejno sodelovanje na področju kazenskega pregona ne bi bilo tako obsežno brez te podatkovne zbirke. Noben drug sistem sodelovanja na področju kazenskega pregona nima toliko pozitivnih rezultatov in ne more obravnavati tolikšnega pretoka informacij v realnem času, posledično pa se vsako leto poveča število zadetkov za vse kategorije razpisov ukrepov.

4.3 ALI JE SIS II UČINKOVITO DOSEGEL SVOJE CILJE IN ALI SE LAHKO SPOPADE Z NOVIMI IZZIVI?

Temeljno načelo SIS II je, da so informacije na voljo končnim uporabnikom z jasnimi navodili, kaj morajo storiti in na koga se lahko obrnejo za 24-urno podporo (uradi SIRENE). Komisija meni, da je koncept zelo učinkovit.

Da bi ohranila to raven učinkovitosti, je Komisija opredelila strateške in podrobne ugotovitve, ki jim je treba nameniti pozornost, ter izboljšave tehničnih, organizacijskih in operativnih vidikov. Za namene tega poročila in ohranitev jedrnatosti so te ugotovitve povzete pod splošnimi temami.

4.3.1 SIS II mora ostati prožen sistem, ki se lahko hitro odzove na nova operativna vprašanja

V pravnih instrumentih SIS II so določeni okvirne zahteve za SIS II in načela njegovega delovanja, podrobne postopke pa določajo izvedbena pravila¹⁸. To zagotavlja prožen okvir, ki že omogoča učinkovita pravna in tehnična posredovanja, da se okrepi izmenjava informacij, zlasti o potujočih domnevnih teroristih in storilcih kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost. Vendar se to zaplete pri postopku upravljanja sprememb, saj je treba tehnične spremembe pogosto vključiti v nacionalne sisteme za kazenski pregon ali priseljevanje.

Ugotovljeno je bilo, da je bilo zelo hitro izvajanje sprememb, povezanih s terorizmom, precej uspešno, vendar je jasno, da morajo biti za prihodnje spremembe tehnični, finančni in pogodbeni viri na centralni in nacionalni ravni, kar bo pospešilo postopek in povečalo njegovo učinkovitost¹⁹.

4.3.2 Dodatno je treba izboljšati neprekinjeno poslovanje

Tehnična arhitektura SIS II državam članicam omogoča, da imajo svoje nacionalne kopije sistema ali da za poizvedbe uporabijo centralni SIS II²⁰. Pet držav članic nima nacionalnih kopij, zato obstaja resno tveganje, da v primeru prekinjene omrežne povezave ali

¹⁸ Kot sta Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/1209 z dne 12. julija 2016 o nadomestitvi Priloge k Izvedbenemu sklepu 2013/115/EU o Priročniku SIRENE in drugih izvedbenih ukrepih za drugo generacijo schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (notificirano pod dokumentarno številko C(2016) 4283) (UL L 201, 28.7.2016, str. 35) ter tehnična dokumentacija (podrobne tehnične specifikacije in kontrolni dokument vmesnika).

¹⁹ Oddelek 6.2.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

²⁰ CS-SIS je tehnični podporni del, ki vsebuje podatkovno zbirko centralnega SIS II.

nerazpoložljivosti centralnega SIS II ne bodo imele na voljo alternativne možnosti, dostop do razpisov ukrepov SIS II pa bo tako v celoti prekinjen. Tudi države članice z nacionalno kopijo bi morale zagotoviti ustrezne rešitve za neprekinjeno poslovanje, to je lahko na primer varnostna kopija sistema ali pa bi morale svojim končnim uporabnikom omogočiti, da iskanje izvajajo neposredno v centralnem SIS II.

Ugotovljeno je bilo, da je treba neprekinjeno poslovanje zagotoviti na centralni ravni, poleg tega pa bi bilo treba preprečiti čas izpada centralnega SIS II. Proučile se bodo tehnične rešitve, s katerimi bi se zmanjšal čas nadzorovanega preklopa med centralnim SIS II in njegovo rezervno lokacijo, saj trenutne tehnične možnosti in postopki ne izpolnjujejo pričakovanih standardov za razpoložljivost sistema²¹.

