

Tematsko izvješće

Informacijski sustavi EU-a koji se upotrebljavaju u okviru granične kontrole vrlo su koristan alat, ali potrebno je staviti veći naglasak na pravodobnost i potpunost podataka



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XII.
Uvod	01. – 08.
Šengensko područje	01. – 08.
Informacijski sustavi koji se upotrebljavaju za kontrolu vanjskih granica šengenskog područja	03. – 08.
Opseg revizije i revizijski pristup	09. – 15.
Opažanja	16. – 82.
Informacijski sustavi osmišljeni su tako da olakšaju učinkovite granične provjere, ali za otklanjanje nedostataka potrebno je mnogo vremena	16. – 82.
Informacijski sustavi općenito su bili u skladu sa zahtjevima EU-a, ali nisu bili jednako učinkoviti	17. – 23.
Zbog kašnjenja s uvođenjem Eurosur i PNR-a službenicima graničnih tijela onemogućena je razmjena važnih informacija	24. – 32.
Evaluacijama provedbe šengenskih pravila procjenjuju se nacionalne granične provjere, ali za otklanjanje nedostataka potrebno je mnogo vremena	33. – 43.
Države članice EU-a tek u ograničenoj mjeri iskorištavaju dostupna financijska sredstva EU-a za poboljšanje informacijskih sustava za graničnu kontrolu	44. – 46.
Službenici graničnog nadzora ne dobivaju uvijek potpune podatke iz sustava, čime se umanjuje učinkovitost provjera	47.
Države članice sve se više služe informacijskim sustavima za razmjenu informacija, no provjere bi mogle biti sustavnije	48. – 62.
Informacije u nekim sustavima nisu bile potpune	63. – 76.
Evidentiranje događaja u sustave ponekad se ne obavlja žurno	77. – 82.
Zaključci i preporuke	83. – 95.
Prilog	
Kratak opis odabranih informacijskih sustava	

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Revizorski tim

Kronologija

Sažetak

I Uspostavom šengenskog područja, koje obuhvaća 22 države članice EU-a i četiri dodatne europske zemlje, ukinute su granične provjere između tih zemalja. Međutim, ukidanjem unutarnjih granica stavljen je veći naglasak na važnost djelotvorne kontrole i nadzora vanjskih granica šengenskog područja. Kontrola vanjskih granica od velikog je interesa za građane EU-a i druge dionike.

II Kako bi EU pomogao službenicima graničnog nadzora u kontroli vanjskih granica šengenskog područja, uspostavio je sljedeće informacijske sustave ili zajedničke okvire za razmjenu informacija: šengenski informacijski sustav (SIS II), vizni informacijski sustav (VIS) i Eurodac (europsku bazu otisaka prstiju tražitelja azila – sustav za usporedbu otisaka prstiju). Povrh toga, službenici graničnih tijela u svojem se radu dodatno oslanjaju na europski sustav nadzora granica (Eurosur) i evidenciju podataka o putnicima (PNR).

III Uspostava i održavanje tih sustava iziskivali su znatna ulaganja EU-a i država šengenskog područja. Na temelju dostupnih informacija Sud procjenjuje da je za uspostavu tih sustava iz proračuna EU-a izdvojeno više od 600 milijuna eura. S obzirom na sve veći pritisak na vanjskim granicama EU-a koji je posljedica nedavnih sigurnosnih i migracijskih okolnosti, revizija koju je obavio Sud bila je usmjerena na utvrđivanje onih aspekata osmišljavanja i upotrebe tih sustava koji mogu pomoći službenicima graničnog nadzora da učinkovitije obavljaju svoj posao. Osim toga, opažanja i preporuke Suda mogu doprinijeti ciljanom usmjeravanju sredstava EU-a koja će biti dostupna u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru u svrhu potpore tim sustavima.

IV Glavno revizijsko pitanje glasillo je: „**Pružila li se glavnim informacijskim sustavima EU-a za unutarnju sigurnost učinkovita potpora graničnoj kontroli?**“. Sud je zaključio da se službenici graničnog nadzora pri obavljanju graničnih provjera sve više koriste tim sustavima i oslanjaju na njih. Međutim, neki podatci trenutačno nisu uneseni u te sustave, dok drugi pak nisu potpuni ili nisu uneseni pravodobno. Time se umanjuje učinkovitost dijela graničnih provjera.

V Utvrđeno je da su predmetni sustavi općenito dovoljno dobro osmišljeni da olakšaju granične provjere i da su se posjećene države članice (Finska, Francuska, Italija, Luksemburg i Poljska) u načelu pridržavale važećeg pravnog okvira. Međutim, nacionalnim komponentama sustava SIS II i VIS u određenim zemljama omogućuju se učinkovitije granične provjere nego što je to slučaj u drugim zemljama.

VI Došlo je do velikih kašnjenja s uvođenjem IT rješenja za Eurosur i PNR, kako na razini EU-a tako i na nacionalnim razinama. Time je službenicima graničnog nadzora i drugim tijelima onemogućeno ostvarivanje koristi predviđenih tim sustavima.

VII Mehanizam za evaluaciju provedbe šengenskih pravila ima važnu ulogu u osiguravanju vanjskih granica EU-a. Evaluacije su općenito temeljite i metodične te obuhvaćaju ključne aspekte predmetnih sustava. Međutim, državama članicama potrebno je mnogo vremena za otklanjanje utvrđenih nedostataka. To je posljedica nepostojanja obvezujućih rokova za usvajanje evaluacijskih izvješća i provedbu korektivnih mjera.

VIII Iako se države članice sve više služe informacijskim sustavima, mogle bi to činiti sustavnije. Sud je među službenicima graničnog nadzora proveo anketu i utvrdio da je više od polovice tih službenika u nekom trenutku dopustilo osobama prelazak preko granica bez provjere u sustavima. Povrh toga, Sud je utvrdio da se broj izdanih viza ne podudara s brojem provjerenih viza.

IX Službenici graničnog nadzora služe se podacima u sustavima kao osnovom za donošenje odluka koje utječu na sigurnost europskih građana. Stoga je kvaliteta tih podataka iznimno važna. U skladu sa zakonodavstvom EU-a odgovornost za kvalitetu podataka snose države članice. Prema nalazima Suda u pravnim aktima kojima su uređeni europski informacijski sustavi malo je riječi o kontroli kvalitete podataka. Iako agencija eu-LISA svakog mjeseca provodi automatizirane provjere kvalitete podataka u sustavu SIS II, rezultati tih provjera dostupni su samo pojedinačnim državama članicama na koje se te provjere odnose, pa eu-LISA ili Komisija stoga nisu u mogućnosti ocijeniti napredak koji su pojedine zemlje ostvarile u rješavanju problema povezanih s kvalitetom podataka. Ni eu-LISA ni Komisija nemaju nikakve izvršne ovlasti kojima bi se postiglo da države članice pravodobno ispravljaju probleme povezane s kvalitetom podataka.

X Službenici graničnog nadzora ne dobivaju uvijek pravodobne i potpune podatke iz informacijskih sustava. Primjerice, kada službenici graničnog nadzora krenu provjeriti određeno ime u sustavu SIS II, mogu dobiti na stotine rezultata (uglavnom lažno pozitivnih) koje su zakonski obvezni ručno provjeriti. Ne samo da se time umanjuje učinkovitost graničnih provjera nego se i povećava rizik od toga da se previde stvarni pozitivni rezultati pretraživanja. Nepotpuna evidencija u sustavu SIS II utječe i na druge povezane sustave.

XI Osim u slučaju Eurodaca općenito ne postoje obvezni rokovi za unos podataka. Primjerice, Eurosur je zamišljen kao izvor informacija u stvarnom vremenu o stanju na granicama. Međutim, neke od zemalja koje je Sud obuhvatio revizijom doista unose informacije u Eurosur u stvarnom vremenu, dok druge to čine samo jednom tjedno. Od početka rada Eurodaca 2003. godine nije bilo ni jedne godine u kojoj su sve države članice na vrijeme dostavile potrebne informacije. Kašnjenja s dostavljanjem informacija mogu dovesti do toga da se za obradu određenog zahtjeva za azil odgovornom proglasi pogrešna zemlja.

XII Sud je iznio sljedeće preporuke, prema kojima bi Komisija trebala:

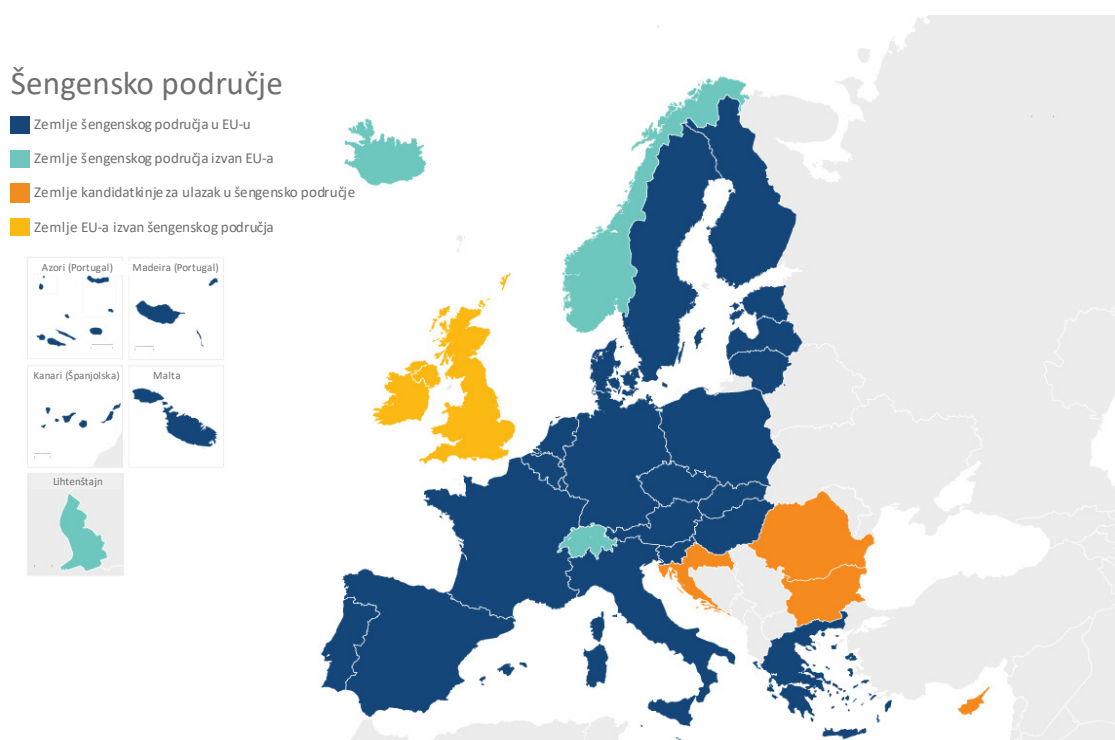
- potaknuti osposobljavanje s praktičnim vježbama u sustavima SIS II i VIS
- ubrzati ispravljanje nedostataka otkrivenih u okviru evaluacija provedbe šengenskih pravila
- analizirati nepodudarnosti u vezi s provjerama viza
- poboljšati postupke za kontrolu kvalitete podataka i
- smanjiti kašnjenja s unosom podataka.

Uvod

Šengensko područje

01 Uspostavom šengenskog područja, koje trenutačno obuhvaća 26 država (vidi [sliku 1.](#)), svim je putnicima omogućen prelazak unutarnjih granica bez izlaganja graničnim provjerama. Osim ukidanja graničnih provjera zemlje obuhvaćene tim područjem dogovorile su i zajedničku viznu politiku te formalno utvrdile policijsku i pravosudnu suradnju.

Slika 1. – Zemljovid današnjeg šengenskog područja



Izvor: Europski parlament.

02 Dvije trećine građana EU-a smatra šengensko područje jednim od glavnih postignuća EU-a. Međutim, gotovo ih 70 % očekuje da EU uloži dodatne napore u zaštitu svojih vanjskih granica¹.

¹ Eurobarometar 89.2, 2018.

Informacijski sustavi koji se upotrebljavaju za kontrolu vanjskih granica šengenskog područja

03 Ukidanje unutarnjih granica iziskuje učinkovitu kontrolu i nadzor vanjskih granica u svrhu sprječavanja kaznenih djela i terorizma te kontrole migracija. Kako bi EU pomogao službenicima graničnog nadzora u kontroli vanjskih granica šengenskog područja, uspostavio je niz informacijskih sustava ili zajedničkih okvira za razmjenu informacija. Najčešće se upotrebljavaju sljedeći sustavi: šengenski informacijski sustav (SIS II), vizni informacijski sustav (VIS), Eurodac (europska baza otisaka prstiju tražitelja azila – sustav za usporedbu otisaka prstiju), europski sustav nadzora granica (Eurosur) i evidencija podataka o putnicima (PNR) (vidi [sliku 2.](#)). Povrh toga, EU radi na razvoju dvaju dodatnih informacijskih sustava relevantnih za sigurnost granica: sustav ulaska/izlaska, koji bi trebao biti pušten u rad 2020., i europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja, koji bi trebao biti u funkciji 2021.

Slika 2. – Informacijski sustavi koji se upotrebljavaju prije dolaska na vanjsku granicu i na samoj vanjskoj granici

Prije dolaska na granicu



Eurosur (2013.)

- nadzor vanjskih granica
- okvir za razmjenu informacija, „slike stanja” i sredstva nadzora
- pod upravljanjem Frontexa



PNR (2018.)

- podatci o putnicima na letu
- javni i privatni korisnici (zračni prijevoznici)
- decentralizirani sustav pod upravljanjem pojedinačnih zemalja

Na samoj granici



SIS II (2013.)

- informacije o nestalim i traženim osobama
- glavni sustav za šengensko područje
- pod upravljanjem eu-LISA-e



VIS (2015.)

