



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.12.2016
COM(2016) 880 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om utvärderingen av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) i
enlighet med artiklarna 24.5, 43.3 och 50.5 i förordning (EG) nr 1987/2006 och
artiklarna 59.3 och 66.5 i beslut 2007/533/RIF**

{SWD(2016) 450 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om utvärderingen av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) i enlighet med artiklarna 24.5, 43.3 och 50.5 i förordning (EG) nr 1987/2006 och artiklarna 59.3 och 66.5 i beslut 2007/533/RIF

1. INLEDNING

1.1 SCHENGENS INFORMATIONSSYSTEM OCH DESS ROLL INOM UNDERLÄTTANDE AV UTBYTET AV UPPGIFTER MELLAN MEDLEMSSTATERNA

Schengens informationssystem (SIS) är ett centraliserat, omfattande informationssystem som stöder kontroller av personer och föremål (såsom resehandlingar och fordon) vid de yttre Schengengränserna och stärker brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete inom 29 länder i Europa.

SIS inrättades 1995, i de sex medlemsstater som undertecknade Schengenavtalet, som den huvudsakliga kompensatoriska åtgärden efter avskaffandet av inre gränskontroller, i enlighet med konventionen om tillämpning av Schengenavtalet¹. I avsaknad av sådana kontroller behövde medlemsstaterna behandla frågorna om gränsöverskridande brottslighet och irreguljär migration. För att kunna upprätthålla en hög säkerhetsnivå behövde medlemsstaterna frångå det traditionella konceptet med bilaterala avtal och bilateral rättslig hjälp och skapa en skräddarsydd lösning för att lokalisera följande:

- Tredjelandsmedborgare som inte får resa in i Schengenområdet.
- Personer som ska gripas för att utlämnas eller överlämnas.
- Försvunna personer, i synnerhet barn.
- Personer och vissa föremål för diskreta och särskilda kontroller (resande grova brottslingar och hot mot nationell säkerhet).
- Personer som ska delta i ett straffrättsligt förfarande.
- Vissa kategorier av försvunna eller stulna föremål som ska beslagtas eller användas som bevismaterial.

Som en följd av detta inrättades SIS, för lagring av registreringar av efterlysta personer eller föremål. Det är direkt tillgängligt för de relevanta behöriga myndigheterna (se punkt 1.3) i medlemsstaterna, för genomförande av kontroller och skapande av registreringar. Det inbegriper instruktioner om de specifika åtgärder som ska vidtas när personen eller föremålet påträffas, t.ex. att gripa en person, skydda en sårbar försvunnen person eller beslagta ett föremål, såsom ett ogiltigt pass eller en stulen bil. SIS har utvecklats på olika sätt under åren. De viktigaste nyheterna är SIS 1+ och SISone4all, som gjort det möjligt för nya Schengenländer att ansluta sig till systemet och förbättrat den tekniska prestandan.

¹ Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, den 19 juni 1990.

1.2 ANDRA GENERATIONEN AV SIS

Andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) togs i bruk den 9 april 2013.² Driften och användningen av SIS fastställs i två huvudsakliga rättsliga instrument: Förordning (EG) nr 1987/2006³ avser användningen av SIS vid kontroller av tredjelandsmedborgare som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i Schengenområdet och rådets beslut 2007/533/RIF⁴ avser användningen av SIS för polissamarbete och straffrättsligt samarbete i straffrättsliga frågor.

Utöver de ursprungliga funktionerna tillhandahålls genom SIS II nu nya funktioner och kategorier av föremål:

- Nya kategorier av registreringar av föremål: stulna luftfartyg, båtar, båtmotorer, containrar, industriutrustning, värdepapper och betalningsmedel.
- Möjligheten att genomföra sökningar i centralsystemet, i motsats till det tidigare tillvägagångssättet att alla sökningar gjordes i en nationell kopia av uppgifterna.
- Möjligheten att länka samman registreringar av personer och föremål (t.ex. registreringar av en efterlyst person och den stulna bil som han använder).
- Biometriska uppgifter (fingeravtryck och fotografier) för att fastställa identiteten hos en person.
- En kopia av den europeiska arresteringsordern direkt bifogad till registreringar för personer som är efterlysta för gripande för överlämnande eller utlämning.
- Information om missbruk av identitet som hindrar felidentifiering av den oskyldiga parten i identitetsbedrägeri.

Sedan maj 2013 har eu-LISA⁵ ansvarat för den operativa förvaltningen av det centrala SIS II, medan medlemsstaterna ansvarar för den operativa förvaltningen av sina nationella system.

1.3 ÅTKOMST TILL REGISTRERINGAR I SIS II

Åtkomsten till registreringar i SIS II är begränsad till de myndigheter som ansvarar för gränskontroll och andra polis- och tullkontroller som genomförs vid Schengenområdets yttre gränser eller inom den relevanta medlemsstaten. Nationella rättsliga myndigheter och deras samordningsmyndigheter har också åtkomst till dessa uppgifter.

Myndigheter som ansvarar för utfärdande av viseringar och granskning av viseringsansökningar samt de som ansvarar för utfärdande av uppehållstillstånd och tillämpning av lagstiftning gällande tredjelandsmedborgare med avseende på EU:s regelverk för fri rörlighet för personer har åtkomst till registreringar i SIS II om nekad inresa eller vistelse och blankodokument eller utfärdade identitetshandlingar. En ytterligare åtkomst för

² Rådet fattade 2001 beslut om andra generationen av Schengens informationssystem. Det togs i drift först den 9 april 2013 av anledningar som anges i revisionsrättens rapport av den 19 maj 2014 – Lärdomar som dragits av Europeiska kommissionens utveckling av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4).

⁴ Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

⁵ Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA).

administrativa ändamål till SIS II beviljas myndigheter med ansvar för fordonregistrering⁶, som endast har åtkomst till registreringar om stulna fordon, registreringsskyltar och registreringshandlingar för fordon.

Medlemsstaterna ska motivera en myndighets åtkomst till uppgifterna i SIS. De tillhandahåller årligen eu-LISA en förteckning över dessa myndigheter och de kategorier av registreringar som de har åtkomst till för offentliggörande enligt vad som krävs enligt de rättsliga instrumenten. Uppskattningsvis finns det för närvarande ungefär två miljoner slutanvändare i medlemsstaterna som använder SIS II.

Europol och Eurojust har åtkomst till vissa kategorier av registreringar i SIS II som speglar deras ansvarsområden.

1.4 TERRITORIellt Tillämpningsområde för SIS II

Även om SIS II för närvarande är i drift i 29 Schengenländer varierar dess territoriella tillämpningsområde, eftersom inte alla medlemsstater som deltar i SIS fullt ut tillämpar Schengenregelverket (samlingen av Schengenlagstiftning). 26 medlemsstater tillämpar Schengenregelverket fullt ut och använder SIS II för alla ändamål som fastställs i förordningen och beslutet, varav

- 22 EU-medlemsstater: Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige och
- fyra Schengenassocierade länder utanför EU: Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Bulgarien och Rumänien tillämpar för närvarande inte Schengenregelverket fullt ut men de använder SIS II för samarbete inom brottsbekämpning. De kommer att använda SIS för kontroll av yttre gränser så snart beslutet om att häva kontrollerna vid de inre gränserna har trätt i kraft.

