BG 2019

№ 20

Специален доклад

Информационни системи на ЕС, подпомагащи граничния контрол – силен инструмент, но е необходим по-голям акцент върху предоставянето на навременни и пълни данни

CURIA RATIONUM
ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—XII
Въведение	01-08
Шенгенско пространство	01-08
Информационни системи, използвани за контрол на външните граници на Шенгенското пространство	03—08
Обхват и подход на одита	09—15
Констатации и оценки	16—82
Информационните системи са разработени с оглед улесняване на извършването на ефикасни гранични проверки, но отстраняването на слабостите отнема много време	16—82
Като цяло информационните системи съответстват на изискванията на ЕС, но не функционират с една и съща ефикасност	17—23
Забавянията при въвеждането на системата Eurosur и системите за резервационни данни за пътниците са попречили на граничните органи да споделят важна информация	24—32
В оценките по Шенген се оценяват националните гранични проверки, но отстраняването на слабостите отнема много време	33—43
Държавите – членки на ЕС, използват само в ограничена степен наличното финансиране от ЕС за подобряване на информационните системи за граничен контрол	44—46
Граничните служители невинаги получават пълни данни от системите, което намалява ефикасността на проверките	47
Държавите членки използват все повече информационните системи, но проверките биха могли да бъдат по-систематични	48—62
В някои от системите информацията не е пълна	63—76
Събитията невинаги се отразяват веднага в системите	77—82
Заключения и препоръки	83—95
Приложение	

Кратко описание на избраните информационни системи

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Със създаването на Шенгенското пространство бяха премахнати граничните проверки между участващите 22 държави – членки на ЕС и други четири европейски държави. Премахването на вътрешните граници обаче засилва значението на ефективния контрол и наблюдението на външните граници на Шенгенското пространство. Контролът на външните граници е въпрос от голям интерес за гражданите и други заинтересовани страни в ЕС.

II За подпомагането на граничните служители при контрола на външните граници на Шенгенското пространство ЕС е въвел следните информационни системи или общи рамки за обмен на информация: Шенгенска информационна система (ШИС II); Визова информационна система (ВИС); Евродак (Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, търсещи убежище). Освен това граничните органи се подпомагат и от Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur) и от системите за резервационни данни за пътниците.

III Въвеждането и поддържането на тези системи е наложило значителни инвестиции както от ЕС, така и от участващите държави от Шенген. Въз основа на наличната информация Сметната палата изчислява размера на предоставените от бюджета на ЕС средства за създаване на тези системи на 600 млн. евро. Предвид нарастващия натиск по външните граници на ЕС, породен от последните тенденции във връзка със сигурността и миграцията, целта на одита на Сметната палата беше да се набележат различни аспекти на концепцията и използването на тези системи, които могат да помогнат на граничните служители да изпълняват по-ефикасно своята работа. Освен това констатациите и оценките и препоръките на Сметната палата могат да помогнат за насочването на финансирането от ЕС, което ще бъде предоставено в подкрепа на тези системи в следващата многогодишна финансова рамка.

IV Основният одитен въпрос беше „**Подпомагат ли ефикасно граничния контрол основните информационни системи на ЕС за вътрешна сигурност?**“. Заключението на Сметната палата е, че граничните служители използват и разчитат все повече на тези системи при извършването на граничните проверки. Понастоящем обаче някои данни не са включени в системите, докато други не са пълни или не се въвеждат навреме. Това намалява ефикасността на някои гранични проверки.

V Сметната палата установи, че като цяло системите са добре разработени с оглед улесняване на граничните проверки и че посетените държави членки (Финландия, Франция, Италия, Люксембург и Полша) като цяло спазват приложимата правна рамка. Въпреки това националните компоненти на ШИС II и ВИС на някои държави спомагат за по-ефикасни гранични проверки в сравнение с други.

VI При прилагането на ИТ решения за Eurosur и за резервационните данни на пътниците е имало големи забавяния както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. Това е лишило граничните служители и други органи от очакваните ползи от тези системи.

VII Механизмът за оценка по Шенген играе важна роля при гарантирането на външните граници на ЕС. В повечето случаи оценките са задълбочени и методични и в тях се разглеждат ключови аспекти на системите. Държавите членки обаче твърде бавно отстраняват установените слабости. Това се дължи на липсата на задължителни срокове за приемането на докладите за оценка и за осъществяването на корективни действия.

VIII Въпреки че държавите членки използват информационните системи все повече, тази употреба би могла да бъде по-систематична. Сметната палата анкетира гранични служители и установи, че над половината от тях в някакъв момент са позволили преминаването на хора през границите, без да направят справка в системите. Освен това Сметната палата забеляза несъответствие между броя на издадените визи и броя на проверените визи.

IX Граничните служители използват данните в системите като основа за вземането на решения, които засягат безопасността на европейските граждани. Следователно качеството на тези данни е от изключително значение. Съгласно законодателството на ЕС отговорността за качеството на данните е на държавите членки. Сметната палата установи, че контролът върху качеството на данните се споменава бегло в правните актове, уреждащи европейските информационни системи. Въпреки че eu-LISA извършва автоматизирани ежемесечни проверки на качеството на данните в ШИС II, резултатите са достъпни само за съответните държави членки и поради това не е възможно агенцията или Комисията да направи оценка на напредъка, постигнат от отделните държави по отношение на въпросите, свързани с качеството на данните. Нито eu-LISA, нито Комисията разполагат с правомощия по правоприлагане, за да се гарантира навременното

коригиране от държавите членки на свързаните с качеството на данните проблеми.

X Невинаги граничните служители получават навременни и пълни данни от информационните системи. Например когато граничните служители проверяват дадено име в ШИС II, те може да получат стотици резултати (основно неверни положителни резултати), които те нормативно са задължени да проверяват ръчно. Това не само намалява ефикасността на граничните проверки, но и увеличава риска от пропускане на реалните съвпадения. Непълните записи в ШИС II засягат също и други системи, свързани с нея.

XI С изключение на Евродак, в повечето случаи няма задължителни крайни срокове за въвеждане на данните. Например системата Eurosur има за цел да предоставя информация в реално време за ситуацията на границите. Докато обаче някои от държавите, включени в одита на Сметната палата, наистина въвеждат информацията в Eurosur в реално време, други го правят само веднъж седмично. Откакто Евродак е започнала да функционира през 2003 г., няма нито една година, в която държавите членки да са предали навреме исканата информация. Забавеното изпращане на информация може да доведе до неправилно определяне на държавата, отговаряща за обработването на молбата за предоставяне на убежище.

XII Сметната палата отправя следните препоръки към Комисията:

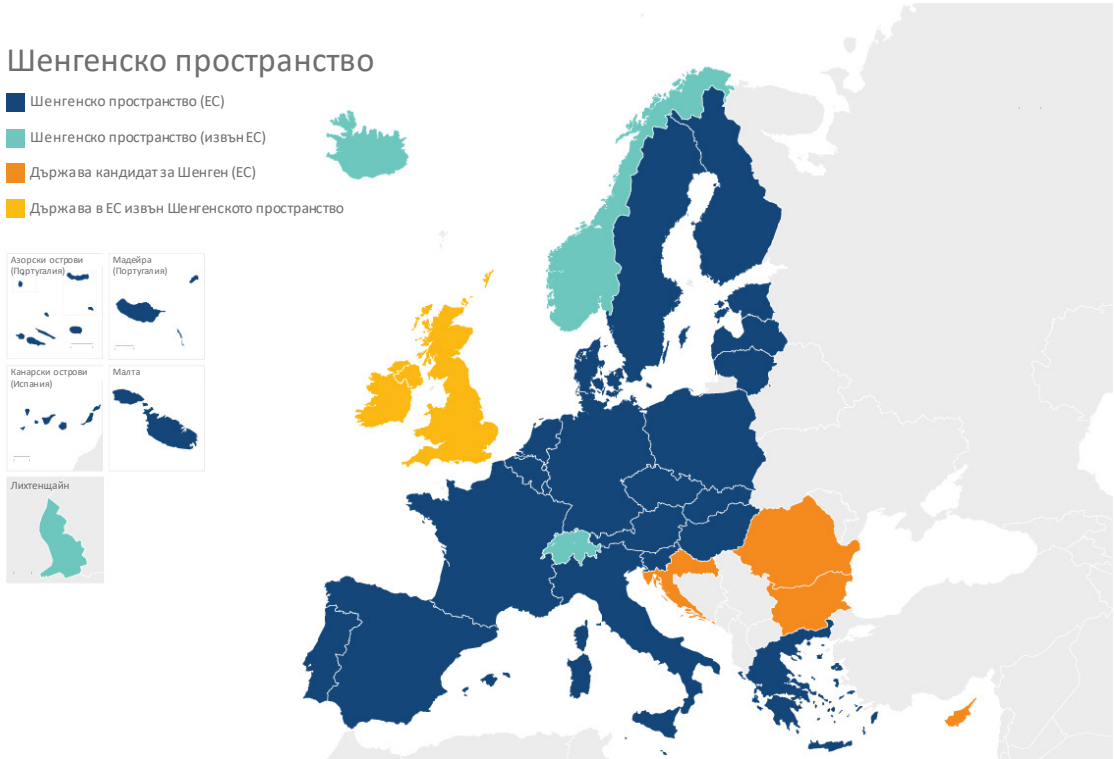
- Да насърчава използването на среда за обучение за ШИС II и ВИС
- Да ускори коригирането на слабостите, установени по време на оценките по Шенген
- Да анализира несъответствията при визовите проверки
- Да подобри процедурите за контрол на качеството на данните
- Да намали забавянията при въвеждането на данните.

Въведение

Шенгенско пространство

01 Създаването на Шенгенско пространство, което понастоящем включва 26 държави от Шенген (вж. ***фигура 1***), даде възможност всички пътници да преминават вътрешните граници, без да подлежат на гранични проверки. Освен премахването на граничните проверки, участващите държави се договориха за обща визова политика и официално полицейско и съдебно сътрудничество.

Фигура 1 – Актуална карта на Шенгенското пространство



Източник: Европейски парламент.

02 Две трети от гражданите на ЕС считат Шенгенското пространство за едно от основните постижения на ЕС. Почти 70 % обаче очакват ЕС да направи повече, за да защити своите външни граници[1].

[1] Евробарометър 89.2, 2018 г.

Информационни системи, използвани за контрол на външните граници на Шенгенското пространство

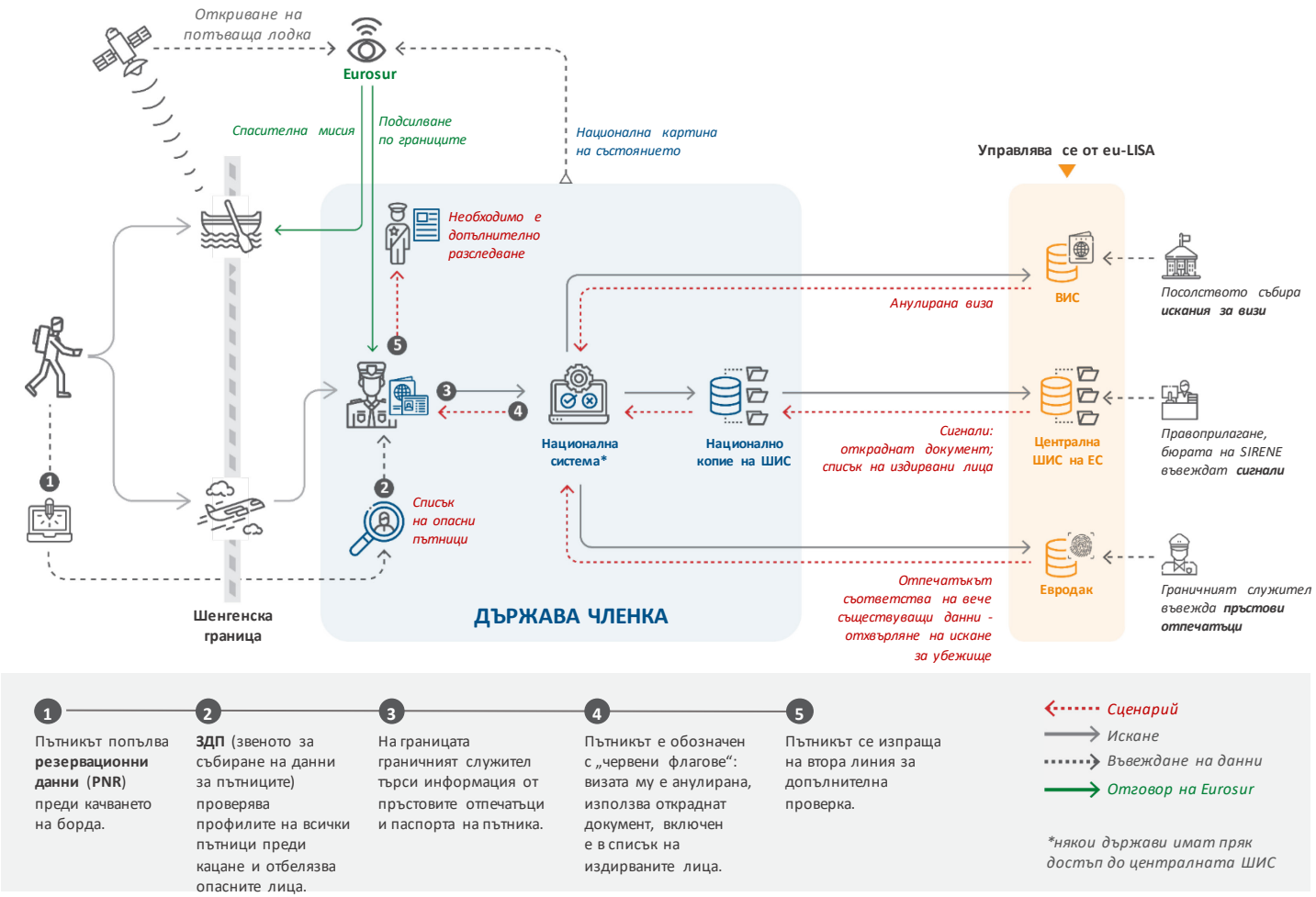
03 Премахването на вътрешните граници изисква ефективен контрол и наблюдение на външните граници с цел предотвратяване на престъпления и тероризъм и контрол на миграцията. За подпомагането на граничните служители при контрола на външните граници на Шенгенското пространство ЕС е въвел редица информационни системи или общи рамки за обмен на информация. Най-често използваните от тях са: Шенгенска информационна система (ШИС II); Визова информационна система (ВИС); Евродак (Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, търсещи убежище); Европейска система за наблюдение на границите (Eurosur) и системи за резервационни данни за пътниците (вж. ***фигура 2***). Освен това ЕС разработва две допълнителни информационни системи от значение за граничната сигурност: Система за влизане/излизане и Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им, които следва да започнат да функционират съответно през 2020 г. и 2021 г.