- podrška postupku podnošenja zahtjeva za vizu
- služi za provjeru šengenskih viza
- pod upravljanjem eu-LISA-e



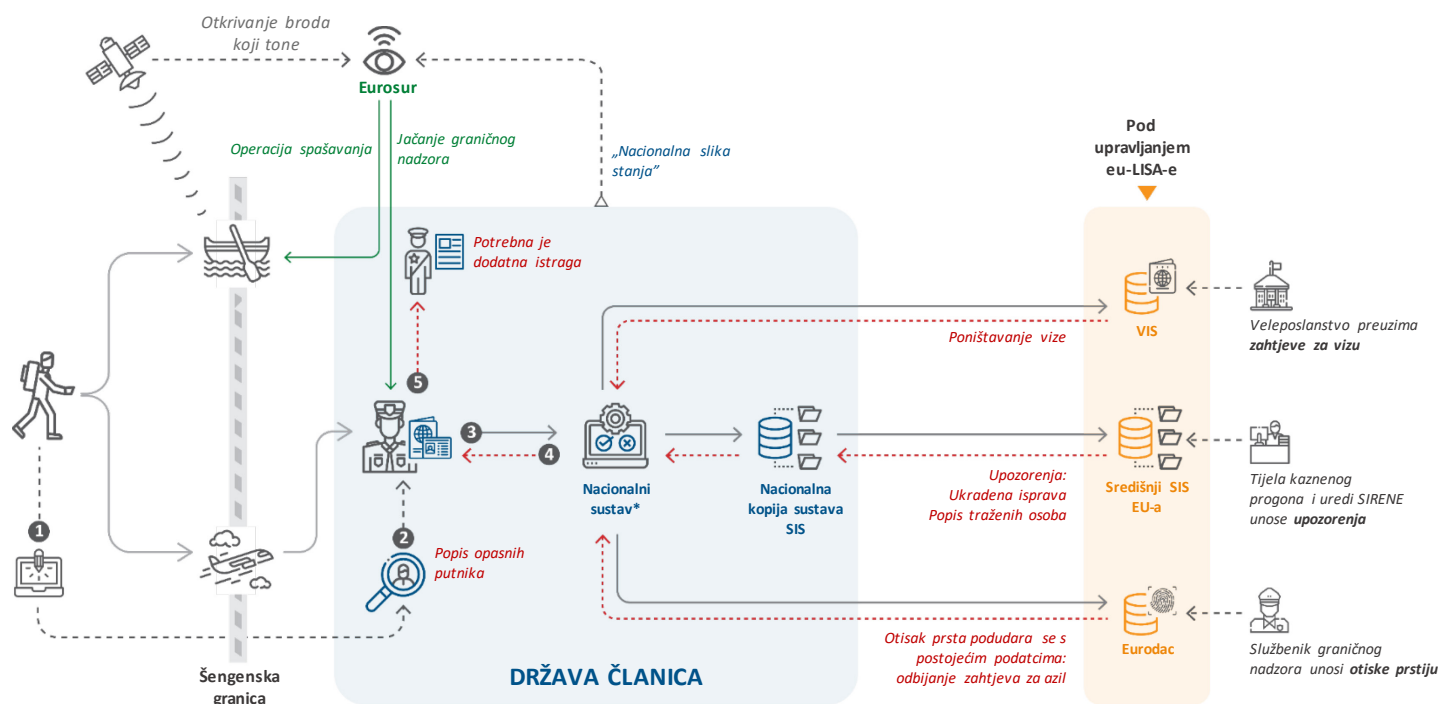
Eurodac (2003.)

- baza otisaka prstiju
- upotrebljava se za postupke ulaska/izlaska i kaznene postupke
- pod upravljanjem eu-LISA-e

Izvor: Europski revizorski sud.

04 Službenici graničnog nadzora u državama šengenskog područja upotrebljavaju SIS II, VIS i Eurodac za provjeru pojedinaca na graničnim prijelazima. Eurosur i PNR upotrebljavaju se za prikupljanje informacija o događajima koji se odvijaju na samim vanjskim granicama EU-a i prije dolaska na njih te o putnicima na letovima koji dolaze na granice. Ti sustavi pomažu predvidjeti događaje koji utječu na sigurnost granica. Na *slici 3.* prikazano je kako bi se službenici graničnog nadzora trebali služiti tim sustavima tijekom graničnih provjera, dok se detaljniji opis, uključujući pojedinosti o tome koji su informacijski sustavi dostupni u kojim zemljama, nalazi u *prilogu*.

Slika 3. – Upotreba odabranih informacijskih sustava za sigurnost granica



Izvor: Europski revizorski sud.

05 Korisnike sustava čine i različita nacionalna tijela kaznenog progona, kao i carinska tijela, tijela nadležna za vize te pravosudna tijela. Ti su korisnici istodobno odgovorni za unos relevantnih podataka u te sustave. U slučaju PNR-a informacije pružaju zračni prijevoznici.

06 Službenici graničnog nadzora (i druga tijela) koji se služe tim sustavima u državama članicama imaju pristup središnjim sustavima EU-a preko vlastitih nacionalnih sustava koji su posebno razvijeni u tu svrhu. Zakonodavci EU-a utvrdili su u propisima EU-a minimalne zahtjeve za uvođenje tih nacionalnih informacijskih sustava².

07 Na razini EU-a Europska komisija, odnosno Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove (GU HOME), snosi krajnju odgovornost za razvoj i financiranje informacijskih sustava, osim za PNR – koji nema središnju komponentu na razini EU-a (ali za koji je moguće dobiti financijska sredstva EU-a). Komisija je od 2012. zadaću pohrane podataka i održavanja sustava SIS II, Eurodac i VIS povjerila Agenciji Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde („eu-LISA“). Sustavom Eurosur pak upravljaju Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, koja je poznata pod nazivom Frontex, i države članice.

08 Na temelju dostupnih informacija Sud procjenjuje da je za pokrivanje troškova uspostave komponenata na razini EU-a za sustave obuhvaćene revizijom iz proračuna EU-a izdvojeno preko 600 milijuna eura³. Ukupni godišnji troškovi rada sustava iznosili su oko 61,5 milijuna eura⁴. Povrh toga, države članice iz vlastitih proračuna daju doprinos za pokrivanje troškova razvoja i održavanja nacionalnih sustava. Iako informacije o rashodima država članica za nacionalne sustave nisu uvijek dostupne,

² Uredba (EU) br. 1987/2006 za SIS II, Odluka Vijeća 2007/533/PUP za SIS II, Uredba (EU) br. 767/2008 za VIS, Uredba (EU) br. 603/2013 za Eurodac i Uredba (EU) br. 1052/2013 za Eurosur. Direktiva (EU) 2016/681 za PNR.

³ Taj se iznos temelji na informacijama iz dokumenata koje je objavila Komisija ili informacijama iz njezina računovodstvenog sustava (za SIS II i VIS) i ne obuhvaća troškove razvoja Eurodaca koji nisu poznati u objedinjenom iznosu.

⁴ Taj iznos uključuje preuzete obveze agencije eu-LISA za 2017. izravno povezane s informacijskim sustavima obuhvaćenima revizijom i preuzete obveze Frontexa za 2017. povezane s Eurosurom, kao i izvršenje odobrenih sredstava za plaćanja GU-a HOME za 2017. na razini sustava SIS/VIS/Eurodac.

postoje naznake da je riječ o znatnim sredstvima. Na primjer, povrh 95 milijuna eura isplaćenih za uspostavu sustava SIS II iz proračuna EU-a države članice potrošile su još otprilike 235 milijuna eura⁵.

⁵ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 3/2014 „Iskustva koja je Europska komisija stekla tijekom razvoja druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II)”

Opseg revizije i revizijski pristup

09 EU neprestano radi na povećanju sigurnosti granica EU-a, što je važno pitanje za građane EU-a. S obzirom na sve veći pritisak na vanjskim granicama EU-a koji je posljedica nedavnih sigurnosnih i migracijskih okolnosti, revizija koju je obavio Sud bila je usmjerena na utvrđivanje onih aspekata osmišljavanja i upotrebe tih sustava koji mogu pomoći službenicima graničnog nadzora da učinkovitije obavljaju svoj posao. Osim toga, opažanja i preporuke Suda mogu doprinijeti ciljanom usmjeravanju sredstava EU-a koja će biti dostupna u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru u svrhu potpore tim sustavima.

10 Glavno revizijsko pitanje glasillo je:

- Pruža li se glavnim informacijskim sustavima EU-a za unutarnju sigurnost učinkovita potpora graničnoj kontroli?

11 To revizijsko pitanje sastojalo se od sljedećih potpitanja:

- Jesu li informacijski sustavi EU-a za unutarnju sigurnost osmišljeni dovoljno dobro da olakšaju učinkovite granične provjere?
- Pružaju li informacijski sustavi EU-a za unutarnju sigurnost službenicima graničnog nadzora relevantne, pravodobne i potpune informacije tijekom graničnih provjera?

12 Revizijom koju je obavio Sud obuhvaćeno je sljedećih pet sustava: šengenski informacijski sustav (SIS II), vizni informacijski sustav (VIS), Eurodac (europska baza otisaka prstiju tražitelja azila – sustav za usporedbu otisaka prstiju), europski sustav nadzora granica (Eurosur) i evidencija podataka o putnicima (PNR).

13 Sud je procijenio koliko su ti sustavi (i nacionalne i središnje komponente sustava EU-a) doprinijeli tome da službenici graničnog nadzora i drugi službenici mogu kvalitetno provjeriti pojedince koji ulaze u šengensko područje na odobrenim graničnim prijelazima⁶. Riječ je o graničnim prijelazima na kopnu te u morskim i zračnim lukama (za neke države članice u zračnim su lukama jedine vanjske granice EU-a).

⁶ Sud se već bavio nekim pitanjima povezanim s nezakonitim migracijama u tematskom izvješću br. 6/2017 „Odgovor EU-a na izbjegličku krizu: pristup na temelju ‘žarišnih točaka’” te će ih dodatno analizirati u predstojećim publikacijama.

14 Sud je pregledao i analizirao strateške dokumente, evaluacije i statističke podatke u vezi s pet sustava obuhvaćenih revizijom te niz dokumenata povezanih s njihovom primjenom na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Osim toga, revizori Suda posjetili su granične prijelaze i razgovarali sa službenicima graničnih tijela u Finskoj, Francuskoj, Italiji, Luksemburgu i Poljskoj. Također su razgovarali s osobljem GU-a HOME, Frontexa i eu-LISA-e.

15 Među službenicima graničnog nadzora u 28 država članica EU-a i 4 države pridružene šengenskom području (Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj i Švicarskoj) provedena je i anketa kako bi se prikupila stajališta njih kao korisnika sustava. Primljen je 951 odgovor.

Opažanja

Informacijski sustavi osmišljeni su tako da olakšaju učinkovite granične provjere, ali za otklanjanje nedostataka potrebno je mnogo vremena

16 Sud je procijenio jesu li države šengenskog područja koje je posjetio uspostavile informacijske sustave u skladu s načinom i rokovima propisanim relevantnim zakonodavstvom EU-a. Također je ispitan mehanizam za evaluaciju provedbe šengenskih pravila te je provjereno u kojoj su mjeri države šengenskog područja iskoristile dostupna financijska sredstva EU-a za uspostavu i poboljšanje svojih nacionalnih sustava.

Informacijski sustavi općenito su bili u skladu sa zahtjevima EU-a, ali nisu bili jednako učinkoviti

17 Iako je svaka država šengenskog područja jedina odgovorna za zaštitu vlastitih granica, djelotvorna suradnja među njima radi zaštite navedenog područja iziskuje određenu razinu usklađenosti graničnih provjera. Minimalnim zahtjevima za upravljanje jamče se dosljednost i kvaliteta graničnih provjera i podataka unesenih u informacijske sustave.

18 Svaka država šengenskog područja mora uspostaviti vlastite komplementarne nacionalne sustave koji se povezuju sa središnjim sustavima EU-a. Sve posjećene države šengenskog područja to su i učinile u skladu sa zahtjevima utvrđenima u relevantnom zakonodavstvu. Međutim, Sud je utvrdio da, iako svi sustavi ispunjavaju zajedničke minimalne zahtjeve, svi nacionalni sustavi nisu jednako učinkoviti. U odlomcima u nastavku nekoliko je primjera tih nejednakosti.

19 Određene zemlje ne omogućavaju uporabu svih funkcija koje se nude u središnjim sustavima EU-a u okviru svojih nacionalnih sustava, čime se smanjuje učinkovitost graničnih provjera. Na primjer, središnji sustav SIS II nudi mogućnost pohrane i provjere otisaka prstiju. To je važno jer nije uvijek moguće nedvojbeno utvrditi identitet određene osobe na temelju osnovnih osobnih podataka kao što su ime i prezime ili datum rođenja. Takvi se podatci mogu krivotvoriti ili ih osoba može uskratiti. Otisci prstiju omogućuju utvrđivanje identiteta osobe uz znatno viši stupanj sigurnosti. Međutim, mogućnost biometrijskih pretraživanja na temelju otisaka prstiju pohranjenih u sustavu SIS II još nije dostupna u svim nacionalnim sustavima država

šengenskog područja jer je nekima od njih potrebno više vremena nego drugima za uvođenje potrebnih tehničkih rješenja. Kad je utvrđivanje identiteta na temelju otisaka prstiju postalo dostupno na središnjoj razini, samo je 10 država šengenskog područja potvrdilo da je spremno za upotrebu te funkcije.

20 Službenici graničnog nadzora koji provjeravaju određenu vizu ili putovnicu ponekad iz sustava dobiju poruke o pogrešci. Te poruke mogu imati nekoliko uzroka, kao što su nedovoljno kvalitetni otisci prstiju, poteškoće u pogledu veze sa sustavima ili problemi s očitavanjem vize. Iako središnji sustavi EU-a obično upućuju na prirodu pogreške, neki nacionalni sustavi, kao što su luksemburški i finski, samo upućuju na to da je došlo do pogreške bez postavljanja dijagnoze. To znači da službenici graničnog nadzora moraju istražiti uzrok pogreške i potencijalno uputiti putnika na daljnju provjeru (koja je poznata kao „druga linija kontrole”), čime se odgađaju njihove provjere i putovanje putnika.

21 Kad je riječ o sustavu SIS II, države šengenskog područja mogu ili pristupiti središnjoj bazi podataka i pretraživati je ili u tu svrhu izraditi vlastite nacionalne kopije predmetne baze. Iako većina tih zemalja ima vlastite nacionalne kopije, dio njih (Danska, Finska, Lihtenštajn, Norveška i Slovenija) izravno se povezuje s europskom bazom podataka. U slučajevima u kojima se države šengenskog područja služe nacionalnim kopijama sustava SIS II, one u svakom trenutku moraju biti sinkronizirane sa središnjom europskom bazom podataka kako bi se zajamčilo da se granične provjere temelje na najnovijim informacijama. Međutim, u dvjema zemljama iz uzorka (Poljskoj i Francuskoj) evaluacije su pokazale nepodudarnosti između evidencija u nacionalnim kopijama i onih u središnjoj bazi podataka.

22 Sud je utvrdio i da je zbog određenih pravnih ograničenja na razini država članica (pravila o zaštiti podataka i nacionalnoj sigurnosti) onemogućeno učinkovito dijeljenje ljudskih resursa. Naime, službenici graničnog nadzora u radnom posjetu drugoj državi šengenskog područja (npr. kako bi pomogli s provedbom pojačanih provjera tijekom migracijske krize u Grčkoj i Italiji) ne smiju upotrebljavati nacionalne sustave te zemlje. Načelno govoreći, ne mogu obavljati provjere neovisno, nego samo pomažu nacionalnim službenicima graničnog nadzora. Iako ti službenici mogu u različitim mjerama pomoći u okviru druge linije kontrole (npr. određena država šengenskog područja može angažirati stručnjaka za krivotvorene dokumente iz druge države šengenskog područja), u okviru provjere isprava na graničnim prijelazima (odnosno prve linije kontrole) mogu pomoći samo u ograničenoj mjeri. Dodatna su prepreka jezični izazovi povezani s radom u drugoj državi šengenskog područja.