Cypern och Kroatien tillämpar ännu inte Schengenregelverket fullt ut och det har ännu inte verifierats att de nödvändiga villkoren för tillämpning av alla delar av regelverket har uppfyllts. De genomför för närvarande förberedande åtgärder för integration i SIS.

På grund av dess begränsade deltagande i Schengenregelverket använder *Förenade kungariket* SIS II endast inom ramen för samarbete inom brottsbekämpning. *Irland* håller på att förbereda sin integration i SIS II för samarbete inom brottsbekämpning.

1.5 HUR MEDLEMSSTATERNA ANVÄNDER SIS II

I syfte att söka efter uppgifter kan medlemsstaterna, beroende på sitt tekniska genomförande av SIS II på nationell nivå, genomföra sökningar i antingen det centrala SIS, i sin nationella kopia, eller i båda. SIS II är vanligen tillgängligt för dess slutanvändare via deras nationella system. Myndigheter för brottsbekämpning eller gränskontroll inom en medlemsstat kommer till exempel att söka efter en efterlyst person eller ett föremål i de relevanta nationella databaserna och parallellt även i SIS II. I de flesta medlemsstater sker detta genom ett enda

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 av den 20 december 2006 om tillträde till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) för de enheter i medlemsstaterna som ansvarar för att utfärda registreringsbevis för fordon (EUT L 381, 28.12.2006, s. 1).

sökgränssnitt. Denna integration i slutanvändares dagliga arbetsliv leder till en mycket omfattande användning av SIS II⁷. Detta har lett till en avsevärd operativ framgång i de medlemsstater som är kopplade till SIS II⁸, allt enligt den enkla principen att göra information tillgänglig över nationella gränser.

De uppgifter om personer som är lagrade i SIS II består av vad som krävs för att lokalisera en person och bekräfta dennes identitet (vilket nu inbegriper ett foto och fingeravtryck när detta finns tillgängligt) såväl som andra relevanta uppgifter om registreringen (inbegripet vilken åtgärd som ska vidtas). Så snart det blir tekniskt möjligt kan fingeravtryck också komma att användas för att *fastställa* identiteten hos en person på grundval av biometriska kännetecken (i första hand fingeravtryck) istället för det nuvarande tillvägagångssättet att endast *bekräfta* en identitet. Ett projekt för att införa ett automatiskt fingeravtrycksidentifieringssystem (Afis) i det centrala SIS II pågår för att möjliggöra detta.

2. SYFTET MED UTVÄRDERINGEN

I enlighet med förordning (EG) nr 1987/2006⁹ och rådets beslut 2007/533/RIF¹⁰ har kommissionen, tre år efter det att SIS II togs i drift den 9 april 2013, utarbetat en bred övergripande utvärdering i linje med följande mål för varje ämnesområde:

2.1 ARTIKEL 50.5 I FÖRORDNING (EG) NR 1987/2006 OCH ARTIKEL 66.5 I RÅDETS BESLUT 2007/533/RIF

Utvärderingen rör det centrala SIS II, det bilaterala och multilaterala utbytet av tilläggsinformation mellan medlemsstater, en granskning av uppnådda resultat i relation till målen, en bedömning av huruvida de förutsättningar som ligger till grund för systemet fortfarande är giltiga, utvärdering av genomförandet av detta beslut/denna förordning när det gäller det centrala SIS II, säkerheten för det centrala SIS II och slutsatser beträffande den framtida verksamheten.

2.2 ARTIKEL 24.5 I FÖRORDNING (EG) NR 1987/2006 (REGISTRERINGAR OM NEKAD INRESA ELLER VISTELSE)

Utvärderingen rör granskningen av genomförandet av denna artikel: att lägga fram de förslag som krävs för att ändra bestämmelserna i denna artikel i syfte att uppnå en högre grad av harmonisering av kriterierna för införande av registreringar.

2.3 ARTIKEL 43 I FÖRORDNING (EG) NR 1987/2006 OCH ARTIKEL 59 I RÅDETS BESLUT 2007/533/RIF (RÄTTSLIG PRÖVNING)

Utvärderingen rör jämförelsen och granskningen av bestämmelserna i varje medlemsstat om a) en persons möjlighet att kunna få sin sak prövad i domstol eller av den enligt nationell lag i varje medlemsstat behöriga myndigheten, för att få tillgång till, rätta, radera eller erhålla information eller få gottgörelse i samband med en registrering som berör honom, och b) det ömsesidiga verkställandet av avgöranden i andra medlemsstater.

⁷ Punkt 7.2 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁸ Punkt 7.3 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).

¹⁰ Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).

3. UTVÄRDERINGSFÖRFARANDET

GD Migration och inrikes frågor genomförde utvärderingen internt med hjälp av statistiska rapporter, studier, frågeformulär, intervjuer såväl som inom ramen för särskilda möten och seminarier.

Utöver den statistik som behövs för offentlig rapportering samlar eu-LISA in statistik om användningen av SIS II och själva systemets prestanda. Medlemsstater samlar in statistik om utbytet av tilläggsinformation och träffar för registreringar. SIS II utformades rättsligt och tekniskt från början att tillhandahålla statistik om dess användning och effektivitet.

Vad gäller de tekniska och operativa aspekterna av SIS II införlivades den rapport som beskrivs i artikel 66.4 i beslutet om SIS II och tillhandahölls av eu-LISA i den övergripande utvärderingen¹¹. I denna rapport beskrivs hur det centrala SIS II och nätverket, inklusive dess säkerhet, har fungerat tekniskt, från ikraftträdandet den 9 april 2013 fram till den 31 december 2014. Vad gäller framtiden, för att fastställa lösningar för en rad tekniska frågor som tagits upp av medlemsstaterna, tog kommissionen initiativ till en undersökning¹² om möjliga förbättringar av SIS II:s arkitektur i syfte att göra kostnadsbesparingar, förbättra driftskontinuitet, hantera den ökade användningen av systemet och de olika typer av transaktioner som kommer att behövas, i synnerhet när det gäller fingeravtryck.

Säkerheten för det centrala SIS II bedömdes genom att ta med eu-LISA:s rapport om det centrala SIS II och relevanta avsnitt från Europeiska datatillsynsmannens granskning av det centrala SIS 2014¹³.

Utvärderingen fortsatte med öppna frågor om de tekniska och operativa aspekterna av SIS II. Frågorna täckte operativa och rättsliga frågor men svaren bedömdes och presenterades även i förhållande till fem centrala utvärderingskriterier: effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet, relevans och mervärde för EU.