Фигура 2 – Информационни системи преди външната граница и на самата граница

Източник: Европейска сметна палата.

04 Граничните служители в държавите от Шенген използват ШИС II, ВИС и Евродак за проверка на лица на граничните пропускателни пунктове. Eurosur и системите за резервационни данни за пътниците се използват за получаване на информация относно събития, случващи се преди външните граници и на самите граници на ЕС, и за пътниците от полети, пристигащи на границите. Те спомагат за предвиждането на събития, свързани с граничната сигурност. На ***фигура 3*** е показано как граничните служители трябва да използват тези системи по време на гранични проверки, като е включено по-подробно описание, включително кои информационни системи се използват в кои от предоставените в ***приложението*** държави.

Фигура 3 – Използване на набор от информационни системи за гранична сигурност



Източник: Европейска сметна палата.

05 Различните национални правоприлагащи органи, както и митническите, визовите и съдебните органи също са ползватели на системата. Същевременно те отговарят за въвеждането на съответните данни в тези системи. Що се отнася до резервационните данни за пътниците, информацията се предоставя от въздушните превозвачи.

06 Граничните служители (и другите органи), използващи системите в държавите членки, имат достъп до централните системи на ЕС чрез своите собствени национални системи, които са разработени специално за тази цел. Законодателите в ЕС са определили минимални изисквания за прилагането на тези национални информационни системи в законодателството на ЕС[2].

07 На равнището на ЕС Европейската комисия, и по-конкретно Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ носи крайната отговорност за разработването и финансирането на информационните системи, с изключение на системата за резервационни данни на пътниците, която не разполага с централен компонент на равнището на ЕС (но може да получава финансиране от ЕС). От 2012 г. насам Комисията е възложила на Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие („eu-LISA“) да съхранява данни и да поддържа ШИС II, Евродак и ВИС. Междувременно Eurosur се управлява от Европейската агенция за гранична и брегова охрана, известна като Фронтекс, и държавите членки.

08 Въз основа на наличната информация Сметната палата изчислява, че от бюджета на ЕС средства са предоставени 600 млн. евро[3] за покриване на разходите за създаване на компоненти на равнище ЕС за системите, обхванати в настоящия одит. Общата годишна стойност на функционирането на системите е

---

[2] Регламент (ЕС) № 1987/2006 за ШИС II, Решение на Съвета 2007/533/ПВР за ШИС II, Регламент № 767/2008 за ВИС, Регламент (ЕС) № 603/2013 за Евродак и Регламент (ЕС) № 1052/2013 за Eurosur. Директива (ЕС) 2016/681 за резервационните данни на пътниците.

[3] Тази сума се основава на информация, включена в публикувани от Комисията документи, или информация, получена от нейната счетоводна система (за ШИС II и ВИС). Тази сума не включва разходите за разработване на Евродак, за които няма налични агрегирани данни.

приблизително 61,5 млн. евро[4]. Освен това държавите членки допринасят от своите собствени бюджети за разходите за разработване и поддържане на националните системи. Въпреки че невинаги е налична информация за разходите на държавите членки за техните национални системи, има данни, че тези суми са значителни. Например държавите членки са изразходили приблизително 235 млн. евро за въвеждането на ШИС II в допълнение към платените от бюджета на ЕС 95 млн. евро[5].

[4] Това включва бюджетните кредити за ангажименти на eu-LISA за 2017 г., пряко свързани с обхванатите в одита информационни системи, и бюджетните кредити за ангажименти на Фронтекс за 2017 г., свързани с Eurosur, както и бюджетните кредити за плащания за ШИС/ВИС/Евродак от ГД „Миграция и вътрешни работи“ за 2017 г.

[5] Европейска сметна палата, Специален доклад № 3/2014 „Изводи от разработването на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) от Европейската комисия“.

Обхват и подход на одита

09 ЕС работи непрекъснато за подобряване на сигурността на своите граници, което е важна тема за неговите граждани. Предвид нарастващия натиск по външните граници на ЕС, породен от последните тенденции във връзка със сигурността и миграцията, целта на одита на Сметната палата беше да се набележат различни аспекти на концепцията и използването на тези системи, които могат да помогнат на граничните служители да изпълняват по-ефикасно своята работа. Освен това констатациите и оценките и препоръките на Сметната палата могат да помогнат за насочването на финансирането от ЕС, което ще бъде отпуснато в следващата многогодишна финансова рамка в подкрепа на тези системи.

10 Основният одитен въпрос беше:

- Подпомагат ли ефикасно граничния контрол основните информационни системи на ЕС за вътрешна сигурност?

11 Този одитен въпрос беше разделен на следните подвъпроси:

- Разработени ли са информационните системи на ЕС за вътрешна сигурност така, че да улесняват извършването на ефикасни гранични проверки?
- Предоставят ли информационните системи на ЕС за вътрешна сигурност съответната навременна и пълна информация на граничните служители по време на граничните проверки?

12 Одитът на Сметната палата обхвана следните пет системи: Шенгенска информационна система (ШИС II); Визова информационна система (ВИС); Евродак (Европейската система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, търсещи убежище); Европейска система за наблюдение на границите (Eurosur) и системи за резервационни данни за пътниците.

13 Сметната палата провери доколко системите (както националните, така и централните компоненти на системите на ЕС) позволяват на граничните и на други служители да проверяват лица, влизащи в Шенгенското пространство в разрешените гранични пропускателни пунктове[6]. Това са сухопътните гранични

[6] Сметната палата вече обхвана някои въпроси, свързани с незаконната миграция, в своя Специален доклад № 06/2017 „Действия на ЕС в отговор на кризата

пропускателни пунктове, морските пристанища и летищата (които за някои държави членки са единствените външни граници на ЕС).

14 Сметната палата направи преглед и анализира стратегическите документи, оценките и статистическите данни, свързани с петте обхванати в одита системи, както и различни документи, свързани с тяхното прилагане на национално равнище и на равнището на ЕС. Освен това одиторите посетиха гранични пропускателни пунктове и проведоха интервюта с граничните органи във Финландия, Франция, Италия, Люксембург и Полша. Одиторите проведоха интервюта също и със служители на ГД „Миграция и вътрешни работи“, Фронтекс и eu-LISA.

15 Сметната палата проведе и проучване сред граничните служители в 28 държави – членки на ЕС, и в четири асоциирани към Шенген държави (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария), за да получи тяхното мнение като ползватели на системите. Сметната палата получи 951 отговора.

с бежанците — подход на „горещите точки“ и ще ги анализира допълнително в предстоящите публикации.

Констатации и оценки

Информационните системи са разработени с оглед улесняване на извършването на ефикасни гранични проверки, но отстраняването на слабостите отнема много време

16 Одиторите провериха дали посетените от тях държави от Шенген са въвели информационни системи както и когато се изисква от съответното законодателство на ЕС. Тя провери също и механизма за оценка по Шенген и степента, в която държавите от Шенген са използвали наличното финансиране от ЕС за въвеждане и подобряване на националните си системи.

Като цяло информационните системи съответстват на изискванията на ЕС, но не функционират с една и съща ефикасност

17 Макар че всяка държава от Шенген отговаря еднолично за опазването на своите граници, ефективното сътрудничество между тях за опазването на пространството изисква определена степен на хармонизация на граничните проверки. Минималните изисквания за управление помагат да се гарантират последователността и качеството на граничните проверки и на въведените в информационните системи данни.

18 Всяка държава от Шенген трябва да въведе свои собствени допълнителни национални системи, които се свързват с централните системи на ЕС. Държавите от Шенген, които одиторите посетиха, са направили това в съответствие с определените в съответното законодателство изисквания. Одиторите установиха, че макар всички системи да отговарят на общите минимални изисквания, не всички национални системи са еднакво ефикасни. В следващите точки са представени примери за това.

19 Някои държави не осигуряват чрез националните си системи всички функции, предлагани в централните системи на ЕС, като по този начин се намалява ефикасността на граничните проверки. Например централната система ШИС II предлага варианта за съхранение и проверка на пръстови отпечатъци. Това е важно, защото невинаги е възможно да се идентифицира дадено лице от основните лични данни, като например име или място на раждане. Подобни данни могат да се фалшифицират или дадено лице може да откаже да ги

предостави. Пръстовите отпечатъци дават възможност за идентифицирането на едно лице с много по-голяма степен на сигурност. Въпреки това вариантът за извършване на биометрично търсене въз основа на съхранените пръстови отпечатъци в ШИС все още не може да се използва в националните системи на всички държави от Шенген, тъй като някои от тях се нуждаят от повече време от други държави за внедряването на необходимите технически решения. Когато идентифицирането на пръстови отпечатъци е било осигурено на централно равнище, едва 10 държави от Шенген са потвърдили, че са готови да го използват.

20 Граничните служители, проверяващи виза или паспорт, понякога получават от системите съобщения за грешка. За това може да има няколко причини, като например пръстови отпечатъци с недостатъчно качество, проблеми с връзката или проблеми с разчитането на визата. Макар че централните системи на ЕС обикновено посочват естеството на грешката, някои национални системи, като например на Люксембург и Финландия, сигнализират само, че е възникнала грешка, без да предоставят диагностика. Това означава, че граничните служители трябва да проверят причината за грешката и евентуално да насочат пътника за допълнителна проверка (известна като „втора линия на контрол“), като по този начин се забавят проверката и пътуването му.

21 Що се отнася до ШИС II, държавите от Шенген могат или да получат достъп и да правят запитвания в централната база данни, или да създадат свои собствени национални копия за тази цел. Макар че повечето от тях използват собствени национални копия, някои (Дания, Финландия, Лихтенщайн, Норвегия и Словения) се свързват директно с европейската база данни. Когато държавите от Шенген използват национални копия на системата ШИС II, те трябва да бъдат синхронизирани с централната европейска база данни по всяко време, за да се гарантира, че граничните проверки се основават на най-актуалната информация. В две от държавите в извадката на Сметната палата (Полша и Франция) обаче оценките показват несъответствия между записите в националните копия и тези в централната база данни.

22 Одиторите установиха също така, че някои правни ограничения на равнище държави членки (правилата за защита на данните и правилата за национална сигурност) пречат на ефикасното споделяне на човешки ресурси. Действително, на граничните служители, посещаващи друга държава от Шенген (напр. за да окажат съдействие при засиления контрол по време на кризата с мигрантите в Гърция и Италия), не се позволява да използват националните системи на тази държава. Принципно те не могат да извършват контрол самостоятелно, а само подпомагат местните гранични служители. Макар че може да оказват помощ

в различна степен на втората линия на контрол (напр. една държава от Шенген може да използва експерт по фалшифицирани документи от друга държава от Шенген), те могат да оказват само ограничена помощ по време на проверката на документи на граничните пропускателни пунктове (на първата линия на контрол). Друга пречка са езиковите трудности, свързани с работата в друга държава от Шенген.