23 U kojoj će mjeri sustavi biti korisni službenicima graničnog nadzora ovisi o tome koliko su dobro ti službenici osposobljeni za njihovu upotrebu. Sud je utvrdio da u državama članicama koje je posjetio ne postoji osposobljavanje s praktičnim vježbama u sustavima SIS II i VIS koje bi se provodilo na nacionalnoj razini pa službenici graničnog nadzora moraju vježbati na tim sustavima „uživo”, umjesto u „sigurnom” okruženju u kojem bi se mogli upoznati sa značajkama i scenarijima s kojima se na radnom mjestu ne susreću često (npr. pozitivni rezultat pretraživanja kojim se na graničnom prijelazu utvrđuje identitet osumnjičenog terorista ili nestale maloljetne osobe).

Zbog kašnjenja s uvođenjem Eurosur-a i PNR-a službenicima graničnih tijela onemogućena je razmjena važnih informacija

24 Kad je riječ o Eurosuru i PNR-u, pojedinosti njihova uvođenja bile su drukčije nego za sustave koje je razvila i kojima upravlja eu-LISA. Zbog različitih je razloga uvođenje obaju sustava bilo obilježeno određenim probijanjem rokova i kašnjenjima. Slijedom toga, važne informacije koje su ti sustavi trebali pružati ostale su nedostupne tijekom nekoliko mjeseci.

25 Eurosur su razvili Frontex (komponentu na razini EU-a) i države članice (nacionalne komponente). Njegovo sučelje za krajnje korisnike jednako je za sva nacionalna tijela koja ga upotrebljavaju. Svrha je tog sustava poboljšati suradnju između Frontexa i država članica EU-a kako bi se poboljšala njihova informiranost o stanju na vanjskim granicama EU-a te sposobnost brze i primjerene reakcije na to stanje. Države članice sa svoje bi strane trebale pružati informacije o stanju na vlastitim granicama (tzv. „nacionalne slike stanja” koje sadržavaju informacije o neovlaštenim prelascima granica, prekograničnim kaznenim djelima, kriznim situacijama i drugim događajima relevantnima za kontrolu vanjskih granica) kako bi se objedinili svi dostupni obavještajni podatci i stvorila predodžba o stanju na europskoj razini. To je korisno, primjerice, pri utvrđivanju prioriteta za raspoređivanje službenika graničnog nadzora ili otkrivanju sumnjivih vozila/plovila.

26 Kašnjenja u vezi s Eurosur-om odnosila su se na osnivanje nacionalnih koordinacijskih centara. Nacionalni koordinacijski centri koordiniraju razmjenu informacija između svih tijela odgovornih za nadzor vanjskih granica. Uredbom o Eurosuru propisano je da države članice trebaju uspostaviti svoje nacionalne koordinacijske centre do prosinca 2014. Međutim, evaluacijom koja je obavljena gotovo četiri godine kasnije utvrđeno je da nekoliko država članica još nije u

potpunosti ispunilo zahtjeve⁷. Osim toga, tek polovica država članica slala je dobrovoljne informacije o tome kako raspoređuju svoje nadzorne resurse i dodatne informacije iz svojih „nacionalnih slika stanja”.

27 Uvođenje Eurosur kasnilo je i na razini EU-a. Frontex nije dobio potrebni sigurnosni certifikat za svoju mrežu sve do kraja 2017. – tri godine nakon stupanja relevantnog zakonodavstva na snagu. Bez tog certifikata nije bilo moguće razmjenjivati povjerljive podatke u okviru mreže Eurosur. Kašnjenja s uvođenjem Eurosur značila su da je „slika stanja” na razini EU-a nepotpuna, što je otežavalo suradnju među državama članicama.

28 PNR još nije u punoj funkciji. Za razliku od drugih sustava, taj je sustav uspostavljen direktivom, a ne uredbom. Stoga je državama članicama prepušteno da zasebno uspostave vlastite sustave PNR, bez ikakve zajedničke europske platforme. Odluka u korist njegova decentraliziranog uvođenja u prvom je redu posljedica nepostojanja konsenzusa o zaštiti, pohrani i otkrivanju osobnih podataka.

29 Mnoge države članice nisu pravodobno uvele PNR. Četrnaest država članica nije na vrijeme uvelo pravila o evidenciji podataka o putnicima⁸. Ona su trebala biti usklađena s relevantnom direktivom⁹ do 25. svibnja 2018. Međutim, do kraja ožujka 2019., odnosno 10 mjeseci nakon roka, Španjolska, Nizozemska i Finska još nisu obavijestile Komisiju ni o kakvim mjerama koje su poduzete na nacionalnoj razini radi uvođenja PNR-a¹⁰.

30 U okviru PNR-a potrebno je razmijeniti podatke o putnicima na svim letovima u šengensko područje i iz njega. U trenutku provedbe revizije nijedna od posjećenih država članica osim Luksemburga nije u tu svrhu sklopila sporazume sa svim relevantnim zračnim prijevoznicima.

31 PNR je osmišljen kao važan alat za sprječavanje, otkrivanje i istragu terorizma i drugih oblika teških kaznenih djela. Uspoređivanje podataka iz PNR-a s informacijama

⁷ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o evaluaciji Europskog sustava nadzora granica (Eurosur) COM(2018) 632 final.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_hr.htm.

⁹ Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1472_hr.htm.

iz sigurnosnih baza podataka omogućuje relevantnim tijelima otkrivanje opasnih pojedinaca. Zbog činjenice da neki od sustava PNR još nisu uspostavljeni službenicima graničnih tijela u tim zemljama uskraćene su unaprijed dostavljene informacije o visokorizičnim pojedincima koji prelaze njihove granice.

32 S obzirom na to da se u okviru PNR-a prikupljaju isključivo podatci o identitetu putnika i ruti putovanja, kako bi se provjerilo predstavlja li određeni putnik sigurnosnu prijetnju, potrebne su i druge baze podataka. Većina država članica u tu svrhu upotrebljava SIS II. Međutim, relevantna uredba omogućuje različita tumačenja. Na primjer, način na koji Francuska tumači Uredbu o sustavu SIS II ne omogućuje joj da se služi tim sustavom za provjeru popisa putnika. U praksi to znači da francuske vlasti u trenutku provjere ima li na popisima putnika osumnjičenih terorista upotrebljavaju samo informacije iz tamošnjih nacionalnih baza podataka. Ako u sustavu SIS II postoji upozorenje o određenom osumnjičeniku koji je poznat drugim europskim vlastima, ali ne i francuskima, tamošnjom provjerom u PNR-u ta osoba neće biti otkrivena.

Evaluacijama provedbe šengenskih pravila procjenjuju se nacionalne granične provjere, ali za otklanjanje nedostataka potrebno je mnogo vremena

33 Države šengenskog područja i Komisija od 2013. snose zajedničku odgovornost za provedbu mehanizma za praćenje i evaluaciju predviđenog pravilima o šengenskom području (odnosno „šengenskom pravnom stečevinom”). Cilj je tog mehanizma zajamčiti da države šengenskog područja djelotvorno, dosljedno i transparentno primjenjuju šengenska pravila. Sud je ispitao ostvaruje li se taj cilj.

34 Trenutačni višegodišnji program evaluacije utvrđen je 2014. za razdoblje 2015. – 2019. i njime je obuhvaćeno svih 26 zemalja šengenskog područja. Za svaku se zemlju evaluacija obavlja jednom tijekom petogodišnjeg razdoblja.

35 U *okviru 1.* opisan je standardni evaluacijski posjet. Države šengenskog područja imenuju članove timova za evaluaciju na temelju poziva na imenovanje koji objavi Komisija (za svaku evaluaciju objavljuje se zaseban poziv na imenovanje, uz rok od dva tjedna za imenovanje evaluatora). Evaluatori iz eu-LISA-e mogu sudjelovati u tim posjetima, ali to ne čine redovito. Troškovi evaluacija provedbe šengenskih pravila relativno su niski u usporedbi s rashodima za informacijske sustave. Za razdoblje 2014. – 2018. Komisija je za evaluacije provedbe šengenskih pravila izdvojila 11,9 milijuna eura. Trenutačni višegodišnji program provodi se prema planu, u skladu s godišnjim programima evaluacije.

Okvir 1.

Posjeti tima za evaluaciju provedbe šengenskih pravila državama šengenskog područja

U srpnju godine koja prethodi evaluacijskom posjetu relevantnim državama članicama šalje se standardni upitnik na koji trebaju odgovoriti u roku od osam tjedana. Tim za evaluaciju priprema posjet na temelju zaprimljenih odgovora.

Evaluacijski posjeti obično traju tjedan dana. Timovi se sastoje od najviše osam stručnjaka koje imenuju države šengenskog područja i dvaju predstavnika Komisije. Članovi tima imaju različita stručna znanja koja im omogućuju da obuhvate sve aspekte šengenske pravne stečevine. Na čelu svakog tima nalaze se dva vodeća stručnjaka (jedan iz država članica i drugi iz Komisije) koji su odgovorni za sadržaj i kvalitetu završnog izvješća.

Posjeti započinju na strateškoj razini te uključuju sastanke u ministarstvima i središnjicama graničnih tijela, nakon čega slijede aktivnosti na operativnoj razini. Članovi tima za evaluaciju raspoređuju se u skladu sa svojim različitim područjima stručnosti i sastaju se s različitim lokalnim osobljem iz prakse, kao što su službenici graničnog nadzora, policijski službenici i IT stručnjaci.

Na primjer, tijekom evaluacije provedbe šengenskih pravila iz 2017. kojom se procjenjivalo uvođenje sustava SIS II u Francuskoj, tim je posjetio 38 terenskih lokacija, uključujući nacionalni IT centar za SIS II, policijske postaje, carinske urede, luke, zračne luke i željezničke kolodvore.

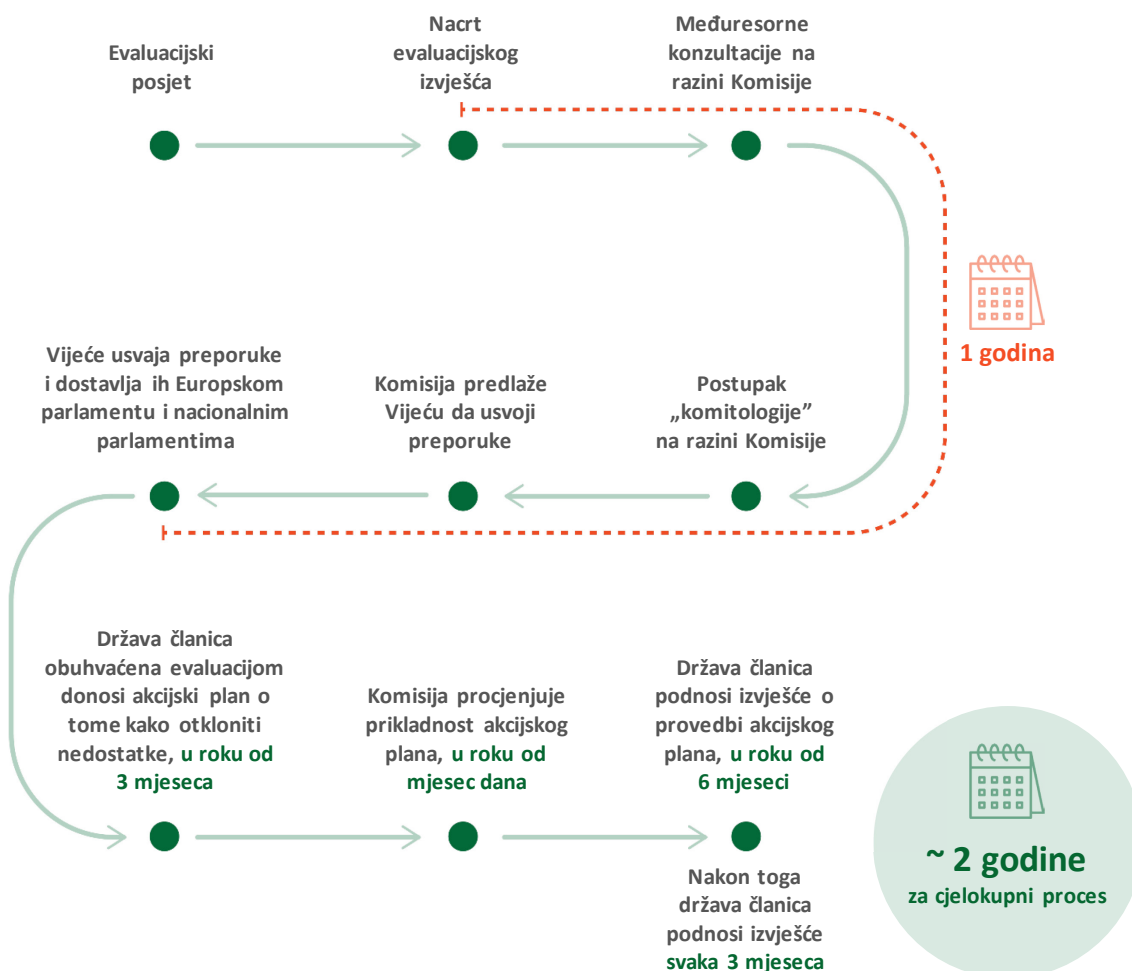
36 Sud je ispitao evaluacije provedbe šengenskih pravila za zemlje koje je posjetio. Utvrđeno je da su one bile temeljite i metodične te da su njima obuhvaćeni ključni aspekti sustava. U okviru njih iznesen je detaljan skup operativnih preporuka i posebnih preporuka za poboljšanje informacijskih sustava. Međutim, do otklanjanja utvrđenih nedostataka može proći i nekoliko godina.

37 Nacrt evaluacijskog izvješća dovršava se u roku od šest tjedana nakon evaluacijskih posjeta, ali Komisiji treba i do godine dana da ga usvoji, a Vijeću da donese preporuke. U tom razdoblju odvijaju se brojni postupci savjetovanja sa državama šengenskog područja i Komisijom. Nema dogovorenih rokova za ta savjetovanja.

38 Nakon što Vijeće donese preporuke, relevantne države šengenskog područja imaju tri mjeseca da predstave akcijski plan za provedbu preporuka Vijeća. Komisija i tim za evaluaciju trebaju preispitati i odobriti taj akcijski plan.

39 Nema roka za provedbu akcijskih planova iako države šengenskog područja moraju početi podnositi izvješća o njihovoj provedbi šest mjeseci nakon odobrenja plana. To znači da bi od trenutka otkrivanja određenog nedostatka do podnošenja prvog izvješća relevantne države šengenskog područja o poduzetim korektivnim mjerama mogle proći gotovo dvije godine. Na [slici 4.](#) prikazan je postupak nakon evaluacijskog posjeta.

Slika 4. – Mehanizam za evaluaciju provedbe šengenskih pravila – proceduralni koraci



Izvor: Europski revizorski sud.