För att samla in uppgifter till stöd för utvärderingen av användningen av registreringar för nekad inresa eller vistelse och samrådsförfaranden ställdes en serie frågor till medlemsstaterna via det europeiska migrationsnätverket med kommissionen som ordförande.

Avsnitten om det bilaterala och multilaterala utbytet av information, undersökningen av resultat och slutsatser som kan dras beträffande den framtida verksamheten samt bedömningen av huruvida de förutsättningar som ligger till grund för systemet fortfarande är giltiga slutfördes genom statistisk analys, frågeformulär till nyckelintressenter och diskussioner vid personliga möten med nationella polismyndigheter.

Avsnittet om rättslig prövning innehåller de centrala punkterna i den rapport som tillhandahölls av samarbetsgruppen för tillsyn av SIS II och den information som erhöles med hjälp av ett riktat frågeformulär. Detaljerade frågor om specifika områden vidarebefordrades till de nationella kontaktpunkterna.

¹¹ eu-LISA:s tekniska rapport om det centrala SIS II-systemets funktion

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

¹² Europeiska kommissionens SLUTRAPPORT – IKT-konsekvensbedömning av möjliga förbättringar av SIS II-arkitekturen 2016.

¹³ Rapport om inspektion enligt artikel 47.2 i förordning (EG) nr 45/2001 avseende Schengens informationssystem (SIS II) som hanteras av Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA), målreferens: 2014-0953.

De omfattande uppgifterna från utvärderingen sammanfattades i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar. I denna rapport ges genomgående referenser till den mer utförliga information som finns i arbetsdokumentet.

4. UTVÄRDERINGENS RESULTAT

4.1 PRESENTATION AV DE CENTRALA RESULTATEN

SIS II är ett operativt system som inte kan förbli statiskt och som har påvisat uppenbara framgångar mot bakgrund av framväxande och komplexa frågor. I enlighet därmed undersöktes inom ramen för utvärderingen inte endast befintliga prestanda utan en framåtblick gjordes också, med förslag för en betydande utveckling när det gäller teknik, hantering av arbetsbörda, skydd av enskildas rättigheter och uppnående av bättre operativa resultat.

Trots den väsentliga framgång och det mervärde för EU som åstadkommits genom användningen av SIS II och dess aktuella relevans för de allvarliga utmaningar inom säkerhet och migration som Europa står inför har kommissionen identifierat vissa punkter som bör åtgärdas. De många punkterna sträcker sig från tekniska detaljer till möjliga förändringar av rättsliga instrument. Därför kommer detta dokument att ge en bred översikt.

4.2 HAR SIS II:S MÅL OM ATT GE MERVÄRDE FÖR EU UPPNÅTTS?

4.2.1 Resultat vad gäller användningen av SIS II

I detta avsnitt ges en översikt av de resultat som har uppnåtts genom medlemsstaternas användning av SIS II och efterföljande samarbete med Sirenekontoren sedan dess idrifttagande. Blotta volymen av positiva resultat skulle helt enkelt inte ha kunnat åstadkommas genom bilateralt samarbete. Endast under 2015 kontrollerade de behöriga myndigheterna personer och föremål mot uppgifter som fanns i SIS II vid nästan 2,9 miljarder tillfällen. För närvarande innehåller systemet 69 miljoner registreringar. I syfte att skapa, uppdatera eller radera registreringar av personer eller föremål eller för att förlänga giltighetstiden för en registrering genomfördes 2015 ytterligare 20,7 miljoner transaktioner.

Med en ”träff” i SIS II menas att personen eller föremålet har hittats i en annan medlemsstat och att vidare åtgärder, som specificeras i registreringen, begärs. Från idrifttagandet av SIS II den 9 april 2013 fram till slutet av 2015 hade **över 371 000 träffar** uppnåtts (ett genomsnitt på över 370 träffar per dag).

Detta motsvarar följande:

- Över 25 000 personer har gripits för att ställas inför rätta i en annan medlemsstat.
- Över 79 000 personer har nekats inresa eller vistelse i Schengenområdet (efter att redan ha varit föremål för ett beslut om nekad inresa eller vistelse).
- Över 12 000 försvunna personer har hittats som korsat en gräns till en annan medlemsstat.
- Över 83 000 personer har spårats för att delta i ett straffrättsligt förfarande. När registreringen har skapats av polisen på de rättsliga myndigheternas vägnar, föreligger vid en träff för närvarande ett problem med att registreringen inte raderas så snart som detta borde ske.
- Över 72 000 resande grova brottslingar och andra personer som utgör säkerhetshot har påträffats.

- Över 97 000 fall har lösts gällande stulna motorfordon, missbruk av identitet eller resehandlingar, stulna skjutvapen, stulna registreringsskyltar och annan försvunnen eller stulen egendom. Låga nivåer av framgång observerades dock i kategorierna sedlar, värdepapper och betalningsmedel, trots ett stort antal träffar.

Vidare uppvisas i alla de kategorier av registreringar som beskrivs ovan en stadig ökning av träffar. Enbart under 2014–15 åstadkom slutanvändarna av SIS följande:

- 27 % ökning av gripanden för utlämning eller överlämnande.
- 18 % ökning av påträffande av personer för nekande av inresa eller vistelse i Schengenområdet.
- 44 % ökning av återfinnande av försvunna personer.
- 10 % ökning av spårande av personer som ska hjälpa till med ett straffrättsligt förfarande.
- 43 % ökning av påträffande av resande allvarliga brottslingar och personer som utgör en säkerhetsrisk.
- 18 % ökning av lösta fall gällande stulna motorfordon, missbruk av identitet eller resehandlingar, stulna skjutvapen, stulna registreringsskyltar och annan försvunnen eller stulen egendom¹⁴.

4.2.2 Sirenekontoren

Kommunikation med anknytning till registreringar i SIS II är alla gånger den mest omfattande bland alla former av europeiskt samarbete inom brottsbekämpning. SIS II lagrar tillräckligt med uppgifter för att tjänstemän i främsta ledet ska kunna identifiera en person eller ett föremål när denne får en ”träff” för en registrering. Det föreligger dock ett annat behov för medlemsstater att samråda med varandra om omständigheterna kring specifika fall. Denna kommunikation genomförs av Sirenekontoren¹⁵. Varje land som använder SIS II har ett Sirenekontor, som inrättats som en enskild nationell kontaktpunkt för kommunikation rörande registreringar i SIS II. Sirenekontoren tillhandahåller all nödvändig tilläggsinformation om registreringar och samordnar verksamhet vad gäller registreringar. Detta sker vanligtvis genom användning av strukturerade elektroniska ”formulär”, varvid strikt reglerade förfaranden och ett säkert, särskilt datanät används.

