

Ειδική έκθεση

**Πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ
για την υποστήριξη των συνοριακών
ελέγχων: ισχυρό εργαλείο που όμως
χρειάζεται να εστιάσει περισσότερο
στην πληρότητα και στην έγκαιρη
διάθεση των δεδομένων**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-XII
Εισαγωγή	01-08
Ο χώρος Σένγκεν	01-08
Πληροφοριακά συστήματα που χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν	03-08
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	09-15
Παρατηρήσεις	16-82
Ο σχεδιασμός των πληροφοριακών συστημάτων διευκολύνει τη διενέργεια αποδοτικών συνοριακών ελέγχων, αλλά η αποκατάσταση των αδυναμιών είναι χρονοβόρα	16-82
Τα πληροφοριακά συστήματα συμφωνούσαν εν γένει με τις απαιτήσεις της ΕΕ, αλλά η αποδοτικότητά τους δεν ήταν η ίδια	17-23
Οι καθυστερήσεις στην εφαρμογή του Eurosur και των PNR δεν επέτρεψαν στις συνοριακές αρχές την ανταλλαγή σημαντικών πληροφοριών	24-32
Οι συνοριακοί έλεγχοι κρίνονται στο πλαίσιο των αξιολογήσεων Σένγκεν, ωστόσο η αποκατάσταση των αδυναμιών είναι χρονοβόρα	33-43
Τα κράτη μέλη της ΕΕ χρησιμοποιούν σε περιορισμένο μόνο βαθμό τη διαθέσιμη χρηματοδότηση της ΕΕ για τη βελτίωση των πληροφοριακών συστημάτων που σχετίζονται με τον έλεγχο των συνόρων	44-46
Οι συνοριοφύλακες δεν λαμβάνουν πάντοτε πλήρη δεδομένα από τα συστήματα, γεγονός που υπονομεύει την αποδοτικότητα των ελέγχων	47
Μολονότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο τα συστήματα για την ανταλλαγή πληροφοριών, οι έλεγχοι θα μπορούσαν να είναι συστηματικότεροι	48-62
Οι πληροφορίες σε ορισμένα από τα συστήματα δεν ήταν πλήρεις	63-76
Τα συμβάντα δεν καταγράφονται πάντοτε άμεσα στα συστήματα	77-82
Συμπεράσματα και συστάσεις	83-95
Παράρτημα	

Σύντομη περιγραφή των επιλεγέντων πληροφοριακών συστημάτων

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Η δημιουργία του χώρου Σένγκεν σήμανε την κατάργηση των συντοριακών ελέγχων μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών, ήτοι των 22 κρατών μελών της ΕΕ και τεσσάρων άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Ωστόσο, η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων ενισχύει τη σημασία του αποτελεσματικού ελέγχου και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν. Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον για τους πολίτες της ΕΕ και για άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.

II Προκειμένου να βοηθήσει τους συντοριοφύλακες στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν, η ΕΕ θέσπισε τα ακόλουθα πληροφοριακά συστήματα ή κοινά πλαίσια για την ανταλλαγή πληροφοριών: το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II), το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Δακτυλοσκόπησης για την παραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο (Eurodac). Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur) και τα συστήματα καταστάσεων ονομάτων επιβατών (PNR) παρέχουν περαιτέρω στήριξη στις συντοριακές αρχές.

III Η δημιουργία και η συντήρηση των συστημάτων αυτών απαιτήσαν σημαντικές επενδύσεις τόσο από την ΕΕ όσο και από τα συμμετέχοντα κράτη Σένγκεν. Βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, εκτιμάμε ότι για τη δημιουργία των συστημάτων αυτών διατέθηκαν άνω των 600 εκατομμυρίων ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη την αυξανόμενη πίεση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, η οποία προκλήθηκε από τα πρόσφατα προβλήματα που συνδέονταν με την ασφάλεια και τη μετανάστευση, ο έλεγχός μας αποσκοπούσε στον εντοπισμό πτυχών του σχεδιασμού και της χρήσης αυτών των συστημάτων, οι οποίες μπορούν να βοηθήσουν τους συντοριοφύλακες στην αποτελεσματικότερη εκτέλεση των καθηκόντων τους. Επιπλέον, οι παρατηρήσεις και οι συστάσεις μας μπορούν να συμβάλουν στην καλύτερη στόχευση της στήριξης που παρέχουν τα εν λόγω συστήματα, στο πλαίσιο της χρηματοδότησης που θα διαθέσει η ΕΕ με το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

IV Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν «Υποστηρίζουν αποδοτικά τους συντοριακούς ελέγχους τα κύρια πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την εσωτερική ασφάλεια;» Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι οι συντοριοφύλακες χρησιμοποιούν τα συστήματα αυτά όλο και περισσότερο και βασίζονται σε αυτά όταν διενεργούν συντοριακούς ελέγχους. Ωστόσο, επί του παρόντος, ορισμένα δεδομένα δεν περιλαμβάνονται στα συστήματα, ενώ άλλα είτε δεν είναι πλήρη είτε δεν

εισάγονται εγκαίρως στα συστήματα. Αυτό μειώνει την αποτελεσματικότητα ορισμένων συνοριακών ελέγχων.

V Διαπιστώσαμε ότι τα συστήματα είναι σε γενικές γραμμές καλά σχεδιασμένα ώστε να διευκολύνουν τους συνοριακούς ελέγχους, και ότι τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Φινλανδία, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο και Πολωνία) συμμορφώνονταν γενικώς με το ισχύον νομικό πλαίσιο. Ωστόσο, οι εθνικές συνιστώσες SIS II και VIS ορισμένων χωρών διευκολύνουν περισσότερο από ό,τι εκείνες άλλων χωρών τη διενέργεια αποδοτικότερων συνοριακών ελέγχων.

VI Σημειώθηκαν μεγάλες καθυστερήσεις στην εφαρμογή λύσεων ΤΠ για το Eurosur και τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR), τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Το γεγονός αυτό δεν επέτρεψε στους συνοριοφύλακες και στις άλλες αρχές να επωφεληθούν από τα επιδιωκόμενα πλεονεκτήματα αυτών των συστημάτων.

VII Ο μηχανισμός αξιολόγησης του Σένγκεν διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Οι αξιολογήσεις είναι εν γένει διεξοδικές και μεθοδικές και καλύπτουν βασικές πτυχές των συστημάτων. Ωστόσο, τα κράτη μέλη χρειάζονται πολύ χρόνο για την αντιμετώπιση των εντοπιζόμενων αδυναμιών. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη δεσμευτικών προθεσμιών για την έγκριση των εκθέσεων αξιολόγησης και την εφαρμογή διορθωτικών μέτρων.

VIII Μολονότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο τα πληροφοριακά συστήματα, η χρήση αυτή θα μπορούσε να είναι συστηματικότερη. Πραγματοποιήσαμε έρευνα μεταξύ των συνοριοφυλάκων και διαπιστώσαμε ότι περισσότεροι από τους μισούς είχαν επιτρέψει, κάποια στιγμή, τη διέλευση προσώπων από τα σύνορα χωρίς να συμβουλευθούν τα συστήματα. Επιπλέον, διαπιστώσαμε απόκλιση μεταξύ του αριθμού των θεωρήσεων που εκδόθηκαν και του αριθμού των θεωρήσεων που ελέγχθηκαν.

IX Οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν τα δεδομένα που είναι καταχωρισμένα στα συστήματα ως βάση για τη λήψη αποφάσεων που επηρεάζουν την ασφάλεια των ευρωπαϊών πολιτών. Η ποιότητα των δεδομένων αυτών είναι, επομένως, υψίστης σημασίας. Σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία, την ευθύνη της ποιότητας των δεδομένων φέρουν τα κράτη μέλη. Διαπιστώσαμε ελάχιστες αναφορές στον έλεγχο της ποιότητας των δεδομένων στις νομικές πράξεις που διέπουν τα ευρωπαϊκά πληροφοριακά συστήματα. Μολονότι ο eu-LISA διενεργεί αυτοματοποιημένους μηνιαίους ελέγχους ποιότητας των δεδομένων στο SIS II, τα αποτελέσματα διατίθενται μόνο στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, ούτε ο οργανισμός ούτε η Επιτροπή μπορούν να αξιολογήσουν την πρόοδο που σημειώνουν

οι επιμέρους χώρες όσον αφορά την επίλυση των προβλημάτων με την ποιότητα των δεδομένων. Ούτε ο eu-LISA ούτε η Επιτροπή έχουν εξουσίες επιβολής, ώστε να διασφαλίζουν ότι τα κράτη μέλη διορθώνουν εγκαίρως τα προβλήματα αυτά.