40 U okviru trenutnog ciklusa evaluacija ni za jednu državu šengenskog područja dosad nije obavljeno više od jednog najavljenog evaluacijskog posjeta. Komisija se oslanja na izvješća samih država šengenskog područja o provedbi dogovorenog akcijskog plana. Stoga postoji rizik od neotklanjanja određenih nedostataka sve do sljedećeg kruga evaluacija pet godina kasnije. Nakon toga mogle bi proći dodatne dvije godine dok relevantna tijela predmetne zemlje provedu korektivne mjere.

41 Komisija može predložiti dodatne posjete ako određena država šengenskog područja ne provede svoj akcijski plan, ali ne postoje drugi mehanizmi kojima bi se zajamčila provedba. U teoriji, ako se u nekoj od država šengenskog područja utvrde postojani ozbiljni nedostaci u području upravljanja vanjskom granicom, Vijeće može, na temelju prijedloga Komisije, preporučiti da ta zemlja ponovno uvede provjere na svojim granicama s drugim državama šengenskog područja.

42 U skladu s Uredbom o mehanizmu za evaluaciju provedbe šengenskih pravila iz 2013.¹¹ Komisija je Parlamentu i Vijeću dužna podnositi godišnje izvješće o provedenim evaluacijama, iznesenim preporukama i trenutačnom stanju u pogledu korektivnih mjera. Komisija dosad nije podnijela nijedno takvo izvješće.

43 Uz iznimku Finske, za koju evaluacijsko izvješće u trenutku obavljanja revizije nije bilo dovršeno, za sve ostale posjećene države šengenskog područja evaluacija je već bila obavljena. Sud je preispitao napredak tih zemalja u pogledu provedbe njihovih akcijskih planova i utvrdio da se stope provedbe međusobno razlikuju. Na temelju podastrih dokaza Poljska je u roku od dvije godine nakon evaluacijskog posjeta provela 79 % preporuka, Francuska je u roku od četiri godine nakon evaluacijskog posjeta provela 87 % preporuka, dok je Luksemburg, za koji je evaluacija obavljena 2018., proveo 92 % preporuka. Prikupljeni dokazi za Italiju upućuju na to da je u roku od dvije godine nakon evaluacijskog posjeta ta zemlja tek radila na provedbi 15 % preporuka koje su joj upućene.

Države članice EU-a tek u ograničenoj mjeri iskorištavaju dostupna financijska sredstva EU-a za poboljšanje informacijskih sustava za graničnu kontrolu

44 Glavni instrument EU-a za potporu graničnoj kontroli čini Fond za unutarnju sigurnost (FUS) s početnim proračunom za razdoblje 2014. – 2020. u iznosu od 3,8 milijardi eura. Taj Fond obuhvaća sljedeće instrumente:

- „FUS – granice” (2,76 milijardi eura), iz kojega se pruža potpora za upravljanje vanjskim granicama i zajedničku viznu politiku. Sve države EU-a osim Irske i Ujedinjene Kraljevine sudjeluju u primjeni instrumenta „FUS – granice”. Četiri države pridružene šengenskom području (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska) također sudjeluju u primjeni tog instrumenta.

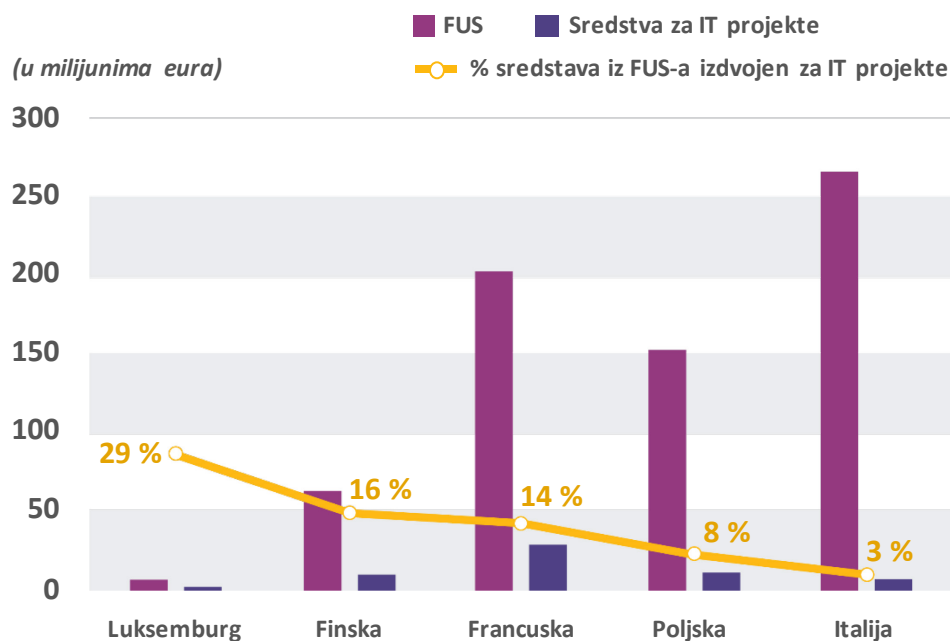
¹¹ Članak 20. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013.

- „FUS – policija” (1,04 milijarde eura), iz kojega se pruža financijska potpora za policijsku suradnju te sprječavanje i suzbijanje kriminala, uključujući krijumčarenje migranata. Sve države EU-a osim Danske i Ujedinjene Kraljevine sudjeluju u primjeni instrumenta „FUS – policija”.

45 Većina država članica do 2017. nije prijavila nikakve veće rashode. Budući da su se financijska sredstva počela trošiti sa zakašnjenjem, države članice nisu iskoristile znatan iznos dostupnih sredstava. Prema navodima Komisije, glavni su razlog složeni postupci javne nabave koji se s tim u vezi provode. Države članice obuhvaćene revizijom također su naznačile povezano dodatno administrativno opterećenje. Primjerice, istaknule su da čak i neznatno povećanje iznosa dodijeljenog određenom nacionalnom programu iziskuje korjenitu prilagodbu tog programa.

46 Zemlje obuhvaćene revizijom izdvojile su između 3 % i 29 % sredstava koja su im dodijeljena iz Fonda za unutarnju sigurnost (61,2 milijuna eura) za pet sustava za koje je Sud proveo reviziju (vidi [sliku 5.](#)). Od tog su iznosa 43 % (26,5 milijuna eura) izdvojile za projekte održavanja, a 57 % (34,7 milijuna eura) za projekte nadogradnje. Većinu tog novca iskoristile su za održavanje sustava SIS II i VIS te nadogradnju sustava Eurosur i PNR.

Slika 5. – Postotak sredstava iz FUS-a izdvojen za IT projekte



Izvor: Europski revizorski sud na temelju podataka Europske komisije.

Službenici graničnog nadzora ne dobivaju uvijek potpune podatke iz sustava, čime se umanjuje učinkovitost provjera

47 Sud je procijenio u kojoj mjeri države članice u okviru informacijskih sustava obuhvaćenih revizijom razmjenjuju relevantne, pravodobne i potpune informacije. Pregledani su dostupni statistički podatci kako bi se procijenilo u kojoj se mjeri države šengenskog područja služe predmetnim sustavima za potrebe svojih graničnih provjera i razmjene informacija. Povrh toga, Sud je ispitao jesu li te zemlje žurno unosile potpune podatke.

Države članice sve se više služe informacijskim sustavima za razmjenu informacija, no provjere bi mogle biti sustavnije

48 Od trenutka u kojem putnici dođu na granični prijelaz na ulasku u šengensko područje, službenicima graničnog nadzora potrebni su europski informacijski sustavi kako bi im pomogli potvrditi identitet određene osobe i provjeriti ima li ta osoba odobrenje za ulazak u šengensko područje.

SIS II

49 Svaka država šengenskog područja koja raspolaže informacijama o osobi koju bi (u skladu s relevantnim zakonodavstvom) na granici trebalo presresti trebala bi unijeti upozorenje u SIS II. Na taj se način službenicima graničnog nadzora u bilo kojoj državi tog područja omogućuje da na temelju tog upozorenja poduzmu potrebne radnje pri susretu s tom osobom tijekom graničnih provjera (vidi [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Pozitivni rezultat pretraživanja

Kada osoba predoči putnu ispravu, službenik graničnog nadzora upotrebljava skener koji očitava identifikacijsku oznaku putne isprave. Najsuvremenije isprave sadržavaju elektronički čip, dok starije isprave imaju posebnu oznaku na dnu stranice (tzv. strojno čitljiva zona), s tim da neke isprave nemaju ništa od navedenoga (primjerice, većina talijanskih osobnih iskaznica). Ako se broj dokumenta ne može očitati skenerom, službenik graničnog nadzora može ga ručno unijeti u sustav.

Na temelju podataka unesenih u računalo pokreće se pretraživanje nacionalne ili europske baze podataka sustava SIS II. Ako se određeni unos u bazi podataka

podudara s podacima koje je prikupio službenik graničnog nadzora, riječ je o *pozitivnom rezultatu pretraživanja*.

Ako je početno upozorenje uneseno u bazu podataka u zemlji različitoj od one u kojoj je pokrenuto pretraživanje, riječ je o *vanjskom pozitivnom rezultatu pretraživanja*.

Pozitivni rezultati mogu se prikazati ako su odgovarajuća tijela u sustav unijela podatke o traženoj osobi ili ako je za predmetnu putnu ispravu uneseno upozorenje.

Međutim, tijela koja unesu određeno upozorenje ponekad nemaju sve informacije koje su im potrebne za nedvojbeno utvrđivanje identiteta osobe. Stoga se pozitivni rezultati mogu prikazati i za nekoga tko nije zapravo tražena osoba, ali ima isto ime i prezime. Ta vrsta rezultata naziva se *lažnim pozitivnim rezultatom*. U takvim slučajevima službenici graničnog nadzora moraju poduzeti daljnje korake kako bi utvrdili identitet te osobe.

Biometrijski podatci (tj. otisci prstiju) općenito se smatraju jednim od načina za nedvojbeno utvrđivanje identiteta određene osobe, zbog čega sve veći broj upozorenja u sustavu SIS II sadržava informacije o otiscima prstiju.

50 Sud je utvrdio da se u razdoblju 2013. – 2017. broj pozitivnih rezultata pretraživanja u sustavu SIS II koji su se odnosili na tražene osobe i predmete na temelju upozorenja unesenih u drugim zemljama gotovo utrostručio (vidi [sliku 6.](#)).

Slika 6. – Broj pozitivnih rezultata pretraživanja u sustavu SIS II na temelju upozorenja iz drugih zemalja



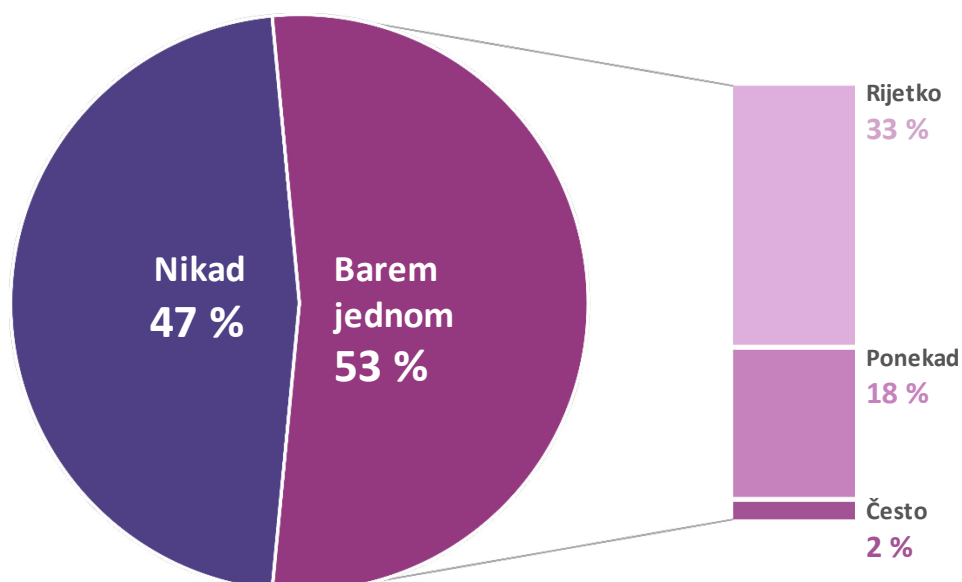
Izvor: Sud, na temelju podataka eu-LISA-e.

51 Povećanje broja pozitivnih rezultata pretraživanja u skladu je sa stalnim porastom broja upozorenja u sustavu SIS II, koji se s oko 50 milijuna 2013. godine povećao na više od 76 milijuna 2017. godine. Većina upozorenja (76 %) odnosi se na izgubljene ili ukradene isprave.

52 Prema podacima Eurostata¹², broj državljana trećih zemalja kojima je odbijen ulazak na vanjskim granicama kretao se u rasponu od najmanje 440 000 2017. godine do najviše gotovo 500 000 2009. godine. Informacijski sustavi pružaju potrebnu potporu za utvrđivanje razloga koji se najčešće navode kao temelj za odbijanje ulaska. Međutim, države šengenskog područja ne navode ili ne evidentiraju uvijek razlog odbijanja ulaska određenog pojedinca na vanjskoj granici.

53 Kao što je već opisano, broj pretraživanja u informacijskim sustavima u stalnom je porastu. Tijekom razgovora s revizorima Suda predstavnici nacionalnih tijela izjavili su da provjeravaju svakog pojedinca koji pokušava prijeći vanjsku granicu. Međutim, rezultati ankete koju je proveo Sud pokazuju da je više od polovice službenika graničnog nadzora bilo u situaciji u kojoj su morali odlučiti hoće li nekoga propustiti bez provjere u sustavima.

Slika 7. – Anketa: „Jeste li ikad morali donijeti odluku o tome hoćete li dopustiti nečiji ulazak bez mogućnosti uvida u podatke iz sustava?“



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

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

54 Upotreba informacijskih sustava ovisi i o vanjskom okruženju u kojem se provode provjere. Neke vrste graničnih prijelaza složenije su od drugih. Na primjer, pri provjerama koje se provode na brodovima često se javljaju poteškoće u pogledu veze sa sustavima. Tijekom posjeta dvjema zemljama Sud se uvjerio da takvi problemi sprječavaju provedbu cjelovitih graničnih provjera. Pri provedbi provjera na vlakovima u pokretu pojavljuju se slične tehničke poteškoće.