Under 2015 skickades eller mottogs drygt 1,8 miljoner formulär av Sirenekontoren¹⁶. Detta utgjorde en ökning på 27 % jämfört med 2014. Sirenekontoren ansvarar också för uppgifternas kvalitet och samordning av gränsöverskridande insatser.

Sirenekontoren utgör själva hjärtat av driften av SIS och spelar en nyckelroll inom effektivt informationsutbyte. Deras effektivitet förbättras genom pågående utbildningsprogram på nationell och europeisk nivå. Driften av Sirenekontoren tjänar som en modell för andra kommunikationskanaler för brottsbekämpning.

En lämplig personalstyrka och tillräckligt tekniskt stöd är nödvändigt för att Sirenekontoren effektivt ska kunna genomföra det bilaterala och multilaterala utbytet av tilläggsinformation medlemsstaterna emellan, för kommunikation rörande träffar och för att hantera de

¹⁴ Punkt 7 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁵ Sirene står för *Supplementary Information Request at the National Entries* (begäran av tilläggsinformation från nationella register).

¹⁶ Information kan skickas bilateralt eller multilateralt. Eftersom varje ”formulär” hos Sirene utgör en uppgift för både sändaren och mottagaren räknas både skickade och mottagna formulär vid mätning av arbetsbördan.

nödvändiga förfarandena inom den fastställda tidsfristen (normalt tolv timmar, vid diskreta och särskilda kontroller av registreringar som erfordrar omedelbar rapportering måste detta dock göras omedelbart). I utvärderingen observerades en väsentlig ökning av utbytet av formulär, på grund av en ökning av träffar och den omfattande användningen av diskreta och särskilda kontroller av registreringar, i synnerhet i samband med terroristrelaterad aktivitet. Medan antalet utbytta formulär ökade väsentligt 2015 förblev personalnivåerna vid Sirenekontoren oförändrade. Detta tvingade vissa medlemsstater att prioritera sitt arbete och frångå den obligatoriska svarstiden på tolv timmar, vilken har lett till att flera Sirenekontor har nått bristningsgränsen för effektiv drift¹⁷.

4.2.3 Slutsats

Det kan behövas ytterligare utförligt arbete med medlemsstaterna om förfining av användningen av vissa registreringar av föremål där det antingen föreligger en låg användning eller föga framgång, eller där raderingen av registreringen inte sker så snart som detta borde ske, men kommissionens övergripande slutsats är att de förutsättningar som ligger till grund för SIS fortsätter att vara giltiga. Det föreligger mycket starka bevis för uppnåendet av resultat (träffar) gentemot de fastställda målen (registreringar).

SIS II tillför ett väsentligt mervärde för EU, eftersom gränsöverskridande samarbete inom brottsbekämpning med så stora volymer inte skulle kunna ske utan denna databas. Inget annat samarbetssystem för brottsbekämpning genererar så många positiva resultat eller kan hantera ett lika stort informationsflöde i realtid, vilket har lett till att träffarna har ökat, år efter år, i alla kategorier av registreringar.

4.3 HAR SIS II UPPNÅTT SINA MÅL PÅ ETT EFFEKTIVT SÄTT OCH KAN DET TA ITU MED NYA UTMANINGAR?

Den princip som ligger till grund för SIS II är att information görs tillgänglig för slutanvändare, med tydliga instruktioner om vad som ska göras och vart man kan vända sig för support dygnet runt (Sirenekontoren). Kommissionen anser att konceptet är mycket effektivt.

I syfte att upprätthålla denna nivå av effektivitet har kommissionen noterat både strategiska och detaljerade resultat som behöver uppmärksammas samt förbättringar inom teknik, organisation och drift. För denna rapport syften och för att ge en koncis översikt har dessa resultat sammanfattats enligt allmänna teman.

4.3.1 SIS II måste förbli ett flexibelt system, som snabbt kan ta itu med nya operativa fenomen

I de rättsliga instrumenten för SIS II fastställs ramvillkoren för SIS II och principerna för dess drift. De detaljerade förfarandena fastställs dock i tillämpningsföreskrifterna¹⁸. Detta ger ett flexibelt ramverk som redan har möjliggjort effektiva rättsliga och tekniska ingripanden för att förbättra informationsutbytet, i synnerhet vad gäller resande misstänkta terrorister och sexualförbrytare. Komplikationer uppstår dock inom ramen för förfarandet för

¹⁷ Punkterna 12.2 och 17.4 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁸ Såsom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1209 av den 12 juli 2016 om ändring av bilagan till genomförandebeslut 2013/115/EU om antagande av Sirenehandboken och övriga genomförandeåtgärder avseende andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) [delgivet med nr C(2016) 4283] (EUT L 201, 28.7.2016, s. 35) och i teknisk dokumentation (detaljerade tekniska specifikationer och dokumentet om gränssnittskontroll).

förändringshantering, eftersom tekniska förändringar ofta även måste integreras i de nationella systemen för brottsbekämpning eller invandring.

Sammanfattningsvis är det tydligt, även om det mycket snabba genomförandet av förändringar med anknytning till terrorism var en väsentlig framgång, att tekniska, finansiella och kontraktsrelaterade resurser måste göras tillgängliga för framtida förändringar, på central och nationell nivå, för att processen ska kunna hanteras på ett snabbare och mer effektivt sätt¹⁹.

4.3.2 Driftskontinuiteten måste förbättras ytterligare

SIS II:s tekniska arkitektur ger medlemsstaterna flexibiliteten att ha sin egen nationella kopia eller att använda det centrala SIS II²⁰ för sökningar. Fem medlemsstater, som inte har nationella kopior, står inför en allvarlig risk om nätanslutningen fallerar eller om det centrala SIS II blir otillgängligt. De har inget reservalternativ och därmed skulle åtkomsten till registreringar i SIS II bli helt avbruten. Medlemsstater med en nationell kopia bör också säkerställa tillbörliga lösningar för driftskontinuitet, antingen genom att ha ett reservsystem eller genom att låta sina användare söka direkt i det centrala SIS II.

Sammanfattningsvis måste driftskontinuiteten säkerställas på central nivå och driftstopp för det centrala SIS II bör undvikas. Tekniska lösningar kommer att undersökas för att minska omställningstiden mellan det centrala SIS II och dess reservwebbplats eftersom nuvarande tekniska lösningar och förfaranden inte anses uppfylla de förväntade standarderna för systemtillgänglighet²¹.

4.3.3 Sökning görs inte alltid automatiskt i SIS II vid sökning i det nationella systemet utan en ytterligare transaktion krävs av slutanvändaren

Även om SIS II utnyttjades av de behöriga myndigheterna 2,9 miljarder gånger under 2015, dvs. en miljard fler gånger än under 2014, är användningen ojämn. Årsstatistik visar att vissa medlemsstater och medlemsstaters myndigheter inte söker i SIS II systematiskt när de söker i sina nationella polis- eller invandringsdatabaser. Detta betyder att de måste söka i SIS separat genom ytterligare en transaktion, vilket ofta inte sker.