X Οι συνοριοφύλακες δεν λαμβάνουν πάντοτε εγκαίρως πλήρη δεδομένα από τα πληροφοριακά συστήματα. Για παράδειγμα, όταν οι συνοριοφύλακες ελέγχουν ένα όνομα στο SIS II, μπορούν να λάβουν εκατοντάδες αποτελέσματα (ως επί το πλείστον ψευδώς θετικά), τα οποία οφείλουν εκ του νόμου να ελέγξουν με το χέρι. Αυτό όχι μόνο μειώνει την αποδοτικότητα των συνοριακών ελέγχων, αλλά αυξάνει επίσης τον κίνδυνο να παραβλεφθούν πραγματικές θετικές απαντήσεις. Οι ελλειπείς καταχωρίσεις στο SIS II επηρεάζουν επίσης και άλλα συστήματα που συνδέονται με αυτό.

XI Εκτός από την περίπτωση του Eurodac, δεν υπάρχουν γενικώς υποχρεωτικές προθεσμίες για την εισαγωγή δεδομένων. Για παράδειγμα, το Eurosur έχει ως στόχο να παρέχει σε πραγματικό χρόνο πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση στα σύνορα. Ωστόσο, ενώ ορισμένες από τις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας εισάγουν πράγματι πληροφορίες στο Eurosur σε πραγματικό χρόνο, άλλες καταχωρίζουν πληροφορίες στο σύστημα μόνο μία φορά την εβδομάδα. Από το 2003 που άρχισε να λειτουργεί το σύστημα Eurodac, δεν έχει υπάρξει ούτε ένα έτος κατά το οποίο όλα τα κράτη μέλη να έχουν διαβιβάσει εγκαίρως τις απαιτούμενες πληροφορίες. Η καθυστερημένη διαβίβαση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να μην οριστεί η σωστή χώρα υπεύθυνη για τη διεκπεραίωση της αίτησης ασύλου.

XII Διατυπώνουμε τις ακόλουθες συστάσεις προς την Επιτροπή:

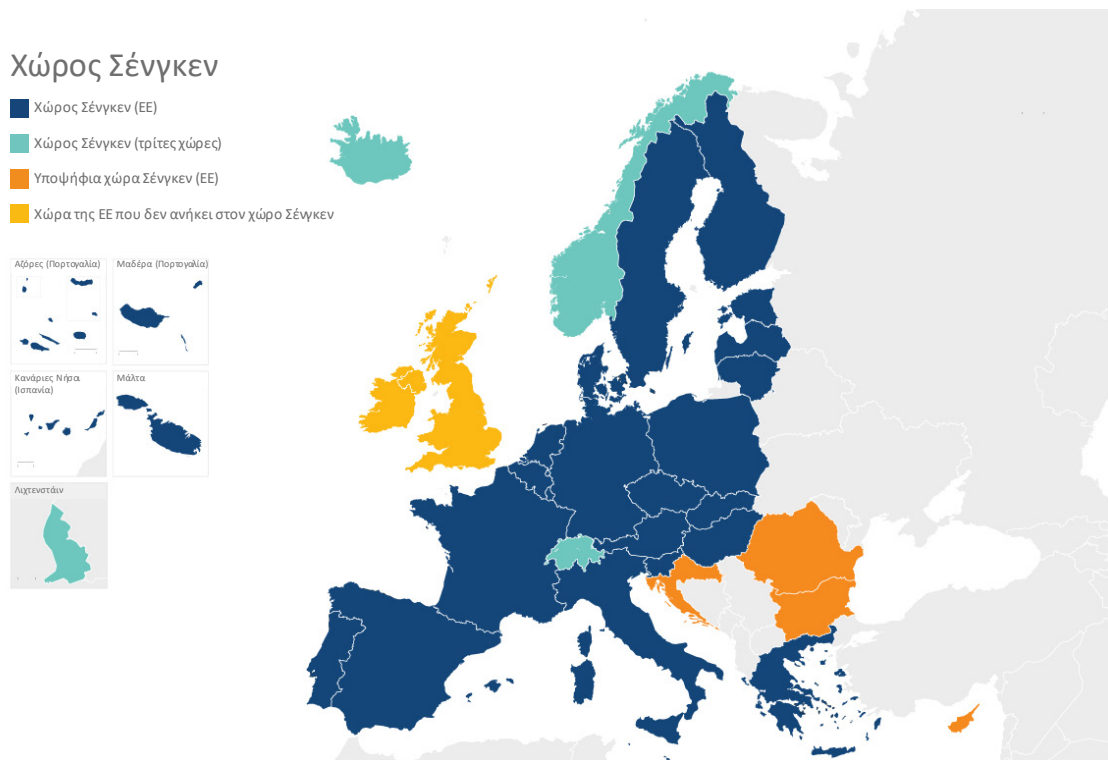
- προώθηση της χρήσης περιβάλλοντος κατάρτισης για το SIS II και το VIS,
- επιτάχυνση της αποκατάστασης των αδυναμιών που εντοπίζονται κατά τις αξιολογήσεις Σένγκεν,
- ανάλυση των διαφορών στους ελέγχους των θεωρήσεων,
- βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου της ποιότητας των δεδομένων,
- μείωση των καθυστερήσεων στην καταχώριση των δεδομένων.

Εισαγωγή

Ο χώρος Σένγκεν

01 Η δημιουργία του χώρου Σένγκεν, που επί του παρόντος περιλαμβάνει 26 κράτη (βλέπε [γράφημα 1](#)), έδωσε τη δυνατότητα σε όλους τους ταξιδιώτες να διέρχονται τα εσωτερικά σύνορα χωρίς να υποβάλλονται σε συνοριακούς ελέγχους. Εκτός από την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, οι συμμετέχουσες χώρες συμφώνησαν σε μια κοινή πολιτική θεωρήσεων και επισημοποίησαν την αστυνομική και δικαστική συνεργασία.

Γράφημα 1 – Χάρτης του ισχύοντος χώρου Σένγκεν



Πηγή: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

02 Τα δύο τρίτα των πολιτών της ΕΕ θεωρούν τον χώρο Σένγκεν ως ένα από τα κύρια επιτεύγματα της ΕΕ. Ωστόσο, σχεδόν το 70 % αναμένει από την ΕΕ να κάνει περισσότερα για την προστασία των εξωτερικών συνόρων της¹.

¹ Ευρωβαρόμετρο 89.2, 2018.

Πληροφοριακά συστήματα που χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν

03 Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων απαιτεί αποτελεσματικό έλεγχο και επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων για την πρόληψη εγκληματικών και τρομοκρατικών πράξεων, καθώς και για τον έλεγχο της μετανάστευσης. Προκειμένου να βοηθήσει τους συνοριοφύλακες στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν, η ΕΕ θέσπισε διάφορα πληροφοριακά συστήματα ή κοινά πλαίσια για την ανταλλαγή πληροφοριών. Τα συστήματα που χρησιμοποιούνται συχνότερα είναι το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II), το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), το Ευρωπαϊκό Σύστημα Δακτυλοσκόπησης για την παραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο (Eurodac), το Ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (Eurosir) και τα συστήματα για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) (βλέπε [γράφημα 2](#)). Επιπλέον, η ΕΕ αναπτύσσει δύο πρόσθετα συστήματα πληροφοριών που σχετίζονται με την ασφάλεια των συνόρων, το σύστημα εισόδου/εξόδου και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού, τα οποία προβλέπεται να τεθούν σε λειτουργία το 2020 και το 2021 αντίστοιχα.