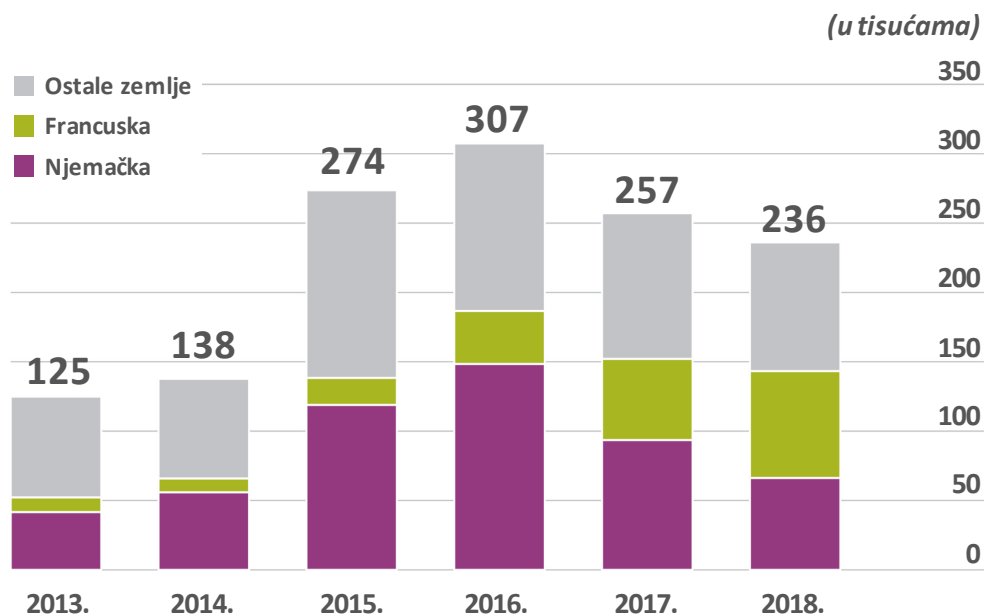
Eurodac

55 Sustav Eurodac dodatan je primjer povećane razmjene podataka među državama šengenskog područja. Taj im sustav omogućuje da uzimanjem otisaka prstiju evidentiraju tražitelje azila i osobe koje pokušavaju nezakonito prijeći granicu. Od 2003. među državama članicama EU-a postoji sporazum¹³ o obradi zahtjeva za azil u prvoj zemlji u kojoj podnositelj zahtjeva izjavi namjeru traženja azila. Kad god tijelo državne uprave uspoređuje otiske prstiju određene osobe s otiscima prstiju u Eurodacu, ako je ta osoba prethodno podnijela zahtjev za azil u nekoj drugoj državi članici EU-a, prikazuje se pozitivan rezultat te bi ta osoba trebala biti vraćena u tu drugu zemlju.

56 Broj zahtjeva za azil pojedinaca koji su već podnijeli zahtjev za azil u drugoj državi članici znatno se povećavao do 2016., godine u kojoj je dosegnut vrhunac migracijske krize. Većina podnositelja zahtjeva pokušala je zatražiti azil u Francuskoj ili Njemačkoj iako su prvotno stigli u neku drugu državu članicu EU-a, kako je prikazano na [slici 8](#).

¹³ Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje („Dablinska uredba II.”).

Slika 8. – Broj tražitelja azila koji su prethodno podnijeli zahtjev u nekoj drugoj državi članici



Izvor: Sud, na temelju podataka eu-LISA-e.

Evidencija podataka o putnicima

57 Evidencija podataka o putnicima (PNR) nov je sustav. Iako države članice imaju zajedničku pravnu osnovu za njegovu primjenu, mogućnost upotrebe sustava radi razmjene informacija i dalje je ograničena, kako je objašnjeno u odlomku [28](#).

Eurosur

58 Upotreba Eurosur-a vrlo je neujednačena među državama članicama. Između 2013. i 2017. u Eurosuru je evidentirano više od 140 000 incidenata. Međutim, brojne zemlje koje ga upotrebljavaju nisu zabilježile znatan broj incidenata¹⁴. Austrija, Belgija, Cipar, Češka Republika, Njemačka, Danska, Francuska, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Švedska i Slovenija evidentirale su manje od 5000 incidenata svaka, dok ih je Mađarska, kao najaktivnija zemlja, evidentirala preko 25 000. Vrste informacija koje države članice dijele također se razlikuju. Države mogu odabrati hoće li unositi samo obvezne informacije (npr. podatke koji se odnose na nezakonite migracije i prekogranična kaznena djela te informacije prikupljene nadzorom kopnenih i morskih granica) ili proširene, dodatne informacije kao što su informacije o pravnim ili upravnim mjerama nakon presretanja te informacije o zračnim granicama i provjerama

¹⁴ Evaluacija Uredbe (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica, SWD(2018) 410, 19. prosinca 2018.

na graničnim prijelazima. Na primjer, Finska je odlučila dijeliti sve informacije iz svoje „nacionalne slike stanja”, i obvezne i neobvezne, dok Poljska i Francuska unose samo obvezne informacije.

VIS

59 Države šengenskog područja imaju zajedničku viznu politiku. Mogu izdavati zajedničke vize za kratkotrajni boravak kojima se nositelju omogućuje boravak do 90 dana u bilo kojoj od 26 država šengenskog područja. Države šengenskog područja izdale su 2018. više od 14 milijuna šengenskih viza za kratkotrajni boravak¹⁵.

60 Taj sustav omogućuje provjeru identiteta nositelja šengenske vize bilo gdje u šengenskom području. Nositelj šengenske vize može više puta prijeći vanjske granice tog područja i to može učiniti u različitim obuhvaćenim državama. Statistički podatci iz VIS-a pokazuju broj provjera viza na granicama. U prvih devet mjeseci 2017. na granicama je obavljeno 35 milijuna provjera viza, a u istom je razdoblju izdano 12 milijuna viza. Broj provedenih provjera znatno se razlikuje među različitim državama šengenskog područja.

61 Sud je utvrdio da je u razdoblju od listopada 2015. do rujna 2017. pet zemalja (Francuska, Njemačka, Italija, Španjolska i Grčka) koje su izdale najveći broj viza obavilo manji broj provjera viza na svojim granicama od broja izdanih viza. Te su zemlje zajedno izdale gotovo 18 milijuna viza, no obavile su manje od 14 milijuna provjera.

62 U teoriji bi to moglo biti zbog toga što je znatan broj putnika s vizama koje su izdale te zemlje ušao u šengensko područje preko druge zemlje, odnosno odgodio ili otkazao putovanje. Međutim, s obzirom na to da je izgledno da će većina putnika podnijeti zahtjev za vizu u zemlji u koju namjeravaju ući, kao i na to da šengenska viza nije besplatna¹⁶, to bi mogao biti pokazatelj da se vize ne provjeravaju sustavno na svim graničnim prijelazima.

Informacije u nekim sustavima nisu bile potpune

63 Kvaliteta podataka u informacijskim sustavima iznimno je važna. Unošenje podataka u sustav odgovornost je pravosudnih tijela i tijela kaznenog progona, kao i

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

¹⁶ Trošak šengenske viza iznosi 60 eura.

nacionalnih graničnih tijela država članica. Službenici graničnog nadzora služe se tim podacima kao osnovom za donošenje odluka koje utječu na sigurnost europskih građana.

64 U skladu sa zakonodavstvom EU-a odgovornost za kvalitetu podataka snose države članice. Prema nalazima Suda na razini EU-a malo je riječi o postupcima kontrole kvalitete podataka. Samo je Uredbom o Eurodacu uspostavljena osnova za okvir za kontrolu kvalitete otisaka prstiju time što je eu-LISA proglašena odgovornom za utvrđivanje standarda kvalitete.

65 Uredbom o sustavu SIS II Komisija i eu-LISA nisu uključene u proces jamčenja kvalitete podataka. Umjesto toga, njome je propisano da su države članice odgovorne za točnost, pravodobnost i relevantnost podataka u sustavu¹⁷. Nacionalni uredi koordiniraju rad sustava SIS II i odgovorni su za koordinaciju kontrole kvalitete informacija koje se unose u sustave¹⁸.

66 Na kvalitetu podataka stavljen je veći naglasak 2018. godine u okviru nove Uredbe o agenciji eu-LISA¹⁹, kojom su Komisiji i agenciji eu-LISA dodijeljene odgovornosti u procesu jamčenja kvalitete podataka. Uredbom je uveden zahtjev da eu-LISA provodi automatizirane provjere kvalitete podataka i podnosi izvješća o pokazateljima kvalitete podataka za SIS II, VIS i Eurodac.

67 Od travnja 2017. agencija eu-LISA provodi automatizirane mjesečne provjere kvalitete podataka u vezi s određenim upozorenjima u sustavu SIS II (npr. za probleme s transliteracijom imena i prezimena s jezika s nelatiničnim pismima ili za automatizirane kontrole preskočene unosom općih riječi, kao što je „UNKNOWN” (nepoznato)). Na temelju tih provjera nastaje izvješće u kojem su navedena pojedinačna upozorenja o mogućim problemima u vezi s kvalitetom, koje se potom izravno šalje relevantnoj zemlji. Međutim, u skladu s pravnim zahtjevima o zaštiti podataka, sama eu-LISA ne može imati uvid u ta pojedinačna upozorenja – ta agencija može vidjeti tek ukupan broj problema povezanih s kvalitetom za svaku vrstu upozorenja i svaku zemlju.

¹⁷ Članak 34. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006.

¹⁸ Članak 7., ibid.

¹⁹ Članak 12. Uredbe (EU) 2018/1726 o Agenciji Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA).

68 U mjesečnim izvješćima u prosjeku je prikazano približno 3 milijuna upozorenja o mogućim problemima u vezi s kvalitetom podataka (od prosječne ukupne količine od 82 milijuna), što znači da podatci možda ne ispunjavaju zahtjeve u pogledu kvalitete podataka za SIS II. Sud je utvrdio da ni eu-LISA ni Komisija nemaju nikakve izvršne ovlasti kojima bi se postiglo da države članice pravodobno ispravljaju probleme povezane s kvalitetom podataka. Naime, iz mjesečnih izvješća ne vidi se nikakvo znatno smanjenje broja upozorenja u okviru sustava SIS II u vezi s kvalitetom. Nadalje, budući da eu-LISA nema uvid u pojedinačna upozorenja, ta agencija ne može znati jesu li upozorenja u određenom mjesecu nova ili su ostala neriješena iz prethodnih izvješća. Osim tog pregleda, koji ima tek ograničenu korist kao alat za upravljanje kvalitetom, Sud nije pribavio nikakve dokaze o drugim automatiziranim provjerama kvalitete podataka na razini EU-a.

69 U evaluaciji sustava SIS II koju je obavila Komisija²⁰ stoji da su države šengenskog područja navele probleme u vezi s kvalitetom podataka kao čest i opetovan problem. Općenito govoreći, u posjećenim su zemljama zabilježena dva glavna problema u vezi s kvalitetom podataka: prvi se odnosi na potpunost podataka, a drugi na kašnjenja s unosom podataka u sustave.

70 Podatci u sustavu trebali bi omogućiti službenicima graničnog nadzora da nedvojbeno utvrde identitet osobe koju provjeravaju i da odluče hoće li je propustiti. Sud je utvrdio da službenici graničnog nadzora ponekad ne dobivaju odgovarajuće informacije iz sustava za donošenje takve odluke.

71 Primjerice, pronađena su upozorenja u kojima je ime osobe bilo uneseno kao prezime ili koja nisu sadržavala datum rođenja, odnosno sadržavala su nepotpun datum, zbog čega je teško utvrditi identitet određene osobe²¹. Zbog navedenih problema kada službenici graničnog nadzora krenu provjeriti određeno ime u sustavu SIS II, mogu dobiti na stotine rezultata (uglavnom lažno pozitivnih) koje moraju ručno

²⁰ Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o evaluaciji druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) u skladu s člankom 24. stavkom 5., člankom 43. stavkom 3. i člankom 50. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 te člankom 59. stavkom 3. i člankom 66. stavkom 5. Odluke 2007/533/PUP, 21.12.2016., str. 11.

²¹ Brojne države članice navele su probleme povezane s kvalitetom podataka kao čest i opetovan problem, stoji u evaluaciji sustava SIS II koju je obavila Komisija. Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o evaluaciji druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) u skladu s člankom 24. stavkom 5., člankom 43. stavkom 3. i člankom 50. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 te člankom 59. stavkom 3. i člankom 66. stavkom 5. Odluke 2007/533/PUP, 21. prosinca 2016.

provjeriti. Ne samo da se time umanjuje učinkovitost granične kontrole nego se i povećava rizik od toga da se previde stvarni pozitivni rezultati pretraživanja.

72 Nepotpuna evidencija u sustavu SIS II također umanjuje učinkovitost drugih povezanih sustava. Na primjer, kada relevantna tijela država šengenskog područja provjeravaju informacije o putnicima na popisu iz PNR-a, obično ih uspoređuju s upozorenjima iz sustava SIS II. Zbog nepotpunih upozorenja prikazuje se velik broj lažno pozitivnih rezultata koji netočno upućuju na to da je određeni putnik sumnjiv. Budući da se svako upozorenje mora provjeriti ručno, time se stvara veliko radno opterećenje za odjele za informacije o putnicima koji obrađuju popise iz PNR-a. Povrh toga, podatci iz PNR-a također mogu biti nepotpuni. Podatci iz sustava rezervacija mogu sadržavati tek imena i prezimena putnika te broj leta.

73 U VIS-u se mogu evidentirati samo vize za kratkotrajni boravak u šengenskom području, iako države tog područja još upotrebljavaju preko 200 različitih vrsta nacionalnih viza i boravišnih dozvola kojima državljanima trećih zemalja omogućuju ulazak u šengensko područje i putovanje kroz njega. Te se dozvole evidentiraju samo u nacionalnim bazama podataka koje se ne dijele s drugim zemljama. U šengenskom je području 2017. godine izdano gotovo 2,6 milijuna takvih dozvola²². Trenutačno ne postoji pravna osnova za evidentiranje tih dozvola u središnjem sustavu VIS.

74 Komisija je prepoznala taj manjak informacija i trenutačno radi na uredbi kako bi se ponudilo rješenje za taj problem²³. Međutim, s obzirom na to da te putne isprave mogu ostati valjane i do 10 godina, ostat će izvan sustava još godinama prije nego što se riješi navedeni problem manjka informacija.

75 Kad je riječ o Eurosuru, jedan je od nedostataka taj što države članice podnose izvješća u različitim oblicima. To znači da se informacije ne mogu lako objediniti te iz tehničkih razloga čak mogu biti nedostupne drugim državama članicama.

76 Podatci se u Eurosur obično unose ručno. Ako dođe do povećanja aktivnosti na granicama, operator može imati poteškoća s njihovim žurnim evidentiranjem u

²² Statistički podatci Eurostata (prve dozvole 2017.):

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en.

²³ COM(2018) 302, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 767/2008, Uredbe (EZ) br. 810/2009, Uredbe (EU) 2017/2226, Uredbe (EU) 2016/399, Uredbe XX/2018 [Uredba o interoperabilnosti] i Odluke 2004/512/EZ te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2008/633/PUP.

sustavu. Zbog toga može doći do opadanja kvalitete podataka²⁴. Povrh toga, neke države članice prijavljuju incidente za svaki pojedinačni slučaj, dok druge dostavljaju samo objedinjene podatke. Dio država članica izrađuje izvješće o incidentu za svakog pojedinca, dok druge izrađuju jedno izvješće o incidentu koje obuhvaća više osoba. Zbog toga statistički podatci o broju incidenata koje su države članice prijavile nisu korisni jer ne pokazuju stvaran razmjer problema. Osim toga, Frontexu je teško pratiti razvoj događaja i prema potrebi utvrđivati prioritete za dodjelu dodatnih resursa.