23 Ползата за граничните служители от системите зависи от това доколко те са обучени да ги използват. Одиторите констатираха, че тъй като не е въведена среда за обучение за ШИС II и ВИС на национално ниво в посетените държави членки, служители трябва да практикуват „на живо“, а не в „безопасна“ среда, където могат да изпробват характеристики и сценарии, които не срещат често по време на работа (напр. положителен резултат, идентифициращ заподозрян терорист на граничен пропускателен пункт, или изчезнало малолетно или непълнолетно дете).

Забавянията при въвеждането на системата Eurosur и системите за резервационни данни за пътниците са попречили на граничните органи да споделят важна информация

24 По отношение на Eurosur и на системите за резервационни данни за пътниците механизмите за прилагане са различни от тези на системите, които са разработени и се управляват от eu-LISA. По различни причини при въвеждането и на двете системи има някои пропуснати срокове и забавяния. В резултат на това в продължение на няколко месеца не е била на разположение важна информация, която тези системи трябва да предоставят.

25 Системата Eurosur е разработена от Фронтекс (европейския компонент) и от държавите членки (националните компоненти). Нейният интерфейс за крайните потребители е един и същ за всички участващи национални органи. Системата има за цел да засили сътрудничеството между Фронтекс и държавите – членки на ЕС, с цел да се подобри тяхната осведоменост и способност да реагират на ситуацията по външните граници на ЕС. Държавите членки следва да допринасят с информация относно ситуацията на своите граници (познати като „национални картини на състоянието“, показващи информация за неразрешени преминавания на границата, трансгранични престъпления, кризисни ситуации и други събития, свързани с контрола на външните граници) с цел формиране на споделено разузнаване и картина на ситуацията в цяла Европа. Това е полезно например, за да се даде приоритет на разполагането на гранични служители или за да се открият подозрителни превозни средства/плавателни съдове.

26 Забавянията по отношение на Eurosur са свързани със създаването на национални координационни центрове (НКЦ). НКЦ координират обмена на информация между всички органи, отговарящи за наблюдението на външните граници. В Регламента за Eurosur се изисква всички държави членки да създадат своите НКЦ до декември 2014 г. В направена почти четири години по-късно оценка е установено, че няколко държави членки все още не са спазили напълно изискванията[7]. Освен това едва половината от държавите членки са споделяли доброволно информация относно разполагането на ресурси за наблюдение и допълнителна информация от своите национални картини на състоянието.

27 Прилагането на Eurosur изостава също и на равнището на ЕС. До края на 2017 г. – три години след влизането в сила на законодателството – Фронтекс не е получила необходимото удостоверение за сигурност на мрежата си. Без това удостоверение не е възможно да се споделя класифицирана информация в мрежата на Eurosur. Забавянията при прилагането на Eurosur означават, че картината на състоянието в целия ЕС не е пълна, което възпрепятства сътрудничеството между държавите членки.

28 Системата за резервационни данни на пътниците все още не функционира напълно. За разлика от другите системи, тя е въведена посредством директива, а не регламент. Поради тази причина е оставено на държавите членки да въведат отделно свои системи за резервационни данни за пътниците без обща европейска платформа. Решението в полза на децентрализирано прилагане е било породено основно от липсата на консенсус относно защитата, съхранението и разкриването на лични данни.

29 Много държави членки не са въвели навреме системите за резервационни данни за пътниците. Четиринадесет държави членки не са приложили навреме правилата за резервационните данни на пътниците[8]. Те е трябвало да изпълнят директивата[9] до 25 май 2018 г. В края на март 2019 г. обаче – 10 месеца след

---

[7] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценката на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), COM(2018) 632 final.

[8] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_bg.htm

[9] Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления.

крайния срок – Испания, Нидерландия и Финландия все още не са били уведомили Комисията за предприети на национално равнище мерки за прилагане на правилата за резервационните данни на пътниците[10].

30 Системата за резервационни данни на пътниците изисква предаването на данни за пътниците от всички полети към и от Шенгенското пространство. Към момента на одита на Сметната палата нито една от посетените държави членки, с изключение на Люксембург, не беше сключила споразумения за тази цел с всички съответни въздушни превозвачи.

31 Системата за резервационни данни на пътниците е разработена като важен инструмент за предотвратяване, разкриване и разследване на тероризъм и други форми на тежки престъпления. Съпоставянето на данните от тази система с информацията, съдържаща се в базите данни, свързани със сигурността, позволява на съответните органи да разкриват опасни лица. Фактът, че някои от системите за резервационни данни на пътниците все още не са въведени, лишава граничните органи в тези държави от предварителна информация за високорисковите лица, преминаващи техните граници.

32 Тъй като в системата за резервационни данни на пътниците се събират само данни за самоличността и пътуването на пътниците, необходими са други бази данни, за да се провери дали даден пътник представлява заплаха за сигурността. Повечето държави членки използват за тази цел ШИС II. В регламента обаче се допускат различни тълкувания. Например Франция е тълкувала Регламента за ШИС II по начин, който не ѝ позволява да използва запитвания в ШИС II относно списъците на пътниците. На практика това означава, че при проверката на списъците на пътниците за заподозрени терористи Франция използва само информация от националните си бази данни. Ако има сигнал за заподозряно лице в ШИС II и това заподозряно лице е известно на други европейски органи, но не и на френските, тяхната проверка в системата за резервационни данни на пътниците няма да разкрие това лице.

[10] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1472_bg.htm

В оценките по Шенген се оценяват националните гранични проверки, но отстраняването на слабостите отнема много време

33 От 2013 г. насам държавите от Шенген и Комисията носят съвместна отговорност за прилагането на механизма за мониторинг и оценка, предвиден в правилата относно Шенгенското пространство („достиженията на правото от Шенген“). Целта на този механизъм е да се гарантира, че държавите от Шенген прилагат ефективно, последователно и прозрачно шенгенските правила. Сметната палата провери дали се изпълнява целта на механизма.

34 Настоящата многогодишна програма за оценка е създадена през 2014 г. за периода 2015 – 2019 г. и обхваща всичките 26 държави от Шенген. Всяка държава се оценява веднъж по време на петгодишния период.

35 В ***каре 1*** е описано стандартно посещение за оценка. Държавите от Шенген определят членовете на екипа за оценка въз основа на покана на Комисията за определяне на служители (за всяка оценка има отделна покана, като в срок от две седмици държавите от Шенген трябва да определят проверителите). Проверители от eu-LISA могат да участват в тези посещения, но не участват редовно в тях. Стойността на оценките по Шенген е сравнително малка в сравнение с разхода за информационните системи. За периода 2014 – 2018 г. Комисията е отпуснала 11,9 млн. евро за оценките по Шенген. Настоящата многогодишна програма се прилага по план чрез годишните програми за оценка.

Каре 1

Посещения на екипите за оценка по Шенген в държавите от Шенген

През юли в годината преди очаквано посещение за проверка съответните държави членки получават стандартен въпросник, на който трябва да отговорят в срок от осем седмици. Екипът за оценка подготвя своите посещения въз основа на получените отговори.

Обикновено посещенията за оценка продължават една седмица. Екипите се състоят от най-много 8 експерти, определени от държавите от Шенген, плюс двама представители от Комисията. Членовете на екипа имат различен експертен опит, което им позволява да обхванат всички аспекти на достиженията на правото от Шенген. Всеки екип се ръководи от двама водещи експерти (един от държавите членки и един от Комисията), отговарящи за съдържанието и качеството на окончателния доклад.

Посещенията започват на стратегическо равнище със срещи в министерствата и централните управления на граничните органи, следвани от дейности на оперативно равнище. Членовете на екипа за оценка се разпределят според сферата на експертния им опит и се срещат с различни национални специалисти, като например гранични служители, полицейски служители и ИТ експерти.

Например през 2017 г. по време на оценките по Шенген на прилагането на ШИС II във Франция екипът е посетил 38 обекта на място, включително Националния ИТ център за ШИС II, полицейски управления, митнически служби, пристанища, летища и железопътни гари.

36 Сметната палата провери оценките по Шенген на посетените от одиторите държави. Тя установи, че те са задълбочени и методични и в тях се разглеждат ключови аспекти на системите; съдържат подробен набор от оперативни препоръки и конкретни препоръки за подобряване на информационните системи. Отстраняването на установените слабости обаче може да отнеме няколко години.

37 Проектът на доклада за оценка се изготвя шест седмици след посещението за оценка, но може да отнеме една година Комисията да одобри доклада, а Съветът да приеме препоръките. Това включва многобройни процедури за консултации с държавата от Шенген и с Комисията. За тези консултации няма договорени срокове.

38 След приемането на препоръките от Съвета съответните държави от Шенген имат три месеца да представят план за действие за отразяване на тези препоръки. Този план за действие трябва да бъде проверен и одобрен от Комисията и екипа за оценка.

39 Няма краен срок за изпълнението на плановете за действие, въпреки че държавите от Шенген трябва да започнат да докладват по изпълнението си шест месеца след одобряването на плана. Това означава, че от момента на установяването на даден недостатък може да минат почти две години, преди дадена държава от Шенген да започне да докладва за предприетото от нея корективно действие. На ***фигура 4*** е показана процедурата след посещение за оценка.

Фигура 4 – Процедурни стъпки в рамките на механизма за оценка по Шенген

Източник: Европейска сметна палата.

40 Досега нито една държава от Шенген не е била обект на повече от едно обявено посещение за оценка съгласно действащия цикъл на оценки. Комисията разчита държавите от Шенген сами да докладват за своето изпълнение на договорения план за действие. Ето защо съществува риск до следващия цикъл на оценки след пет години да останат неотстранени недостатъци. След това на органите на съответната държава може да бъдат необходими още две години за предприемането на корективни действия.

41 Комисията може да предложи последващи посещения, ако дадена държава от Шенген не изпълни своя план за действие, но няма въведени други механизми за принудително изпълнение. На теория, ако в дадена държава от Шенген бъдат установени трайни и сериозни недостатъци в областта на управлението на външните граници, Съветът може да препоръча въз основа на предложение на Комисията тази държава да въведе повторно контрол на своите граници с други държави от Шенген.

42 Съгласно Регламента от 2013 г. относно механизма за оценка по Шенген[11] от Комисията се изисква да докладва ежегодно на Парламента и на Съвета относно извършените оценки, направените препоръки и състоянието по отношение на корективните действия. Комисията все още не е изготвила такъв доклад.

43 С изключение на Финландия, чийто доклад за оценка не беше завършен към момента на одита, всички държави от Шенген, които одиторите посетиха, са били обект на оценка. Сметната палата проследи напредъка им при изпълнението на техните планове за действие и установи различни проценти на изпълнение. Според предоставените данни Полша е изпълнила 79 % от препоръките две години след посещението за оценка, Франция е изпълнила 87 % от препоръките четири години след посещението за оценка, а Люксембург, който е оценен през 2018 г., е изпълнил 92 % от препоръките. Според данните от Италия две години след посещението за оценка страната е в процес на изпълнение на 15 % от препоръките към нея.

[11] Член 20 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г.

Държавите – членки на ЕС, използват само в ограничена степен наличното финансиране от ЕС за подобряване на информационните системи за граничен контрол

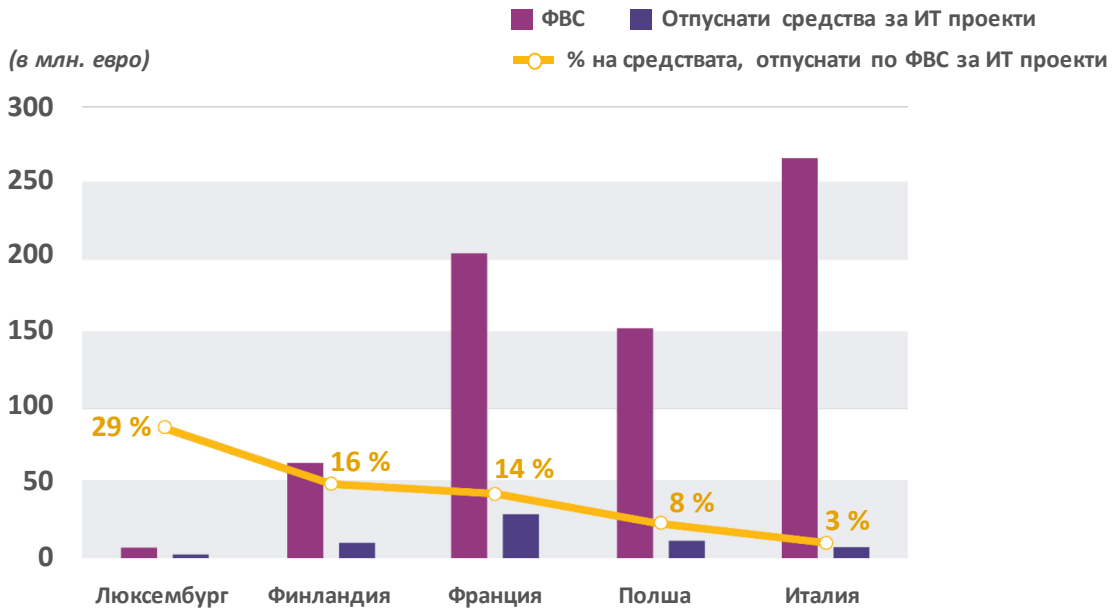
44 Основният инструмент на ЕС за подпомагане на граничния контрол е фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) с първоначално разпределени средства в размер на 3,8 млрд. евро за периода 2014 г. – 2020 г. Той се състои от:

- „ФВС – външни граници“ (2,76 млрд. евро), осигуряващ подпомагане за управлението на външните граници и общата визова политика. Всички държави – членки на ЕС, с изключение на Ирландия и Обединеното кралство, участват в прилагането на инструмента „ФВС – външни граници“. Четирите асоциирани към Шенген държави (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария) също участват в инструмента „ФВС – външни граници и визи“.
- „ФВС – полиция“ (1,04 млрд. евро), осигуряващ финансово подпомагане за полицейско сътрудничество, предотвратяване и борба с престъпността, включително контрабанда на мигранти. Всички държави – членки на ЕС, с изключение на Дания и Обединеното кралство, участват в прилагането на инструмента „ФВС – полиция“.

45 Повечето от държавите членки не са докладвали за значителни разходи до 2017 г. Тъй като разходването на средствата е започнало късно, държавите членки са се забавили с използването им. Според Комисията основната причина за това е прилагането на тежки процедури за обществени поръчки. Включените в одита държави членки отбелязаха също, че е налице допълнителна административна тежест. Например те отбелязват, че дори малко увеличение на отпуснатата за дадена национална програма сума изисква пълно преразглеждане на тази програма.

46 Държавите, включени в одита на Сметната палата, са заделили между 3 % и 29 % от своите средства за фонд „Вътрешна сигурност“ (61,2 млн. евро) за петте одитирани системи (вж. ***фигура 5***). От тях те са отпуснали 43 % (26,5 млн. евро) за проекти за поддръжка и 57 % (34,7 млн. евро) за проекти за разширение. Те са използвали тези средства основно за поддръжка на ШИС II и ВИС и за разширения на Eurosur и на системите за резервационни данни на пътниците.

Фигура 5 – Процент на финансирането по ФВС, отпуснато за проекти в сферата на ИТ



Източник: Европейска сметна палата, въз основа на данни на Европейската комисия.

Граничните служители невинаги получават пълни данни от системите, което намалява ефикасността на проверките

47 Сметната палата провери до каква степен държавите членки споделят помежду си относима, навременна и пълна информация чрез обхванатите в одита информационни системи. Одиторите прегледаха наличните статистически данни с цел да оценят степента, в която държавите от Шенген използват системите за своите гранични проверки и за обмен на информация. Освен това те провериха дали тези държави въвеждат незабавно пълните данни.

Държавите членки използват все повече информационните системи, но проверките биха могли да бъдат по-систематични

48 От момента, в който лицата се явят на граничен пропускателен пункт в Шенгенското пространство, граничните служители се нуждаят от европейски информационни системи, чрез които да потвърдят самоличността на лицата и да проверят дали те имат разрешение за влизане в Шенгенското пространство.

ШИС II

49 Всяка държава от Шенген с информация за лице, което трябва да бъде спряно на границата (съгласно изискванията на приложимото законодателство), следва да подаде сигнал в ШИС II. Това позволява на граничните служители във всяка участваща държава да предприемат действия по него, когато попаднат на това лице по време на граничните проверки (вж. ***каре 2***).

Каре 2

Улучване на правилната цел

Когато дадено лице представи документ за пътуване, граничният служител използва скенер, който разчита идентификатор върху документа. Най-съвременните документи съдържат електронен чип, докато по-старите документи имат специален код в долната част на страницата (познат като машинночитаема зона), а някои документи нямат нищо (например повечето италиански лични карти). Ако номерът на документа не може да бъде обработен от скенера, граничният служител може да го въведе в системата ръчно.

Въз основа на данните, прехвърлени в компютъра, в националните или европейските бази данни ШИС II се изпраща запитване за дадено лице. Ако има съвпадение между запис в базата данни и данните, събрани от граничния служител, това се нарича *положителен резултат*.

Ако регистрираният в базата данни първоначален сигнал е подаден в държава, различна от тази, от която е изпратено запитването, положителният резултат се нарича *чужд положителен резултат*.

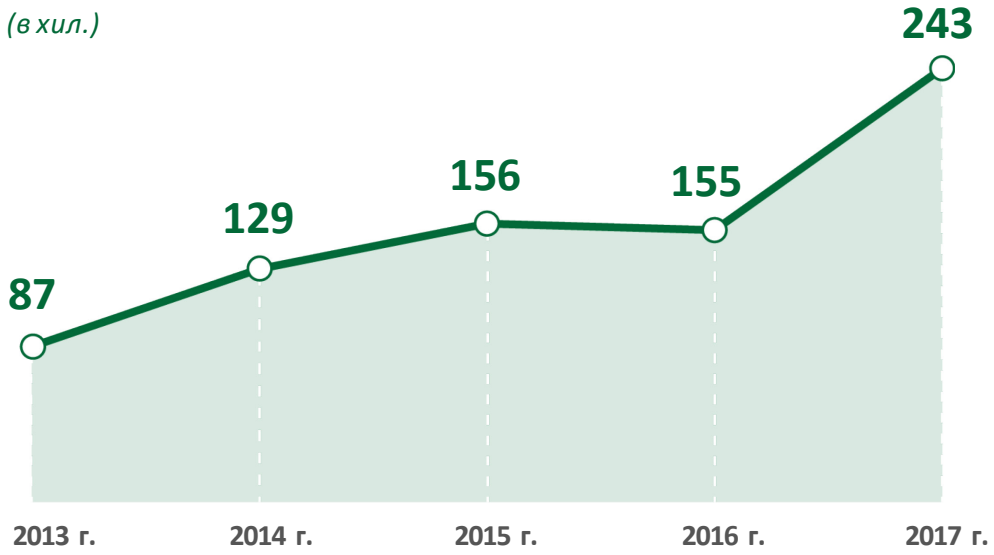
Положителни резултати може да има, ако съответните органи са регистрирали дадено лице като издирвано или документът за пътуване е обозначен в системата.

Понякога обаче органите, подаващи сигнал, не разполагат с цялата информация, от която се нуждаят, за да идентифицират еднозначно дадено лице. Ето защо може да има положителни резултати за лице, което в действителност не се издирва, но което има същото име. Този вид резултат се нарича *фалшив положителен резултат*. В подобни случаи граничните служители трябва да предприемат допълнителни стъпки, за да установят самоличността на това лице.

Обикновено биометричните данни (напр. пръстовите отпечатъци) се считат за начин за уникално идентифициране на дадено лице, което е причината все по-голям брой сигнали в ШИС II да съдържат дактилоскопична информация.

50 Сметната палата установи, че в периода между 2013 г. и 2017 г. броят на положителните резултати, свързани с издирвани лица и вещи въз основа на подадени в други държави сигнали, почти се е утроил (вж. ***фигура 6***).

Фигура 6 – Брой на положителните резултати в ШИС II въз основа на сигнали от други държави



Източник: ЕСП въз основа на данни от eu-LISA.

51 Нарасналият брой на положителните резултати съответства на устойчивото увеличение на броя на сигналите в ШИС II от приблизително 50 млн. през 2013 г. на над 76 млн. през 2017 г. Повечето от сигналите (76 %) се отнасят до загубени или откраднати документи.

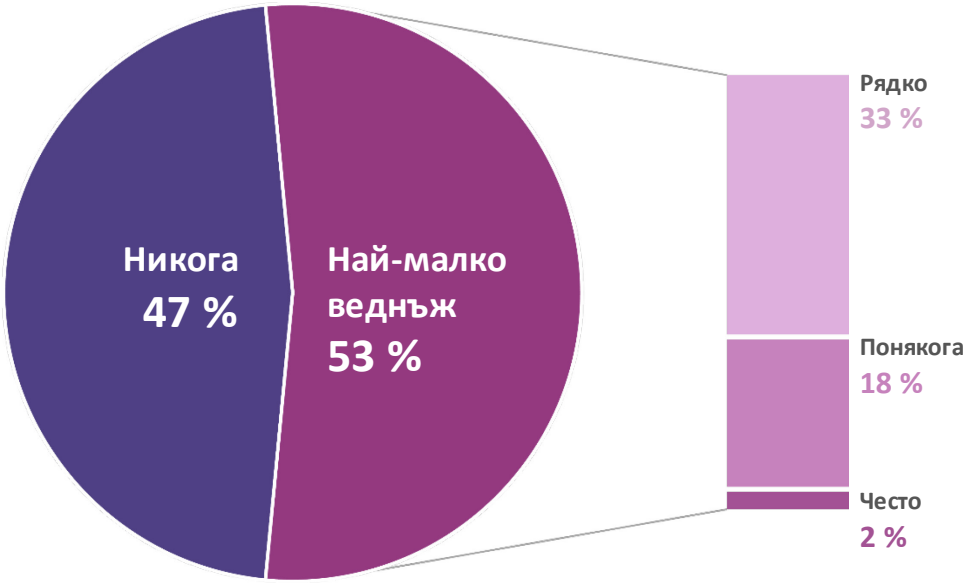
52 Според данни на Евростат[12] броят на гражданите от трети държави, на които е отказано влизане на външните граници, варира между 440 000 през 2017 г. и почти 500 000 през 2009 г. Информационните системи осигуряват необходимата подкрепа за установяването на най-типичните докладвани причини за отказ. Държавите от Шенген обаче невинаги посочват или отбелязват причината за отказа дадено лице да бъде пропуснато през външната граница.

53 Както се посочва по-горе, броят на запитванията в информационните системи нараства непрекъснато. По време на интервютата в рамките на одита националните органи заявиха, че проверяват всяко лице, което се опитва да

[12] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_eirfs

премине външната граница. Проучването на Сметната палата обаче показа, че над половината от граничните служители са попадали в ситуация, в която е трябвало да решат дали да пуснат дадено лице, без да направят справка в системите.

Фигура 7 – Проучване на тема „Налагало ли се е да вземете решение за пропускане на лице през границата, без да можете да направите справка с данните от системата?“



Източник: Проучване на ЕСП.

54 Използването на информационните системи зависи и от външната среда, в която се извършват проверките. На някои видове гранични пропускателни пунктове е по-трудно, отколкото на други. Например при проверките, които се извършват на борда на корабите, често има проблеми с връзката. По време на посещенията в две държави одиторите забелязаха подобни проблеми, които възпрепятстват пълните гранични проверки. Извършването на проверки в движещи се влакове също е трудно в техническо отношение.