Sammanfattningsvis måste medlemsstaterna, med beaktande av att brottsligheten har fått en allt större europeisk dimension, säkerställa att de varje gång de kontrollerar sina nationella databaser även inbegriper en parallell kontroll i SIS II²². Kommissionen kommer att säkerställa att utvärderingsmekanismen för Schengensamarbetet fokuseras på denna fråga.

4.3.4 Kontroll i SIS II vid de yttre gränserna

I kodexen om Schengengränserna²³ införs en skyldighet att kontrollera, i synnerhet genom att använda SIS II, att tredjelandsmedborgare som reser in i Schengenområdet ”*inte äventyrar allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna*”²⁴. I vissa medlemsstater kontrollerar inte gränskontrolltjänstemän resehandlingarna för alla tredjelandsmedborgare mot databaserna vid flygplatser. I vissa

¹⁹ Punkt 6.2.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²⁰ CS-SIS är den tekniska stödfunktion som innehåller den centrala SIS II-databasen.

²¹ Punkt 6.2.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²² Punkt 6.2 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

²⁴ Artikel 8.3 a vi i förordning (EU) 2016/399.

medlemsstater observerades det att gränskontrolltjänstemän inte kontrollerade alla tredjelandsmedborgare systematiskt utan använde sig av riskbedömningar. Endast kontrollerna mot SIS II av EU-medborgare som reser in i EU bör baseras på en riskbedömning²⁵.²⁶²⁷. I andra fall kan tekniska fel i de metoder som används av gränskontrolltjänstemän leda till icke tillfredsställande kontroller i SIS II.

Sammanfattningsvis måste medlemsstaterna i tillräcklig grad kontrollera SIS II vid de yttre gränserna, på lagstadgat sätt. Kommissionen kommer att säkerställa att utvärderingsmekanismen för Schengensamarbetet fokuseras på denna fråga.

4.3.5 Nya kategorier av registreringar eller de nya funktionerna (fingeravtryck, fotografier, europeisk arresteringsorder, länkar, upplysning avseende missbruk av identitet) är inte helt införda och visas inte för slutanvändarna, i strid med SIS II:s rättsliga instrument²⁸

Detta tillkortakommande minskar effektiviteten hos systemet eftersom slutanvändare inte kan fastställa alla omständigheter i fallet och även kan komma att missa väsentlig information. Tjänstemän förlorar tid genom att behöva kontakta Sirenekontoret för den saknade informationen. I många fall har de inte rätt att kvarhålla den person som utgör föremål för registreringen, och kan inte heller identifiera denne på ett tillbörligt sätt. Vissa medlemsstater kan inte lägga till fotografier eller fingeravtryck till sina registreringar²⁹.

Dessutom bör, givet ökningen av användningen av falska identiteter, den planerade funktionen för automatisk fingeravtrycksidentifiering omgående läggas till i SIS II för att kunna förändra den nuvarande situationen där fingeravtryck endast används för att bekräfta en persons identitet, till en situation där en persons identitet kan visas endast genom dennes fingeravtryck³⁰.

Sammanfattningsvis kommer kommissionen att lägga fram ett förslag för att säkerställa att alla relevanta funktioner görs tillgängliga för slutanvändarna.

4.3.6 Kvalitativt dåliga uppgifter utgör ett större problem för användningen av SIS II

När medlemsstater skapar registreringar för de ibland in felaktiga eller ofullständiga uppgifter (till exempel ett ofullständigt namn eller ett namn istället för ett dokumentnummer). Följden av att kvalitativt dåliga uppgifter förs in är att sökningar i systemet inte leder till att personen eller föremålet lokaliseras, eller att personen inte kan identifieras på ett tillbörligt sätt på grundval av sådana uppgifter. Enligt SIS II:s rättsliga instrument är medlemsstaterna ansvariga för uppgifternas kvalitet³¹. Medlemsstaterna är därför skyldiga att inrätta en effektiv mekanism på nationell nivå för kontroller av uppgifters kvalitet. Alla har dock ännu inte gjort detta.

²⁵ Enligt de gällande bestämmelser i kodexen om Schengengränserna (artikel 8.2).

²⁶ Icke desto mindre antog kommissionen den 15 december 2015 ett förslag vad gäller stärkandet av kontrollerna mot relevanta databaser vid de yttre gränserna. Detta förslag sörjer i synnerhet för en systematisk kontroll av personer som åtnjuter fri rörlighet mot SIS II (COM(2015) 670 final).

²⁷ Punkterna 15.1 och 16.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²⁸ Parallell artikel 3 a och c, jämförd med artikel 20.3 i förordning (EG) nr 1987/2006 och rådets beslut 2007/533/RIF.

²⁹ Punkt 16.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁰ Punkterna 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 13.1 och 14.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³¹ Artikel 34.1 i förordning (EG) nr 1987/2006 och artikel 49.1 i rådets beslut 2007/533/RIF.

Kommissionen kommer även att eftersträva en formalisering av eu-LISA:s roll vad gäller att belysa vanliga problem gällande uppgifters kvalitet.

4.3.7 Många medlemsstater har inte infört alla sökkombinationer som tillhandahålls i det centrala SIS II

Många medlemsstater använder sökningar på ”exakta fraser” (inga ungefärliga eller ofullständiga sökningar). Ibland beror detta på nationell dataskyddslagstiftning, enligt vilken medlemsstaterna alltid ska föra in förnamn, efternamn och födelsedatum för att genomföra en sökning på en person. (Detta är fallet i två medlemsstater). Därför kan vissa medlemsstater inte hitta registreringar där förnamnet eller födelsedatumet saknas eller är ofullständigt. Ett liknande problem föreligger för vissa sökningar på föremål. I en medlemsstat kan slutanvändare endast söka efter föremål med exakta parametrar. Detta innebär att de kommer att missa registreringar där det återfunna föremålets identifikationsnummer inte är klaggjort eller där försök har gjorts att avlägsna det³².

Kommissionen kommer även att lägga fram ett förslag för att säkerställa att det centrala SIS II:s hela kapacitet vad gäller sökningsverktyget även finns tillgänglig på den nationella nivån.

4.3.8 I vissa medlemsstater kan slutanvändare inte använda SIS II:s hela kapacitet

Denna situation kan uppkomma när ett eller flera av följande kriterier inte är uppfyllda:

- Tydliga instruktioner för slutanvändare på deras skärmar om den åtgärd som ska vidtas.
- Obligatoriska förfaranden efter en träff, inbegripet rapportering av träffar.
- Tillräcklig utbildning i användningen av systemet³³.

Sammanfattningsvis kommer kommissionen att säkerställa att utvärderingsmekanismen för Schengensamarbetet fokuseras på införande av lämpliga instruktioner och förfaranden samt lämplig utbildning.