Evidentiranje događaja u sustave ponekad se ne obavlja žurno

77 Službenici graničnog nadzora moraju imati pristup ažuriranim informacijama o osobama koje prelaze granice kako bi mogli djelotvorno obavljati svoj posao. Međutim, države članice ponekad ne unose informacije u sustave čim ih doznaju.

78 Podatci iz PNR-a generiraju se tijekom rezervacije, a zračni prijevoznici novčano se kažnjavaju zbog kašnjenja s dostavom popisa putnika. Kad je riječ o VIS-u, podatci se automatski generiraju nakon izdavanja vize. U pogledu Eurodaca postoji zakonski rok za unos informacija o podnositeljima zahtjeva za azil. Međutim, za SIS II i Eurosur ne postoje tako jasno utvrđeni rokovi za unos informacija²⁵.

79 Eurosur je zamišljen kao izvor informacija u stvarnom vremenu o stanju na granicama, ali pravodobnost informacija ovisi o tome koliko ih žurno države članice unose. Neke od zemalja koje je Sud obuhvatio revizijom doista unose informacije u Eurosur u stvarnom vremenu, dok druge to čine samo jednom tjedno. To znači da se određeni incident na granici (npr. dolazak velike skupine migranata) može pojaviti u europskom sustavu tek tjedan dana kasnije.

80 U Dablinskoj uredbi²⁶ navodi se da je prva država kroz koju je tražitelj azila ušao u Europsku uniju odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Države članice imaju rok od najviše 72 sata²⁷ za uzimanje otisaka prstiju i njihovo unošenje u Eurodac, koji počinje

²⁴ Izvor: Evaluacija Uredbe (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (Eurosur), 12. rujna 2018., str. 44.

²⁵ Podatci iz PNR-a generiraju se tijekom rezervacije, a zračni prijevoznici novčano se kažnjavaju zbog kašnjenja s dostavom popisa putnika. Kad je riječ o VIS-u, podatci se automatski generiraju nakon izdavanja vize.

²⁶ Uredba (EU) br. 604/2013.

²⁷ Članak 9. stavak 1. i članak 14. stavak 2. Uredbe o Eurodacu.

teći od trenutka u kojem osoba zatraži azil ili u kojem je uhićena pri nezakonitom prelasku granice. Ako osoba koja traži azil uđe u drugu državu članicu, kašnjenja s dostavljanjem informacija mogu dovesti do toga da se za obradu određenog zahtjeva za azil odgovornom proglasi pogrešna država članica (vidi odlomke [55.](#) i [56.](#)).

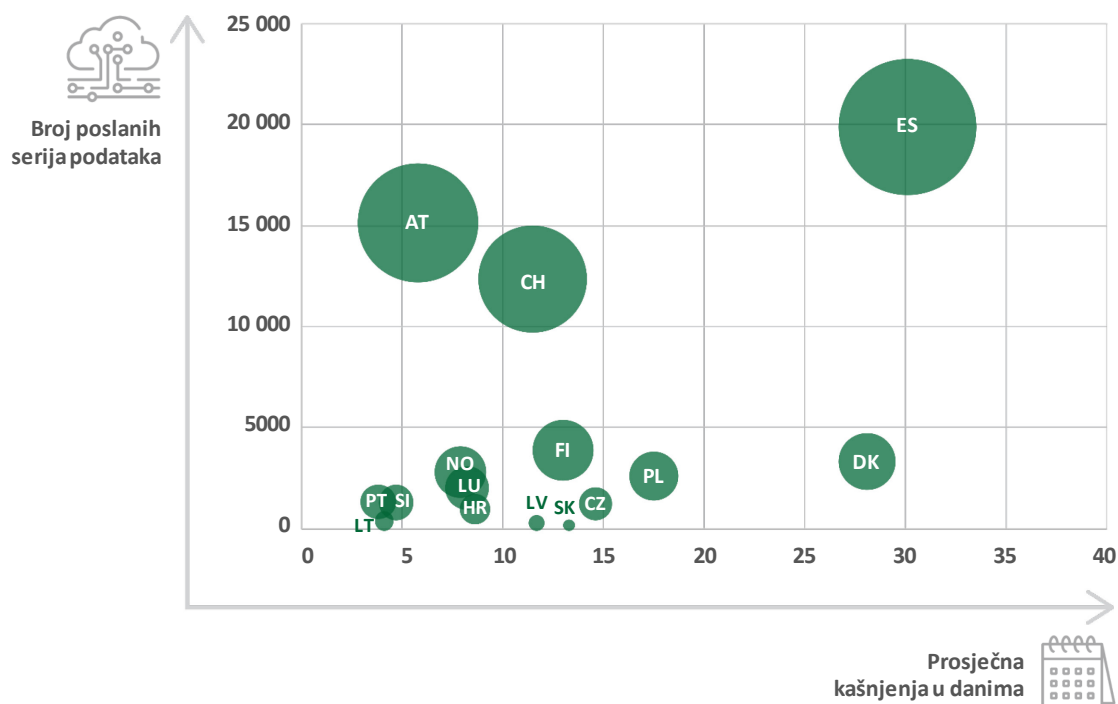
Fotografija 1. – Uzimanje otisaka prstiju za registraciju u Eurodac



© EU, 2015. / izvor: EK – Audiovizualna služba / Fotograf: Angelos Tzortzinis

81 Od početka rada Eurodaca nije bilo ni jedne godine u kojoj su sve države članice na vrijeme dostavile potrebne informacije. Tijekom 2017. prosječno vrijeme za dostavljanje informacija u petnaest država prekoračilo je rokove za unos otisaka prstiju (vidi [sliku 9.](#)). Relevantnom uredbom predviđena su odstupanja od rokova za unos podataka, no nema načina za razlikovanje takvih odstupanja od nepravilnih kašnjenja.

Slika 9. – Prosječna kašnjenja s unosom otisaka prstiju u sustav tijekom 2017.



Izvor: Sud, na temelju podataka agencije eu-LISA, godišnje izvješće o aktivnostima središnjeg sustava Eurodac za 2017.

82 Kao što je prikazano na [slici 9.](#), Španjolskoj je, primjerice, tijekom 2017. trebalo u prosjeku 30 dana za unos otisaka prstiju u Eurodac. To znači da je osoba koja je uhićena tijekom nezakonitog prelaska granice u Španjolsku u prosjeku imala 30 dana za ulazak u drugu državu članicu i podnošenje zahtjeva za azil u toj zemlji. Pri usporedbi otisaka prstiju te osobe s podacima u Eurodacu relevantnim tijelima u toj drugoj zemlji ne bi se prikazali nikakvi podudarni rezultati. Stoga bi ta druga zemlja bila obvezna obraditi zahtjev pojedinca za azil.

Zaključci i preporuke

83 Sud je ispitao pruža li se glavnim informacijskim sustavima EU-a za unutarnju sigurnost učinkovita potpora graničnoj kontroli. Zaključio je da se službenici graničnog nadzora pri obavljanju graničnih provjera sve više koriste tim sustavima i oslanjaju na njih. Međutim, neki podatci trenutačno nisu uneseni u te sustave, dok drugi pak nisu potpuni ili nisu uneseni pravodobno. Time se umanjuje učinkovitost dijela graničnih provjera.

84 Sud je utvrdio da su informacijski sustavi EU-a općenito osmišljeni dovoljno dobro da olakšaju granične provjere. Zemlje koje je Sud posjetio uspostavile su svoje sustave u skladu s važećim pravnim okvirom. Međutim, pojedinim nacionalnim komponentama sustava SIS II i VIS omogućavale su se učinkovitije granične provjere nego drugima (vidi odlomke [17.](#) – [21.](#)).

85 Iako države članice razmjenjuju sve više informacija u okviru relevantnih sustava, zbog određenih pravnih ograničenja (pravila o zaštiti podataka i nacionalnoj sigurnosti) onemogućeno je dijeljenje ljudskih resursa. Službenici graničnog nadzora u radnom posjetu drugoj državi članici ne mogu pristupiti informacijskim sustavima zemlje domaćina radi obavljanja graničnih provjera. Također je utvrđeno da su sustavi uspostavljeni bez osposobljavanja s praktičnim vježbama tijekom kojeg bi službenici graničnog nadzora mogli vježbati u scenarijima s kojima se na radnom mjestu ne susreću često (vidi odlomke [22.](#) i [23.](#)).

1. preporuka – Potrebno je potaknuti osposobljavanje s praktičnim vježbama u sustavima SIS II i VIS

Komisija bi trebala potaknuti države članice da se službenicima graničnog nadzora zajamči osposobljavanje s praktičnim vježbama u sustavima SIS II i VIS, čime bi im se omogućilo da tijekom osposobljavanja iskuse stvarne životne situacije.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2020.

86 U nekim je slučajevima došlo do kašnjenja s uvođenjem IT rješenja, kako na razini EU-a tako i na nacionalnim razinama. Četiri godine nakon stupanja na snagu Uredbe o Eurosuru tek je polovica država članica slala sve obvezne i dobrovoljne informacije u okviru platforme Eurosur. Četrnaest zemalja nije na vrijeme uvelo pravila o evidenciji podataka o putnicima. Time je službenicima graničnih tijela onemogućen cjelovit uvid u stanje na vanjskim granicama šengenskog područja, kao i raspolaganje unaprijed

dostavljenim informacijama o visokorizičnim pojedincima koji ih prelaze (vidi odlomke [24.](#) – [32.](#)).

87 Mehanizam za evaluaciju provedbe šengenskih pravila ima važnu ulogu u praćenju toga pridržavaju li se države šengenskog područja šengenskih pravila. Utvrđeno je da su te evaluacije bile općenito temeljite i metodične te da su njima obuhvaćeni ključni aspekti sustava. Međutim, državama šengenskog područja potrebno je mnogo vremena za otklanjanje nedostataka utvrđenih u okviru evaluacija. To je posljedica nepostojanja rokova za usvajanje evaluacijskih izvješća i provedbu planova korektivnih mjera (vidi odlomke [33.](#) – [41.](#)).

88 Komisija nije ispunila svoju obvezu prema Parlamentu i Vijeću da im podnosi godišnja izvješća o obavljenim evaluacijama. Sud je utvrdio da ni četiri godine nakon relevantnih evaluacija nijedna od država šengenskog područja obuhvaćenih revizijom nije u potpunosti provela svoje akcijske planove. To pokazuje da proces evaluacije ne donosi brzo rješenje za utvrđene nedostatke (vidi odlomke [42.](#) i [43.](#)).

2. preporuka – Potrebno je ubrzati ispravljanje nedostataka otkrivenih u okviru evaluacija provedbe šengenskih pravila

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) pri dostavljanju Parlamentu i Vijeću evaluacijskog izvješća iz članka 22. Uredbe br. 1053/2013 trebala bi navesti informacije o kašnjenjima s kojima su se države šengenskog područja obuhvaćene evaluacijom suočile pri provedbi svojih akcijskih planova namijenjenih provedbi preporuka Vijeća
- (b) trebala bi predložiti odgovarajuće zakonodavne i proceduralne mjere kako bi se skratio ciklus evaluacije provedbe šengenskih pravila.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2020.

89 Iz Fonda za unutarnju sigurnost EU osigurava državama članicama sredstva za razvoj i održavanje informacijskih sustava obuhvaćenih revizijom koju je obavio Sud. Posjećene zemlje za tih su pet sustava u prosjeku izdvojile 15 % sredstava koja su im dodijeljena iz Fonda za unutarnju sigurnost. Većinu tog novca EU-a iskoristile su za održavanje sustava SIS II i VIS te nadogradnju sustava Eurosur i PNR (vidi odlomke [44.](#) – [46.](#)).

90 Utvrđeno je da se države članice sve više služe predmetnim sustavima. U razdoblju 2013. – 2017. broj pozitivnih rezultata pretraživanja u sustavu SIS II koji su se odnosili na tražene osobe i predmete na temelju upozorenja unesenih u drugim zemljama gotovo se utrostručio (vidi odlomke [47.](#) – [58.](#)).

91 Međutim, upotreba tih sustava mogla bi biti sustavnija. Rezultati ankete koju je proveo Sud pokazuju da je više od polovice službenika graničnog nadzora bilo u situaciji u kojoj su morali odlučiti hoće li nekoga propustiti bez provjere u sustavima. Naime, Sud je utvrdio da se broj izdanih viza ne podudara s brojem provjerenih viza. Povrh toga, u VIS-u se mogu evidentirati samo vize za kratkotrajni boravak u šengenskom području te taj sustav trenutačno ne omogućuje pohranu podataka o nacionalnim vizama, koje nositeljima također omogućuju ulazak u bilo koju državu šengenskog područja. Samo tijekom 2017. izdano je gotovo 2,6 milijuna takvih viza (vidi stavke [59.](#) – [62.](#)). Komisija je prepoznala taj manjak informacija te je podnijela prijedlog za izmjenu pravnog okvira za VIS.

3. preporuka – Potrebno je analizirati nepodudarnosti u vezi s provjerama viza

Komisija bi trebala analizirati zašto postoje nepodudarnosti između broja izdanih i broja provjerenih šengenskih viza te predložiti korektivne mjere.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2020.

92 Službenici graničnog nadzora služe se podacima u sustavima kao osnovom za donošenje odluka koje utječu na sigurnost europskih građana. Stoga je kvaliteta tih podataka iznimno važna. Prema nalazima Suda u pravnim aktima kojima su uređeni europski informacijski sustavi malo je riječi o problemu kvalitete podataka. Uredbom o sustavu SIS II propisano je da odgovornost za kvalitetu podataka snose države članice te Komisija i eu-LISA nisu uključene u taj aspekt (vidi odlomke [63.](#) – [65.](#)).

93 Iako agencija eu-LISA svakog mjeseca provodi automatizirane provjere kvalitete podataka u sustavu SIS II i proslijeđuje rezultate tih provjera relevantnim zemljama, ona ima uvid tek u ukupan broj problema povezanih s kvalitetom za svaku vrstu upozorenja i svaku zemlju. To izvješće nije dovoljno detaljno da se vidi ostvareni napredak u rješavanju problema povezanih s kvalitetom podataka. Nadalje, ni eu-LISA ni Komisija nemaju nikakve izvršne ovlasti kojima bi se postiglo da države šengenskog područja pravodobno ispravljaju probleme povezane s kvalitetom podataka (vidi odlomke [67.](#) – [70.](#)).