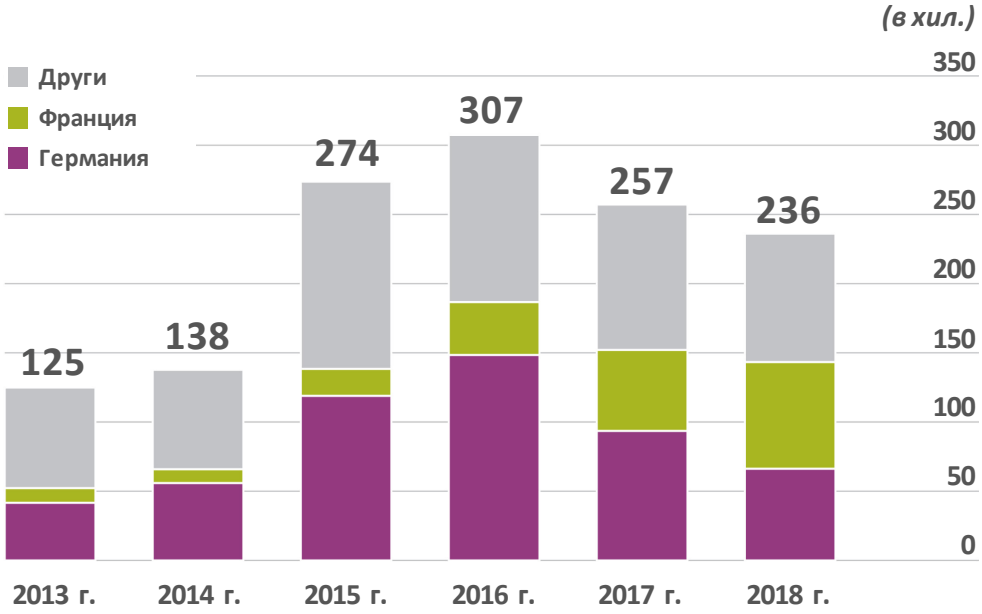
Евродак

55 Друг пример за по-голям обмен на данни между държавите от Шенген е чрез системата Евродак, която им позволява да регистрират лица, търсещи убежище, и такива, които се опитват да преминат границата нелегално, чрез снемане на пръстовите им отпечатъци. От 2003 г. насам съществува

споразумение[13] между ЕС и държавите членки заявленията за убежище да се обработват в първата държава, в която кандидатът декларира намерението си да иска убежище. Когато една национална администрация съпостави пръстовите отпечатъци на дадено лице с регистрираните в Евродак, налице е съвпадение, ако това лице е подало молба преди това и в друга държава от ЕС и то следва да бъде върнато там.

56 Броят на молбите за убежище от лица, които вече са подавали молба за убежище в друга държава членка, е нараснал значително до 2016 г., когато кризата с мигрантите достига върхната си точка. Както е показано на ***фигура 8***, повечето мигранти са се опитали да търсят убежище във Франция или Германия, като първоначално са пристигнали в друга държава от ЕС.

Фигура 8 – Лица, търсещи убежище, с предходна молба за убежище в друга държава членка



Източник: ЕСП въз основа на данни от eu-LISA.

Резервационни данни за пътниците

57 Системата за резервационни данни за пътниците е нова система. Въпреки че държавите членки споделят общо правно основание за нейното прилагане,

[13] Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна („Регламент от Дъблин II“).

способността им за използване на системата за обмен на информация остава ограничена, както се пояснява в точка ***28***.

Eurosur

58 Използването на Eurosur в държавите членки е много неравномерно. Между 2013 г. и 2017 г. в Eurosur са регистрирани над 140 000 събития. Множество участващи държави обаче не са регистрирали значителен брой събития[14]. Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Германия, Дания, Франция, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Швеция и Словения са регистрирали всяка по-малко от 5 000 събития, докато Унгария – най-активната държава – е регистрирала над 25 000. Видът на информацията, която държавите членки споделят, също варира. Те могат да избират дали да въвеждат само задължителна информация (напр. данни, свързани с незаконна миграция и трансгранични престъпления, и информация от наблюдението на сухоземните и морските граници) или разширена допълнителна информация, като например информация относно правните или административните мерки след залавянето и информация относно въздушните граници и проверките на граничните пропускателни пунктове. Например Финландия е избрала да споделя цялата информация от своята национална картина на състоянието – задължителна и незадължителна – докато Полша и Франция въвеждат само задължителната информация.

ВИС

59 Държавите от Шенген имат обща визова политика. Те могат да издават общи визи за краткосрочно пребиваване, които позволяват на притежателя да пребивава до 90 дни във всяка от 26-те държави от Шенген. През 2018 г. държавите от Шенген са издали над 14 млн. шенгенски визи за краткосрочно пребиваване[15].

60 Системата дава възможност за проверка на самоличността на притежател на шенгенска виза навсякъде в Шенгенското пространство. Притежателят на шенгенска виза може да преминава многократно външните граници на пространството и може да прави това в различни държави от Шенген.

---

[14] Оценка на Регламент (ЕС) № 1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur), SWD(2018) 410, 19.12.2018 г.

[15] https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stats

Статистическите данни от ВИС показват броя на исканията за виза на границите. През първите девет месеца на 2017 г. са извършени 35 млн. визови проверки на границите спрямо 12 млн. визи, издадени през този период. Броят на извършените проверки се различава значително в отделните държави от Шенген.

61 Сметната палата установи, че между октомври 2015 г. и септември 2017 г. петте държави (Франция, Германия, Италия, Испания и Гърция), които са издали най-голям брой визи, са извършили по-малко визови проверки на своите граници от броя на издадените визи. При общо почти 18 млн. издадени визи тези държави са извършили по-малко от 14 млн. проверки.

62 На теория това може да се дължи на факта, че значителен брой пътници с издадени от тези държави визи са влезли в Шенгенското пространство през друга държава, или са отложили или са отменили своето пътуване. Предвид факта обаче, че е възможно повечето пътници да кандидатстват за виза пред държавата, в която възнамеряват да влязат, и че шенгенската виза струва пари[16], това би могло да означава, че визите не се проверяват систематично на всички гранични пропускателни пунктове.

В някои от системите информацията не е пълна

63 Качеството на данните в информационните системи е от изключително значение. Въвеждането на данни в системата е отговорност на съдебните и правоприлагащите органи, както и на националните гранични органи на държавите членки. Граничните служители използват тези данни като основа за вземането на решения, които засягат безопасността на европейските граждани.

64 Съгласно законодателството на ЕС отговорността за качеството на данните е на държавите членки. Поради това одиторите установиха твърде малко случаи на процедури на ниво ЕС за контрол на качеството на данните. Единствено в Регламента за Евродак се полага основата за рамка за контрол на качеството на пръстовите отпечатъци, като за определянето на стандартите за качество отговорността се възлага на eu-LISA.

65 В Регламента за ШИС II нито Комисията, нито eu-LISA са включени в процеса за качество на данните. Вместо това на държавите членки се вменява отговорност

[16] Шенгенска виза струва 60 евро.

по отношение на точността, навременността и уместността на данните в системата[17]. Националните служби координират функционирането на системата ШИСТ II и отговарят за координирането на контрола на качеството на информацията, която се въвежда в системите[18].

66 На качеството на данните е обърнато по-голямо внимание през 2018 г. с новия регламент за eu-LISA[19], с който на Комисията и на eu-LISA се възлагат отговорности в процеса на гарантиране на качеството на данните. В регламента се въвежда изискването eu-LISA да извършва автоматизирани проверки на качеството на данните и да докладва относно показателите за качество на данните за ШИС II, ВИС и Евродак.

67 От април 2017 г. eu-LISA извършва автоматизирани месечни проверки на качеството на данните по определени сигнали в ШИС II (напр. по отношение на проблеми с транслитерацията на имена от езици, чиято азбука не е латинска, или с пропуснат автоматизиран контрол чрез въвеждане на общи думи, като например „UNKNOWN“ (неизвестен). При тези проверки се генерира справка, в която се изброяват отделните сигнали за потенциалните проблеми, свързани с качеството, и която се изпраща директно на съответната държава.
В съответствие с правните изисквания относно защитата на данните обаче самата eu-LISA не може да вижда тези отделни сигнали – агенцията може да вижда единствено общия брой проблеми, свързани с качеството, за всеки вид сигнал и за всяка една държава.

68 Месечните доклади показват приблизително 3 милиона предупреждения за потенциални проблеми с качеството на данните (от средно общо 82 милиона записи), което означава, че данните може да не отговарят на изискванията за качество на данни в ШИС II. Сметната палата установи, че нито eu-LISA, нито Комисията разполагат с правомощия по правоприлагане, за да се гарантира навременното коригиране от държавите членки на свързаните с качеството на данните проблеми. Действително, месечните доклади не показват значително намаление на броя на сигналите за проблеми с качеството в ШИС II. Освен това,

---

[17] Член 34 от Регламент (ЕС) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г.

[18] Член 7, пак там.

[19] Член 12 от Регламент (ЕС) № 2018/1726 относно Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA).

тъй като eu-LISA не може да вижда отделните сигнали, няма начин тя да знае дали сигналите през даден месец са нови или остават неразгледани от предишни доклади. Освен този преглед, който се използва ограничено като инструмент за управление на качеството, Сметната палата не получи никакви данни за други автоматизирани проверки на качеството на данните на равнището на ЕС.

69 Съгласно оценката на Комисията на системата ШИС II[20], държавите от Шенген са посочили проблемите с качеството на данните като чест и повтарящ се проблем. В посетените от одиторите държави съществуват най-общо два основни проблема, свързани с качеството на данните: единият се отнася за пълнотата на данните, а другият – за забавянията при въвеждането на данни в системите.

70 Данните в системата следва да позволяват на граничните служители да идентифицират лицето, което се проверява, и да решат дали да го пуснат. Сметната палата установи, че понякога граничните служители не получават адекватна информация от системата, за да вземат това решение.

71 Например одиторите откриха сигнали, при които личното име на лицето е въведено като фамилно име, както и липсващи или непълни дати на раждане, което затруднява идентифицирането на лицето[21]. В резултат на тези проблеми, когато граничните служители проверяват дадено име в ШИС II, те може да получат стотици резултати (основно неверни положителни резултати), които трябва да проверяват ръчно. Това не само намалява ефикасността на граничния контрол, но и увеличава риска от пропускане на реалните съвпадения.

72 Непълните записи в ШИС II намаляват ефикасността и на други системи, свързани с нея. Например когато органите на държавите от Шенген проверяват информация за пътниците от списъка с резервационни данни за пътниците,

---

[20] Доклад от 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, 21.12.2016 г., стр. 11.

[21] Съгласно оценката на Комисията на системата ШИС II множество държави членки са посочили проблемите с качеството на данните като чест и повтарящ се проблем. Доклад от 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, 21.12.2016 г.

обикновено те я съпоставят със сигналите в системата ШИС II. Непълните сигнали водят до голям брой неверни положителни резултати, които неправилно указват, че даден пътник е заподозряно лице. Тъй като всеки сигнал трябва да се проверява ръчно, това води до сериозна натовареност на звената за данни за пътниците, обработващи списъците с резервационни данни за пътниците. Освен това резервационните данни за пътниците могат също така и да са непълни. Данните, които се предоставят от техните резервационни системи, може да съдържат само имената на пътниците и номера на полета.

73 Във ВИС могат да се вписват само краткосрочни шенгенски визи, въпреки че държавите от Шенген все още използват над 200 различни вида национални визи и разрешения за пребиваване, за да разрешават на граждани на трети държави да влизат и да пътуват в Шенгенското пространство. Тези разрешения се регистрират само в националните бази данни, които не се споделят с други държави. През 2017 г. в Шенгенското пространство са издадени почти 2,6 млн. такива разрешения[22]. Понастоящем няма правно основание тези разрешения да се отразяват в централната система ВИС.

74 Комисията е установила този пропуск в информацията и в момента работи по регламент за отстраняването му[23]. Тъй като обаче тези документи за пътуване могат имат валидност до 10 години, те ще останат извън системата в продължение на години, преди да се запълни липсата от информация.

75 Що се отнася до Eurosur, една от слабостите е, че държавите членки предават докладите си в различен формат. Това означава, че информацията не може лесно да се обобщава и че дори може да не бъде достъпна за други държави членки по технически причини.

76 Обикновено данните се въвеждат в Eurosur ръчно. Когато има нарастване на събитията на границата, за даден оператор може да бъде трудно да ги отрази

---

[22] Статистически данни на Евростат (първи разрешения през 2017 г.): http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en

[23] COM(2018) 302, Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 767/2008, Регламент (ЕО) № 810/2009, Регламент (ЕС) 2017/2226, Регламент (ЕС) 2016/399, Регламент XX/2018 [Регламент за оперативната съвместимост] и Решение 2004/512/ЕО и за отмяна на Решение 2008/633/ПВР на Съвета.

бързо в системата. Това може да се отрази на качеството на данните[24]. Освен това някои държави членки докладват събития за всеки случай поотделно, докато други предоставят само обобщени данни. Някои държави членки изготвят доклад за събитие за всяко отделно лице, докато други изготвят един доклад за множество лица. Това прави статистическите данни за броя на докладваните от държавите членки събития неподходящи, защото не отразяват реалния мащаб на проблема. Това също така затруднява Фронтекс при наблюдението на развитията и приоритетното отпускане на допълнителни ресурси при необходимост.

Събитията невинаги се отразяват веднага в системите

77 Граничните служители трябва да имат достъп до актуална информация относно лицата, преминаващи границите, за да вършат ефективно своята работа. Понякога обаче държавите членки не въвеждат информацията веднага щом я получат.

78 Резервационните данни на пътниците се генерират по време на резервацията и въздушните превозвачи подлежат на глоби за късно предоставяне на списъците на пътниците. За ВИС данните се генерират автоматично, когато се издава визата. За Евродак има законов краен срок за въвеждане на информация относно кандидатите за убежище. За ШИС II и Eurosur обаче няма такива конкретни срокове за въвеждане на информация[25].

79 Системата Eurosur е предназначена да предоставя информация в реално време относно положението на границите, но навременността на информацията зависи от това колко бързо държавите членки я въвеждат. Някои от държавите, включени в одита на Сметната палата, наистина въвеждат информацията в Eurosur в реално време, докато други го правят само веднъж седмично. Това означава, че събитие на границата (т.е. пристигаща голяма група мигранти) може да се появи в европейската система една седмица по-късно.

---

[24] Източник: Оценка на Регламент (ЕС) № 1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur), 12.9.2018 г., стр. 44.

[25] Резервационните данни на пътниците се генерират по време на резервацията и въздушните превозвачи подлежат на глоби за късно предоставяне на списъците на пътниците. За ВИС данните се генерират автоматично, когато се издава визата.

80 В Регламента от Дъблин[26] се посочва, че държавата, през която лицето, търсещо убежище, първо е влязло в Европейския съюз, отговаря за проверката на молбата за убежище. Държавите членки имат максимален срок от 72 часа[27] да вземат пръстови отпечатъци и да ги предадат на Евродак, считано от момента, в който дадено лице подаде молба за убежище или е задържано при нелегално преминаване на границата. Ако лицето, търсещо убежище, се премести в друга държава членка, забавеното предаване на информация може да доведе до неправилното определяне на държавата членка, отговаряща за обработването на молбата за убежище (вж. точки ***55***-***56***).

Снимка 1 – Събиране на пръстови отпечатъци за регистрация в Евродак

© EU, 2015/Източник: ЕК — Аудиовизуална служба/Фотограф: Angelos Tzortzinis

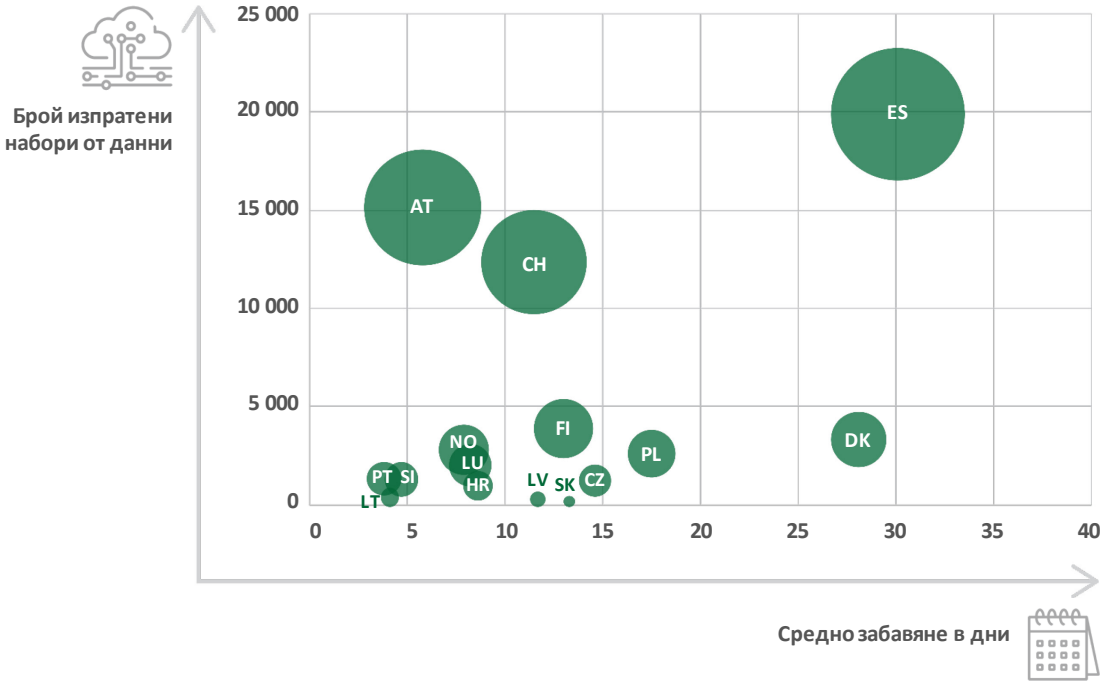
81 Откакто Евродак е започнала да функционира, няма нито една година, в която държавите членки да са изпратили навреме исканата информация. При петнадесет държави средното време през 2017 г. за изпращане на информация надвишава лимита за въвеждане на пръстовите отпечатъци – вж. ***фигура 9***. Въпреки че в регламента се предвиждат дерогации от крайните срокове за

[26] Регламент (ЕС) № 604/2013.

[27] Член 9, параграф 1 и член 14, параграф 2 от Регламента за Евродак.

въвеждане на данните, не съществува механизъм за тяхното разграничаване от неправомерните закъснения.

Фигура 9 – Среден срок на забавяне при предаването на пръстови отпечатъци през 2017 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни от eu-LISA, Годишен доклад относно дейностите на централната система Евродак за 2017 г.

82 Както е показано на ***фигура 9***, на Испания например е отнело средно 30 дни да изпраща пръстови отпечатъци в Евродак през 2017 г. Това означава, че лице, задържано при незаконно пресичане на границата в Испания, е разполагало средно с 30 дни да достигне до друга държава членка и да кандидатства за убежище там. Органите в тази държава, които сравняват пръстовите отпечатъци с данните в Евродак, не биха намерили никакви съответствия. Поради тази причина другата държава би била длъжна да обработи молбата за убежище на лицето.

Заключения и препоръки

83 Сметната палата провери дали информационните системи за вътрешна сигурност на ЕС подпомагат ефикасно граничния контрол. Заключението на Сметната палата е, че граничните служители използват и разчитат все повече на тези системи при извършването на граничните проверки. Понастоящем обаче някои данни не са включени в системите, докато други не са пълни или не се въвеждат навреме. Това намалява ефикасността на някои гранични проверки.

84 Сметната палата установи, че като цяло информационните системи на ЕС са добре разработени с оглед улесняване на граничните проверки. Държавите, които одиторите посетиха, са въвели свои системи в съответствие с приложимата правна рамка. Въпреки това някои национални компоненти на ШИС II и ВИС способстват за по-ефикасни гранични проверки, отколкото други (вж. точки ***17***-***21***).

85 Въпреки че държавите членки споделят все повече информация чрез системите, правните ограничения (правила за защита на данните и за национална сигурност) пречат на споделянето на човешки ресурси. Граничните служители, посещаващи други държави членки, нямат достъп до информационните системи на приемащите ги държави за извършването на граничните проверки. Одиторите отбелязаха също, че системите са били въведени без среда за обучение, в която граничните служители да могат да практикуват сценарии, които не срещат често по време на работа (вж. точки ***22***-***23***).

Препоръка 1 – Насърчаване на използването на среда за обучение за ШИС II и ВИС

Комисията следва да насърчава използването на среда за обучение за ШИС II и ВИС от страна на държавите членки, което би позволило на граничните служители да развият опит от ситуации в реалния живот по време на обучението си.

Срок за изпълнение: до края на 2020 г.

86 При прилагането на решения в сферата на ИТ понякога е имало забавяния както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. Четири години след влизането в сила на Регламента за Eurosur едва половината от държавите членки споделят цялата задължителна или доброволна информация на платформата

Eurosur. Четиринадесет държави не са приложили навреме правилата за резервационните данни на пътниците. Това е лишило граничните органи от получаването на пълна картина за ситуацията на външните граници на Шенгенското пространство, както и от предварителна информация за високорисковите лица, които ги преминават (вж. точки ***24***-***32***).

87 Механизмът за оценка по Шенген играе важна роля при мониторинга на спазването на шенгенските правила от държавите от Шенген. Сметната палата установи, че като цяло тези оценки са всеобхватни и методични и в тях се разглеждат ключови аспекти на системите. На държавите от Шенген обаче отнема много време да отстранят установените по време на оценките слабости. Това се дължи на липсата на крайни срокове за приемането на докладите за оценка и за изпълнението на плановете за корективни действия (вж. точки ***33***-***41***).

88 Комисията не е изпълнила задължението си да докладва ежегодно на Парламента и на Съвета за извършените оценки. Сметната палата установи, че до четири години след оценката нито една от включените в одита държави от Шенген не е изпълнила изцяло плановете си за действие. Това показва, че процесът на оценка не осигурява бързо отстраняване на установените слабости (вж. точки ***42***-***43***).

Препоръка 2 – Ускоряване на коригирането на слабостите, установени по време на оценките по Шенген

Комисията следва:

а) при представянето на доклада за оценка по член 22 от Регламент 1053/2013 пред Парламента и Съвета да включи информация относно забавянията на оценяваните държави от Шенген при изпълнението на техните планове за действие в отговор на препоръките на Съвета.

б) да предложи подходящи законодателни и процедурни мерки за намаляване на срока на цикъла на оценката по Шенген.

Срок за изпълнение: до края на 2020 г.

89 ЕС предоставя на държавите членки финансиране от фонд „Вътрешна сигурност“ за разработването и поддържането на обхванатите в одита информационни системи. Посетените от одиторите държави са заделили средно 15 % от своите средства от фонд „Вътрешна сигурност“ за тези пет системи. Те са

използвали тези средства от ЕС основно за поддръжка на ШИС II и ВИС и за разширения на Eurosur и на системата за резервационни данни за пътниците (вж. точки ***44***-***46***).

90 Сметната палата установи, че държавите членки използват все повече тези системи. В периода между 2013 г. и 2017 г. броят на положителните резултати в ШИС II, свързани с издирвани лица и вещи въз основа на подадени в други държави сигнали, почти се е утроил (вж. точки ***47***-***58***).

91 Това използване обаче би могло да бъде по-систематично. Проучването на Сметната палата показва, че над половината от граничните служители са попадали в ситуация, в която е трябвало да решат дали да пуснат дадено лице, без да направят справка в системите. По-конкретно Сметната палата забеляза несъответствие между броя на издадените визи и броя на проверените визи. Освен това във ВИС могат да се обработват само краткосрочни шенгенски визи – понастоящем тя не е проектирана да съхранява данни за национални визи, които позволяват на притежателите да влизат във всяка държава от Шенген. Само през 2017 г. са били издадени почти 2,6 млн. такива визи (вж. точки ***59***-***62***). Комисията е установила този пропуск в информацията и е внесла предложение за изменение на правната уредба на ВИС.

Препоръка 3 – Анализ на несъответствията при визовите проверки

Комисията следва да анализира причините за несъответствия между броя на издадените шенгенски визи и броя на проверените визи и да предложи корективни мерки.

Срок за изпълнение: до края на 2020 г.

92 Граничните служители използват данните в системите като основа за вземането на решения, които засягат безопасността на европейските граждани. Следователно качеството на тези данни е от изключително значение. Сметната палата установи, че въпросът с качеството на данните се споменава бегло в правните актове, уреждащи европейските информационни системи. Регламентът за ШИС II възлага на държавите членки отговорността за качеството на данните и не ангажира Комисията или eu-LISA (вж. точки ***63***-***65***).

93 Въпреки че eu-LISA извършва автоматизирани ежемесечни проверки на качеството на данните в ШИС II и съобщава резултатите на съответните държави, агенцията може само да види общия брой нередности, свързани с качеството, за всеки вид сигнал и всяка държава. Този доклад не е достатъчно подробен, за да се види постигнатият от отделните държави напредък при справянето с проблемите, свързани с качеството на данните. Освен това нито eu-LISA, нито Комисията разполагат с правомощия да наложат навременното коригиране от държавите от Шенген на свързаните с качеството на данните проблеми (вж. точки ***67***-***70***).

94 Сметната палата установи, че граничните служители невинаги получават навременни и пълни данни от информационните системи, което намалява ефикасността на граничните проверки. Например когато граничните служители проверяват дадено име в ШИС II, те може да получат стотици резултати (основно неверни положителни резултати), които трябва да проверяват ръчно. Това не само намалява ефикасността на граничните проверки, но и увеличава риска от пропускане на реалните съвпадения (вж. точки ***71***-***76***).

Препоръка 4 – Подобряване на процедурите за контрол на качеството на данните

Комисията следва:

а) да поиска от eu-LISA да включи в месечния си мониторинг статистически данни за направените от държавите от Шенген корекции.

б) ако мониторингът на качеството на данните не показва подобрение, да се предприемат необходимите стъпки, напр. чрез насоки или съществуващи консултативни групи, за да се насърчат държавите от Шенген да ускорят своите корективни действия.

Срок на изпълнение: до края на 2020 г.

95 С изключение на Евродак, в повечето случаи няма задължителни крайни срокове за въвеждане на данните. Например системата Eurosur е разработена с цел да предоставя информация в реално време за ситуацията на външните граници. Някои от държавите, включени в одита на Сметната палата, наистина въвеждат информацията в Eurosur в реално време, докато други го правят само веднъж седмично. Откакто Евродак е започнала да функционира през 2003 г., няма нито една година, в която държавите членки да са предали навреме

исканата информация. Забавеното изпращане може да доведе до неправилно определяне на държавата, отговаряща за обработването на молбата за убежище (вж. точки ***77***-***82***).

Препоръка 5 – Намаляване на забавянията при въвеждането на данните

Комисията следва:

а) да анализира причините за неправомерните забавяния при въвеждането на данни в Евродак и да предприеме подходящи действия спрямо съответните държави членки.

б) да предложи при следващото преразглеждане на приложимото законодателство за Eurosur включването на задължителни срокове за въвеждане на данните.

Срок за изпълнение: до края на 2021 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina JAKOBSEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 8 октомври 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложение

Кратко описание на избраните информационни системи

ШИС II

Шенгенската информационна система (ШИС) е най-широко използваната и най-голямата система за споделяне на информация за сигурността и управлението на границите в Европа. ШИС II дава възможност на компетентните национални органи, като например полицията и граничните служители, да въвеждат и да правят справки за сигнали за лица или вещи. Сигнал в ШИС съдържа не само информация за конкретно лице или вещ, но и инструкции за органите какво да правят след намирането на лицата или вещите.

ШИС II се състои от три основни компонента: централна система, национални системи и комуникационна инфраструктура (мрежа) между системите. Сигнал, въведен в ШИС II в една държава от Шенген, се изпраща в реално време до централната система. След това той е на разположение на всички други държави от Шенген.

Всяка една държава от Шенген II, използваща ШИС, отговаря за въвеждането, експлоатирането и поддържането на своя национална система и национално бюро SIRENE, което служи като единно звено за контакт за обмена на допълнителна информация и координация на дейности, свързани със сигнали в ШИС II.

Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) отговаря за оперативното управление на централната система и комуникационната инфраструктура.

Европейската комисия отговаря за общото наблюдение и оценката на системата и за приемането на мерките за изпълнение.

ШИС II функционира в 30 европейски държави, включително 26 държави – членки на ЕС (само Ирландия и Кипър все още не са свързани с ШИС II), и 4 асоциирани към Шенген държави (Швейцария, Норвегия, Лихтенщайн и Исландия).

ВИС

Визовата информационна система (ВИС) подпомага осъществяването на общата визова политика на ЕС. Тя позволява на държавите от Шенген да обменят визови данни. Системата може да извършва съпоставяне на биометрични данни, основно на пръстови отпечатъци, с цел установяване на самоличността и проверка.

ВИС дава възможност на граничните служители да проверяват дали лицето, представящо визата, е нейният действителен притежател, дали визата е автентична и дали лицето все още отговаря на изискванията за виза.

От лицата, кандидатстващи за виза, се събират цифрова снимка и 10 пръстови отпечатъка. Тези биометрични данни заедно с данните, предоставени във формуляра за издаване на виза, се записват в сигурна централна система. Използването на биометрични данни за потвърждение на самоличността на притежател на виза позволява по-бързи, по-точни и по-сигурни проверки. Системата улеснява и процеса на издаване на виза.

ВИС се състои от централна ИТ система и от комуникационна инфраструктура, която свързва централната система с националните системи. ВИС свързва консулствата във всички държави извън ЕС с всички гранични пропускателни пунктове на външните граници на държавите от Шенген. В нея се обработват и съхраняват данни и решения във връзка със заявленията за краткосрочни визи.

Като шенгенски инструмент ВИС се прилага за всички държави от Шенгенското пространство. Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) отговаря за оперативното управление на ВИС.

Евродак

ЕВРОДАК е база данни на ЕС за сравняване на пръстови отпечатъци на лица, търсещи убежище. Нейната основна цел е да служи за прилагането на Регламент № 604/2013 („Регламент от Дъблин“). Когато някой кандидатства за убежище, без значение къде в ЕС се намира, неговите пръстови отпечатъци се изпращат в централната система ЕВРОДАК.

Откакто е въведена през 2003 г., ЕВРОДАК помага при определянето на държавата членка, отговаряща за обработването на молба за убежище.

ЕВРОДАК съдържа само пръстови отпечатъци (заедно с данни и място на регистрация), но никаква друга лична информация. Държавите, използващи

системата, са 28-те държави членки и асоциираните към Шенген държави: Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

Eurosur

Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) осигурява административна рамка за сътрудничество между държавите членки и **Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)** с цел подобряване на европейската осведоменост за ситуацията и увеличаване на способността за реагиране по външните граници. Целта е предотвратяване на трансграничните престъпления и незаконната миграция и принос за опазването на живота на мигрантите.

Съгласно Регламента за Eurosur всяка държава от Шенген има национален координационен център (НКЦ), който координира и обменя информация с всички органи, отговарящи за наблюдението на външните граници, както и с други НКЦ и с Фронтекс.

Фронтекс отговаря за координирането на т.нар. общо приложение на инструментите за наблюдение: държавите членки могат да искат помощ от Фронтекс за наблюдение на избрани територии или съдове, представляващи интерес за целите на Eurosur, чрез използването на инструменти като сателитни изображения или системи за корабно докладване. Това може да се използва за разкриване на случаи на незаконна миграция или на трансгранични престъпления, но и за установяване на местоположението на бедстваща лодка.

Eurosur се използва във всички държави от Шенгенското пространство, както и в България, Румъния и Хърватия.

Резервационни данни за пътниците

В системата за резервационни данни за пътниците се съдържа информация, предоставена от пътниците на въздушните превозвачи при извършването на резервации и в процеса на регистриране за полет. Тя може да съдържа информация, като например дати на пътуването, маршрут, информация за билета, данни на лице за контакт, пътнически агент, начин на плащане, номер на място и информация за багажа. На 27 април 2016 г. Европейският парламент и Съветът приемат Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни за пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления.

От всички държави – членки на ЕС, освен Дания[28], се изисква да създадат специфични субекти, отговарящи за събирането, съхранението и обработването на резервационни данни за пътниците – звена за данни за пътниците (ЗДП). ЗДП събират резервационни данни за пътниците от всички въздушни превозвачи чрез използването на специална ИТ система и съпоставят тези данни със съответните бази данни за целите на правоприлагането. Те ги обработват и спрямо предварително определени критерии с цел установяване на лицата, които може да участват в терористични или тежки престъпления. ЗДП отговарят и за разпространението на резервационни данни за пътниците на граничните служители и на други национални компетентни органи, Европол и ЗДП на други държави членки.

[28] На основание Протокол 22 към Договорите Дания не участва в Директивата за резервационните данни за пътниците.

Акроними и съкращения

ВИС: Визова информационна система

ГД „Миграция и вътрешни работи“: Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“

Евродак: Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци

НКЦ Национален координационен център

ФВС Фонд „Вътрешна сигурност“

Фронтекс: *вж. EBCG*

ШИС II: Шенгенска информационна система II

EBCG: Европейска агенция за гранична и брегова охрана

eu-LISA Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието

Eurosur: Европейска система за наблюдение на границите

PNR: Резервационни данни за пътниците

Речник на термините

Граничен пропускателен пункт: всеки пропускателен пункт, който е определен от компетентните органи за преминаване на външните граници.

Граничен служител: всяко длъжностно лице, назначено в съответствие с националното право на граничен пропускателен пункт или по границата, или в близост до тази граница, което изпълнява задачи, свързани с граничния контрол.

Държави от Шенгенското пространство: 26 европейски държави, които се премахнали паспортния контрол на общите си граници, като 22 от тях са държави – членки на ЕС, а 4 са членки на ЕАСТ: Белгия, Чешката република, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Словения, Словакия, Финландия, Швеция, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария.

Държави, асоциирани към Шенген: четири държави – членки на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария), които не са членове на ЕС, но са подписали споразумения във връзка с Шенгенското споразумение.

Оперативна съвместимост: под оперативна съвместимост често се има предвид способността на различни информационни системи да комуникират, да обменят данни и да използват информацията, която се обменя.

Проверка на втора линия: последваща проверка, която може да се извърши на специално място, различно от мястото, където се проверяват всички лица (първа линия).

Първа линия: място, на което всички лица се проверяват на граничен пропускателен пункт.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ИНФОРМАЦИОННИ СИСТЕМИ НА ЕС, ПОДПОМАГАЩИ ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ – СИЛЕН ИНСТРУМЕНТ, НО Е НЕОБХОДИМ ПО-ГОЛЯМ АКЦЕНТ ВЪРХУ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА НАВРЕМЕННИ И ПЪЛНИ ДАННИ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

II. Важно е да се подчертае, че резервационните данни на пътниците (PNR), събирани по силата на Директивата за резервационните данни на пътниците, не могат да се използват за целите на граничния/имиграционния контрол, а само за целите на правоприлагането в борбата с тежката престъпност и тероризма.

VI. Крайният срок за транспонирането на Директивата за резервационните данни на пътниците изтече на 25 май 2018 г. Поради това тя е относително нов инструмент в сравнение с други системи, обхванати от одита на Сметната палата.

От държавите членки се изисква да оборудват своите звена за данни за пътниците с хардуер и софтуер за събиране и обработка на PNR данни. Създаването на свързаност с даден въздушен превозвач е дълъг и сложен процес, който не зависи единствено от националните органи. Освен това PNR данните не могат да се събират и обработват без правно основание (т.е. преди националните мерки за транспониране да са приети и влезли в сила). Всички тези фактори обясняват защо може да отнеме време преди национални звена за данни за пътниците да станат напълно оперативни. Комисията е предоставила помощ на държавите членки в процеса на прилагане, включително чрез осигуряването на финансиране от ЕС за придобиването и разработването на необходимите хардуер и софтуер.

Комисията не счита, че е имало големи забавяния на прилагането на ИТ решения за Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur).

Комуникационната мрежа на Eurosur, свързваща националните координационни центрове за наблюдение на границите помежду им и с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), беше създадена навреме, като позволи например да се обменя информация за инциденти, свързани с незаконна миграция и трансгранична престъпност.

Въпреки това, действително имаше забавяне при финализирането на процеса на акредитация за обмена на информация поради изисквания за поверителност.

VII. Комисията е съгласна със Сметната палата, че конкретни и задължителни срокове за изпълнението на препоръките от страна на съответните държави членки биха довели до значително увеличаване на ефикасността на механизма за оценка на Шенген и до отстраняване на установените пропуски по-бързо.

По отношение на срока за приемане на докладите за оценка Комисията проучва възможните процедурни промени за съкращаването на този срок.

VIII. При постоянно нарастващия поток от пътници е важно да се инвестира в решения, които дават възможност за системна проверка във всички съответни системи за всички пътници, независимо от конкретната ситуация или от опашката от пътници.

IX. Що се отнася до правомощията по правоприлагане на Комисията, Комисията носи отговорност за мониторинга на правилното прилагане на законодателството на ЕС от страна на държавите членки. Ето защо, въпреки че Комисията не разполага с достъп до данни от ШИС и не може да дава оценка на отделни случаи, тя може да удостовери дали са въведени на национално равнище различните структури и механизми за гарантиране на високото качество на данните в ШИС.

X. Във връзка с данните в ШИС — съществува набор от задължителни данни, без които не може да бъде създаден сигнал (и следователно всеки сигнал в ШИС винаги е пълен), но също така има данни, които биват включени само ако са налични или ако подаващите органи считат за безопасно тяхното включване. Допълнителна информация също може да бъде на разположение в бюрото SIRENE. Крайните потребители винаги са инструктирани в сигнала да се свържат със своето национално бюро SIRENE (в някои случаи незабавно).

По отношение на неверните положителни резултати — като общо правило ВИС съдържа биометрични данни (10 пръстови отпечатъка с добро качество). Затова, при условие че проверките са правилно извършени (пръстови отпечатъци на дадено лице), това означава, че неверните положителни резултати не са проблем на ВИС. Освен това констатациите на REFIT за 2016 г. относно ВИС показват, че качеството на данните, включително за биометричните данни, във ВИС е много добро.

XI. В своя доклад за оценка на Eurosur за 2018 г. Комисията изтъкна също така различните срокове на държавите членки при въвеждане на информация в Европейската система за наблюдение на границите. Ето защо този въпрос бе обхванат в новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана (която включва вече и Eurosur), което ще даде възможност за договаряне по-нататък на задължителни правила за прилагане относно обмена на информация в Eurosur.