Γράφημα 2 – Πληροφοριακά συστήματα πριν από και στα εξωτερικά σύνορα

Πριν από τα σύνορα



Eurosur (2013)

- επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων
- πλαίσιο για την ανταλλαγή πληροφοριών, εικόνες της κατάστασης και εργαλεία εποπτείας
- υπό τη διαχείριση του Frontex



PNR (2018)

- δεδομένα για τους επιβάτες πτήσεων
- χρήστες από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα (αεροπορικές εταιρείες)
- αποκεντρωμένο σύστημα, υπό τη διαχείριση κάθε χώρας

Στα σύνορα



SIS II (2013)

- πληροφορίες για αγνοούμενα ή καταζητούμενα πρόσωπα
- κύριο σύστημα του χώρου Σένγκεν
- υπό τη διαχείριση του eu-LISA



VIS (2015)

- υποστήριξη της διαδικασίας αίτησης χορήγησης θεώρησης
- για την επαλήθευση των θεωρήσεων Σένγκεν
- υπό τη διαχείριση του eu-LISA



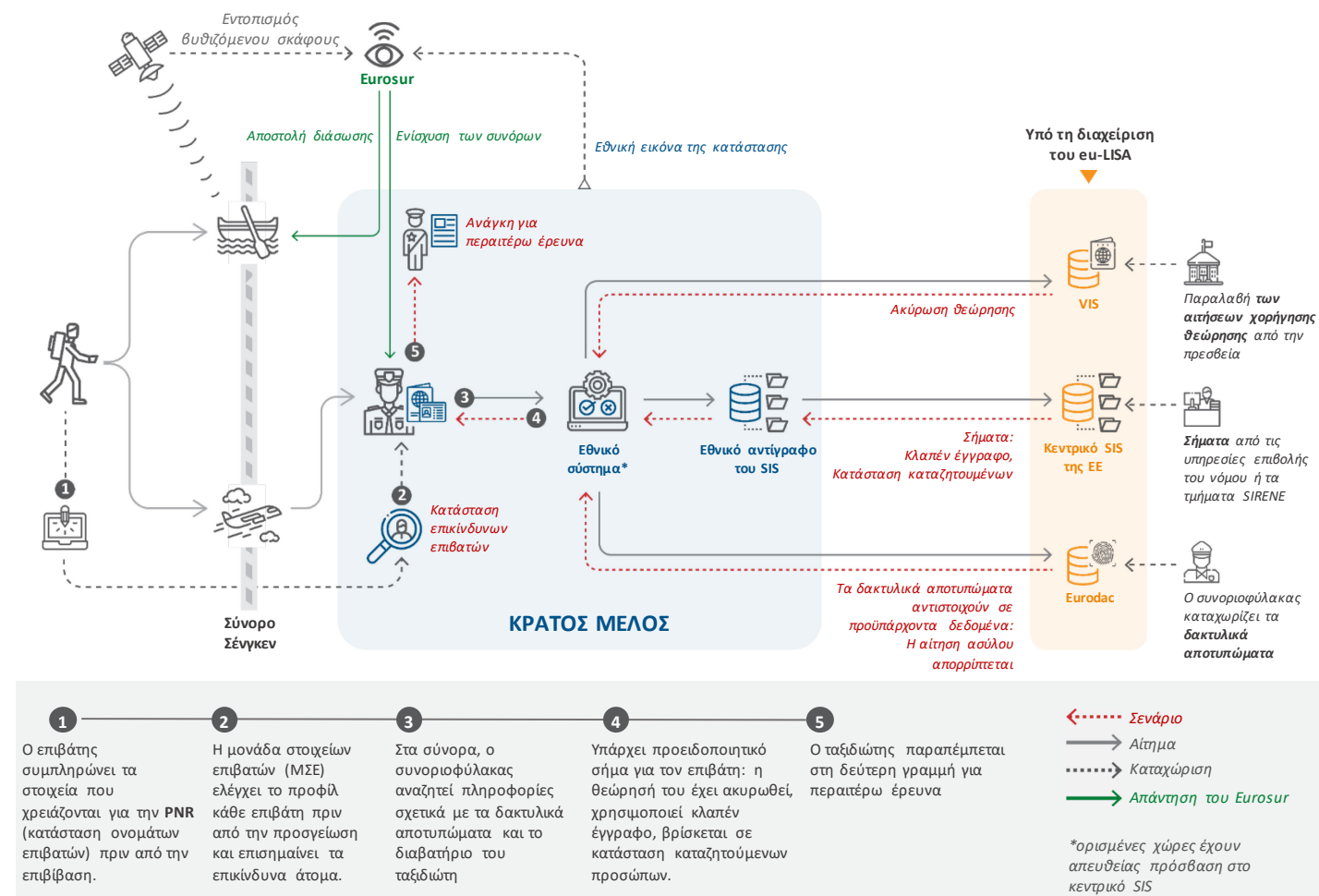
Eurodac (2003)

- βάση δεδομένων με δακτυλικά αποτυπώματα
- χρησιμοποιείται για την είσοδο/έξοδο και τις ποινικές διαδικασίες
- υπό τη διαχείριση του eu-LISA

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

04 Οι συνοριοφύλακες στα κράτη Σένγκεν χρησιμοποιούν το SIS II, το VIS και το Eurodac για τον έλεγχο προσώπων στα συνοριακά σημεία ελέγχου. Το Eurosur και οι PNR χρησιμοποιούνται για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με συμβάντα που λαμβάνουν χώρα στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και πέραν αυτών, καθώς και για τους επιβάτες που φθάνουν αεροπορικώς στα σύνορα. Τα εν λόγω συστήματα συμβάλλουν στην πρόβλεψη συμβάντων σχετικών με την ασφάλεια των συνόρων. Στο **γράφημα 3** παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο οι συνοριοφύλακες πρέπει να χρησιμοποιούν τα εν λόγω συστήματα κατά τους συνοριακούς ελέγχους. Στο **παράρτημα** παρουσιάζονται λεπτομερέστερα τα διάφορα πληροφοριακά συστήματα, με αναφορά των χωρών στις οποίες είναι διαθέσιμα.

Γράφημα 3 – Χρήση των επιλεγέντων πληροφοριακών συστημάτων που αφορούν την ασφάλεια των συνόρων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

05 Χρήστες των συστημάτων αυτών είναι επίσης οι διάφορες εθνικές υπηρεσίες επιβολής του νόμου, καθώς και οι τελωνειακές αρχές, οι αρχές που είναι αρμόδιες για τις θεωρήσεις και οι δικαστικές αρχές. Ταυτόχρονα, οι αρχές αυτές είναι υπεύθυνες και για την εισαγωγή των σχετικών δεδομένων στα συγκεκριμένα συστήματα. Στην περίπτωση των PNR, οι πληροφορίες παρέχονται από τις αεροπορικές εταιρείες.

06 Οι συνοριοφύλακες (και άλλες αρχές) που χρησιμοποιούν τα συστήματα στα κράτη μέλη έχουν πρόσβαση στα κεντρικά συστήματα της ΕΕ μέσω των εθνικών τους συστημάτων, τα οποία έχουν αναπτυχθεί ειδικά για τον σκοπό αυτό. Στο πλαίσιο της ενωσιακής νομοθεσίας, οι νομοθέτες της ΕΕ θέσπισαν ελάχιστες απαιτήσεις για την εφαρμογή των εν λόγω εθνικών πληροφοριακών συστημάτων².

07 Σε επίπεδο ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και συγκεκριμένα η Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΓΔ HOME), έχει τη γενική ευθύνη για την ανάπτυξη και τη χρηματοδότηση των πληροφοριακών συστημάτων, πλην των PNR που δεν διαθέτουν κεντρική συνιστώσα σε επίπεδο ΕΕ (αλλά μπορούν να χρηματοδοτούνται από την ΕΕ). Από το 2012, η Επιτροπή έχει αναθέσει στον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης («eu-LISA») την αποθήκευση δεδομένων και τη συντήρηση του SIS II, του Eurodac και του VIS. Εν τω μεταξύ, το Eurosur τελεί υπό τη διαχείριση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (EBCGA), γνωστού ως Frontex, και των κρατών μελών.

08 Βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, εκτιμάμε ότι από τον προϋπολογισμό της ΕΕ διατέθηκαν άνω των 600 εκατομμυρίων ευρώ³ για την κάλυψη του κόστους ανάπτυξης των σε επίπεδο ΕΕ συνιστωσών των συστημάτων που κάλυψε ο έλεγχός μας. Το συνολικό ετήσιο κόστος λειτουργίας των συστημάτων ήταν περίπου

² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1987/2006 για το SIS II, απόφαση του Συμβουλίου 2007/533/ΔΕΥ για το SIS II, κανονισμός αριθ. 767/2008 για το VIS, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 για το Eurodac και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 για το Eurosur, καθώς και οδηγία (ΕΕ) 2016/681 για το σύστημα PNR.

³ Το ποσό αυτό βασίζεται σε στοιχεία που περιλαμβάνονται σε έγγραφα που έχει δημοσιεύσει η Επιτροπή ή σε πληροφορίες προερχόμενες από το λογιστικό σύστημά τους (για το SIS II και το VIS). Στο ποσό αυτό δεν περιλαμβάνεται το κόστος ανάπτυξης του Eurodac, για το οποίο δεν υπάρχουν συγκεντρωτικά στοιχεία.