94 Sud je utvrdio da službenici graničnog nadzora ne dobivaju uvijek pravodobne i potpune podatke iz informacijskih sustava, čime se umanjuje učinkovitost graničnih provjera. Primjerice, kada službenici graničnog nadzora krenu provjeriti određeno ime u sustavu SIS II, mogu dobiti na stotine rezultata (uglavnom lažno pozitivnih) koje moraju ručno provjeriti. Ne samo da se time umanjuje učinkovitost graničnih provjera nego se i povećava rizik od toga da se previde stvarni pozitivni rezultati pretraživanja (vidi odlomke [71.](#) – [76.](#)).

4. preporuka – Potrebno je poboljšati postupke za kontrolu kvalitete podataka

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) od eu-LISA-e trebala bi zatražiti da u svoje mjesečno praćenje uključi statističke podatke o ispravcima koje provedu države šengenskog područja.
- (b) ako praćenje kvalitete podataka ne pokaže da se stanje poboljšalo, trebala bi poduzeti potrebne korake, npr. u obliku smjernica ili u okviru postojećih savjetodavnih skupina, kako bi se potaknulo države šengenskog područja da ulože dodatne napore u provedbu korektivnih mjera.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2020.

95 Osim u slučaju Eurodaca općenito ne postoje obvezni rokovi za unos podataka. Primjerice, Eurosur je zamišljen kao izvor informacija u stvarnom vremenu o stanju na vanjskim granicama. Međutim, neke od zemalja koje je Sud obuhvatio revizijom doista unose informacije u Eurosur u stvarnom vremenu, dok druge to čine samo jednom tjedno. Od početka rada Eurodaca 2003. godine nije bilo ni jedne godine u kojoj su sve države članice na vrijeme dostavile potrebne informacije. Kašnjenja s dostavljanjem informacija mogu dovesti do toga da se za obradu određenog zahtjeva za azil odgovornom proglasi pogrešna zemlja (vidi odlomke [77.](#) – [82.](#)).

5. preporuka – Potrebno je smanjiti kašnjenja s unosom podataka

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) trebala bi analizirati uzroke nepravilnih kašnjenja s unosom podataka u Eurodac i poduzeti odgovarajuće mjere u pogledu relevantnih država članica
- (b) u sklopu sljedeće izmjene važećih zakonodavnih akata o sustavu Eurosur trebala bi predložiti uvođenje obvezujućih rokova za unos podataka.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Bettina Jakobsen, na sastanku održanom u Luxembourg 8. listopada 2019.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilog

Kratak opis odabranih informacijskih sustava

SIS II

Šengenski informacijski sustav (SIS) najkorišteniji je i najveći sustav u Europi za razmjenu informacija u područjima sigurnosti i upravljanja granicama. SIS II omogućuje službenicima nadležnih nacionalnih tijela, kao što su policajci i službenici graničnog nadzora, unos i pregledavanje upozorenja o osobama ili predmetima. Upozorenje u SIS-u ne sadržava samo informacije o pojedinim osobama ili predmetima nego i upute relevantnim tijelima o tome što učiniti kada se osoba ili predmet pronađe.

SIS II sastoji se od triju glavnih komponenti: središnjeg sustava, nacionalnih sustava i komunikacijske infrastrukture (mreže) između sustava. Upozorenje uneseno u SIS II u jednoj državi šengenskog područja prebacuje se u stvarnom vremenu u središnji sustav. Tada postaje dostupno u svim ostalim državama šengenskog područja.

Svaka država šengenskog područja koja upotrebljava SIS II odgovorna je za uspostavu, rad i održavanje svojeg nacionalnog sustava i nacionalnog ureda SIRENE, koji služi kao jedinstvena kontaktna točka za razmjenu dodatnih informacija i koordinaciju aktivnosti povezanih s upozorenjima iz sustava SIS II.

Agencija EU-a za opsežne informacijske sustave (eu-LISA) odgovorna je za operativno upravljanje središnjim sustavom i komunikacijsku infrastrukturu.

Europska komisija odgovorna je za opći nadzor nad sustavom i njegovu evaluaciju te za donošenje provedbenih mjera.

SIS II u funkciji je u 30 europskih zemalja, i to 26 država članica EU-a (samo Irska i Cipar još nisu povezani sa sustavom SIS II) te 4 države pridružene šengenskom području (Švicarska, Norveška, Lihtenštajn i Island).

VIS

Viznim informacijskim sustavom (VIS) pruža se potpora provedbi zajedničke vizne politike EU-a. Njime se državama šengenskog područja omogućuje razmjenjivanje podataka o vizama. Sustavom se mogu uspoređivati biometrijski podatci, u prvom redu otisci prstiju, u svrhu utvrđivanja identiteta i provjere.

VIS omogućuje službenicima graničnog nadzora da provjere je li osoba koja predložuje vizu doista njezin zakoniti nositelj, je li viza vjerodostojna i ispunjava li ta osoba i dalje uvjete za izdavanje vize.

Od osoba koje podnose zahtjev za vizu uzimaju se digitalna fotografija i otisci svih 10 prstiju. Ti biometrijski podatci, kao i podatci navedeni u obrascu zahtjeva za vizu, evidentiraju se u sigurnoj središnjoj bazi podataka. Upotreba biometrijskih podataka radi potvrde identiteta nositelja vize omogućuje brže, točnije i sigurnije provjere. Taj sustav također olakšava postupak izdavanja viza.

VIS se sastoji od središnjeg IT sustava i komunikacijske infrastrukture kojom je središnji sustav povezan s nacionalnim sustavima. VIS povezuje konzulate u zemljama izvan EU-a i sve granične prijelaze na vanjskim granicama država šengenskog područja. U okviru tog sustava obrađuju se i pohranjuju podatci i odluke o zahtjevima za vize za kratkotrajni boravak.

Kao šengenski instrument VIS se primjenjuje na sve države šengenskog područja. Agencija EU-a za opsežne informacijske sustave, eu-LISA, odgovorna je za operativno upravljanje sustavom VIS.

Eurodac

Eurodac je europska baza otisaka prstiju tražitelja azila. Glavni je cilj te baze podataka doprinijeti provedbi Uredbe (EU) br. 604/2013 („Dablinska uredba”). Kada netko zatraži azil, bez obzira gdje se nalazio u EU-u, njegovi se otisci prstiju unose u središnji sustav Eurodac.

Od svoje uspostave 2003. godine Eurodac pomaže odrediti koja je država članica odgovorna za obradu zahtjeva za azil.

Eurodac sadržava samo otiske prstiju (te datum i mjesto registracije), ali ne i druge osobne podatke. Tim se sustavom služi 28 država članica EU-a i zemlje pridružene šengenskom području: Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

Eurosur

Europskim sustavom nadzora granica (Eurosur) uspostavljen je upravljački okvir za suradnju između država članica i **Frontexa** čija je svrha poboljšanje europske informiranosti o stanju na vanjskim granicama i sposobnosti brze i primjerene reakcije. Cilj mu je spriječiti prekogranična kaznena djela i nezakonite migracije te doprinijeti zaštiti života migranata.

U skladu s Uredbom o Eurosuru, svaka država šengenskog područja ima nacionalni koordinacijski centar (NKC) koji koordinira i razmjenjuje informacije među svim tijelima odgovornima za nadzor vanjskih granica, kao i s drugim NKC-ovima i Frontexom.

Frontex je odgovoran za koordinaciju tzv. zajedničke primjene sredstava nadzora: države članice mogu zatražiti pomoć Frontexa u praćenju odabranih područja ili plovila od interesa za potrebe Eurosur primjenom alata kao što su satelitske snimke ili sustavi prijave brodova. Ti se alati mogu upotrijebiti za otkrivanje slučajeva nezakonitih migracija ili prekograničnih kaznenih djela, ali i za lociranje plovila u opasnosti.

Eurosur se upotrebljava u svim zemljama šengenskog područja, kao i u Bugarskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj.

PNR

U evidenciji podataka o putnicima (PNR) opisane su informacije koje putnici pružaju zračnim prijevoznicima prilikom rezervacije i prijave na let. Ta evidencija može sadržavati informacije kao što su datum i plan putovanja, informacije o kartama, podatci za kontakt, putnička agencija, sredstva plaćanja, broj sjedala i informacije o prtljazi. Europski parlament i Vijeće donijeli su 27. travnja 2016. Direktivu (EU) 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprječavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

Sve države članice EU-a osim Danske²⁸ dužne su uspostaviti posebna tijela odgovorna za prikupljanje, pohranu i obradu podataka iz PNR-a, odnosno odjele za informacije o putnicima. Ti odjeli prikupljaju podatke iz PNR-a od zračnih prijevoznika s pomoću namjenskog IT sustava i uspoređuju podatke iz PNR-a s relevantnim bazama podataka tijela kaznenog progona. Također ih obrađuju na temelju unaprijed utvrđenih kriterija kako bi se identificirale osobe koje bi mogle biti uključene u kazneno djelo terorizma ili teško kazneno djelo. Odjeli za informacije o putnicima također su zaduženi za slanje podataka iz PNR-a službenicima graničnog nadzora i drugim nacionalnim nadležnim tijelima, Europolu i odjelima za informacije o putnicima u drugim državama članicama.

²⁸ Na temelju Protokola br. 22. priloženog Ugovorima Direktiva o PNR-u ne odnosi se na Dansku.

Pokrate i skraćeni nazivi

eu-LISA: Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde

Eurodac: Europska baza otisaka prstiju tražitelja azila

Eurosur: Europski sustav nadzora granica

Frontex: Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu

FUS: Fond za unutarnju sigurnost

GU HOME: Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove

NKC: Nacionalni koordinacijski centar

PNR: Evidencija podataka o putnicima

SIS II: Druga generacija šengenskog informacijskog sustava

VIS: Vizni informacijski sustav

Pojmovnik

Države pridružene šengenskom području: četiri države članice Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska) koje nisu članice EU-a, ali su potpisale sporazume o pridruživanju Šengenskom sporazumu.

Granični prijelaz: bilo koje mjesto prelaska koje su nadležna tijela odobrila za prelazak vanjskih granica.

Interoperabilnost: uobičajeni naziv za sposobnost različitih informacijskih sustava da međusobno komuniciraju, razmjenjuju podatke i upotrebljavaju informacije koje su razmijenili.

Provjera druge linije: daljnja provjera koja se može obaviti na posebnoj lokaciji udaljenoj od lokacije na kojoj se obavlja provjera svih osoba (prva linija).

Prva linija: lokacija na kojoj se provjeravaju sve osobe na graničnom prijelazu.

Službenik graničnog nadzora: bilo koji javni službenik koji je u skladu s nacionalnim zakonodavstvom raspoređen na granični prijelaz ili duž granice ili u neposrednoj blizini te granice koji izvršava zadaće granične kontrole.

Zemlje šengenskog područja: 26 europskih zemalja koje su ukinule sve kontrole putovnica na svojim zajedničkim granicama, među kojima su 22 države članice EU-a i 4 države članice EFTA-e: Belgija, Češka Republika, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska, Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

Odgovori Komisije

**ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG
REVIZORSKOG SUDA**

**„INFORMACIJSKI SUSTAVI EU-A KOJI SE
UPOTREBLJAVAJU U OKVIRU GRANIČNE
KONTROLE VRLO SU KORISTAN ALAT, ALI
POTREBNO JE STAVITI VEĆI NAGLASAK NA
PRAVODOBNOST I POTPUNOST PODATAKA”**

SAŽETAK

II Važno je naglasiti da se podaci iz evidencije podataka o putnicima (PNR) prikupljeni u skladu s Direktivom o PNR-u ne mogu upotrebljavati u svrhu granične kontrole i kontrole imigracije, već samo za potrebe kaznenog progona u borbi protiv teških kaznenih djela i terorizma.

VI Rok za prenošenje Direktive o PNR-u istekao je 25. svibnja 2018. Stoga je, u usporedbi s drugim sustavima obuhvaćenima revizijom Europskog revizorskog suda, riječ o relativno novom instrumentu.

Države članice dužne su odjele za informacije o putnicima opremiti hardverom i softverom za prikupljanje i obradu podataka iz PNR-a. Povezivanje sa zračnim prijevoznicima dugotrajan je i složen postupak koji ne ovisi isključivo o nacionalnim tijelima. Nadalje, podaci iz PNR-a ne mogu se prikupljati i obrađivati bez pravne osnove (tj. prije donošenja i stupanja na snagu nacionalnih mjera za prenošenje). Zbog svih tih čimbenika moglo bi proteći dosta vremena dok nacionalni odjeli za informacije o putnicima ne postanu potpuno operativni. Komisija je državama članicama pomogla u postupku provedbe, među ostalim tako što je na raspolaganje stavila sredstava EU-a za nabavu i razvoj potrebnog hardvera i softvera.

Komisija ne smatra da je došlo do velikih kašnjenja s uvođenjem IT rješenja za EUROSUR.

Komunikacijska mreža EUROSUR-a, koja služi za međusobno povezivanje nacionalnih koordinacijskih centara država članica za nadzor granica te za njihovo povezivanje s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) uspostavljena je na vrijeme i omogućuje, primjerice, razmjenu informacija o incidentima povezanim s nezakonitim migracijama i prekograničnim kriminalom.

Međutim, finalizacija postupka akreditacije za razmjenu nekih informacija uistinu jest kasnila, i to zbog zahtjeva povjerljivosti.

VII Komisija se slaže s Europskim revizorskim sudom da bi se konkretnim i obvezujućim rokovima za provedbu preporuka u predmetnim državama članicama znatno povećala učinkovitost mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine i brže uklonili utvrđeni nedostaci.

Kad je riječ o roku za donošenje izvješća o evaluaciji, Komisija razmatra moguće postupovne izmjene radi skraćanja roka za donošenje izvješća o evaluaciji.

VIII Budući da je protok putnika sve veći, važno je ulagati u rješenja koja omogućuju sustavnu provjeru svih putnika u svim relevantnim sustavima, neovisno o pojedinačnoj situaciji ili broju putnika koji čekaju u redu.

IX Kad je riječ o provedbenim ovlastima Komisije, Komisija je odgovorna za praćenje pravilne provedbe zakonodavstva EU-a u državama članicama. Stoga, iako nema pristup podacima u sustavu SIS i ne može procijeniti pojedinačne slučajeve, Komisija može provjeriti primjenjuju li se na nacionalnoj razini strukture i mehanizmi kojima se osigurava visoka kvaliteta podataka u SIS-u.

X Kad je riječ o podacima u SIS-u, dogovoren je skup obveznih podataka bez kojih nije moguće unijeti upozorenje (stoga su sva upozorenja u SIS-u uvijek potpuna), ali ima i podataka koji se unose samo ako su dostupni ili ako tijela koja izdaju upozorenje smatraju da ih je sigurno uvrstiti. Dodatne informacije mogu biti dostupne i u uredu SIRENE. U upozorenju se uvijek navodi uputa za krajnje korisnike da se obrate svojem nacionalnom uredu SIRENE (u nekim slučajevima trebaju to učiniti odmah).