4.3.3 Pri poizvedbah v nacionalnih sistemih poizvedbe v SIS II niso vedno avtomatske, temveč je potrebna dodatna izmenjava, ki jo izvede končni uporabnik

Čeprav so pristojni organi leta 2015 do SIS II dostopali v 2,9 milijarde primerov, kar je za milijardo več kot leta 2014, je uporaba neenotna. Letna statistika kaže, da nekatere države članice in organi držav članic pri poizvedbah v nacionalnih policijskih podatkovnih zbirkah ali podatkovnih zbirkah o priseljevanju ne opravljajo sistematičnih poizvedb v SIS II, kar pomeni, da morajo v SIS iskati ločeno, pri čemer je potrebna dodatna izmenjava, ki ni opravljena v vseh primerih.

Ker ima kriminal vse bolj evropsko razsežnost, je bilo sklenjeno, da morajo države članice zagotoviti, da ob vsaki kontroli v nacionalni podatkovni zbirki hkrati preverijo tudi v SIS II²². Komisija bo zagotovila, da bo schengenski ocenjevalni mehanizem osredotočen na to vprašanje.

4.3.4 Preverjanje SIS II na zunanjih mejah

Zakonik o schengenskih mejah²³ določa, da je treba zlasti v SIS II preveriti, ali državljani tretje države, ki vstopajo na schengensko območje, „*verjetno ne bodo ogrozili javnega reda, notranje varnosti, javnega zdravja ali mednarodnih odnosov katere koli države članice*“²⁴. V nekaterih državah članicah mejni policisti na letališčih v podatkovnih zbirkah ne preverijo potovalnih dokumentov vseh državljanov tretjih držav. Opaženo je bilo, da v nekaterih državah članicah mejni policisti niso sistematično preverjali vseh državljanov tretjih držav, temveč so uporabljali ocene tveganja. Na oceni tveganja bi morala temeljiti le preverjanja v SIS II za državljane EU, ki vstopajo v EU²⁵.²⁶ V drugih primerih so lahko zaradi tehničnih okvar naprav, ki jih uporabljajo mejni policisti, preverjanja v SIS II nezadovoljiva.

Ugotovljeno je bilo, da morajo države članice v skladu s pravnimi pričakovanji v zadostni meri izvajati kontrole s SIS II na zunanjih mejah. Komisija bo zagotovila, da bo schengenski ocenjevalni mehanizem osredotočen na to vprašanje.

²¹ Oddelek 6.2.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

²² Oddelek 6.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

²³ Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 77, 23.3.2016, str. 1).

²⁴ Člen 8(3)(a)(vi) Uredbe (EU) 2016/399.

²⁵ V skladu s trenutno veljavnimi določbami Zakonika o schengenskih mejah (člen 8(2)).

²⁶ Komisija je kljub temu 15. decembra 2015 sprejela predlog v zvezi z okrepljenim preverjanjem podatkov v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah. Ta predlog določa zlasti sistematično preverjanje v SIS II za posameznike, ki imajo pravico do prostega gibanja (COM(2015) 670 final).

²⁷ Oddelka 15.1 in 16.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

4.3.5 Nove kategorije razpisov ukrepov ali nove funkcije (prstni odtisi, fotografije, evropski nalog za prijetje, povezave, razširitev zlorabe identitete) se ne uporabljajo v celoti in niso v celoti na voljo končnim uporabnikom za ogled, kar je v nasprotju s pravnimi instrumenti SIS II²⁸

Ta pomanjkljivost zmanjšuje učinkovitost sistema, saj končni uporabniki ne morejo ugotoviti vseh okoliščin v primeru in lahko celo prezrejo poglobljene informacije. Uradniki izgubljajo čas, saj morajo za pridobitev manjkajočih informacij vzpostaviti stik z uradom SIRENE. V mnogih primerih nimajo pravice pridržati osebe, na katero se nanaša razpis ukrepov, in je ne morejo ustrezno identificirati. Nekatere države članice razpisom ukrepom ne morejo dodati fotografij in prstnih odtisov²⁹.

Zaradi vse pogostejše uporabe lažnih identitet bi bilo treba v SIS II čim prej vključiti načrtovano funkcijo avtomatizirane identifikacije prstnih odtisov³⁰, da se bo le na podlagi prstnih odtisov lahko odkrila identiteta osebe, namesto da se prstni odtisi tako kot zdaj uporabljajo le za potrditev identitete osebe.