61,5 εκατομμύρια ευρώ⁴. Επιπλέον, τα κράτη μέλη συνεισφέρουν στο κόστος της ανάπτυξης και συντήρησης των εθνικών συστημάτων από τους δικούς τους προϋπολογισμούς. Παρόλο που οι πληροφορίες σχετικά με τις δαπάνες των κρατών μελών για τα εθνικά τους συστήματα δεν είναι πάντα διαθέσιμες, υπάρχουν ενδείξεις ότι τα ποσά αυτά είναι σημαντικά. Για παράδειγμα, τα κράτη μέλη δαπάνησαν περί τα 235 εκατομμύρια ευρώ για την ανάπτυξη του SIS II, επιπλέον των 95 εκατομμυρίων ευρώ που καταβλήθηκαν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ⁵.

⁴ Στο ποσό αυτό περιλαμβάνονται οι αναλήψεις υποχρεώσεων του eu-LISA για το 2017, οι οποίες σχετίζονται άμεσα με τα πληροφοριακά συστήματα που καλύπτει ο έλεγχος, οι αναλήψεις υποχρεώσεων για το 2017 του Frontex που σχετίζονται με το Eurosur, καθώς και η εκτέλεση των πιστώσεων πληρωμών για τα SIS/VIS/Eurodac από τη ΓΔ HOME το 2017.

⁵ Ειδική έκθεση 03/2014 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Διδάγματα που αποκομίζονται από την ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή».

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

09 Η ΕΕ καταβάλλει συνεχώς προσπάθειες για τη βελτίωση της ασφάλειας των συνόρων της ΕΕ, η οποία αποτελεί σημαντικό ζήτημα για τους πολίτες της ΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη την αυξανόμενη πίεση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, λόγω των πρόσφατων προβλημάτων που συνδέονταν με την ασφάλεια και τη μετανάστευση, ο έλεγχός μας αποσκοπούσε στον εντοπισμό πτυχών του σχεδιασμού και της χρήσης αυτών των συστημάτων που μπορούν να βοηθήσουν τους συνοριοφύλακες στην αποδοτικότερη εκτέλεση των καθηκόντων τους. Επιπλέον, οι παρατηρήσεις και οι συστάσεις μας μπορούν να συμβάλουν στη στόχευση της στήριξης των εν λόγω συστημάτων, στο πλαίσιο της χρηματοδότησης της ΕΕ που θα διατεθεί υπό το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

10 Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν το εξής:

- Υποστηρίζουν αποδοτικά τους συνοριακούς ελέγχους τα κύρια πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την εσωτερική ασφάλεια;

11 Αυτό το ερώτημα αναλύθηκε στα ακόλουθα τρία επιμέρους ερωτήματα:

- Είναι τα πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την εσωτερική ασφάλεια κατάλληλα σχεδιασμένα ώστε να διευκολύνουν τη διενέργεια αποδοτικότερων συνοριακών ελέγχων;
- Παρέχουν τα πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την εσωτερική ασφάλεια συναφείς, έγκαιρες και πλήρεις πληροφορίες στους συνοριοφύλακες κατά τους συνοριακούς ελέγχους;

12 Ο έλεγχός μας κάλυψε τα ακόλουθα πέντε συστήματα: το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II), το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), το Ευρωπαϊκό Σύστημα Δακτυλοσκόπησης για την παραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο (Eurodac), το Ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (Eurosur) και τα συστήματα για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR).

13 Αξιολογήσαμε κατά πόσον τα συστήματα (αμφότερες οι εθνικές και οι κεντρικές συνιστώσες των συστημάτων της ΕΕ) επέτρεπαν στους συνοριοφύλακες και σε άλλους υπαλλήλους να ελέγχουν τα άτομα που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν στα

εγκεκριμένα σημεία διέλευσης των συνόρων⁶. Σε αυτά περιλαμβάνονται τα χερσαία συνοριακά σημεία διέλευσης, οι θαλάσσιοι λιμένες και οι αερολιμένες (που, για ορισμένα κράτη μέλη, είναι τα μόνα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ).

14 Εξετάσαμε και αναλύσαμε τα στρατηγικά έγγραφα, τις αξιολογήσεις και τις στατιστικές σχετικά με τα πέντε συστήματα που κάλυψε ο έλεγχός μας, καθώς και διάφορα έγγραφα που σχετίζονται με την εφαρμογή τους τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο. Επιπλέον, πραγματοποιήσαμε επισκέψεις σε συνοριακά σημεία ελέγχου και προβήκαμε σε συνεντεύξεις με τις συνοριακές αρχές στη Φινλανδία, τη Γαλλία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο και την Πολωνία. Πραγματοποιήσαμε επίσης συνεντεύξεις με υπαλλήλους της ΓΔ HOME, του Frontex και του eu-LISA.

15 Επίσης διεξαγάγαμε έρευνα μεταξύ των συνοριοφυλάκων της ΕΕ στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ και στα τέσσερα συνδεδεμένα κράτη Σένγκεν (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία), προκειμένου να συλλέξουμε τις απόψεις τους ως χρηστών των συστημάτων. Στο πλαίσιο αυτό λάβαμε 951 απαντήσεις.

⁶ Έχουμε ήδη καλύψει ορισμένα ζητήματα που συνδέονται με την παράνομη μετανάστευση στην ειδική έκθεση αριθ. 06/2017 με τίτλο «Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot)» και θα αναλύσουμε περαιτέρω τα ζητήματα αυτά σε επόμενες δημοσιεύσεις μας.

Παρατηρήσεις

Ο σχεδιασμός των πληροφοριακών συστημάτων διευκολύνει τη διενέργεια αποδοτικών συνοριακών ελέγχων, αλλά η αποκατάσταση των αδυναμιών είναι χρονοβόρα

16 Αξιολογήσαμε κατά πόσον τα κράτη Σένγκεν στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη είχαν αναπτύξει τα πληροφοριακά συστήματα σύμφωνα με τις απαιτήσεις και το χρονοδιάγραμμα που όριζε η σχετική νομοθεσία της ΕΕ. Εξετάσαμε επίσης τον μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν και τον βαθμό στον οποίο τα κράτη Σένγκεν χρησιμοποίησαν τη διαθέσιμη χρηματοδότηση της ΕΕ για να δημιουργήσουν και να βελτιώσουν τα εθνικά τους συστήματα.

Τα πληροφοριακά συστήματα συμφωνούσαν εν γένει με τις απαιτήσεις της ΕΕ, αλλά η αποδοτικότητά τους δεν ήταν η ίδια

17 Ενώ κάθε κράτος Σένγκεν είναι αποκλειστικά υπεύθυνο για την προστασία των συνόρων του, η αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των κρατών για την προστασία του χώρου Σένγκεν απαιτεί την εναρμόνιση, ως έναν βαθμό, των συνοριακών ελέγχων. Οι ελάχιστες απαιτήσεις διακυβέρνησης συμβάλλουν στη διασφάλιση της συνέπειας και της ποιότητας των συνοριακών ελέγχων και των δεδομένων που καταχωρίζονται στα πληροφοριακά συστήματα.

18 Κάθε κράτος Σένγκεν πρέπει να θεσπίσει τα δικά του συμπληρωματικά εθνικά συστήματα, τα οποία συνδέονται με τα κεντρικά συστήματα της ΕΕ. Τα κράτη Σένγκεν στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη είχαν όλα προβεί στις απαραίτητες ενέργειες, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που ορίζονταν στη σχετική νομοθεσία. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι, ενώ όλα τα συστήματα πληρούσαν τις ελάχιστες κοινές απαιτήσεις, τα εθνικά συστήματα δεν ήταν όλα εξίσου αποδοτικά. Στα σημεία που ακολουθούν παρατίθενται ορισμένα σχετικά παραδείγματα.