XII. Комисията приема препоръката.

ВЪВЕДЕНИЕ

03. Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците (PNR данни) с цел предотвратяване, разкриване, разследване и преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, известна като Директива за резервационните данни на пътниците, не създава централизирана информационна система на равнището на ЕС. Всяка държава членка има собствено звено за данни за пътниците (ЗДП), чрез което се събират, обработват и съхраняват PNR данни. Националните ЗДП на държавите членки могат да прехвърлят или изискват PNR данни от ЗДП на други държави членки в съответствие с процедурите, определени в член 9 от Директивата за резервационните данни на пътниците.

EUROSUR не е специална информационна система, сравнима с ШИС, ВИС или PNR, а „обща рамка за обмен на информация и за сътрудничеството между държавите членки“ и Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex). В Eurosur данни могат да бъдат събирани от различни информационни системи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

20. Всъщност националните компоненти на ШИС II и ВИС са под отговорността на държавите членки.

24. Eurosur предоставя рамка не само за обмен на информация, но и за сътрудничество с различни компоненти. Комуникационната мрежа на Eurosur бе създадена навреме, като свързва всички участващи държави членки през 2013/2014 г. помежду им и с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex). Налице са обаче някои забавяния при приключването на акредитацията на комуникационната мрежа на Eurosur, що се отнася до обмена на класифицирана информация.

27. Акредитацията на сигурността за обмена на класифицирана информация в комуникационната мрежа на Eurosur беше забавена, но следва да се отбележи, че този вид информация обхваща само много малка част от информацията, която се обменя.

28. Комисията подкрепя непрестанно държавите членки в процеса на изпълнение и прилагане чрез финансиране, помощ, улесняване на партньорския обмен чрез организиране на редовни срещи и семинари, както и осигуряване на обучение (предимно чрез CEPOL).

29. Нидерландия и Финландия уведомиха междувременно за пълното транспониране на Директивата за резервационните данни на пътниците (Финландия на 25 юни 2019 г., а Нидерландия на 8 юли 2019 г.).

30. Създаването на свързаност с въздушните превозвачи е технически сложен и продължителен процес, който може да отнеме до 6—9 месеца за всяка авиокомпания. Това включва дружествата, които предоставят услуги по резервации на авиокомпаниите. Броят на исканията за свързване на въздушните превозвачи към ЗДП нарасна след приемането на Директивата за резервационните данни на пътниците.

Следва също да се отбележи, че от март 2019 г. насам много държави членки са постигнали значителен напредък по отношение на процеса на свързаност.

31. Системата е сравнително нова и все още се намира на етапа на изпълнение.

PNR данните се сверяват не само с базите данни, но могат също така да бъдат проверени съгласно предварително определени правила за насочване на проверките, за да се идентифицират пътниците, които съответстват на определени профили, въз основа на налични сведения.

Тази техника дава възможност за идентифициране на физически лица, неизвестни за органите, но участващи в незаконни дейности, като тероризъм или трафик на хора.

32. PNR данните могат да бъдат използвани единствено за борба с тероризма и тежките престъпления, както е определено в Директивата за резервационните данни на пътниците. Приложното поле на законодателството в областта на ШИС е по-широко (например сигнали могат да бъдат въвеждани в случаи на престъпления, които не са обхванати от Директивата за резервационните данни на пътниците).

PNR данните са данни, предоставени от пътниците, когато резервират своите полети. За полети в рамките на ЕС системата не съдържа предварителни данни за пътниците

(API) (т.е. данните от официалните документи за самоличност, като например датата на раждане; датата на раждане е от решаващо значение при установяване на самоличността на лицата). Следователно PNR данните са едновременно непроверени и непълни от гледна точка на правоприлагането.

Въздушните превозвачи предават данни за всички пътници. Сравнението на тези данни с базите данни и правилата за насочване на проверките позволява да се открият известни или неизвестни заподозрени.

ШИС II е една от базите данни, използвани от националните органи при обработката на PNR данни.

40. Освен редовните посещения, съществуват и няколко внезапни оценки всяка година. По време на тези посещения е възможно да се направи оценка на изпълнението на предишните препоръки. Налице са една внезапна проверка и четири последващи посещения във връзка с ШИС II.

41. Комисията организира последващо посещение именно с цел да се направи оценка на изпълнението на предишните препоръки.

Каре 2 — Улучване на правилната цел

Следва да се отбележи, че съвпадение в ШИС се получава, когато при търсене се открие съществуването на сигнал, подаден от друга държава членка (резултатът от автоматизирано търсене). Списък на потенциалните „съвпадения“ се показва на крайния потребител (например граничната охрана), който трябва да провери съответствието. Винаги се извършва ръчна проверка, както се изисква от законодателството на ЕС за защита на данните. Само след ръчна проверка съвпадението бива потвърдено и се превръща в т.нар. положителен резултат.

58. Този въпрос е обхванат в новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана, който ще влезе в сила по-късно тази година и ще отмени действащия Регламент за EUROSUR.

По-специално Европейската агенция за гранична и брегова охрана ще наблюдава обменените данни и ще информира всички държави членки в реално време относно състоянието на докладването.

Докладването на граничните контролно-пропускателни пунктове ще стане задължително.

61. Използването на ВИС за проверка на притежателите на виза на границата е задължение, произтичащо от Кодекса на шенгенските граници. Механизмът за оценка по Шенген може да се използва за анализ на това възможно несъответствие, за да се гарантира, че визите се проверяват систематично във ВИС.

68. Това са потенциални проблеми, на които трябва да бъде направена кръстосана проверка от отговорния орган, а не потвърдени грешки на качеството на данните. В допълнение следва да се отбележи, че посоченият брой включва също така всички сигнали, които вече са били проверени от държавите членки и за които е потвърдено,

че не представляват проблем за качеството на данните. Тези сигнали не са отстранени от подробния доклад, а остават в доклада, докато е налице сигналът.

71. В законодателството относно ШИС се определя набор от данни, които могат да бъдат въведени в сигнала (член 20 от Решението за ШИС II и от Регламента за ШИС II). Свеждане на данните до минимум е важен принцип в областта на защитата на данни. Освен това в законодателството също така се определя минималният набор от данни, без които не може да бъде създаден сигнал. Поради това всеки сигнал, съдържащ тези минимални елементи от данни, е пълен сигнал. Други (незадължителни) елементи от данни следва да се въвеждат, когато са налични. В случай че не са въведени незадължителни данни, Комисията може единствено да приеме, че такива не са известни на подаващия орган.

72. Всъщност задължението да извършва ръчна проверка е изискване на законодателството на ЕС за защита на личните данни (Общ регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679) и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество за защита на данните (Директива (ЕС) 2016/680). В допълнение това е изискване съгласно Директивата за резервационните данни на пътниците.

Повечето PNR данни са недостатъчни, без значение, а понякога и твърде ненадеждни за целите на проверката в ШИС, например резервационни данни на пътниците без API информация могат да бъдат проверени само спрямо много ограничен набор от данни от ШИС. Освен това фактът, че PNR данните се основават на лична декларация, повдига въпроси относно надеждността.

74. Сметната палата посочва с право, че предложението на Комисията за изменение на правната уредба на ВИС (COM (2018) 302), понастоящем обсъждано от съзаконодателите, предвижда включването на националните визи и разрешения за пребиваване във ВИС. По този начин пропускът в информацията, посочен от Палатата, ще бъде отстранен. Макар да е вярно, че само наскоро издадените документи за дългосрочно пребиваване ще бъдат включени, това е въпрос, който ще изчезне с течение на времето, тъй като документите за дългосрочно пребиваване имат ограничен срок на валидност и трябва да бъдат подновени или заменени.

75. Въпросът относно различните формати на докладите, предавани от държавите членки, е обхванат в новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана, който се очаква да влезе в сила до края на 2019 г. и ще отмени действащия Регламент за EUROSUR.

Докладването в EUROSUR ще бъде стандартизирано чрез акт за изпълнение.

76. Вж. отговора на Комисията по точка 75.

Освен това Комисията ще подкрепи разработването на портали за автоматизиран обмен на информация, за да се ограничи дублирането на входящите данни.

79. Въпросът относно навременността на докладването от държавите членки в рамките на Eurosur е обхванат в новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана, който ще влезе в сила до края на 2019 г. и ще отмени действащия Регламент за EUROSUR.

В акт за изпълнение относно EUROSUR ще бъдат предвидени сроковете за докладване на информация в EUROSUR, както и равнището на отговорност за докладването.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

84. Всъщност националните компоненти на ШИС II и ВИС са под отговорността на държавите членки.

85. Комисията, държавите членки, CEPOL и eu-LISA са осигурили редовно съвместно обучение за служителите на SIRENE в областта на ШИС II/SIRENE. Извършен е също така анализ на нуждите от обучение.

Държавите членки са все по-склонни да инвестират в интегрирана/онлайн среда за практическо обучение.

Измененото законодателство за създаване на съответни информационни системи (например ШИС II) ще предвижда възможност за Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) да разработва специални интерфейси, подходящи за използване от гостуващите служители, командировани в държави членки.

Препоръка 1 — Насърчаване на използването среда за обучение за ШИС II и ВИС

Комисията приема препоръка 1.

86. По отношение на Eurosur следва да се отбележи, че само част от информацията, която се обменя, е задължителна. Например има възможност, но не и задължение за държавите членки, които нямат външни сухопътни и морски граници, да обменят информация относно въздушните граници. С новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана граничните проверки и наблюдението на въздушната граница също бяха включени в Eurosur (като задължение), което означава, че в бъдеще почти всички държави членки активно ще предоставят информация в Eurosur.

Вж. отговорите на Комисията по точки 24—32.

Препоръка 2 — Ускоряване на коригирането на слабостите, установени по време на оценките по Шенген

Комисията приема препоръка 2.

Препоръка 3 — Анализ на несъответствията при визовите проверки

Комисията приема препоръка 3.

Препоръка 4 — Подобряване на процедурите за контрол на качеството на данните

Комисията приема препоръка 4.

Комисията и eu-LISA са вече в процес на подобряване на механизма. Тази точка се разглежда редовно от Комитета за ШИС-ВИС.

95. Въпросът относно навременността на докладването на информацията е обхванат в новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана, който се очаква да влезе в

сила до края на 2019 г. и ще отмени действащия Регламент за EUROSUR. В акт за изпълнение относно EUROSUR ще бъдат предвидени сроковете за докладване на информация в EUROSUR, както и равнището на отговорност за докладването.

Препоръка 5 — Намаляване на забавянията при въвеждане на данни

Комисията приема препоръка 5, буква а).

Комисията приема препоръка 5, буква б).

Комисията е съгласна с частта относно Eurosur. Въпросът за сроковете на въвеждане на данни е обхванат в новия Регламент за европейската гранична и брегова охрана, който се очаква да влезе в сила до края на 2019 г. и ще отмени действащия Регламент за EUROSUR, което ще даде възможност за договаряне по-нататък на задължителни правила за прилагане относно обмена на информация в Eurosur.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител члена на ЕСП Bettina Jakobsen, със съдействието на Katja Mattfolk – ръководител на нейния кабинет, и Kim Storup – аташе в кабинета; Alejandro Ballester Gallardo – главен ръководител; Piotr Senator, Alexandre Tan и Mirko Iaconisi – одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.

От ляво на дясно: Mirko Iaconisi, Piotr Senator, Michael Pyper, Bettina Jakobsen, Alejandro Ballester Gallardo, Katja Mattfolk.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	17.4.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	11.7.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	8.10.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	31.10.2019 г.

© Европейски съюз, 2019 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.

PDF	ISBN 978-92-847-3862-5	doi:10.2865/50666	QJ-AB-19-020-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-3813-7	doi:10.2865/087017	QJ-AB-19-020-BG-Q

Премахването на граничните проверки по вътрешните граници на Шенгенското пространство засилва значението на ефективния контрол и наблюдението на външните граници на Шенгенското пространство. За подпомагането на граничните служители при този контрол ЕС е въвел редица информационни системи. Сметната палата провери дали основните информационни системи на ЕС за вътрешна сигурност подпомагат ефикасно извършването на граничен контрол. Сметната палата констатира, че граничните служители използват и разчитат все повече на системите при извършването на граничните проверки. Понастоящем обаче някои данни не са включени в системите, докато други не са пълни или не се въвеждат навреме. Това намалява ефикасността на някои гранични проверки. Сметната палата отправя няколко препоръки, като например да се усъвършенстват процедурите за качеството на данните и да се намали закъснението при въвеждането на данни, както и времето за коригиране на установените слабости.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

© Европейски съюз, 2019 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.