Komisija je sklenila, da bo predstavila predlog, s katerim bi zagotovila, da bodo končnim uporabnikom na voljo vse ustrezne funkcije.

4.3.6 Slaba kakovost podatkov je velika težava pri uporabi SIS II

Pri ustvarjanju razpisov ukrepov države članice včasih vnesejo nepravilne ali nepopolne podatke (na primer nepopolno ime ali ime namesto številke dokumenta). Zaradi vnašanja podatkov slabe kakovosti pri poizvedbah v sistemu oseba ali predmet morda ne bo odkrita ali odkrit ali pa na podlagi takih podatkov osebe ne bo mogoče pravilno identificirati. V skladu s pravnimi instrumenti SIS II so za kakovost podatkov odgovorne države članice³¹. Države članice morajo zato vzpostaviti učinkovit mehanizem na nacionalni ravni za nadzor kakovosti podatkov, vendar vse tega še niso storile.

Komisija si bo prizadevala tudi formalizirati vlogo agencije eu-LISA pri izpostavljanju skupnih težav v zvezi s kakovostjo podatkov.

4.3.7 Mnoge države članice niso uvedle vseh kombinacij iskanja, ki so mogoče v centralnem SIS II

Številne države članice uporabljajo poizvedbe s „točnim ujemanjem“ (brez poizvedb s približnim ali delnim ujemanjem). Ponekod je to posledica nacionalne zakonodaje o varstvu podatkov, ki določa, da morajo države članice pri poizvedbi vedno vnesti ime, priimek in datum rojstva osebe. (To velja za dve državi članici.) Zato države članice ne morejo najti razpisov ukrepov, pri katerih manjka ime ali datum rojstva oziroma sta ta podatka nepopolna. Težava je podobna pri nekaterih poizvedbah o predmetih. V eni državi članici lahko končni uporabniki opravljajo poizvedbe o predmetih le s povsem točnimi parametri. To pomeni, da bodo prezrli razpise ukrepov, pri katerih je identifikacijska številka najdenega predmeta nejasna oziroma so si jo osebe prizadevale prikriti³².

²⁸ Člen 3(a) in (c) v povezavi s členom 20(3) Uredbe (ES) št. 1987/2006 in Sklepa Sveta 2007/533/PNZ.

²⁹ Oddelek 16.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

³⁰ Oddelek 6.1, oddelka 6.2.1 in 6.2.2 ter oddelka 13.1 in 14.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

³¹ Člen 34(1) Uredbe (ES) št. 1987/2006 in člen 49(1) Sklepa Sveta 2007/533/PNZ.

³² Oddelek 16 delovnega dokumenta služb Komisije.

Komisija bo predstavila tudi predlog, s katerim bo zagotovila, da se na nacionalni ravni reproducirajo vse zmogljivosti orodja za opravljanje poizvedb v centralnem SIS II.

4.3.8 V nekaterih državah članicah končni uporabniki ne morejo uporabljati vseh funkcij SIS II

To se lahko zgodi, če ni izpolnjeno eno ali več naslednjih meril:

- na voljo so jasna navodila za končne uporabnike na zaslonu o ukrepu, ki ga je treba sprejeti;
- določeni so obvezni postopki po zadetku, vključno s poročanjem o zadetkih, in
- zagotovljeno je zadostno usposabljanje o uporabi sistema³³.

Komisija je sklenila zagotoviti, da bo schengenski ocenjevalni mehanizem osredotočen na izvajanje ustreznih navodil, postopkov in usposabljanja.

4.3.9 Omejena učinkovitost SIS II v boju proti nezakonitemu priseljevanju

Razpisi ukrepov za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja se izdajo za državljane tretjih držav, ki nimajo dovoljenja za vstop na schengensko območje ali bivanje na njem v skladu z odločbo pristojnega nacionalnega sodišča ali organa. Pri oceni je bilo ugotovljeno, da lahko v nekaterih primerih država članica sprejme odločitev, da bo osebi dodelila pravico do vstopa na njeno ozemlje ali bivanja na njem, čeprav je druga država članica izdala razpis ukrepa za zavrnitev vstopa in celo tudi, če ne veljajo pravna odstopanja. Zato ti razpisi ukrepov niso sistematično učinkoviti po vsej EU. Poleg tega so države članice sporočile pomanjkljivosti v procesih in kakovosti izmenjave informacij o teh razpisih ukrepov, zlasti v okviru zadevnega postopka posvetovanja³⁴.

Jasno je, da premalo usklajevanja pri posvetovanju in počasni odzivi operativnemu osebju in zadevnemu posamezniku povzročajo precejšnje težave.

V oceni je bilo izpostavljeno, da je v tej kategoriji razpisov ukrepov skupno število primerov, pri katerih ni mogoče sprejeti zahtevanega ukrepa, tj. zavrniti vstopa ali prepovedati bivanje, najvišje med vsemi kategorijami razpisov ukrepov v SIS II³⁵. SIS II je učinkovit pri „identifikaciji in odkrivanju“ oseb, na katere se nanašajo razpisi ukrepov, vendar različne in pogosto nejasne razlage pravnih določb o prepovedih vstopa in dovoljenjih za prebivanje zmanjšujejo njegovo uspešnost in učinkovitost na ravni EU, kar povzroča neusklajenost.

Komisija je sklenila, da bo predstavila predloge za uskladitev postopkov, povezanih z razpisi ukrepov za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja.

³³ Oddelek 17.3 delovnega dokumenta služb Komisije.

³⁴ V skladu s členom 25(2) Uredbe (ES) št. 1987/2006 bi se morala država članica, ki razpis ukrepa izvršuje, v primeru zadetka za razpis ukrepa za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja državljana tretje države, ki uživa pravico do prostega gibanja, v okviru svojega urada SIRENE takoj posvetovati z državo članico, ki je razpis ukrepa izdala, da bi se lahko nemudoma odločila o potrebnem ravnanju.

³⁵ Oddelek 7.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

4.3.10 Pravila o varstvu podatkov v pravni podlagi je treba pregledati, da bodo odražala nedavno reformo varstva podatkov v EU³⁶

Ocena kaže, da so na ravni izvajanja v državah članicah vzpostavljeni učinkoviti mehanizmi, s katerimi lahko posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, dostopajo do osebnih podatkov v SIS II, jih popravijo ali izbrišejo ali prejmejo odškodnino zaradi netočnih podatkov. Vendar na nacionalni ravni ni dovolj standardiziranih informacij o pravnih sredstvih. Čeprav postopki za pridobivanje pravnih sredstev lahko vključujejo dejavnosti upravljavca podatkov in nadzornega organa, so povezani zlasti s sodišči, kjer pa je težko pridobiti informacije o številu pritožbenih zahtevkov.

Med drugim je treba izboljšati tudi postopke in dokumentacijo, ki so povezani z varnostjo podatkov, v skladu s priporočili revizije, ki jo je opravil Evropski nadzornik za varstvo podatkov, ter kakovost podatkov, vključno z ukrepi na ravni centralnega SIS II in uskladitvijo nacionalnih praks³⁷.

Poleg tega se bo pregledalo besedilo pravnih instrumentov, da bo odražalo nov zakonodajni okvir za varstvo podatkov v EU³⁸. Komisija bo predlagala spremembe pravnega instrumenta, s katerimi bo zahtevala, naj se razvije standardizirani sveženj letnih statističnih podatkov. Ta bo omogočal dosledno poročanje o dejavnostih, povezanih s pravnimi sredstvi, na nacionalni ravni, med drugim tudi o dejavnostih upravljavca podatkov, nadzornega organa in sodišč. Poleg tega bo Komisija pregledala odziv agencije eu-LISA na revizijo varnosti.

4.3.11 Zagotavljanje varnosti centralnega SIS II je učinkovito³⁹

Komisija je agencijo eu-LISA pozvala, naj predloži podrobno razčlenitev najbolj kritičnih omrežnih incidentov, ki so vplivali na razpoložljivost SIS II od začetka njegovega delovanja. Izkazalo se je, da ni bilo incidentov, pri katerih bi bili ogroženi podatki na centralni ravni.

Ob upoštevanju podrobnih ugotovitev v postopku revizije varnosti je bilo na splošno sklenjeno, da je varnost centralnega SIS II zelo učinkovita.

4.4 ALI JE SIS II SKLADEN S PREOSTALO USTREZNO ZAKONODAJO EU?

SIS II je lahko učinkovit le, če deluje v sinergiji z vsemi instrumenti, s katerimi se podpirata kazenski pregon in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Na tem področju so se pojavila tri glavna vprašanja.

³⁶ (Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 in Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016).

³⁷ Številka 108 v Prilogi 1 k delovnemu dokumentu služb Komisije.

³⁸ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1) in Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4.5.2016, str. 89).

³⁹ Oddelek 6.3 delovnega dokumenta služb Komisije.

4.4.1 Okvirni sklep o evropskem nalogu za prijetje⁴⁰

Če je znana lokacija osebe, iskane za izročitev, okvirni sklep o evropskem nalogu za prijetje dovoljuje neposredno pošiljanje naloga med ustreznimi sodnimi organi. Vendar nekateri sodni organi vztrajajo, da se mora ustvariti razpis ukrepov v SIS II, postopek preverjanja in potrjevanja pa morajo opraviti vsi uradi SIRENE, kar je treba obravnavati kot nepotreben in neučinkovit postopek.

Uradi SIRENE sodelujejo tudi pri postopku predaje ali izročitve. Med postopkom je potrebno tesno sodelovanje med sodnimi organi in uradom SIRENE, da se uskladijo pravni in operativni vidiki vprašanja ter izvrši evropski nalog za prijetje. Dodatno bi bilo treba uskladiti tudi obvezne in neobvezne razloge za nepriznavanje evropskega naloga za prijetje ter postopek označevanja razpisov ukrepov⁴¹.

Komisija je sklenila, da bo organizirala razprave z državami članicami o zadevah, povezanih z evropskim nalogom za prijetje, in poleg tega tudi o:

- težavi pri ustvarjanju razpisov ukrepov v SIS II, ko je lokacija osebe, za katero je razpisan ukrep, že znana in potrjena, in
- težavah, povezanih s premestitvijo, pri čemer si bo s sodnimi organi in organi kazenskega pregona prizadevala ugotoviti, na katerih področjih se lahko opredelijo skupne prakse in uskladijo postopki.

4.4.2 Direktiva o vračanju⁴²

Ocena je pokazala, da so določbe o prepovedih vstopa iz direktive o vračanju in določbe o razpisih ukrepov za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja iz Uredbe (ES) št. 1987/2006 povezane, a tudi neusklajene, celo pri datumu poteka veljavnosti prepovedi vstopa v SIS II. Posledica tega ni le omejen želeni učinek prepovedi vstopa po vsej EU, temveč tudi premajhna usklajenost meril za izdajo razpisov ukrepov. Večja usklajenost bi se lahko dosegla, če bi bilo treba vse prepovedi vstopa obvezno vnesti v SIS takoj, ko postanejo izvršljive, vendar bi lahko učinkovitost predvidenih sprememb v SIS II povečala minimalna raven usklajevanja držav članic pri obravnavi oseb, na katere se nanašajo odločbe o vrnitvi ali prepovedi vstopa, ki jih je izdala druga država članica⁴³.

Komisija je sklenila, da bo predstavila številne predloge za izmenjavo informacij in uskladitev postopkov.

4.4.3 Zakonik o schengenskih mejah

SIS II zagotavlja precejšnjo dodano vrednost, če se intenzivneje preverja. Države članice bi bilo treba spodbujati, naj v celoti uporabljajo določbe Zakonika o schengenskih mejah, ki določajo obveznost neposrednega preverjanja v SIS II kot del mejnih kontrol državljanov tretjih držav. Države članice bi morale v SIS II sistematično opravljati poizvedbe, kar pomeni, da bi ga morale uporabljati pri vseh kontrolah.

⁴⁰ Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (2002/584/PNZ) (UL L 190, 18.7.2002, str. 1–20).

⁴¹ Oddelek 9.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

⁴² Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98–107).

⁴³ Oddelek 8 delovnega dokumenta služb Komisije.

Ta ugotovitev je upoštevana tudi v oddelku 4.3.4.

4.5 ALI SIS II USTREZA SVOJIM CILJEM?

Kot je izpostavljeno v evropski agendi za varnost⁴⁴, je SIS II danes najpomembnejše in najbolj uporabljeno orodje za izmenjavo informacij v Evropi. Le leta 2015 so si države članice izmenjale 1,8 milijona obrazcev v okviru uradov SIRENE, vključno z informacijami, povezanimi s SIS II⁴⁵, kar jasno kaže, da se na podlagi razpisov ukrepov v SIS II izmenja velika količina informacij, zato je SIS II najpomembnejša varnostna platforma v Evropi.

Evropski svet in Svet za pravosodje in notranje zadeve sta večkrat poudarila, da je SIS II zelo pomemben za izmenjavo podatkov o domnevnih teroristih in tujih terorističnih bojovníkih ter njihovo odkrivanje, in navedla, da bi bilo treba v boju proti terorizmu izkoristiti vse možnosti SIS.

Tako je Svet junija 2014 države članice pozval, naj v celoti uporabljajo SIS II za boj proti terorizmu. Ministri za pravosodje in notranje zadeve so 30. januarja 2015 po terorističnem napadu na francoski časopis Charlie Hebdo v Parizu navedli še, da bi bilo treba bolje uporabiti možnosti, ki jih omogoča SIS II⁴⁶. Svet je v sklepih z dne 20. novembra 2015 po terorističnih napadih v Parizu izpostavil, da je pomembno sistematično preverjanje v SIS II pri izvajanju varnostnih kontrol državljanov tretjih držav, ki so nezakonito vstopili na schengensko območje, in mejnih kontrol državljanov EU. Poudarjena je bila vloga SIS II kot vira obveščevalnih podatkov in pri preiskavah Europol.

Svet je večkrat izpostavil tudi, da je SIS II instrument, s katerim se lahko okrepi evropska politika vračanja. Evropski svet je menil⁴⁷, da bi bilo treba področje uporabe SIS II razširiti tako, da bi vključevalo tudi odločbe o vrnitvi⁴⁸. Svet je 14. septembra 2015 sprejel sklepe o učinkovitejši uporabi SIS II za zavrnitev vstopa in prepoved bivanja migrantov brez urejenega statusa. Dne 8. oktobra 2015 pa je navedel, da pričakuje predloge, ki naj bi jih Komisija čim prej predložila na podlagi študije o izvedljivosti, v skladu s katerimi bi bilo obvezno v SIS II vnesti vse prepovedi vstopa in odločbe o vrnitvi, da bi se zlasti omogočila njihovo vzajemno priznavanje in izvrševanje. Tudi Evropski parlament je v resoluciji o preprečevanju radikalizacije in novačenja evropskih državljanov s strani terorističnih organizacij menil, da je SIS II ključni instrument za izmenjavo informacij o radikalizaciji teroristov in preprečevanje zapustitve ter pričakovanje vrnitve⁴⁹.

Komisija zato meni, da so zaradi aktualnih varnostnih vprašanj in vprašanj, povezanih z migracijo, ter posledične večje in pogostejše uporabe SIS II s pomembnimi rezultati temeljna načela SIS II še vedno veljavna. Kot je bilo poudarjeno v oddelku 4.3.1, mora SIS ostati prožen sistem, ki se lahko hitro odzove na nova operativna vprašanja.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Oddelek 16.4 delovnega dokumenta služb Komisije.

⁴⁶ Skupna izjava v Rigi po neuradnem srečanju ministrov za pravosodje in notranje zadeve v Rigi 29. in 30. januarja.

⁴⁷ Sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Sklepi Sveta o razpisih ukrepov v SIS II za zavrnitev vstopa in bivanja v skladu s členom 24 uredbe o SIS II na podlagi odločbe o vrnitvi (ST11648/15).

⁴⁹ Resolucija z dne 25. novembra 2015 (2015/2063 (P8_TA(2015)0410)).

4.6 ALI SO BILI CILJI SIS UČINKOVITO DOSEŽENI? – STROŠKI ODPRAVE SCHENGENSKE UREDITVE⁵⁰

Ne glede na več ugotovitev, s katerimi bi se lahko izboljšala učinkovitost pri tehničnih operacijah in delovnih praksah, je SIS II predvsem operativni sistem, zato se pričakuje, da se bodo z oceno pridobile ugotovitve o učinkovitosti, ustreznosti, dodani vrednosti EU in usklajenosti z drugimi pobudami EU. Vendar je treba v teh okoliščinah proučiti tudi uspešnost na strateški ravni. Ker je ključni izravnalni ukrep za odpravo notranjih meja na schengenskem območju, je treba obravnavati vprašanje: „Ali bi lahko nadaljevali brez SIS?“

Izračunati je treba stroške razvoja in delovanja SIS II za Evropsko unijo in države članice, pri čemer je treba upoštevati tehnično arhitekturo sistema, zlasti dejstvo, da je sestavljen iz treh glavnih delov, in sicer centralnega sistema, nacionalnih sistemov in komunikacijske infrastrukture.

Skupni znesek iz proračuna EU za vzpostavitev centralnega SIS II je v obdobju 2002–2013 znašal 152 961 319 EUR, čeprav je bil sprva dodeljen višji znesek v višini več kot 175 352 417 EUR.

Poleg tega so letni stroški za vzdrževanje centralnega SIS II leta 2014 znašali 7 794 732,35 EUR, leta 2015 pa 5 631 826,58 EUR.

Ker so države članice odgovorne za vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje svojih nacionalnih sistemov, morajo kriti tudi enkratne stroške razvoja svojih N.SIS II⁵¹ in letne stroške vzdrževanja. V skladu s stroškovnim modelom, razvitim v študiji o morebitnih izboljšavah arhitekture SIS II, so povprečni skupni stroški odgovornosti za izvajanje nacionalne druge generacije SIS II, vključno z enkratnimi in stalnimi stroški v reprezentativnem vzorcu desetih držav članic, vključenih v študijo, znašali 16,628 milijona EUR na državo članico⁵².

Vendar je treba pri analizi stroškov upoštevati, da je SIS II glavni izravnalni ukrep za odpravo nadzora na notranjih mejah na schengenskem območju. Brez SIS II bi bilo zelo težko vzpostaviti območje brez notranjih meja. Komisija je v sporočilu z naslovom *Vrnitev k schengenski ureditvi – časovni načrt*⁵³ navedla, da bi ponovna uvedba trajnega nadzora na notranjih mejah znotraj EU ovirala prosto gibanje oseb in povzročila velike ekonomske stroške.

Komisija ocenjuje, da:

- bi ponovna uvedba nadzora meja na schengenskem območju povzročila takojšnje neposredne stroške v višini 5–18 milijard EUR letno;
- države članice, kot so Poljska, Nizozemska ali Nemčija, bi imele pri cestnem prevozu blaga, s katerim se trguje, za več kot 500 milijonov EUR dodatnih stroškov, v drugih državah, na primer v Španiji in na Češkem, pa bi morala podjetja plačati več kot 200 milijonov EUR dodatnih stroškov;
- nadzor meje bi dnevne delovne migrante (1,7 milijona delavcev v EU) in druge potnike stal od 1,3 do 5,2 milijarde EUR v smislu izgubljenega časa;

⁵⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu: Vrnitev k schengenski ureditvi – časovni načrt. Bruselj, 4. 3. 2016, COM(2016) 120 final.

⁵¹ N.SIS II je tehnični in pravni izraz za tehnično izvajanje nacionalnih SIS.

⁵² Študija, ki jo je izvedla Evropska komisija z naslovom „ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture“ (Ocena učinka IKT morebitnih izboljšav arhitekture SIS II).

⁵³ COM(2016) 120 final.

- izgubljenih bi bilo vsaj 13 milijonov turističnih nočitev, kar bi za sektor turizma pomenilo skupno izgubo v višini 1,2 milijarde EUR;
- ker bi bilo treba povečati število osebja za nadzor meja, bi imele vlade med 0,6 in 5,8 milijarde EUR upravnih stroškov.

Srednjeročno bi bili lahko posredni stroški še veliko višji in učinek na trgovino, naložbe in mobilnost znotraj EU bi bil večji kot kadar koli.

Zato stroški, nastali zaradi razvoja in vzdrževanja SIS II, s čimer bi se zagotovilo dobro delujoče območje brez nadzora na notranjih mejah, zelo odtehtajo stroške, ki bi nastali, če SIS II ne bi bil vzpostavljen in če bi se ponovno uvedel nadzor meja.

5. SKLEP IN NASLEDNJI KORAKI

SIS II deluje v okolju najresnejših groženj za varnost, čezmejnega kriminala in nedovoljene migracije, ki so med največjimi globalnimi izzivi. Celovita ocena je potrdila izjemen operativni in tehnični uspeh sistema. Jasno je, da noben operativni sistem ali njegova pravna podlaga ne bosta popolna, in v duhu stalnega izboljševanja je Komisija na podlagi ugotovitev in podpore držav članic in eu-LISA opredelila priložnosti za nadaljnje povečanje učinkovitosti, uspešnosti, ustreznosti, usklajenosti in dodane vrednosti za EU SIS II na centralni ravni in v nekaterih državah članicah, v katerih bi se lahko izboljšalo tehnično in operativno izvajanje. Med njimi so nadaljnji razvoj pravnega okvira, ki bo bolje odražal operativne izzive na področju varnosti, večja uskladitev pravil pri uporabi sistema, s katerimi se bo obravnavala nedovoljena migracija, in boljše spremljanje skladnosti z obveznostjo varstva podatkov v okviru statističnega poročanja.

S SIS II so se dosegli učinkoviti operativni rezultati, ki se lahko dosežejo le z evropskim sodelovanjem na strateški in operativni ravni. Komisija uporablja vsa orodja, ki jih omogočajo pogodbi in ustrezni pravni instrumenti, in dvotirni pristop v odnosu do držav članic, saj zelo podpira njihovo zmogljivost za optimizacijo uporabe SIS II. Zaradi pripravljenosti in praktičnega sodelovanja vseh deležnikov se je povečala in bolj uskladila uporaba sistema. V primeru resnih pomanjkljivosti pri izvajanju SIS II Komisija spremlja tudi kršitve prava EU prek postopka EU Pilot z dodatno možnostjo ugotavljanja kršitev.

Komisija z državami članicami sodeluje pri pravilni uporabi SIS tudi na druge načine:

- schengenski ocenjevalni mehanizem je velika priložnost za preverjanje delovanja in dejanske uporabe sistema na kraju samem, kar poleg tega pomaga izboljšati stanje v državah članicah, ki se ocenjujejo; ponovni obisk za oceno na kraju samem je orodje, ki je na voljo v primeru resnih pomanjkljivosti, odkritih v državi članici, ki se ocenjuje;
- redni sestanki odbora SISVIS (sedemkrat na leto). Delegacije vključujejo enega tehničnega in enega operativnega strokovnjaka iz vsake države članice. Odbor pomaga Komisiji izvajati pravne instrumente SIS in je najboljša možnost za obravnavo vseh zadev, ki vzbujajo skrb. Sestanki zagotavljajo preglednost in ustvarjajo pritisk na države članice, da odpravijo pomanjkljivosti;
- dejavno sodelovanje Komisije pri vsakem usposabljanju in konferenci, organizirani o SIS II (najmanj petkrat na leto);

- sprejetje priporočila Komisije o katalogu priporočil in dobrih praks za uporabo SIS II⁵⁴ 16. decembra 2015, ki prispeva k uskladitvi postopkov in ki ga vsi deležniki uporabljajo kot glavni referenčni dokument.

Poleg tega namerava Komisija uveljaviti svojo pravico do pobude v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije in do konca decembra 2016 predstaviti predlog za spremembo pravne podlage SIS, da bi obravnavala vprašanja, ki so bila izpostavljena v oceni, pri katerih je treba spremeniti zakonodajo. Upoštevala bo tudi rezultate posvetovanj strokovne skupine na visoki ravni, vzpostavljene s sporočilom Komisije z naslovom *Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost*⁵⁵, na podlagi katerih se bo junija 2017 morda pripravil drugi predlog.

⁵⁴ Priporočilo Komisije o katalogu priporočil in dobrih praks za pravilno uporabo druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) ter izmenjavo dopolnilnih podatkov med pristojnimi organi držav članic, ki izvajajo in uporabljajo SIS II (C(2015) 9169/1).

⁵⁵ COM(2016) 205 final.