4.3.9 Begränsningar av SIS II:s effektivitet vad gäller bekämpning av illegal migration

Registreringar för nekad inresa eller vistelse utfärdas för tredjelandsmedborgare som inte tillåts resa in eller vistas i Schengenområdet efter ett beslut från en behörig nationell domstol eller myndighet. Genom utvärderingen framkom att det föreligger situationer där medlemsstater kan besluta att bevilja en person rätt att resa in eller vistas på sitt territorium trots att det finns en registrering för nekad inresa som utfärdats av en annan medlemsstat, och även när inga rättsliga undantag gäller. Som en följd av detta ger sådana registreringar inte systematiskt en verkan i hela EU. Dessutom rapporterade medlemsstater tillkortakommanden i förfarandet och kvaliteten på informationsutbytet vad gäller dessa registreringar, i synnerhet inom ramen för det härtill knutna samrådsförfarandet³⁴.

Det är tydligt att bristen på harmonisering inom samråd och sena svar orsakar avsevärda problem för den operativa personalen och den berörda personen.

³² Punkt 16 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³³ Punkt 17.3 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁴ Enligt artikel 25.2 i förordning (EG) nr 1987/2006 bör, när en sökning leder till en träff för nekad inresa eller vistelse för en tredjelandsmedborgare som omfattas av rätten till fri rörlighet, den medlemsstat som verkställer registreringen omedelbart samråda med den medlemsstat som har infört registreringen genom sitt Sirenekontor i syfte att besluta om vilken åtgärd som ska vidtas.

Enligt utvärderingen är i denna kategori av registreringar det sammanlagda antalet fall där den begärda åtgärden inte kan vidtas, dvs. ett nekande av inresa eller vistelse, det högsta bland alla kategorier av registreringar i SIS II³⁵. SIS II identifierar och hittar i själva verket registreringsföremålen men de olika och ofta förvirrade tolkningarna av de rättsliga bestämmelserna om inreseförbud och uppehållstillstånd undergräver dess ändamålsenlighet och effektivitet på EU-nivå, vilket leder till inkonsekvenser.

Sammanfattningsvis kommer kommissionen att lägga fram förslag om harmonisering av förfaranden med anknytning till registreringar för nekad inresa eller vistelse.

4.3.10 Reglerna om dataskydd i den rättsliga grunden behöver ses över för att beakta den senaste reformen av EU:s dataskydd³⁶

På genomförandenivån visar utvärderingen att effektiva mekanismer finns inrättade i medlemsstater för att de registrerade ska få åtkomst till, korrigera eller radera sina personuppgifter i SIS II, eller för att erhålla kompensation i samband med felaktiga uppgifter. Det föreligger dock en brist på standardiserad information om rättslig prövning på nationell nivå. Även om förfarandet för att erhålla rättslig prövning kan inbegripa arbete från personuppgiftsansvarigs eller tillsynsmyndigheters sida angår det i synnerhet domstolarna, där det är svårt att erhålla information om antalet begäranden om återkrav.

Andra områden som kan förbättras inbegriper förfaranden och dokumentation med anknytning till datasäkerhet – i linje med rekommendationerna från den revision som utfördes av Europeiska datatillsynsmannen – och datakvalitet, inbegripet åtgärder på nivån för det centrala SIS II och harmonisering av nationell praxis³⁷.

Vidare kommer formuleringarna i de rättsliga instrumenten att ses över så att de speglar det nya rättsliga ramverket för EU:s dataskydd³⁸. Kommissionen kommer att föreslå att det genom ändringarna av det rättsliga instrumentet krävs att ett paket tas fram för standardiserad årsstatistik. Detta kommer att möjliggöra konsekvent rapportering om verksamhet rörande rättslig prövning på nationell nivå, inbegripet den personuppgiftsansvariges, tillsynsmyndigheternas och domstolarnas arbete. Dessutom kommer kommissionen att noga granska eu-LISA:s svar på dess säkerhetsrevision.

4.3.11 Säkerhet för det centrala SIS II tillhandahålls på ett effektivt sätt³⁹

Kommissionen bad eu-LISA att tillhandahålla en detaljerad förteckning över de mest kritiska nätverksincidenter som påverkat SIS II:s tillgänglighet sedan dess idrifttagande. Det påvisades att det inte hade förekommit några incidenter där data på central nivå skulle kunna äventyras.

³⁵ Punkt 7.2 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016.

³⁷ Bilaga 1, nummer 108 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).

³⁹ Punkt 6.3 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Sammanfattningsvis är den allmänna slutsatsen angående säkerheten för det centrala SIS II, med förbehåll för de detaljerade förfarandemässiga resultaten i säkerhetsrevisionen, att denna är mycket effektiv.

4.4 ÖVERENSSTÄMMER SIS II MED ÖVRIGA DELAR AV RELEVANT EU-LAGSTIFTNING?

SIS II kan endast vara effektivt om det samverkar med alla instrument som stöder brottsbekämpning och rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor. Inom detta område har tre huvudsakliga problemområden framkommit:

4.4.1 Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder⁴⁰

När vistelseorten för en person som är efterlyst för utlämning är känd tillåts enligt rambeslutet om en europeisk arresteringsorder direkt översändande av arresteringsordern mellan de relevanta rättsliga myndigheterna. Vissa rättsliga myndigheter insisterar dock på att det ska skapas en registrering i SIS II, med kontroll- och valideringsförfaranden som utförs av alla Sirenekontor. Detta måste ses som onödigt och ineffektivt arbete.

Sirenekontoren är också involverade i förfarandet för överlämnande eller utlämning. Genom hela förfarandet krävs nära samarbete mellan de rättsliga myndigheterna och Sirenekontoret för att anpassa frågans rättsliga aspekter till dess operativa sådana samt genomförandet av den europeiska arresteringsordern. De obligatoriska och frivilliga skälen till varför en europeisk arresteringsorder inte ska erkännas samt flaggningsförfaranden för registreringarna bör också harmoniseras ytterligare⁴¹.

Sammanfattningsvis kommer kommissionen, tillsammans med andra frågor med anknytning till den europeiska arresteringsordern, att ta upp följande med medlemsstaterna:

- Problemet med att skapa registreringar i SIS II när vistelseorten för föremålet i registreringen redan är känd och bekräftad.
- Problemen med anknytning till översändanden, med en strävan om att –tillsammans med rättsliga och brottsbekämpande myndigheter – hitta områden där gemensam praxis kan fastställas och förfaranden harmoniseras.

4.4.2 Återvändandedirektivet⁴²

Genom utvärderingen framkom att det finns kopplingar, men även inkonsekvenser, mellan bestämmelserna om inreseförbud såsom de fastställs i återvändandedirektivet och registreringar för nekad inresa eller vistelse såsom de fastställs i förordning (EG) nr 1987/2006, även vad gäller sista giltighetsdatum för inreseförbud i SIS II. Detta leder inte endast till begränsningar för inreseförbuds önskade verkan i hela EU, utan även till en brist på harmonisering av kriterierna för införande av registreringar. Bättre harmonisering skulle kunna uppnås genom att göra det obligatoriskt att föra in alla inreseförbud i SIS II från och med den tidpunkt när de är verkställbara, men de planerade ändringarna i SIS II skulle kunna bli mer verkningsfulla genom en miniminivå av harmonisering mellan medlemsstater vid

⁴⁰ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 (2002/584/RIF) om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1–20).

⁴¹ Punkt 9.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98–107).

handläggning av fall rörande personer som är föremål för ett beslut om återsändande eller inreseförbud som utfärdats av en annan medlemsstat⁴³.

Sammanfattningsvis kommer kommissionen att lägga fram en rad förslag om utbyte av information och harmonisering av förfaranden.

4.4.3 Kodexen om Schengengränserna

SIS II ger ett väsentligt mervärde om det oftare görs sökningar mot det. Medlemsstaterna bör uppmanas att fullt ut tillämpa bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna, varit skyldigheten att direkt göra sökningar i SIS II som en del av gränskontrollerna av tredjelandsmedborgare föreskrivs. Medlemsstaterna bör systematiskt söka i SIS II, dvs. genomföra en hundra procentig kontroll.

Denna slutsats återspeglas också i punkt 4.3.4.

4.5 HAR SIS II VARIT RELEVANT MED TANKE PÅ SINA MÅL?

SIS II är idag det viktigaste och mest allmänt använda instrumentet för informationsutbyte i Europa, vilket understryks i den europeiska säkerhetsagendan⁴⁴. Endast under 2015 utbytte medlemsstaterna 1,8 miljoner formulär i Sirenekontoren, inbegripet information med anknytning till SIS II⁴⁵, vilket tydligt påvisar den stora volym av informationsutbyte som genomförs på grundval av registreringar i SIS II, och vilket gör SIS II till den mest betydande säkerhetsplattformen i Europa.

Europeiska rådet och rådet (rättsliga och inrikes frågor) har upprepade gånger påpekat SIS II:s stora relevans för utbyte av data om och spårande av misstänkta terrorister och utländska terroriststridande och anfört att alla möjligheter hos SIS i kampen mot terrorism bör utnyttjas.

I juni 2014 uppmanade rådet medlemsstaterna att fullt ut använda SIS II för bekämpning av terrorism. Den 30 januari 2015, efter terroristattacken mot den franska tidningen Charlie Hebdo i Paris, konstaterade också ministrarna i rådet (rättsliga och inrikes frågor) att SIS II:s potential borde utnyttjas bättre⁴⁶. Rådet uppmärksammade, efter terroristattackerna i Paris, i sina slutsatser av den 20 november 2015, vikten av att systematiskt använda SIS II vid genomförande av säkerhetskontroller av tredjelandsmedborgare som illegalt reser in i Schengenområdet och vid genomförande av gränskontroller av EU-medborgare. SIS II:s roll som en källa till underrättelser och utredning av Europol betonades.

Rådet betonade också flera gånger vikten av SIS II som ett instrument för att stärka EU:s återvändandepolitik. Europeiska rådet ansåg⁴⁷ att tillämpningsområdet för SIS II borde utvecklas till att även inbegripa beslut om återsändande⁴⁸. Den 14 september 2015 antog rådet slutsatser om en mer effektiv användning av SIS II för nekande av inresa eller vistelse för irreguljära migranter. Den 8 oktober 2015 anförde rådet att det såg fram emot förslag från kommissionen, baserade på en genomförbarhetsstudie, om att göra det obligatoriskt att införa

⁴³ Punkt 8 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Punkt 16.4 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴⁶ Gemensamt uttalande efter det informella mötet mellan ministrarna i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Riga den 29 och 30 januari.

⁴⁷ Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015 (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Rådets slutsatser om registreringar i SIS II i syfte att neka inresa och vistelse enligt artikel 24 i SIS II-förordningen efter beslut om återvändande (ST11648/15).

alla inreseförbud och beslut om återsändande i SIS II, i synnerhet för att, så snart som möjligt, möjliggöra deras ömsesidiga erkännande och verkställande. Vidare såg Europaparlamentet också SIS II som ett nyckelinstrument vid utbytet av information om terroristradikalisering och förhindrande av avfärd såväl som förutseende av återvändande i sin resolution om att förhindra att EU-medborgare radikaliserar och rekryteras av terroristorganisationer⁴⁹.

Sammanfattningsvis anser kommissionen, mot bakgrund av de aktuella säkerhets- och migrationsfrågorna och den följande ökade och bredare användningen av SIS II med väsentliga resultat, att de förutsättningar som ligger till grund för SIS II fortsätter att vara giltiga. Enligt vad som belyses i punkt 4.3.1 måste SIS för att uppnå detta förbli ett flexibelt system, som snabbt kan ta itu med nya operativa fenomen.

4.6 HAR SIS UPPNÅTT SINA MÅL PÅ ETT EFFEKTIVT SÄTT? – KOSTNADERNA FÖR ATT INTE HA ETT SCHENGENOMRÅDE⁵⁰

Trots flera resultat som skulle förbättra effektiviteten för den tekniska driften och arbetsmetoderna, är SIS II först och främst ett operativt system, och en utvärdering skulle därför främst förväntas leda till resultat inom områdena effektivitet, relevans, mervärde för EU samt samstämmighet med andra EU-initiativ. I en sådan miljö måste dock effektiviteten även undersökas på den strategiska nivån. Eftersom SIS är den centrala kompensatoriska åtgärden för avskaffandet av de inre gränserna i Schengenområdet måste frågan ”*Kan vi fortsätta utan SIS?*” behandlas.

Utvecklings- och driftskostnader som ådragits av Europeiska unionen och medlemsstaterna för SIS II måste beräknas med beaktande av systemets tekniska arkitektur, främst det faktum att det består av tre huvudsakliga delar: det centrala systemet, nationella system och en kommunikationsinfrastruktur.

Det totala belopp som avsatts från EU:s budget för uppbyggnad av det centrala SIS II under perioden 2002 till 2013 uppgick till 152 961 319 euro, även om ett ännu högre belopp på 175 352 417 euro ursprungligen hade anslagits.

Dessutom ådrar sig det centrala SIS II årliga underhållskostnader, som uppgick till 7 794 732,35 euro under 2014 och 5 631 826,58 euro under 2015.

Eftersom medlemsstaterna är ansvariga för inrättande, drift och underhåll av sina nationella system måste de även täcka engångskostnaden för utveckling av sina N.SIS II⁵¹ och årliga underhållskostnader. I enlighet med den kostnadsmodell som utarbetats inom ramen för en undersökning av möjliga förbättringar av SIS II-arkitekturen uppgår den genomsnittliga totala ägarkostnaden för genomföranden av nationella andra generationens SIS II, inbegripet engångskostnader och löpande kostnader i ett representativt urval av tio undersökta medlemsstater, till 16,628 miljoner euro per medlemsstat⁵².

Kostnaderna måste dock analyseras med beaktande av att SIS II utgör den huvudsakliga kompensatoriska åtgärden för avskaffandet av inre gränskontroller inom Schengenområdet.

⁴⁹ Resolution av den 25 november 2015 (2015/2063(P8_TA(2015)0410)).

⁵⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet: Att återvända till Schengen – en färdplan. Bryssel den 4.3.2016 COM(2016) 120 final.

⁵¹ N.SIS II är den tekniska och rättsliga termen för det tekniska genomförandet av nationella SIS.

⁵² Undersökning som genomförts för Europeiska kommissionen: IKT-konsekvensbedömning av möjliga förbättringar av SIS II-arkitekturen.

Utan SIS II skulle ett område utan inre gränser knappast vara möjligt. Kommissionen angav i sitt meddelande *Att återvända till Schengen – en färdplan*⁵³ att ett återinförande av inre gränskontroller på permanent basis inom EU inte endast skulle hämma den fria rörligheten för personer, utan också påföra väsentliga ekonomiska kostnader.

Kommissionen har gjort följande uppskattningar:

- Fullständigt återinförande av gränskontroller inom Schengenområdet skulle medföra omedelbara direkta kostnader på mellan fem och arton miljarder euro årligen.
- Medlemsstater såsom Tyskland, Nederländerna eller Polen skulle drabbas av ytterligare kostnader på över 500 miljoner euro för vägtransport av handelsvaror, medan det för andra länder, såsom Tjeckien och Spanien, skulle innebära att deras företag skulle behöva betala över 200 miljoner euro i ytterligare kostnader.
- Gränskontroller skulle kosta mellan 1,3 och 5,2 miljarder euro i form av tidsförluster för gränsöverskridande arbetstagare (1,7 miljoner arbetstagare i EU) och andra pendlare.
- Minst 13 miljoner turistnätter skulle gå förlorade, med en total inverkan på turistsektorn på 1,2 miljarder euro.
- Den offentliga sektorn skulle behöva betala mellan 0,6 och 5,8 miljarder euro mer i administrativa kostnader, på grund av behovet av att öka personalen vid gränskontroller.

På medellång sikt skulle ett återinförande av gränskontroller inom EU medföra indirekta kostnader som kan vara väsentligt högre, givet den oöverträffade effekten på handel, investeringar och rörlighet inom gemenskapen.

Sammanfattningsvis är de kostnader som uppstått vid utveckling och underhåll av SIS II, och därmed förekomsten av ett välfungerande område utan inre gränskontroller betydligt mindre än de kostnader som skulle uppstå om SIS II inte fanns och gränskontroller skulle återinföras.

5. SLUTSATS OCH NÄSTA STEG

SIS II fungerar mot en bakgrund av synnerligen allvarliga farhågor om säkerhet, gränsöverskridande brottslighet och irreguljär migration – några av de största utmaningarna i världen. Genom den övergripande utvärderingen bekräftas systemets enastående operativa och tekniska framgång. Det är uppenbart att inget operativt system, och inte heller dess rättsliga grund, kommer att vara perfekt och i denna anda av kontinuerlig förbättring har kommissionen, på grundval av synpunkter och stöd från medlemsstaterna och eu-LISA, identifierat möjligheter för att ytterligare förbättra SIS II:s effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet, relevans och mervärde för EU, både på central nivå och i vissa medlemsstater där det tekniska och operativa genomförandet skulle kunna förbättras. Dessa inbegriper vidareutveckling av det rättsliga ramverket för att bättre spegla de operativa utmaningarna inom säkerhetsområdet, en starkare harmonisering av reglerna för användning av systemet för att ta itu med irreguljär migration såväl som bättre övervakning av efterlevnaden av regler för dataskydd via statistisk rapportering.

Genom SIS II uppnås effektiva operativa resultat som endast kan erhållas genom europeiskt samarbete på både strategisk och operativ nivå. Genom att utnyttja alla verktyg som finns tillgängliga genom fördragen och de relevanta rättsliga instrumenten använder sig

⁵³ COM(2016) 120 final.

kommissionen av en tvåspårsstrategi gentemot medlemsstaterna: Den stöder starkt medlemsstaternas kapacitet att optimera användningen av SIS II. Motivationen och det praktiska samarbete som uppvisats mellan alla intressenter har lett till en ökad och mer harmoniserad användning av systemet. I fall av allvarliga brister vad gäller genomförandet av SIS II vidtar kommissionen även åtgärder mot brott mot EU-lagstiftningen, via förfarandet ”EU Pilot”, och om detta inte räcker, överträdelseförfarandet.

Kommissionen arbetar tillsammans med medlemsstaterna för en korrekt användning av SIS även på följande sätt:

- Utvärderingsmekanismen för Schengensamarbetet utgör en betydande möjlighet att kontrollera funktionen och den faktiska användningen av systemet på plats, vilket även hjälper till att förbättra situationen i de utvärderade medlemsstaterna. Ett återbesök för utvärdering på plats är ett verktyg för när allvarliga brister har identifierats i den utvärderade medlemsstaten.
- Regelbundna möten med SISVIS-kommittén (sju gånger per år). I delegationerna ingick en teknisk och en operativ expert per medlemsstat. Kommittén stöder kommissionen i genomförandet av de rättsliga instrumenten för SIS och ger den bästa möjligheten för att ta upp alla angelägna frågor. Mötena leder till öppenhet och sätter en viss press på medlemsstaterna att rätta till bristerna.
- Aktivt engagemang från kommissionen i varje utbildningskurs och konferens som anordnats om SIS II (minst fem gånger per år).
- Antagandet av kommissionens rekommendation om katalogen över rekommendationer och bästa praxis för användningen av SIS II⁵⁴ den 16 december 2015, vilket bidrog till harmonisering av förfaranden. Katalogen används som ett viktigt referensdokument av alla intressenter.

Dessutom avser kommissionen, i kraft av sin initiativrätt enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, att ta itu med de frågor som belystes i utvärderingen som erfordrar lagändringar, och därför senast den 7 december 2016 lägga fram ett förslag om ändring av den rättsliga grunden för SIS. Kommissionen kommer även att beakta resultatet av överläggningarna i den expertgrupp på hög nivå som inrättats genom kommissionens meddelande om starkare och smartare informationssystem för gränsförvaltning och inre säkerhet⁵⁵, vilket kan utmynna i ett andra förslag i juni 2017.

⁵⁴ Kommissionens rekommendation om upprättande av en katalog över rekommendationer och bästa praxis för korrekt tillämpning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) och utbyte av kompletterande information mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter som genomför och använder SIS II (C(2015)9169/1).

⁵⁵ COM(2016) 205 final.