Kad je riječ o lažno pozitivnim rezultatima iz sustava VIS, taj sustav u pravilu sadržava biometrijske podatke (10 kvalitetnih otisaka prstiju), a to znači da uz propisno provedene provjere (otisci prstiju osobe) lažno pozitivni rezultati nisu problem za VIS. Nadalje, zaključci provjere primjerenosti i učinkovitosti (REFIT) VIS-a iz 2016. upućuju na zaključak da je kvaliteta podataka u VIS-u, uključujući biometrijske podatke, vrlo dobra.

XI U svojem izvješću o evaluaciji EUROSUR-a iz 2018. Komisija je naglasila i da države članice imaju različite rokove za unos informacija u EUROSUR. To je pitanje stoga riješeno u novoj Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži (koja sada obuhvaća i EUROSUR), čime je omogućeno postizanje dogovora o obvezujućim provedbenim pravilima za buduću razmjenu informacija u EUROSUR-u.

XII Komisija prihvata preporuke.

UVOD

03 Direktivom (EU) 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, koja je poznata pod nazivom Direktiva o PNR-u, ne propisuje se uspostava centraliziranog IT sustava na razini EU-a. Svaka država članica ima svoj odjel za informacije o putnicima (PIU) koji prikuplja, obrađuje i pohranjuje podatke iz PNR-a. Nacionalni PIU-ovi država članica mogu u skladu s postupcima iz članka 9. Direktive o PNR-u PIU-ovima drugih država članica prenijeti ili od njih zatražiti podatke iz PNR-a.

EUROSUR nije poseban informacijski sustav usporediv sa sustavima SIS, VIS i PNR, već „zajednički okvir za razmjenu informacija i suradnju država članica” i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex). Podatke koji se pohranjuju u EUROSUR-u mogu prikupljati razni informacijski sustavi.

OPAŽANJA

20 Nacionalne komponente sustavâ SIS II i VIS u nadležnosti su država članica.

24 EUROSUR je sa svojim raznim komponentama okvir za razmjenu informacija, ali i za suradnju. Komunikacijska mreža EUROSUR-a uspostavljena je na vrijeme te su se 2013./2014. sve države članice sudionice povezale međusobno i s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex). Međutim, došlo je do kašnjenja u završnoj fazi akreditacije komunikacijske mreže EUROSUR-a koja se odnosi na razmjenu klasificiranih podataka.

27 Sigurnosna akreditacija za razmjenu klasificiranih podataka u komunikacijskoj mreži EUROSUR-a kasni, ali treba napomenuti da ta vrsta informacija obuhvaća tek vrlo mali dio informacija koje se razmjenjuju.

28 Komisija državama članicama kontinuirano pruža potporu u postupku provedbe i podnošenja zahtjeva u obliku financijskih sredstava i pomoći te olakšava uzajamne razmjene na redovitim sastancima i radionicama i brine o izobrazbi (uglavnom putem CEPOL-a).

29 Nizozemska i Finska u međuvremenu su izvijestile o potpunom prenošenju Direktive o PNR-u (Finska 25. lipnja 2019., a Nizozemska 8. srpnja 2019.).

30 Povezivanje sa zračnim prijevoznicima tehnički je složen i dugotrajan postupak koji za svakog zračnog prijevoznika može trajati od šest do devet mjeseci. U njemu sudjeluju poduzeća koja zračnim prijevoznicima pružaju usluge rezervacija. Od donošenja Direktive o PNR-u porastao je broj zahtjeva za povezivanje zračnih prijevoznika s PIU-ovima.

Treba napomenuti i da su mnoge države članice od ožujka 2019. ostvarile znatan napredak u povezivanju.

31 Sustav je relativno nov i još je u fazi uvođenja.

Osim što se podaci iz PNR-a uspoređuju s podacima iz baza podataka, moguće je provjeriti i podudaranje s prethodno utvrđenim kriterijima za izdvajanje kako bi se, na temelju dostupnih obavještajnih podataka, identificirali putnici koji odgovaraju određenim profilima.

Ta tehnika omogućuje identifikaciju osoba koje nisu poznate vlastima, ali sudjeluju u nezakonitim aktivnostima kao što su terorizam ili trgovina ljudima.

32 Podaci iz PNR-a mogu se koristiti samo u borbi protiv terorizma i teških kaznenih djela, kako je utvrđeno u Direktivi o PNR-u, dok propisi o SIS-u imaju šire područje primjene (na primjer, upozorenja se mogu unijeti za kaznena djela koja nisu obuhvaćena Direktivom o PNR-u).

Podaci iz PNR-a su podaci koje unose putnici pri rezervaciji letova. Za letove unutar EU-a ti podaci ne sadržavaju unaprijed dostavljene informacije (tj. podatke iz službenih osobnih isprava, kao što je datum rođenja; datum rođenja ključan je za identifikaciju osoba). Podaci iz PNR-a stoga su sa stajališta kaznenog progona neprovjereni i nepotpuni.

Zračni prijevoznici dostavljaju podatke o svim putnicima. Usporedbom tih podataka s bazama podataka i kriterijima za izdvajanje moguće je identificirati poznate i nepoznate osumnjičenike.

SIS II jedna je od baza podataka kojima se nacionalna tijela služe pri obradi podataka iz PNR-a.

40 Uz redovne posjete svake se godine provodi i nekoliko nenajavljenih evaluacija. Tijekom tih posjeta procjenjuje se provedba prethodnih preporuka. U vezi sa sustavom SIS II organiziran je jedan nenajavljeni i četiri ponovljena posjeta.

41 Komisija ponovne posjete organizira isključivo radi procjene provedbe prijašnjih preporuka.

Okvir 2. – Pozitivni rezultat pretraživanja

Treba napomenuti da se podudaranje u sustavu SIS dobije kada se pretraživanjem otkrije upozorenje koje je izdala druga država članica (rezultat automatiziranog pretraživanja). Krajnjem se korisniku (na primjer, službeniku graničnog nadzora) prikaže popis potencijalnih „podudaranja”, a on ga treba provjeriti. U skladu sa propisima EU-a o zaštiti podataka uvijek se provodi ručna provjera. Tek nakon ručne provjere podudaranje se potvrđuje i postaje tzv. pozitivni rezultat.

58 To je pitanje riješeno u novoj Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži, koja će stupiti na snagu kasnije ove godine i kojom će se staviti izvan snage važeća Uredba o EUROSUR-u.

Konkretno, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu pratit će razmjenu podataka i u stvarnom vremenu obavješćivati sve države članice o statusu izvješćivanja.

Izvješćivanje o graničnim prijelazima postat će obvezno.

61 Upotreba VIS-a za provjeru nositelja vize na granici obveza je koja proizlazi iz Zakonika o schengenskim granicama. Mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine mogao bi se primijeniti za analizu te moguće neusklađenosti kako bi se osigurala sustavna provjera viza u VIS-u.

68 Ovdje je riječ o potencijalnim problemima koje treba provjeriti odgovorno tijelo, a ne o potvrđenim pogreškama uslijed kvalitete podataka. Osim toga, treba napomenuti da taj broj uključuje i sva upozorenja koja su države članice već provjerile i za koja su ustanovile da nije riječ o problemu kvalitete podataka. Ta se provjerena upozorenja ne uklanjaju iz detaljnog izvješća već ostaju u njemu sve dok postoje.

71 Propisima o SIS-u utvrđen je skup podataka koji se mogu unijeti u upozorenje (zajednički članak 20. Odluke o SIS-u II i Uredbe o SIS-u II). Smanjenje količine podataka važno je načelo zaštite podataka. Usto, propisan je i minimalni skup podataka bez kojeg se upozorenje ne može unijeti. Stoga je potpuno svako upozorenje koje sadržava te minimalne elemente podataka. Ostale (neobvezne) podatkovne elemente trebalo bi unijeti ako su dostupni. Ako takvi neobvezni podaci nisu uneseni, Komisija može samo pretpostaviti da nisu dostupni tijelu izdavatelju.

72 Obveza ručne provjere zahtjev je iz propisa EU-a o zaštiti podataka (Opća uredba o zaštiti podataka (Uredba (EU) 2016/679) i Direktiva o policijskoj suradnji i zaštiti podataka (Direktiva (EU) 2016/680)). Osim toga, taj je zahtjev propisan i Direktivom o PNR-u.

Podaci iz PNR-a uglavnom su nedostatni, nebitni, a ponekad i nedovoljno pouzdani za potrebe provjere u sustavu SIS, npr. podatke iz PNR-a koji ne sadržavaju unaprijed dostavljene informacije moguće je usporediti tek s vrlo ograničenim skupom podataka iz SIS-a. Nadalje, činjenica da se podaci iz PNR-a temelje na osobnim izjavama dovodi u pitanje njihovu pouzdanost.

74 Europski revizorski sud točno ukazuje na to da se u Komisijinom prijedlogu revizije pravnog okvira VIS-a (COM(2018) 302), o kojem su zakonodavci trenutačno raspravljaju, propisuje uključivanje podataka o nacionalnim vizama i boravišnim dozvolama u VIS. Time bi se riješio problem nedostatnih informacija koji navodi Europski revizorski sud. Iako je točno da će time biti obuhvaćene samo novoizdane isprave za dugotrajni boravak, to je problem koji će s vremenom nestati jer je razdoblje valjanosti dokumenata za dugotrajni boravak ograničeno i moraju se obnoviti/zamijeniti.

75 Pitanje različitih oblika izvješća koja podnose države članice uređeno je novom Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži, čije se stupanje na snagu očekuje do kraja 2019. i kojim će se staviti izvan snage važeća Uredba o EUROSUR-u.

Izvješćivanje u EUROSUR-u standardizirat će se provedbenim aktom.

76 Vidjeti odgovor Komisije na točku 75.

Usto, Komisija će podržati razvoj automatiziranih sustava za razmjenu informacija radi ograničavanja dvostrukih unosa podataka.

79 Pitanje rokova za izvješća država članica u okviru EUROSUR-a uređeno je novom Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži, čije se stupanje na snagu do kraja 2019. i kojim će se staviti izvan snage važeća Uredba o EUROSUR-u.

Provedbenim aktom o EUROSUR-u utvrdit će se rokovi za dostavljanje informacija u EUROSUR i razina odgovornosti za izvješćivanje.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

84 Nacionalne komponente sustava SIS II i VIS u nadležnosti su država članica.

85 Komisija, države članice, CEPOL i eu-LISA organizirali su redovito zajedničko osposobljavanje službenika ureda SIRENE o sustavu SIS II/SIRENE. Provedena je i analiza potreba za osposobljavanjem.

Države članice sve češće razmatraju ulaganja u integrirana/internetska okruženja za praktičnu obuku.

Izmijenjenim propisima o uspostavi odgovarajućih informatičkih sustava (npr. SIS II) Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) omogućit će se razvoj posebnih sučelja kojima će se moći služiti gostujući službenici raspoređeni u bilo kojoj državi članici.

1. preporuka – Potrebno je promicati uporabu sustavâ SIS II i VIS za osposobljavanje

Komisija prihvaća 1. preporuku.

86 Kada je riječ o EUROSUR-u, treba napomenuti da je obvezan tek dio informacija koje se razmjenjuju. Primjerice, države članice bez vanjskih kopnenih i morskih granica mogu, ali nisu dužne, razmjenjivati informacije o zračnim granicama. Međutim, u novoj su Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži u EUROSUR uključeni i granične kontrole i nadzor zračnih granica (kao obveza), što znači da će u budućnosti gotovo sve države članice aktivno unositi informacije u EUROSUR.

Vidjeti odgovore Komisije na točke 24.–32.

2. preporuka – Potrebno je ubrzati ispravljanje nedostataka otkrivenih u okviru evaluacija provedbe šengenskih pravila

Komisija prihvaća 2. preporuku.

3. preporuka – Potrebno je istražiti nepodudarnosti u vezi s provjerama viza

Komisija prihvaća 3. preporuku.

4. preporuka – Potrebno je poboljšati postupke za kontrolu kvalitete podataka

Komisija prihvaća 4. preporuku.

Komisija i agencija eu-LISA već rade na poboljšanju tog mehanizma i o tome se redovito raspravlja u Odboru za SIS-VIS.

95 Pitanje rokova za dostavu informacija uređeno je novom Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži, čije se stupanje na snagu očekuje do kraja 2019. i kojom će se staviti izvan snage važeća Uredba o EUROSUR-u. Provedbenim aktom o EUROSUR-u utvrdit će se rokovi za dostavljanje informacija u EUROSUR i razina odgovornosti za izvješćivanje.

Preporuka 5. – Potrebno je smanjiti kašnjenja s unosom podataka

Komisija prihvaća točku (a) 5. preporuke.

Komisija prihvaća točku (b) 5. preporuke.

Komisija se slaže s dijelom koji se odnosi na EUROSUR. Pitanje rokova za unos podataka riješeno je u novoj Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži, čije se stupanje na snagu očekuje do kraja 2019. i kojom će se staviti izvan snage važeća Uredba o EUROSUR-u te omogućiti postizanje dogovora o obvezujućim provedbenim pravilima za buduću razmjenu informacija u EUROSUR-u.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, koje je specijalizirano za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa i kojim predsjedava članica Suda Bettina Jakobsen. Potporu Bettini Jakobsen pružali su voditeljica njezina ureda Katja Mattfolk, ataše u njezinu uredu Kim Storup, glavni rukovoditelj Alejandro Ballester Gallardo te revizori Piotr Senator, Alexandre Tan i Mirko Iaconisi. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper.



Slijeva nadesno: Mirko Iaconisi, Piotr Senator, Michael Pyper, Bettina Jakobsen, Alejandro Ballester Gallardo, Katja Mattfolk.

Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	17. travnja 2018.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	11. srpnja 2019.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	8. listopada 2019.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	31. listopada 2019.

© Europska unija, 2019.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

HR	PDF	ISBN 978-92-847-3848-9	doi:10.2865/762766	QJ-AB-19-020-HR-N
HR	HTML	ISBN 978-92-847-3816-8	doi:10.2865/77386	QJ-AB-19-020-HR-Q

Ukidanjem graničnih provjera na unutarnjim granicama unutar šengenskog područja stavljen je veći naglasak na važnost djelotvorne kontrole i nadzora vanjskih granica tog područja. Kako bi EU pomogao službenicima graničnog nadzora u kontroli tih granica, uspostavio je niz informacijskih sustava. Sud je u okviru revizije ispitao pruža li se glavnim informacijskim sustavima EU-a za unutarnju sigurnost učinkovita potpora graničnim kontrolama. Utvrđeno je da se službenici graničnog nadzora pri obavljanju graničnih provjera sve više koriste tim sustavima i oslanjaju na njih. Međutim, neki podatci trenutačno nisu uneseni u te sustave, dok drugi pak nisu potpuni ili nisu uneseni pravodobno. Time se umanjuje učinkovitost dijela graničnih provjera. Sud je iznio niz preporuka, navevši primjerice da je potrebno poboljšati postupke za kontrolu kvalitete podataka, smanjiti kašnjenja s unosom podataka i skratiti vrijeme potrebno za otklanjanje utvrđenih nedostataka.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors