

Брюксел, 21.12.2016 г.
COM(2016) 880 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) в съответствие с член 24, параграф 5, член 43, параграф 3 и член 50, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 59, параграф 3 и член 66, параграф 5 от Решение 2007/533/ПВР

{SWD(2016) 450 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) в съответствие с член 24, параграф 5, член 43, параграф 3 и член 50, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 59, параграф 3 и член 66, параграф 5 от Решение 2007/533/ПВР

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1 ШЕНГЕНСКАТА ИНФОРМАЦИОННА СИСТЕМА И РОЛЯТА ѝ ЗА УЛЕСНЯВАНЕ НА ОБМЕНА НА ДАННИ МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Шенгенската информационна система (ШИС) е централизирана, широкомащабна информационна система, която подпомага проверките на лица и вещи (като например документи за пътуване и превозни средства) по външните граници на Шенген и засилва сътрудничеството в областта на правоприлагането и съдебното сътрудничество в рамките на 29 държави в цяла Европа.

ШИС е създадена през 1995 г. в шестте държави членки, подписали Шенгенското споразумение, като основна компенсаторна мярка след премахването на контрола по вътрешните граници в съответствие с Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение¹. При липсата на такъв контрол държавите членки трябваше да се справят с въпросите, свързани с трансграничната престъпност и незаконната миграция. За да поддържат високо равнище на сигурност, държавите членки трябваше да се отклонят от традиционното понятие за двустранни споразумения и правна помощ и да приемат съобразено с конкретните условия решение за установяване на местонахождението на:

- граждани на трети държави, на които не е позволено да влизат в Шенгенското пространство;
- лица, които трябва да бъдат арестувани с цел екстрадиране или предаване;
- изчезнали лица, по-специално деца;
- лица или определени вещи, подлежащи на проверки от разстояние или явни проверки (пътуващи извършители на тежки престъпления и заплахи за националната сигурност);
- лица, които следва да участват в съдебно производство;
- определени категории изгубени или откраднати вещи, подлежащи на изземване или използване като доказателство.

В резултат на това бе създадена ШИС, в която се съхраняват сигнали за издирвани лица и вещи. Съответните компетентни органи (вж. раздел 1.3) в държавите членки имат пряк достъп до нея за извършване на проверки и създаване на сигнали. Тя включва указанията относно специфичните мерки, които трябва да бъдат предприети, когато бъде установено местонахождението на лицето или вещта, например за арест на лице, защита на уязвимо изчезнало лице или изземване на вещ, като например невалиден

¹ Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение от 14 юни 1985 г. между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници — 19 юни 1990 г.

паспорт или откраднат автомобил. ШИС бе развивана през годините. Основните развития, а именно ШИС 1+ и SISone4all, дадоха възможност за включването на нови държави, присъединяващи се към Шенгенското пространство, както и за подобряване на техническите характеристики.

1.2 ШИС ОТ ВТОРО ПОКОЛЕНИЕ

Системата от второ поколение (ШИС II) беше въведена в експлоатация на 9 април 2013 г.² Функционирането и използването на ШИС са определени в два основни правни инструмента: Регламент (ЕО) № 1987/2006³, който се отнася до използването на ШИС при проверки на граждани на трети държави, които не отговарят на условията за влизане или престой в Шенгенското пространство, и Решение 2007/533/ПВР на Съвета⁴, което се отнася до използването на ШИС за полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Наред с първоначалните функции към момента ШИС II предоставя нови функции и категории вещи:

- Нови категории сигнали за вещи: откраднати въздухоплавателни средства, кораби, корабни двигатели, контейнери, промишлено оборудване, ценни книжа и платежни средства;
- възможност да се подават запитвания в централната система за разлика от предишната практика, всички запитвания да се извършват в националното копие на данните;
- възможност да се свързват сигнали за лица и вещи (например сигнали за издирвано лице и за откраднатото превозно средство, което то използва);
- биометрични данни (пръстови отпечатьци и снимки) за потвърждаване на самоличността на дадено лице;
- копие от европейската заповед за арест, приложено директно към сигнали за лица, издирвани за арест с цел предаване или екстрадиране;
- информация относно злоупотреба със самоличност, с която се предотвратява погрешното идентифициране на невинна страна при измама с фалшива самоличност.

От май 2013 г. насам eu-LISA⁵ отговаря за оперативното управление на централната ШИС II, докато държавите членки отговарят за оперативното управление на своите национални системи.

² През 2001 г. Съветът взе решение за разработването на Шенгенска информационна система от второ поколение, която започна да функционира едва на 9 април 2013 г. по причините, изложени в доклада на Сметната палата от 19 май 2014 г., озаглавен „Изводи от разработването на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) от Европейската комисия“ (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf).

³ Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4).

⁴ Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 г. относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63).

⁵ Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA).

1.3 Достъп до сигнали в ШИС II

Достъпът до сигналите в ШИС II е ограничен до органите, отговарящи за граничния контрол и други полицейски и митнически проверки, извършвани по външните граници на Шенгенското пространство или в съответната държава членка. Националните съдебни органи и техните координиращи органи също имат достъп до тези данни.

Сигналите в ШИС II за отказ за влизане или пребиваване и непопълнени или издадени документи за самоличност могат да бъдат достъпни за органите, които отговарят за издаването на визи и за проверка на молбите за издаване на визи, и органите, които отговарят за издаването на разрешения за пребиваване и за администрирането на законодателството по отношение на гражданите на трети държави във връзка с достиженията на правото на ЕС по отношение на свободното движение на хора. Допълнителен достъп до ШИС II за административни цели се предоставя на органите за регистрация на превозни средства⁶, които могат да имат достъп само до сигнали за откраднати превозни средства, регистрационни табели и документи за регистрация на превозни средства.

Държавите членки трябва да обосновават достъпа на даден орган до данните в ШИС. Те ежегодно предоставят на eu-LISA списък на органите и на категориите сигнали, до които те имат достъп, който списък да бъде публикуван съгласно правните инструменти. Смята се, че към момента броят на крайните потребители в държавите членки, в които функционира ШИС II, е приблизително два милиона.

ЕВРОПОЛ или ЕРВОЮСТ имат достъп до определени категории сигнали в ШИС II, които отговарят на техните отговорности.

1.4 ТЕРИТОРИАЛЕН ОБХВАТ НА ШИС II

Въпреки че понастоящем ШИС II функционира в 29 държави от Шенгенското пространство, нейният териториален обхват на приложение е различен, тъй като не всички държави членки, участващи в ШИС, прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген (набора от актове, съставлящ Шенгенското законодателство). 26 държави прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген и използват ШИС II за всички цели, определени в регламента и решението:

- 22 държави — членки на ЕС: Белгия, Чешката република, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Словения, Словакия, Финландия, Швеция;
- 4 държави извън ЕС, които са асоциирани към Шенген: Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

Към момента *България и Румъния* все още не прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, но използват ШИС II за сътрудничество в областта на правоприлагането. Те ще използват ШИС за контрол по външните граници веднага след влизането в сила на решението за премахване на проверките по вътрешните граници.

⁶ Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. относно достъпа до Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) на службите на държавите членки, отговорни за издаването на свидетелства за регистрация на превозни средства (ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 1).

Кипър и Хърватия все още не прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген и все още не е потвърдено, че са изпълнили необходимите условия за прилагането на всички части от тези достижения. Понастоящем те извършват подготвителни дейности за интегриране в ШИС.

Поради частичното си участие в достиженията на правото от Шенген *Обединеното кралство* използва ШИС II само в обхвата на сътрудничеството в областта на правоприлагането. *Ирландия* се подготвя да се интегрира в ШИС II за целите на сътрудничеството в областта на правоприлагането.

1.5 КАК ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ РАБОТЯТ С ШИС II

За да търсят данни, държавите членки, в зависимост от техническото прилагане на ШИС II на национално равнище, извършват запитвания или в централната ШИС, или в своето национално копие, или и на двете места. По-принцип ШИС II е достъпна за крайните си потребители чрез техните национални системи. Така например правоприлагащите органи и органите за граничен контрол в рамките на държавата членка търсят издирвано лице или вещ в съответните национални бази данни и успоредно с това в ШИС II. В повечето държави членки това се извършва чрез единен интерфейс за търсене. Подобна интеграция в ежедневния професионален живот на крайните потребители води до много висока степен на използване на ШИС II⁷. Това е довело до значителен оперативен успех на териториите на държавите членки, свързани към ШИС II⁸, който се дължи изцяло на предоставянето на информация отвъд националните граници.

Данните относно лицата, които се съхраняват в ШИС II, са необходимите за установяване на местонахождението на дадено лице и за потвърждаване на неговата самоличност (понастоящем те включват снимка и пръстови отпечатаци, когато са налични), както и друга съответна информация за сигнала (включително мерките, които трябва да бъдат предприети). Веднага след като стане технически възможно, пръстовите отпечатаци могат да се използват и за *установяване* на самоличността на лице въз основа на биометричния идентификатор (на първо място — пръстови отпечатаци), вместо сегашното им използване само за *потвърждаване* на самоличност. В ход е проект за въвеждане на автоматизирана система за разпознаване на пръстови отпечатаци (AFIS) към централната ШИС II, която да улеснява това.

2. ЦЕЛИ НА ОЦЕНКАТА

В съответствие с Регламент (ЕО) № 1987/2006⁹ и Решение 2007/533/ПВР на Съвета¹⁰ три години след пускането в действие на ШИС II на 9 април 2013 г. Комисията изготви широкообхватна цялостна оценка във връзка със следните цели за всяка конкретна област.

⁷ Раздел 7.2 от работния документ на службите на Комисията.

⁸ Раздел 7.3 от работния документ на службите на Комисията.

⁹ Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II).

¹⁰ Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 г. относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II).

2.1 ЧЛЕН 50, ПАРАГРАФ 5 ОТ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1987/2006 И ЧЛЕН 66, ПАРАГРАФ 5 ОТ РЕШЕНИЕ 2007/533/ПВР НА СЪВЕТА

Оценката е насочена към централната ШИС II; двустранния и многостранния обмен на допълнителна информация между държавите членки; преглед на постигнатите резултати спрямо целите; оценка на продължаващата валидност на обосноваващата логика; оценка на прилагането на това решение/този регламент по отношение на централната ШИС II; сигурността на централната ШИС II и последиците за бъдещите операции.

2.2 ЧЛЕН 24, ПАРАГРАФ 5 ОТ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1987/2006 (СИГНАЛИ ЗА ОТКАЗ ЗА ВЛИЗАНЕ ИЛИ ПРЕБИВАВАНЕ)

Оценката е насочена към прегледа на приложението на посочения член; изготвянето на необходимите предложения за изменение на разпоредбите на посочения член за постигане на по-голяма степен на хармонизация на критериите за въвеждане на сигнали.

2.3 ЧЛЕН 43 ОТ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1987/2006 И ЧЛЕН 59 ОТ РЕШЕНИЕ 2007/533/ПВР НА СЪВЕТА (СРЕДСТВА ЗА ПРАВНА ЗАЩИТА)

Оценката е насочена към сравняването и прегледа на разпоредбите във всяка държава членка относно: а) възможността всяко лице да заведе иск пред съдилищата или пред компетентния орган по законодателството на всяка държава членка за получаване на достъп, поправка, заличаване или получаване на информация, или за получаване на компенсация във връзка със сигнал, свързан с него, и б) взаимното привеждане в изпълнение на решения в други държави членки.

3. ПРОЦЕСЪТ НА ОЦЕНЯВАНЕ

ГД „Миграция и вътрешни работи“ извърши оценката вътрешно чрез статистически доклади, проучвания, въпросници, интервюта, както и специални срещи и семинари.

Освен статистическите данни, необходими за публично докладване, eu-LISA събира статистически данни относно използването на ШИС II и работата на самата система. Държавите членки изготвят статистически данни относно обмена на допълнителна информация и намерените съответствия за сигнали. Поначало в правно и техническо отношение ШИС II е замислена така, че да предоставя статистически данни относно нейното използване и ефективност.

Що се отнася до техническите и оперативните аспекти на управлението на ШИС II, в цялостната оценка е включен докладът, посочен в член 66, параграф 4 от решението за ШИС II и предоставен от eu-LISA¹¹. В този доклад се описва техническото функциониране на централната ШИС II и на мрежата, включително нейната сигурност, от въвеждането ѝ в експлоатация на 9 април 2013 г. до 31 декември 2014 г. С поглед към бъдещето, търсейки решения по редица технически въпроси, повдигнати от държавите членки, Комисията даде ход на проучване¹² относно възможните подобрения на архитектурата на ШИС II с цел да се търси ефективност на разходите, да

¹¹ Технически доклад на eu-LISA относно функционирането на централната ШИС II:
<http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

¹² ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД на Европейската комисия — Оценка на въздействието от гледна точка на ИКТ на възможните подобрения на архитектурата на ШИС II за 2016 г.

се внесат подобрения по отношение на непрекъснатостта на дейността, както и за справяне с увеличеното използване на системата и различните видове операции, които ще са необходими, по-специално във връзка с пръстовите отпечатъци.

Сигурността на централната ШИС II беше оценена чрез включване на доклада на eu-LISA относно централната ШИС II и съответните раздели от одита на централната ШИС за 2014 г. на Европейския надзорен орган по защита на данните¹³.

Оценката продължи с открити въпроси относно техническите и оперативните аспекти на ШИС II. Въпросите обхващат оперативни и правни проблеми, но отговорите бяха оценени и представени и с оглед на пет ключови критерия за оценка: ефективност, ефикасност, съгласуваност, уместност и европейска добавена стойност.

С цел да бъдат събрани данни, които да подпомогнат оценката на използването на сигнали за отказ за влизане или пребиваване и процедурите за консултации, към държавите членки бяха отправени редица въпроси чрез председателстваната от Комисията Европейска мрежа за миграцията.

Разделите относно двустранния и многостранния обмен на информация, оценката на резултатите и последиците за бъдещите операции, както и оценката на продължаващата валидност на обосноваващата логика, бяха изготвени с използването на статистически анализ, въпросници за ключовите заинтересовани страни и дискусия по време на срещи с националните полицейски органи.

Разделът относно правните средства за защита съдържа най-важните точки от доклада, предоставен от координационната група за надзор на ШИС II, и информацията, получена от целеви въпросник. Към националните звена за контакт бяха препратени подробни въпроси в конкретни области.

В работен документ на службите на Комисията бяха обобщени подробните данни от оценката. В настоящия доклад се съдържат препратки към по-подробната информация, включена в работния документ на службите на Комисията.

4. КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА

4.1 ВЪВЕДЕНИЕ В ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ

ШИС II е оперативна система, която не може да остане статична и демонстрира очевиден успех на фона на търпящи развитие и сложни въпроси. Съответно при оценката се разглежда не само функционирането в сегашния момент, но се обръща поглед към бъдещето, за да се предложат основни подобрения в технологията, управлението на работното натоварване, защитата на индивидуалните права и постигането на по-добри оперативни резултати.

Независимо от постигнатите чрез използването на ШИС II значителен успех и европейска добавена стойност и запазващото се значение на системата предвид сериозните предизвикателства в областта на сигурността и миграцията, пред които е изправена Европа, Комисията определи конкретни точки, които трябва да бъдат разгледани. Многобройните разгледани точки са в широка гама: от технически

¹³ Доклад относно проверката съгласно член 47, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 относно Шенгенската информационна система II (ШИС II), управлявана от Европейската агенция за широкомащабни информационни системи (eu-LISA), референтен номер: 2014-0953.

подробности до потенциални промени в правните инструменти, поради което в настоящия документ ще се представи широкообхватен преглед.

4.2 ПОСТИГНАЛА ЛИ Е ШИС II ЦЕЛИТЕ СИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ?

4.2.1 Резултати, засягащи използването на ШИС II

Настоящият раздел съдържа преглед на резултатите, постигнати чрез използването на ШИС II от страна на държавите членки и последващото сътрудничество чрез бюрата SIRENE, от въвеждането в експлоатация. Постигането на този огромен обем положителни резултати не би могло да се очаква от осъществяването на двустранно сътрудничество. Само през 2015 г. компетентните органи са извършили проверки за лица и вещи спрямо данните, които се съдържат в ШИС II, близо 2,9 милиарда пъти. Към момента системата съдържа над 69 милиона сигнала. За да се създадат, актуализират или заличат сигнали за лица или вещи или за да се удължи действието на даден сигнал, през 2015 г. са извършени допълнително 20,7 милиона операции.

„Намерено съответствие“ в ШИС II означава, че лицето или дадената вещ са намерени в друга държава членка и е поискано допълнително действие, посочено в сигнала. В периода между въвеждането в експлоатация на ШИС II на 9 април 2013 г. и края на 2015 г. са постигнати **над 371 000 намерени съответствия** (средно над 370 намерени съответствия на ден).

Това означава следното:

- над 25 000 лица, арестувани, за да бъдат изправени пред правосъдието в друга държава членка;
- над 79 000 лица, на които е даден отказ за влизане или пребиваване в Шенгенското пространство (след като за тях вече е било издадено решение за отказ за влизане или пребиваване);
- открити са над 12 000 изчезнали лица, които са преминали граница към друга държава членка;
- над 83 000 лица са проследени, за да участват в наказателно съдебно производство; при намерено съответствие в случаите, когато сигналът е създаден от полицията от името на съдебните органи, е налице текущ проблем, свързан с ненавременното заличаване на сигнала;
- установено е местонахождението на над 72 000 пътуващи извършители на тежки престъпления и други лица, представляващи заплаха за сигурността;
- разрешени са над 97 000 случая, засягащи откраднати моторни превозни средства, злоупотреба със самоличност или документи за пътуване, откраднати огнестрелни оръжия, откраднати регистрационни табели и други изгубени или откраднати вещи; ниски нива на успех са отбелязани обаче в категориите, свързани с банкноти, ценни книжа и платежни средства, въпреки големия брой сигнали.

Освен това при всички посочени по-горе категории сигнали се отчита стабилно увеличение на намерените съответствия. Само за една година, през периода 2014—2015 г., крайните потребители на ШИС са постигнали:

- 27 % увеличение на арестите с цел екстрадиране или предаване;

- 18 % увеличение в установяването на местоположението на лица с цел отказ за влизане или пребиваване в Шенгенското пространство;
- 44 % увеличение в откриването на изчезнали лица;
- 10 % увеличение в проследяването на хора, за да участват в наказателно съдебно производство;
- 43 % увеличение в установяването на местонахождението на пътуващи извършители на тежки престъпления и лица, представляващи заплаха за сигурността;
- 18 % увеличение в разрешаването на случаи, засягащи откраднати моторни превозни средства, злоупотреба със самоличност или документи за пътуване, откраднати огнестрелни оръжия, откраднати регистрационни табели и други изгубени или откраднати вещи¹⁴.

4.2.2 Бюрата SIRENE

Измежду всички форми на европейско сътрудничество в областта на правоприлагането комуникацията, свързана със сигналите в ШИС II, е с най-голям обем. В ШИС II се съхраняват достатъчно данни, с помощта на които служителите от първа линия да идентифицират лице или вещь при „намирането на съответствие“ по даден сигнал. Въпреки това за държавите членки е необходимо също да се консултират взаимно за обстоятелствата по конкретните случаи, и тази комуникация се осъществява чрез бюрата SIRENE¹⁵. Всяка държава, в която функционира ШИС II, има бюро SIRENE, което е създадено като единно национално звено за контакт за комуникация относно сигнали в ШИС II. Тези бюра SIRENE предоставят необходимата допълнителна информация за сигналите и координират дейности във връзка с тези сигнали; обикновено това става чрез използването на структурирани електронни „формуляри“, с помощта на строго регламентирани процедури и специална защитена компютърна мрежа.

През 2015 г. от бюрата SIRENE са изпратени или получени малко над 1,8 милиона формуляра¹⁶, което е увеличение с 27 % от 2014 г. Бюрата SIRENE отговарят също така за качеството на данните и координацията на трансграничните операции.

Бюрата SIRENE са в основата на работата на ШИС и играят ключова роля в ефективния обмен на информация. Тяхната ефективност се увеличава в резултат на текущите програми за обучение на национално и европейско равнище. Работата на бюрата SIRENE служи като модел за останалите комуникационни канали в областта на правоприлагането.

Необходими са подходяща численост на персонала и достатъчна техническа подкрепа, за да се даде възможност бюрата SIRENE да извършват ефективно двустранния и многостранния обмен на допълнителна информация между държавите членки, да съобщават за намерени съответствия и да извършват необходимите процедури в рамките на предвидения правен срок (обикновено 12 часа, въпреки че в случай на сигнали за целите на проверките от разстояние и явните проверки, които изискват

¹⁴ Раздел 7 от работния документ на службите на Комисията.

¹⁵ SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) означава „искане за допълнителна информация от националните звена“.

¹⁶ Информацията може да бъде изпратена двустранно или многостранно. Тъй като всеки „формуляр“ на SIRENE представлява задача както за изпращащия, така и за получателя, при измерване на работното натоварване се отчитат както изпратените, така и получените формуляри.

незабавно докладване, то трябва да се направи незабавно). Оценката показва значително увеличение в обмена на формуляри поради увеличението на намерените съответствия и широката употреба на сигнали за целите на проверките от разстояние и явните проверки, особено по отношение на свързани с тероризма дейности. Въпреки че през 2015 г. броят на обменените формуляри се е увеличил съществено, числеността на персонала към бюрата SIRENE остана непроменена. Това принуди определени държави членки да поставят приоритети в работата си и да пренебрегват задължителното време за реакция в рамките на 12 часа, което е довело няколко бюра SIRENE до лимита на възможната ефективност на работата¹⁷.

4.2.3 Заключение

Необходимо е да се извърши допълнителна задълбочена работа с държавите членки по усъвършенстване на използването на някои сигнали за вещи, при които се наблюдават слабо използване или малък успех или не се извършва своевременно заличаване на сигнала, но общото заключение на Комисията е, че обосноваващата логика за ШИС II продължава да е валидна. Налице са много солидни данни за постигането на резултати (намерени съответствия) спрямо заявените цели (сигнали).

ШИС II създава значителна европейска добавена стойност, тъй като трансграничното сътрудничество в областта на правоприлагането не може да се осъществи в такива високи обеми без тази база данни. Някоя друга система за сътрудничество в областта на правоприлагането не води до толкова много положителни резултати, нито може да се справи с толкова голям информационен поток в реално време, в резултат на което с годините намерените съответствия са се увеличили при всички категории сигнали.

4.3 ПОСТИГНАЛА ЛИ Е ШИС II ПОСТАВЕНИТЕ ПРЕД НЕЯ ЦЕЛИ ПО ЕФЕКТИВЕН НАЧИН И МОЖЕ ЛИ ДА ОТГОВОРИ НА НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА?

Основополагащият принцип на ШИС II е на крайните потребители да се предоставя информация с ясни указания за това какво да правят и къде да се насочат за денонощно обслужване (бюрата SIRENE). Позицията на Комисията е, че тази концепция е много ефективна.

За да поддържа това равнище на ефективност, Комисията определи както стратегически, така и подробни констатации, които изискват внимание и подобрене в техническата, организационната и оперативната сфера. За целите на настоящия доклад и за краткост тези констатации са обобщени под общите теми.

4.3.1 ШИС II трябва да продължи да бъде гъвкава система, способна да посреща бързо нови оперативни явления

Правните инструменти за ШИС II определят рамковите изисквания за ШИС II и принципите на функционирането ѝ; подробните процедури обаче са определени в правилата за прилагането¹⁸. Това осигурява гъвкава рамка, която вече е дала възможност за ефективна правна и техническа намеса за подобряване на обмена на

¹⁷ Раздел 12.2 и 17.4 от работния документ на службите на Комисията.

¹⁸ Като Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1209 на Комисията от 12 юли 2016 г. за замяна на приложението към Решение за изпълнение 2013/115/ЕС относно наръчника за SIRENE и други мерки за прилагане на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (нотифицирано под номер C(2016) 4283) (ОВ L 201, 28.7.2016 г., стр. 35) и в техническата документация (Подробни технически спецификации и документ за контрол на интерфейса).

информация, по-специално относно пътуващите заподозрени в тероризъм лица и извършители на сексуални престъпления. По-сложна е ситуацията обаче при управлението на промените, тъй като техническите промени трябва често да бъдат интегрирани и в националните системи за правоприлагане или имиграционни системи.

В заключение, въпреки че бързото прилагане на промените, свързани с тероризма, беше значителен успех, ясно е, че за бъдещи промени на централно и на национално равнище трябва да бъдат предоставени технически, финансови и договорни ресурси, за да може справянето с процеса да става по по-бърз и ефективен начин¹⁹.

4.3.2 Непрекъснатостта на дейността трябва да бъде допълнително подобрена

Техническата архитектура на ШИС II предоставя на държавите членки гъвкавост да притежават свое собствено национално копие или да използват за запитвания централната ШИС II²⁰. Пет държави членки, които нямат национални копия, са изправени пред сериозния риск да не разполагат с резервен вариант, ако мрежовата връзка пропадне или централната ШИС II е недостъпна, като така достъпът до сигналите в ШИС II ще бъде напълно прекъснат. Държавите членки, които разполагат с национално копие, следва също да осигурят подходящи решения за непрекъснатост на дейността или чрез резервна система, или като позволят на крайните си потребители да търсят директно в централната ШИС II.

В заключение, непрекъснатостта на дейността трябва да се гарантира на централно равнище, а прекъсването на работата на централната ШИС II следва да се избягва. За да се намали времето за превключване между централната ШИС II и резервната система, ще бъдат изследвани технически решения, тъй като се счита, че сегашните технически възможности и процедури не отговарят на очакваните стандарти за достъпност на системата²¹.

4.3.3 При подаване на запитване в националната система невинаги се подава автоматично запитване и в ШИС II, а се налага допълнителна операция от страна на крайните потребители

Въпреки че през 2015 г. компетентните органи са използвали ШИС II 2,9 милиарда пъти, което е с един милиард пъти повече, отколкото през 2014 г., използването е неравномерно. Годишните статистически данни показват, че определени държави членки и органи на държавите членки не подават систематично запитване в ШИС II, когато подават запитване в своите национални полицейски или имиграционни бази данни, което означава, че трябва да търсят отделно в ШИС с допълнителна операция, което невинаги се случва.

В заключение, като се има предвид, че престъпността придобива все по-европейско измерение, държавите членки трябва да гарантират, че всеки път, когато проверяват националните си бази данни, извършват едновременно проверка и в ШИС II²². Комисията ще гарантира, че механизмът за оценка по Шенген поставя акцент върху този въпрос.

¹⁹ Раздел 6.2.1. от работния документ на службите на Комисията.

²⁰ ЦС—ШИС представлява функцията за техническа поддръжка, съдържаща базата данни на централната ШИС II.

²¹ Раздел 6.2.1. от работния документ на службите на Комисията.

²² Раздел 6,2 от работния документ на службите на Комисията.

4.3.4 Проверка в ШИС II на външните граници

Кодексът на шенгенските граници²³ налага задължението да се проверява, по-специално като се прави справка в ШИС II, дали гражданите на трета държава, които влизат в Шенгенското пространство, *„няма да застрашат обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве или международните отношения на някоя от държавите членки“*²⁴. В някои държави членки граничните служители не проверяват документите за пътуване на всички граждани на трети държави в базите данни на летищата. В някои държави членки се наблюдава, че граничните служители не проверяват системно всички граждани на трети държави, а използват оценка на риска. На оценка на риска следва да се основават единствено проверките в ШИС II на граждани на ЕС, които влизат в ЕС²⁵.^{26 27} В други случаи технически неизправности на приложенията, използвани от граничните служители, могат да доведат до незадоволителни проверки в ШИС II.

В заключение държавите членки трябва в достатъчна степен да правят проверки в ШИС II на външните граници в съответствие с правните очаквания. Комисията ще гарантира, че механизмът за оценка по Шенген поставя акцент върху този въпрос.

4.3.5 Новите категории сигнали или новите функционални възможности (пръстови отпечатъци, снимки, европейска заповед за арест, връзки, разширение за злоупотребите със самоличност) не са изцяло внедрени и не се визуализират на крайните потребители в разрез с правните инструменти за ШИС II²⁸

Този недостатък намалява ефективността на системата, тъй като крайните потребители нямат възможност да установят всички обстоятелства по случая и дори могат да пропуснат информация от съществено значение. Длъжностните лица губят време, като трябва да се свързват с бюро SIRENE за липсващата информация. В много случаи те нямат право да задържат лицето, обект на сигнал, и същевременно не могат да го идентифицират правилно. Някои държави членки не могат да добавят снимки и пръстови отпечатъци в своите сигнали²⁹.

Освен това предвид все по-голямото използване на фалшиви самоличности, за да се премине от настоящата ситуация, в която пръстовите отпечатъци се използват единствено за потвърждаване на самоличността на дадено лице, към ситуация, в която самоличността на лицето може да бъде установена единствено с неговите пръстови

²³ Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

²⁴ Член 8, параграф 3, буква а), точка vi) от Регламент (ЕС) 2016/399.

²⁵ Съгласно текущите приложими разпоредби на Кодекса на шенгенските граници [член 8, параграф 2].

²⁶ Въпреки това на 15 декември 2015 г. Комисията прие предложение относно засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници. Това предложение предвижда по-специално системна проверка на лицата, които се ползват с правото на свободно движение, в ШИС II (COM(2015)670 final).

²⁷ Раздели 15.1 и 16.1 от работния документ на службите на Комисията.

²⁸ Паралелни членове 3, букви а) и в) във връзка с член 20, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и Решение 2007/533/ПВР на Съвета.

²⁹ Раздел 16.1 от работния документ на службите на Комисията.

отпечатащи, следва в ШИС II да се въведе с необходимата бързина планираната автоматизирана функция за дактилоскопична идентификация³⁰.

В заключение Комисията ще представи предложение, за да се гарантира, че на крайните потребители се предоставят всички необходими функционални възможности.

4.3.6 Лошото качество на данните е основен проблем за използването на ШИС II

Когато създават сигнали, държавите членки въвеждат понякога неточни или непълни данни (например непълно име, или име вместо номер на документ). Последствията от въвеждането на данни с недобро качество са свързани с това, че подадените в системата запитвания могат да не установят местонахождението на лицето или вещта, или лицето не може да бъде идентифицирано правилно въз основа на такива данни. Съгласно правните инструменти за ШИС II, държавите членки са отговорни за качеството на данните³¹. Поради това от държавите членки се изисква да установят на национално равнище ефективен механизъм за контрол на качеството на данните, но някои от тях все още не са го направили.

Комисията ще се опита също така да придаде официален характер на ролята на eu-LISA във връзка с изтъкването на често срещаните проблеми, свързани с качеството на данните.

4.3.7 Много държави членки не са внедрили всички комбинации за търсене, предвидени в централната ШИС II

Много държави членки използват запитване с „точно съвпадение“ (не запитване за неточно или частично съвпадение). Понякога това се налага поради националното законодателство за защита на данните, което задължава държавите членки да въвеждат винаги първото име, фамилията и датата на раждане, за да направят запитване за лице. (Такъв е случаят в две държави членки). Поради това някои държави членки не могат да открият сигнали, когато първото име или датата на раждане липсват, или са непълни. Подобен е проблемът и с някои запитвания за вещи. В една държава членка крайните потребители могат да правят запитване за вещи единствено с точни параметри. Това означава, че те ще пропуснат сигнали, при които идентификационният номер на намерената вещ е неясен или са правени опити за неговото заличаване³².

Комисията ще представи също така предложение, за да се гарантира, че пълният капацитет на инструмента за подаване на запитвания на централната ШИС II се възпроизвежда на национално равнище.

4.3.8 В някои държави членки крайните потребители не могат да използват пълния капацитет на ШИС II

Тази ситуация може да настъпи, когато липсват един или повече от следните критерии:

- показване на екрана на ясни указания за крайните потребители относно действието, което трябва да бъде предприето,

³⁰ Раздел 6.1, 6.2.1, 6.2.2; 13.1 и 14.1 от работния документ на службите на Комисията.

³¹ Член 34, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 49, параграф 1 от Решение 2007/533/ПВР на Съвета.

³² Раздел 16 от работния документ на службите на Комисията.

- задължителни процедури след намиране на съответствие, включително докладване на намерените съответствия, и
- достатъчно обучение за начина на използване на системата³³.

В заключение, Комисията ще гарантира, че механизмът за оценка по Шенген поставя акцент върху въвеждането на подходящи указания, процедури и обучение.

4.3.9 Ограничения на ефективността на ШИС II в борбата с незаконната имиграция

Сигнали за отказ за влизане или пребиваване се издават за граждани на трети държави, на които не е позволено да влизат или пребивават в Шенгенското пространство в резултат на решение на компетентния национален съд или орган. Оценката показва, че са налице ситуации, в които дадена държава членка може да реши да предостави на лице правото на влизане или пребиваване на своя територия, въпреки че има сигнал за отказ за влизане, издаден от друга държава членка — дори когато няма приложимо законово изключение. В резултат на това търсеният ефект от тези сигнали в целия ЕС не се постига систематично. Освен това държавите членки докладват за недостатъци в процедурите и качеството на обмена на информация относно тези сигнали, особено във връзка със свързаната процедура за консултация³⁴.

Ясно е, че както липсата на хармонизация по отношение на консултациите, така и мудните действия водят до значителни проблеми за оперативния персонал и за съответното лице.

В оценката се подчертава, че при тази категория сигнали общият брой на случаите, в които не може да бъде предприето поисканото действие, т.е. отказ за влизане или пребиваване, е най-висок сред всички категории сигнали в ШИС II³⁵. ШИС II ефективно „идентифицира и открива“ обекта на сигнала, но различните и често пъти объркващи тълкувания на правните разпоредби относно забраните за влизане и разрешенията за пребиваване понижават нейната ефективност и ефикасност на равнището на ЕС, което води до непоследователност.

В заключение, Комисията ще представи предложения относно хармонизацията на процедурите, свързани със сигналите за отказ за влизане или пребиваване.

4.3.10 Правилата относно защитата на данните в правното основание трябва да бъдат преразгледани, за да отразяват последните реформи на ЕС в областта на защитата на данните³⁶

Що се отнася до прилагането, оценката показва, че в държавите членки са въведени ефективни механизми за субектите на данни за достъп, поправка, заличаване на техните лични данни в ШИС II или за получаване на компенсация във връзка с неточни данни. На национално равнище обаче липсва стандартизирана информация относно средствата

³³ Раздел 17.3 от работния документ на службите на Комисията.

³⁴ Съгласно член 25, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1987/2006, когато има намерено съответствие за отказ за влизане или за пребиваване по отношение на гражданин на трета страна, който се ползва с правото на свободно движение, държавата членка, която изпълнява сигнала, се консултира незабавно с издаващата държава чрез своето бюро SIRENE, за да бъде взето незабавно решение за мерките, които трябва да бъдат предприети.

³⁵ Раздел 7.2 от работния документ на службите на Комисията:

³⁶ (Регламент (ЕС) № 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. и Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г.)

за правна защита. Въпреки че процедурите за получаване на средства за правна защита могат да включват дейности на администратора на данни и на надзорния орган, това се отнася в особена степен за съдилищата, за които е трудно да се получи информация за броя на исканията за правна защита, с които те са били сезирани.

Други области, в които трябва да бъдат направени подобрения, включват процедурите и документацията, свързани със сигурността на данните — в съответствие с препоръките от одита, проведен от Европейския надзорен орган по защита на данните — и качеството на данните, включително мерки на равнището на централната ШИС II и хармонизация на националните практики³⁷.

Освен това ще бъде преразгледана и формулировката на правните инструменти, така че да отразява новата законодателна рамка на ЕС в областта на защитата на данните³⁸. Комисията ще предложи изменения на правния инструмент, така че да изисква разработване на стандартизиран годишен пакет от статистически данни. Това ще предостави възможност за последователно докладване относно дейностите във връзка със средствата за правна защита на национално равнище, включително дейностите на администратора на данни, на надзорния орган и на съдилищата. Освен това Комисията ще разгледа внимателно реакцията на eu-LISA във връзка с проведения одит на сигурността.

4.3.11 Сигурността на централната ШИС II се осигурява ефективно³⁹

Комисията поиска от eu-LISA да предостави подробна разбивка на най-критичните инциденти в мрежата, засягащи наличността на ШИС II, от въвеждането ѝ в експлоатация насам. Бяха представени данни, че на централно равнище не е имало инциденти с риск от компрометиране на данните.

В заключение, в съответствие с подробните процедурни констатации от одита на сигурността общото заключение относно сигурността на централната ШИС II е, че тя е изключително ефективна.

4.4 СЪГЛАСУВАНА ЛИ Е ШИС II С ДРУГИ ИМАЩИ ОТНОШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ЕС?

ШИС II може да бъде ефективна само ако работи във взаимодействие с всички инструменти, подпомагащи сътрудничеството в областта на правоприлагането и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. В тази област възникнаха три основни въпроса:

³⁷ Приложение 1, т. 108 от работния документ на службите на Комисията:

³⁸ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1) и Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89).

³⁹ Раздел 6.3 от работния документ на службите на Комисията.

4.4.1 Рамково решение за европейската заповед за арест (ЕЗА)⁴⁰

Когато е известно местонахождението на лице, издирвано за екстрадиране, рамковото решение за европейската заповед за арест (ЕЗА) позволява директно предаване на заповедта между съответните съдебни органи. Въпреки това някои съдебни органи държат на създаването на сигнал в ШИС II, като процесите на проверка и потвърждаване трябва да се извършват от всички бюра SIRENE; това трябва да се разглежда като ненужна и неефективна работа.

Бюрата SIRENE също участват в процедурата по предаване или екстрадиране. По време на цялата процедура е необходимо тясно сътрудничество между съдебните органи и бюрото SIRENE, за да бъдат приведени в съответствие правните и оперативните аспекти на въпроса и изпълнението на ЕЗА. Задължителните и незадължителните основания за непризнаване на ЕЗА и процедурата за поставяне на флаг относно сигналите също следва да бъдат допълнително хармонизирани⁴¹.

В заключение, заедно с други въпроси, свързани с ЕЗА, Комисията ще разгледа с държавите членки:

- проблема за създаването на сигнали в ШИС II, при които местонахождението на обекта на сигнала е вече известно и потвърдено, както и
- проблемите, свързани с прехвърляне, като съвместно със съдебните и правоприлагащите органи ще се търсят области, в които могат да бъдат установени общи практики и да бъдат хармонизирани процедурите.

4.4.2 Директива за връщане⁴²

Оценката показва, че са налице връзки, но и несъответствия между разпоредбите относно забраните за влизане, определени в Директивата за връщане, и сигналите за отказ за влизане или пребиваване, определени в Регламент (ЕО) № 1987/2006, дори по отношение на срока на валидност на забраните за влизане в ШИС II. Това води не само до ограничаване на търсеното действие на забраните за влизане, което следва да обхваща целия ЕС, но и до липса на хармонизация на критериите за издаване на сигнали. По-голяма хармонизация може да бъде постигната чрез задължителното въвеждане на всички забрани за влизане в ШИС от момента, в който те стават изпълними, но ефективността на предвидените промени в ШИС II може да бъде увеличена чрез минимално равнище на хармонизация в държавите членки по отношение на третирането на лица, подлежащи на решение за връщане или забрана за влизане, издадени от друга държава членка⁴³.

В заключение, Комисията ще представи редица предложения относно обмена на информация и хармонизирането на процесите.

⁴⁰ Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. (2002/584/ПВР) относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1—20).

⁴¹ Раздел 9.1 от работния документ на службите на Комисията.

⁴² Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98—107).

⁴³ Раздел 8 от работния документ на службите на Комисията.

4.4.3 Кодекс на шенгенските граници

ШИС II предоставя значителна добавена стойност, ако в нея се правят справки по-интензивно. Държавите членки следва да бъдат насърчавани да прилагат изцяло разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници, които предвиждат задължението да се правят проверки директно в ШИС II като част от граничните проверки на граждани на трети държави. Държавите членки следва да подават системно запитвания в ШИС II, т.е. да извършват 100 % проверка.

Настоящото заключение е отразено също така в раздел 4.3.4.

4.5 ОТГОВАРЯ ЛИ ШИС II НА ПОСТАВЕНИТЕ ПРЕД НЕЯ ЦЕЛИ?

Понастоящем ШИС II е най-важният и най-широко използван инструмент за обмен на информация в Европа, както беше подчертано от Европейската програма за сигурност⁴⁴. Само през 2015 г. държавите членки са обменили 1,8 милиона формуляра в бюрата SIRENE, включително свързана с ШИС II информация⁴⁵; това е ясно доказателство за огромния обем на обмена на информация, извършен въз основа на сигналите в ШИС II, и сочи, че ШИС II най-важната платформа за сигурност в Европа.

Европейският съвет и Съвета по правосъдие и вътрешни работи многократно посочиха голямото значение на ШИС II за обмена на данни относно заподозрени в тероризъм лица и чуждестранни бойци терористи и за тяхното издирване, като заявиха, че в борбата срещу тероризма следва да се използват всички възможности на ШИС.

Действително през юни 2014 г. Съветът призова държавите членки да се възползват пълноценно от ШИС II за целите на борбата с тероризма. На 30 януари 2015 г. след терористичната атака срещу френския вестник „Шарли Ебдо“ в Париж министрите на правосъдието и вътрешните работи заявиха също така, че потенциалът на ШИС II следва да се използва по-добре⁴⁶. В заключенията си от 20 ноември 2015 г. след терористичните атаки в Париж Съветът обърна внимание на значението на системните проверки в ШИС II при извършването на проверки за сигурност на граждани на трети държави, които влизат незаконно в Шенгенското пространство, и при извършването на гранични проверки на граждани на ЕС. Подчертана бе и ролята на ШИС II като източник на информация за разузнаването и разследването от страна на Европол.

Съветът също така подчерта няколко пъти, че ШИС II е инструмент за подобряване на европейската политика в областта на връщането. Европейският съвет счита⁴⁷, че обхватът на ШИС II следва да се развие, за да включва също така решения за връщане⁴⁸. На 14 септември 2015 г. Съветът прие заключения относно по-ефективното използване на ШИС II за отказ за влизане и престой на незаконни мигранти. На 8 октомври 2015 г. Съветът заяви, че очаква от Комисията да представи във възможно най-кратък срок предложения, основани на проучване за осъществимостта, с които да се въведе изискване за задължително въвеждане в ШИС II на всички забрани за влизане

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Раздел 16.4 от работния документ на службите на Комисията.

⁴⁶ Съвместна декларация от Рига след неформалната среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи в Рига на 29 и 30 януари.

⁴⁷ Заключения на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Заключения на Съвета относно сигнали в ШИС II за целите на отказ за влизане и за престой съгласно член 24 от Регламента за ШИС II при решение за връщане (ST11648/15).

и решения за връщане, най-вече за да се улесни взаимното им признаване и изпълнение. Освен това в своята резолюция относно предотвратяване на радикализацията и вербуването на граждани на Съюза от страна на терористични организации⁴⁹ Европейският парламент разглежда ШИС II като ключов инструмент в обмена на информация относно терористичната радикализация и предотвратяването на заминаване, както и относно предвиждането на завръщане.

В заключение, с оглед на текущите проблеми, свързани със сигурността и миграцията, и последвалото увеличено и по-широко използване на ШИС II със значителни резултати, становището на Комисията е, че обосноваващата логика на ШИС II продължава да бъде валидна. Както е посочено в раздел 4.3.1, за да се постигне поставената цел, ШИС трябва да продължи да бъде гъвкава система, способна да посреща бързо нови оперативни явления.

4.6 ЕФИКАСНО ЛИ Е ПОСТИГНАЛА ШИС ПОСТАВЕНИТЕ ПРЕД НЕЯ ЦЕЛИ ? — ЦЕНАТА НА НЕФУНКЦИОНИРАЩОТО ШЕНГЕНСКО ПРОСТРАНСТВО⁵⁰

Независимо от няколко констатации, с които да се подобри ефикасността на техническите операции и работните практики, ШИС II е преди всичко оперативна система и следователно в оценката до голяма степен се очакват констатации, засягащи ефективността, значението, европейската добавената стойност и съгласуваността с други инициативи на ЕС. При тези обстоятелства обаче ефикасността трябва също да се разглежда на стратегическо равнище. Тъй като ШИС е основна компенсаторна мярка за премахването на контрола на вътрешните граници в Шенгенското пространство, трябва да се разгледа въпросът *„Можем ли да продължим нататък без ШИС?“*.

Разходите за разработка и оперативните разходи, направени от Европейския съюз и държавите членки по отношение на ШИС II, трябва да бъдат изчислени, като се вземе предвид техническата архитектура на системата, главно фактът, че е съставена от три основни компонента: централна система, национални системи и комуникационна инфраструктура.

Общата сума, изразходвана от бюджета на ЕС за изграждането на централната ШИС II в периода 2002—2013 г., е 152 961 319 EUR, макар че първоначално е определена още по-голяма сума — в размер над 175 352 417 EUR.

Освен това за централната ШИС II се извършват годишни разходи за поддръжка, които са възлизали на 7 794 732,35 EUR през 2014 г. и 5 631 826,58 EUR през 2015 г.

Тъй като държавите членки отговарят за създаването, експлоатирането и поддръжката на своите национални системи, те също така са длъжни да покриват еднократните разходи за разработването на своите Н.ШИС II⁵¹, както и годишните разходи за поддръжка. В съответствие с модела на разходите, разработен в проучване относно възможните подобрения на архитектурата на ШИС II, средните общи разходи за осигуряване на прилагането на национална ШИС II от второ поколение, включително

⁴⁹ Резолюция от 25 ноември 2015 г. (2015/2063(P8_TA(2015)0410)).

⁵⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета „Завръщане към Шенгенската система — пътна карта“, Брюксел, 4.3.2016 г., COM(2016) 120 final.

⁵¹ Н.ШИС II е техническият и правен термин за техническо прилагане на национална ШИС.

еднократните и текущите разходи (съгласно представителна извадка от десет проучени държави членки), са 16,628 милиона евро за държава членка⁵².

Разходите обаче трябва да се анализират, като се вземе предвид, че ШИС II е основната компенсаторна мярка за премахване на контрола по вътрешните граници в рамките на Шенгенското пространство. Без ШИС II едва ли би било осъществимо да има пространство без вътрешни граници. В съобщението си „*Завръщане към Шенгенската система — пътна карта*“⁵³, Комисията заяви, че повторното въвеждане на постоянен контрол по вътрешните граници в ЕС не само ще попречи на свободното движение на хора, но и ще породи значителни икономически разходи.

Комисията изчисли, че:

- цялостното възстановяване на граничния контрол в Шенгенското пространство би струвало директно на икономиката между 5 и 18 милиарда евро годишно;
- допълнителните разходи за автомобилен превоз на стоки ще надхвърлят 500 милиона евро за държави членки като Полша, Нидерландия или Германия, докато за предприятията в Испания или Чешката република те ще възлизат на повече от 200 милиона евро;
- загубата на време за трансграничните работници (1,7 милиона работници в ЕС) и за останалите редовно пътуващи, дължаща се на граничния контрол, ще струва между 1,3 и 5,2 милиарда евро;
- в туристическия сектор ще бъдат загубени най-малко 13 милиона туристически нощувки на обща стойност 1,2 милиарда евро;
- административните разходи, които правителствата ще трябва да заплатят поради необходимостта от увеличаване на персонала, осъществяващ граничния контрол, ще бъдат между 0,6 и 5,8 милиарда евро.

В средносрочен план повторното въвеждане на граничния контрол в рамките на ЕС ще доведе до непреки разходи, които могат да бъдат значително по-големи, предвид безпрецедентното отражение върху вътрешнообщностната търговия, инвестиции и мобилност.

В заключение, разходите за разработването и поддържането на ШИС II, и следователно за установяването на добре функциониращо пространство без контрол по вътрешните граници, са далеч по-малки от разходите, които биха възникнали, ако не беше въведена ШИС II и бе повторно въведен граничният контрол.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

ШИС II функционира на фона на най-сериозни опасения относно сигурността, трансграничната престъпност и незаконната миграция — някои от най-големите предизвикателства в глобален план. Цялостната оценка потвърждава изключителния оперативен и технически успех на системата. Очевидно е, че нито една оперативна система, нито правното ѝ основание ще са идеални, и в този дух на непрекъснати подобрения Комисията, с помощта на наблюденията и подкрепата от страна на държавите членки и eu-LISA, е набелязала възможности за допълнително повишаване на ефективността, ефикасността, уместността, съгласуваността и европейската

⁵² Проучване, проведено за Европейската комисия: Оценка на въздействието от гледна точка на ИКТ на възможните подобрения на архитектурата на ШИС II.

⁵³ COM (2016) 120 final.

добавена стойност на ШИС II както на централно равнище, така и в някои държави членки, в които техническото и оперативното прилагане могат да бъдат подобрили. Това включва по-нататъшно развитие на правната рамка, така че да отразява по-добре оперативните предизвикателства в областта на сигурността, по-добра хармонизация на правилата при използване на системата за справяне с незаконната миграция, както и по-добър мониторинг за спазването на правилата за защита на данните чрез докладването на статистическа информация.

ШИС II постига ефективни оперативни резултати, които могат да бъдат постигнати единствено чрез европейско сътрудничество както на стратегическо, така и на оперативно равнище. Като използва всички налични инструменти от Договорите и съответните правни инструменти, Комисията предприема двупистов подход по отношение на държавите членки: чрез него тя силно подкрепя капацитета на държавите членки с цел да се оптимизира използването на ШИС II. Демонстрираната мотивация и практическо сътрудничество между всички заинтересовани страни доведоха до по-голямо и по-хармонизирано използване на системата. В случай на сериозни недостатъци при прилагането на ШИС II Комисията също така работи за отстраняване на нарушения на правото на ЕС чрез процедурата „EU—Pilot“, с възможност да предприеме по-нататъшни мерки и да започне процедура за нарушение.

Комисията разполага и с други начини за сътрудничество с държавите членки за правилното използване на ШИС:

- Механизмът за оценка по Шенген е основна възможност за проверка на функционирането и действителното използване на системата на място, като той също така помага за подобряване на ситуацията в оценяваните държави членки. Повторното посещение за оценка на място е инструмент, който е на разположение в случаи, в които са установени сериозни недостатъци в оценяваната държава членка.
- Редовни заседания на Комитета ШИС — ВИС (седем пъти годишно): Делегациите включват един технически и един оперативен експерт за всяка държава членка. Този комитет помага на Комисията при прилагането на правните инструменти за ШИС и предоставя най-добрата възможност за решаване на всички важни въпроси. Заседанията осигуряват прозрачност и известен натиск върху държавите членки да отстранят евентуални недостатъци.
- Комисията активно участва във всеки курс на обучение и конференция, организирани относно ШИС II (най-малко пет пъти годишно).
- На 16 декември 2015 г. бе приета препоръката на Комисията относно „Каталог с препоръки и най-добри практики относно използването на ШИС II“⁵⁴, която допринася за хармонизацията на процедурите и се използва като основен референтен документ от всички заинтересовани страни.

В допълнение, за да се справи с изтъкнатите в оценката проблеми, които изискват законодателна промяна, Комисията, като използва правото си на инициатива в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз, възнамерява до края на декември 2016 г. да представи предложение за изменение на правното

⁵⁴ Препоръка на Комисията за създаване на каталог с препоръки и най-добри практики за правилното прилагане на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) и за обмена на допълнителна информация от компетентните органи на държавите членки, които прилагат и използват ШИС II [C(2015)9169/1].

основание за ШИС. Комисията също така ще вземе предвид резултата от обсъжданията на експертната група на високо равнище, създадена със *Съобщението на Комисията за по-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността*⁵⁵, което може да доведе до второ предложение през юни 2017 г.

⁵⁵ COM (2016) 205 final.