19 Τα συστήματα ορισμένων χωρών δεν διαθέτουν όλες τις λειτουργίες που προσφέρουν τα κεντρικά συστήματα της ΕΕ, γεγονός που μειώνει την αποδοτικότητα των συνοριακών ελέγχων. Για παράδειγμα, το κεντρικό σύστημα SIS II προσφέρει τη δυνατότητα αποθήκευσης και ελέγχου των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Αυτό είναι σημαντικό, διότι δεν είναι πάντοτε δυνατή η αδιαμφισβήτητη ταυτοποίηση ενός προσώπου από βασικά προσωπικά δεδομένα, όπως το ονοματεπώνυμο ή η ημερομηνία γέννησης. Τα δεδομένα αυτά μπορούν να πλαστογραφηθούν ή ένα

πρόσωπο μπορεί να αρνηθεί να τα παράσχει. Τα δακτυλικά αποτυπώματα καθιστούν δυνατό τον εντοπισμό ενός προσώπου με πολύ μεγαλύτερο βαθμό βεβαιότητας. Ωστόσο, δεν υπάρχει ακόμη σε όλα τα εθνικά συστήματα των κρατών Σένγκεν η δυνατότητα εκτέλεσης βιομετρικών ερευνών βάσει δακτυλικών αποτυπωμάτων που είναι αποθηκευμένα στο SIS, καθώς ορισμένα συστήματα απαιτούν περισσότερο χρόνο από άλλα για την εφαρμογή των απαραίτητων τεχνικών λύσεων. Όταν η αναγνώριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων κατέστη δυνατή στο κεντρικό επίπεδο, μόνο 10 κράτη Σένγκεν επιβεβαίωσαν ότι ήταν έτοιμα να την χρησιμοποιήσουν.

20 Οι συνοριοφύλακες που διενεργούν ελέγχους θεώρησης ή διαβατηρίου λαμβάνουν ορισμένες φορές μηνύματα σφάλματος από τα συστήματα, τα οποία μπορούν να οφείλονται σε διάφορες αιτίες, όπως δακτυλικά αποτυπώματα ανεπαρκούς ποιότητας, ζητήματα συνδεσιμότητας ή προβλήματα ανάγνωσης της θεώρησης. Ενώ τα κεντρικά συστήματα της ΕΕ συνήθως υποδεικνύουν τη φύση του σφάλματος, ορισμένα εθνικά συστήματα, όπως του Λουξεμβούργου και της Φινλανδίας, απλώς επισημαίνουν την ύπαρξη σφάλματος χωρίς διάγνωση του προβλήματος. Αυτό σημαίνει ότι οι συνοριοφύλακες πρέπει να ερευνήσουν την αιτία του σφάλματος και, ενδεχομένως, να παραπέμπουν τον επιβάτη για περαιτέρω επαλήθευση («έλεγχο δεύτερης γραμμής»), καθυστερώντας έτσι τους ελέγχους τους και τη μετακίνησή του.

21 Στην περίπτωση του SIS II, τα κράτη Σένγκεν μπορούν είτε να έχουν πρόσβαση και να υποβάλλουν ερωτήματα στην κεντρική βάση δεδομένων είτε να δημιουργούν τα δικά τους εθνικά αντίγραφα για τον σκοπό αυτό. Ενώ τα περισσότερα χρησιμοποιούν τα δικά τους εθνικά αντίγραφα, ορισμένα (Δανία, Φινλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Σλοβενία) συνδέονται απευθείας με την ευρωπαϊκή βάση δεδομένων. Όταν τα κράτη Σένγκεν χρησιμοποιούν εθνικά αντίγραφα του SIS II, αυτά πρέπει να είναι διαρκώς συγχρονισμένα με την κεντρική ευρωπαϊκή βάση δεδομένων, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι συνοριακοί έλεγχοι βασίζονται στις πλέον επίκαιρες πληροφορίες. Ωστόσο, σε δύο από τις χώρες του δείγματός μας (Πολωνία και Γαλλία), οι αξιολογήσεις ανέφεραν διαφορές μεταξύ των καταχωρίσεων στα εθνικά αντίγραφα και στην κεντρική βάση δεδομένων.

22 Διαπιστώσαμε επίσης ότι ορισμένοι νομικοί περιορισμοί σε επίπεδο κρατών μελών (κανόνες για την προστασία των δεδομένων και την εθνική ασφάλεια) δεν κατέστησαν δυνατή την αποδοτική ανταλλαγή ανθρωπίνων πόρων. Πράγματι, οι συνοριοφύλακες που επισκέπτονται άλλες χώρες Σένγκεν (π.χ. για να βοηθήσουν σε ενισχυμένους ελέγχους κατά τη διάρκεια της μεταναστευτικής κρίσης στην Ελλάδα και την Ιταλία) δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν τα εθνικά συστήματα της εκάστοτε χώρας. Κατ' αρχήν, δεν μπορούν να διενεργήσουν ελέγχους ανεξάρτητα, αλλά απλώς

επικουρούν τους εθνικούς συνοριοφύλακες. Παρόλο που μπορούν να συμβάλλουν σε διαφορετικό βαθμό στον έλεγχο δεύτερης γραμμής (π.χ. ένα κράτος Σένγκεν μπορεί να χρησιμοποιήσει εμπειρογνώμονα σε παραποιημένα έγγραφα, προερχόμενο από άλλο κράτος Σένγκεν), μπορούν να παρέχουν περιορισμένη μόνο βοήθεια κατά τους ελέγχους εγγράφων στα συνοριακά σημεία ελέγχου (κατά τον έλεγχο πρώτης γραμμής). Ένα άλλο εμπόδιο είναι οι γλωσσικές δυσκολίες που συνεπάγεται η εργασία σε άλλο κράτος Σένγκεν.

23 Το όφελος που αποκομίζουν οι συνοριοφύλακες από τα συστήματα εξαρτάται από το πόσο καλά έχουν εκπαιδευθεί στη χρήση τους. Διαπιστώσαμε ότι δεν υπάρχει κάποιο περιβάλλον κατάρτισης για το SIS II και το VIS που να εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο στα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, με αποτέλεσμα οι συνοριοφύλακες να πρέπει να εξασκούνται σε αυτά «διά ζώσης» και όχι σε κάποιο «ασφαλές» περιβάλλον, στο οποίο θα μπορούσαν να δοκιμάσουν δυνατότητες και σενάρια που δεν συναντούν συχνά στην εργασία τους (π.χ. μία σύμπτωση στο σύστημα με την οποία εντοπίζεται ύποπτος για τρομοκρατία ή εξαφανισμένος ανήλικος σε ένα συνοριακό σημείο ελέγχου).

Οι καθυστερήσεις στην εφαρμογή του Eurosur και των PNR δεν επέτρεψαν στις συνοριακές αρχές την ανταλλαγή σημαντικών πληροφοριών

24 Όσον αφορά το Eurosur και τις PNR, οι ρυθμίσεις εφαρμογής τους διέφεραν από τα συστήματα που ανέπτυξε και διαχειρίζεται ο eu-LISA. Για διαφορετικούς λόγους, η εφαρμογή των δύο συστημάτων γνώρισε ορισμένες αθετήσεις προθεσμιών και καθυστερήσεις. Κατά συνέπεια, οι σημαντικές πληροφορίες που προβλεπόταν να παρέχουν τα συστήματα αυτά παρέμειναν μη διαθέσιμες για αρκετούς μήνες.

25 Το Eurosur αναπτύχθηκε από τον Frontex (η ευρωπαϊκή συνιστώσα) και από τα κράτη μέλη (οι εθνικές συνιστώσες του). Η διεπαφή τελικού χρήστη είναι η ίδια για όλες τις συμμετέχουσες εθνικές αρχές. Το σύστημα αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του Frontex και των κρατών μελών της ΕΕ, με απώτερο στόχο τη βελτίωση της επίγνωσης που έχουν σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και της ανταπόκρισής τους σε αυτήν. Τα κράτη μέλη πρέπει να συμβάλουν παρέχοντας πληροφορίες για την κατάσταση στα σύνορά τους (γνωστές ως «εθνικές εικόνες κατάστασης», οι οποίες δίνουν πληροφορίες σχετικά με παράνομες διελύσεις των συνόρων, το διασυνοριακό έγκλημα, καταστάσεις κρίσης και άλλα γεγονότα που σχετίζονται με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων), προκειμένου να αναπτυχθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και να διαμορφωθεί μια γενική εικόνα της κατάστασης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό είναι χρήσιμο, για

παράδειγμα, προκειμένου να προσδιοριστούν οι προτεραιότητες στην ανάπτυξη συνοριοφυλάκων ή να εντοπιστούν ύποπτα οχήματα/σκάφη.

26 Οι καθυστερήσεις ως προς το Eurosur αφορούσαν τη δημιουργία των εθνικών κέντρων συντονισμού (ΕΚΣ). Τα ΕΚΣ συντονίζουν τις ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ όλων των αρχών που είναι αρμόδιες για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων. Ο κανονισμός για το Eurosur απαιτούσε από τα κράτη μέλη να συστήσουν τα ΕΚΣ τους έως τον Δεκέμβριο του 2014. Ωστόσο, στο πλαίσιο αξιολόγησης που διενεργήθηκε σχεδόν τέσσερα χρόνια αργότερα, διαπιστώθηκε ότι αρκετά κράτη μέλη εξακολουθούσαν να μην συμμορφώνονται πλήρως με τις απαιτήσεις⁷. Επιπλέον, μόνο τα μισά κράτη μέλη αντάλλαξαν εθελοντικά πληροφορίες σχετικά με την ανάπτυξη πόρων επιτήρησης, καθώς και πρόσθετες πληροφορίες από τις εθνικές εικόνες της κατάστασης.

27 Η εφαρμογή του Eurosur σημείωσε καθυστέρηση επίσης σε σύγκριση με το χρονοδιάγραμμα σε επίπεδο ΕΕ. Ο Frontex έλαβε την απαιτούμενη πιστοποίηση ασφάλειας για το δίκτυό του μόλις στο τέλος του 2017, τρία χρόνια μετά τη θέση σε ισχύ της νομοθεσίας. Χωρίς την πιστοποίηση αυτή, δεν ήταν δυνατή η ανταλλαγή διαβαθμισμένων πληροφοριών στο πλαίσιο του δικτύου Eurosur. Οι καθυστερήσεις στην εφαρμογή του Eurosur είχαν ως συνέπεια ελλιπή εικόνα της κατάστασης σε επίπεδο ΕΕ, γεγονός που δυσχέρανε τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

28 Τα συστήματα PNR δεν είναι ακόμη πλήρως λειτουργικά. Σε αντίθεση με τα άλλα, συστάθηκαν μέσω οδηγίας αντί μέσω κανονισμού. Κατά συνέπεια, εναπέκειτο στα κράτη μέλη να θεσπίσουν χωριστά τα δικά τους συστήματα PNR, χωρίς κοινή ευρωπαϊκή πλατφόρμα. Η απόφαση υπέρ της αποκεντρωμένης υλοποίησης οφειλόταν κυρίως στην έλλειψη συναίνεσης όσον αφορά την προστασία, την αποθήκευση και τη δημοσιοποίηση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

29 Πολλά κράτη μέλη δεν έθεσαν εγκαίρως σε εφαρμογή τις PNR. Δεκατέσσερα εξ αυτών δεν εφάρμοσαν εγκαίρως τους κανόνες σχετικά με τα δεδομένα που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών⁸. Η συμμόρφωση με την οδηγία⁹

⁷ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), COM(2018) 632 final.

⁸ https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_el.htm

⁹ Οδηγία (ΕΕ) 2016/681 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις

έπρεπε να επιτευχθεί έως τις 25 Μαΐου 2018. Ωστόσο, έως το τέλος Μαρτίου 2019, ήτοι 10 μήνες μετά τη λήξη της προθεσμίας, η Ισπανία, οι Κάτω Χώρες και η Φινλανδία δεν είχαν κοινοποιήσει στην Επιτροπή κανένα μέτρο το οποίο να είχαν λάβει σε εθνικό επίπεδο για την εφαρμογή των PNR¹⁰.

30 Στο πλαίσιο των PNR απαιτείται η διαβίβαση των δεδομένων των επιβατών από όλες τις πτήσεις προς και από τον χώρο Σένγκεν. Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, με εξαίρεση το Λουξεμβούργο, κανένα από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε δεν είχε συνάψει συμφωνίες για τον σκοπό αυτό με όλες τις σχετικές αεροπορικές εταιρείες.

31 Το σύστημα PNR σχεδιάστηκε για να αποτελέσει ένα σημαντικό εργαλείο για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διερεύνηση της τρομοκρατίας και άλλων μορφών σοβαρού εγκλήματος. Η σύγκριση των δεδομένων PNR με τις πληροφορίες που περιέχονται στις βάσεις δεδομένων για την ασφάλεια επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να εντοπίζουν επικίνδυνα άτομα. Το γεγονός ότι ορισμένα συστήματα PNR δεν έχουν τεθεί ακόμη σε ισχύ δεν επιτρέπει στις συνοριακές αρχές των χωρών αυτών να έχουν εκ των προτέρων πληροφορίες σχετικά με άτομα υψηλού κινδύνου που διέρχονται τα σύνορά τους.

32 Δεδομένου ότι οι PNR περιέχουν δεδομένα μόνο σχετικά με την ταυτότητα και τη μετακίνηση των επιβατών, είναι αναγκαία η ύπαρξη και άλλων βάσεων δεδομένων προκειμένου να εξακριβώνεται αν ένας συγκεκριμένος επιβάτης συνιστά απειλή για την ασφάλεια. Τα περισσότερα κράτη μέλη χρησιμοποιούν το SIS II για τον σκοπό αυτό. Ωστόσο, ο κανονισμός επιδέχεται διαφορετικές ερμηνείες. Για παράδειγμα, η Γαλλία έχει ερμηνεύσει τον κανονισμό SIS II κατά τρόπο που δεν της επιτρέπει να χρησιμοποιεί τα ερωτήματα που μπορεί να υποβάλλει στο SIS II για να εξάγει πληροφορίες από καταστάσεις επιβατών. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι κατά τον έλεγχο των καταστάσεων επιβατών για υπόπτους τρομοκρατικών πράξεων, η Γαλλία χρησιμοποιεί πληροφορίες μόνον από τις εθνικές της βάσεις δεδομένων. Εάν υπάρχει καταχώριση για ύποπτο στο SIS II και ο ύποπτος είναι γνωστός σε άλλες ευρωπαϊκές αρχές αλλά όχι στις γαλλικές, ο έλεγχος των PNR δεν θα επιτρέψει τον εντοπισμό του προσώπου αυτού.

καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων.

¹⁰ https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1472_el.htm

Οι συνοριακοί έλεγχοι κρίνονται στο πλαίσιο των αξιολογήσεων Σένγκεν, ωστόσο η αποκατάσταση των αδυναμιών είναι χρονοβόρα

33 Από το 2013, τα κράτη Σένγκεν και η Επιτροπή έχουν κοινή ευθύνη για την εφαρμογή του μηχανισμού παρακολούθησης και αξιολόγησης που προβλέπεται στους κανόνες για τον χώρο Σένγκεν («κεκτημένο του Σένγκεν»). Στόχος του μηχανισμού είναι να διασφαλίσει ότι τα κράτη Σένγκεν εφαρμόζουν αποτελεσματικά, με συνέπεια και με διαφάνεια τους κανόνες του Σένγκεν. Εξετάσαμε κατά πόσον επιτυγχάνεται αυτός ο στόχος του μηχανισμού.

34 Το τρέχον πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης θεσπίστηκε το 2014 για την περίοδο 2015-2019 και καλύπτει και τις 26 χώρες Σένγκεν. Κάθε χώρα αξιολογείται μία φορά κατά τη διάρκεια της πενταετούς περιόδου.

35 Στο [πλαίσιο 1](#) περιγράφεται μια τυπική επίσκεψη αξιολόγησης. Τα μέλη της ομάδας αξιολόγησης ορίζονται από τα κράτη Σένγκεν βάσει πρόσκλησης ορισμού αξιολογητών από την Επιτροπή (για κάθε αξιολόγηση γίνεται χωριστή πρόσκληση, με προθεσμία δύο εβδομάδων για τον ορισμό αξιολογητών από τις χώρες Σένγκεν). Οι αξιολογητές του eu-LISA μπορούν να συμμετέχουν στις εν λόγω επισκέψεις, ωστόσο δεν λαμβάνουν τακτικά μέρος σε αυτές. Το κόστος των αξιολογήσεων Σένγκεν είναι σχετικά χαμηλό σε σύγκριση με τις δαπάνες για τα πληροφοριακά συστήματα. Κατά την περίοδο 2014-2018, η Επιτροπή διέθεσε για τις αξιολογήσεις Σένγκεν 11,9 εκατομμύρια ευρώ. Το τρέχον πολυετές πρόγραμμα εφαρμόζεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, μέσω ετήσιων προγραμμάτων αξιολόγησης.

Πλαίσιο 1

Οι επισκέψεις της ομάδας αξιολόγησης Σένγκεν στα κράτη Σένγκεν

Τον Ιούλιο του έτους που προηγείται της επίσκεψης αξιολόγησης, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη λαμβάνουν ένα τυποποιημένο ερωτηματολόγιο, με προθεσμία οκτώ εβδομάδων για να απαντήσουν. Η ομάδα αξιολόγησης προετοιμάζει τις επισκέψεις της βάσει των απαντήσεων που έχει λάβει.

Οι επισκέψεις αξιολόγησης διαρκούν συνήθως μία εβδομάδα. Οι ομάδες αποτελούνται από οκτώ αξιολογητές το πολύ, που ορίζονται από τα κράτη Σένγκεν, καθώς και από δύο εκπροσώπους της Επιτροπής. Τα μέλη της ομάδας διαθέτουν διαφορετικά είδη εμπειρογνωσίας, ώστε να μπορούν να καλύπτουν όλες τις πτυχές του κεκτημένου του Σένγκεν. Κάθε ομάδας προΐστανται δύο επικεφαλής εμπειρογνώμονες (ένας από τα κράτη μέλη και ένας από την Επιτροπή), οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για το περιεχόμενο και την ποιότητα της τελικής έκθεσης.

Οι επισκέψεις ξεκινούν σε στρατηγικό επίπεδο, με συνεδριάσεις σε υπουργεία και κεντρικά γραφεία των συνοριακών αρχών, και ακολουθούνται από δραστηριότητες σε επιχειρησιακό επίπεδο. Τα μέλη της ομάδας αξιολόγησης κατανέμονται στους διάφορους τομείς εμπειρογνωσίας τους και συναντώνται με διάφορους επαγγελματίες της χώρας, όπως συνοριοφύλακες, αστυνομικούς και ειδικούς στον τομέα ΤΠ.

Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης Σένγκεν του 2017 σχετικά με την εφαρμογή του SIS II στη Γαλλία, η ομάδα επισκέφθηκε 38 εγκαταστάσεις, μεταξύ των οποίων στο εθνικό κέντρο ΤΠ του SIS II, σε αστυνομικά τμήματα, σε τελωνεία, σε λιμάνια, σε αερολιμένες και σε σιδηροδρομικούς σταθμούς.

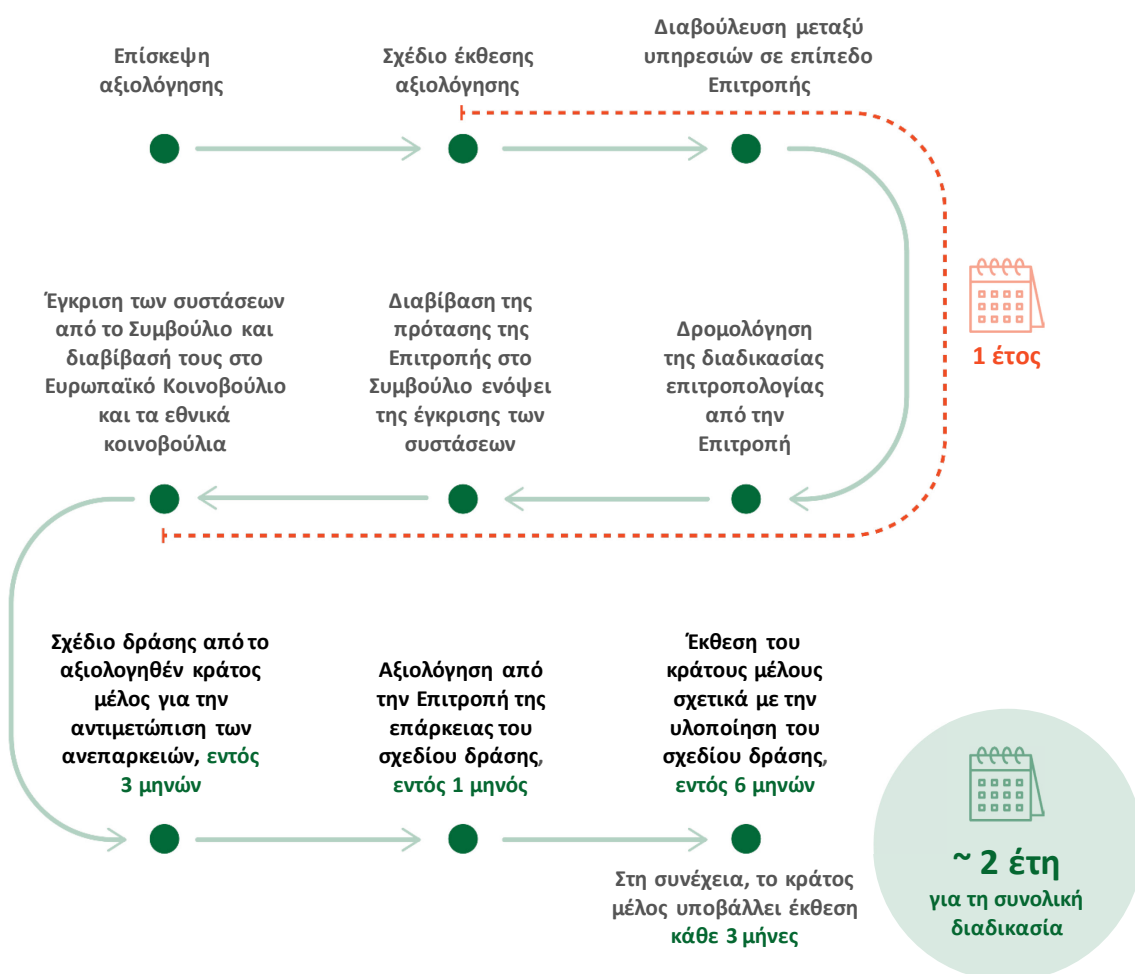
36 Εξετάσαμε τις αξιολογήσεις Σένγκεν των χωρών στις οποίες πραγματοποιήσαμε επίσκεψη. Διαπιστώσαμε ότι οι αξιολογήσεις ήταν διεξοδικές και μεθοδικές και κάλυπταν τις βασικές πτυχές των συστημάτων, παρέχοντας λεπτομερή δέσμη επιχειρησιακών συστάσεων και ειδικών συστάσεων για τη βελτίωση των πληροφοριακών συστημάτων. Ωστόσο, μπορεί να χρειαστούν αρκετά χρόνια για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν.

37 Το σχέδιο της έκθεσης αξιολόγησης ολοκληρώνεται εντός έξι εβδομάδων από την αποστολή αξιολόγησης, αλλά μπορεί να χρειαστεί έως και ένας χρόνος μέχρι η Επιτροπή να εγκρίνει την έκθεση και το Συμβούλιο τις συστάσεις. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει πολυάριθμες διαβουλεύσεις μεταξύ του εκάστοτε κράτους Σένγκεν και της Επιτροπής. Για τις διαβουλεύσεις αυτές δεν έχουν οριστεί συγκεκριμένες προθεσμίες.

38 Μόλις το Συμβούλιο εγκρίνει τις συστάσεις, τα ενδιαφερόμενα κράτη Σένγκεν έχουν στη διάθεσή τους τρεις μήνες για να υποβάλουν σχέδιο δράσης για την υλοποίηση των συστάσεών του. Το εν λόγω σχέδιο δράσης πρέπει να εξεταστεί και να εγκριθεί από την Επιτροπή και την ομάδα αξιολόγησης.

39 Δεν υπάρχει προθεσμία για την εφαρμογή των σχεδίων δράσης, αν και τα κράτη Σένγκεν πρέπει να αρχίσουν να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση ενός σχεδίου έξι μήνες μετά την έγκρισή του. Αυτό σημαίνει ότι, από τη στιγμή που εντοπίζεται μια αδυναμία, θα μπορούσαν να περάσουν σχεδόν δύο χρόνια μέχρι το συγκεκριμένο κράτος Σένγκεν να αρχίσει να υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τα διορθωτικά μέτρα που έλαβε. Στο **γράφημα 4** παρουσιάζεται η διαδικασία που έπεται της επίσκεψης αξιολόγησης.

Γράφημα 4 – Στάδια της διαδικασίας του μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

40 Μέχρι σήμερα, υπό τον τρέχοντα κύκλο αξιολογήσεων, κανένα κράτος Σένγκεν δεν έχει υποβληθεί σε περισσότερες από μία προαναγγελθείσες επισκέψεις αξιολόγησης. Η Επιτροπή βασίζεται στις εκθέσεις που υποβάλλουν τα ίδια τα κράτη Σένγκεν σχετικά με την εφαρμογή του σχεδίου δράσης που έχει συμφωνηθεί. Συνεπώς, υπάρχει κίνδυνος να μην αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις έως τον επόμενο κύκλο αξιολογήσεων, μετά από μία πενταετία. Στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσαν να χρειαστεί ακόμη μία διετία μέχρις ότου οι αρχές της συγκεκριμένης χώρας εφαρμόσουν διορθωτικά μέτρα.

41 Η Επιτροπή μπορεί να προτείνει επισκέψεις παρακολούθησης, εάν ένα κράτος Σένγκεν δεν εφαρμόσει το σχέδιο δράσης του, αλλά δεν υπάρχουν άλλοι μηχανισμοί για την επιβολή της υλοποίησης. Θεωρητικά, εάν σε ένα κράτος Σένγκεν εντοπιστούν συνεχιζόμενες σοβαρές ελλείψεις στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, το Συμβούλιο μπορεί, βάσει πρότασης της Επιτροπής, να συστήσει στη χώρα αυτή να επαναφέρει τους ελέγχους στα σύνορά της με άλλα κράτη Σένγκεν.

42 Βάσει του κανονισμού του 2013 σχετικά με τον μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν¹¹, η Επιτροπή οφείλει να υποβάλλει ετησίως έκθεση στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις αξιολογήσεις που πραγματοποιήθηκαν, τις συστάσεις που διατυπώθηκαν και την κατάσταση που επικρατεί όσον αφορά τα διορθωτικά μέτρα. Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη εκπονήσει τέτοια έκθεση.

43 Με εξαίρεση τη Φινλανδία, της οποίας η έκθεση αξιολόγησης δεν είχε ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου, όλα τα κράτη Σένγκεν στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη είχαν υποβληθεί σε αξιολόγηση. Παρακολουθήσαμε την πρόοδό τους όσον αφορά την υλοποίηση των σχεδίων δράσης τους και διαπιστώσαμε ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υλοποίηση αυτή. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρασχέθηκαν, η Πολωνία είχε υλοποιήσει το 79 % των συστάσεων της δύο χρόνια μετά την επίσκεψη αξιολόγησης, η Γαλλία το 87 % τέσσερα χρόνια μετά την επίσκεψη αξιολόγησης και το Λουξεμβούργο, που υποβλήθηκε σε αξιολόγηση το 2018, το 92 % των συστάσεων. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ιταλίας, δύο χρόνια μετά την επίσκεψη αξιολόγησης, η χώρα προσπαθούσε ακόμη να υλοποιήσει το 15 % των συστάσεων.

¹¹ Άρθρο 20 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ χρησιμοποιούν σε περιορισμένο μόνο βαθμό τη διαθέσιμη χρηματοδότηση της ΕΕ για τη βελτίωση των πληροφοριακών συστημάτων που σχετίζονται με τον έλεγχο των συνόρων

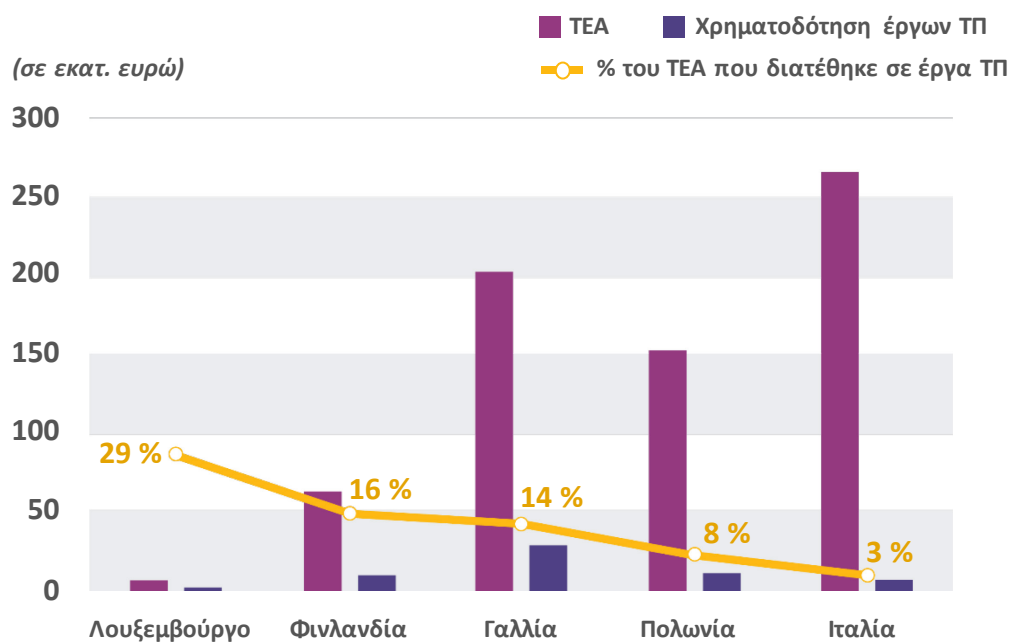
44 Το κύριο μέσο της ΕΕ για τη στήριξη του ελέγχου των συνόρων είναι το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ΤΕΑ) με αρχικό προϋπολογισμό 3,8 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2014-2020. Το Ταμείο περιλαμβάνει τα ακόλουθα δύο σκέλη:

- ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις (2,76 δισεκατομμύρια ευρώ), που παρέχει στήριξη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και την κοινή πολιτική θεωρήσεων. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, πλην της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, μετέχουν στην εφαρμογή του μέσου ΤΕΑ-Σύνορα και Θεωρήσεις, καθώς και οι τέσσερις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία).
- ΤΕΑ-Αστυνομική συνεργασία (1,04 δισεκατομμύρια ευρώ), που παρέχει χρηματοδοτική στήριξη για την αστυνομική συνεργασία, την πρόληψη και την καταστολή της εγκληματικότητας, συμπεριλαμβανομένης της παράνομης διακίνησης μεταναστών. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, πλην της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, μετέχουν στην υλοποίηση του ΤΕΑ-Αστυνομική συνεργασία.

45 Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν ανέφεραν καμία σημαντική δαπάνη μέχρι το 2017. Καθώς η εκτέλεση των δαπανών ξεκίνησε με καθυστέρηση, τα κράτη μέλη άργησαν να απορροφήσουν τους διαθέσιμους πόρους. Σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτό οφείλεται πρωτίστως στις χρονοβόρες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Τα κράτη μέλη που αποτέλεσαν αντικείμενο του ελέγχου μας επισήμαναν επίσης τον πρόσθετο διοικητικό φόρτο. Για παράδειγμα, τα κράτη μέλη διατύπωσαν την παρατήρηση ότι ακόμη και μια μικρή αύξηση του ποσού που διατίθεται στο πλαίσιο ενός εθνικού προγράμματος συνεπάγεται την πλήρη αναθεώρησή του.

46 Οι χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας διέθεσαν μεταξύ του 3 % και του 29 % των κονδυλίων του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (61,2 εκατομμύρια ευρώ) στα πέντε συστήματα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο (βλέπε [γράφημα 5](#)). Εξ αυτών, το 43 % (26,5 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε για έργα συντήρησης και το 57 % (34,7 εκατομμύρια ευρώ) για έργα επέκτασης. Ως επί το πλείστον, οι πόροι αυτοί χρησιμοποιήθηκαν για τη συντήρηση του SIS II και του VIS, καθώς και για τις επεκτάσεις του Eurosur και των PNR.

Γράφημα 5 – Ποσοστό των κονδυλίων του ΤΕΑ που διατέθηκε σε έργα ΤΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Οι συνοριοφύλακες δεν λαμβάνουν πάντοτε πλήρη δεδομένα από τα συστήματα, γεγονός που υπονομεύει την αποδοτικότητα των ελέγχων

47 Αξιολογήσαμε τον βαθμό στον οποίο τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν εγκαίρως συναφείς και πλήρεις πληροφορίες μέσω των πληροφοριακών συστημάτων που κάλυψε ο έλεγχός μας. Εξετάσαμε τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, προκειμένου να αξιολογήσουμε σε ποιον βαθμό οι χώρες Σένγκεν χρησιμοποιούν τα συστήματα για τους συνοριακούς ελέγχους που διενεργούν, καθώς και για την ανταλλαγή πληροφοριών. Επιπλέον, εξετάσαμε κατά πόσον οι εν λόγω χώρες καταχώριζαν πλήρη στοιχεία χωρίς καθυστέρηση.

Μολονότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο τα συστήματα για την ανταλλαγή πληροφοριών, οι έλεγχοι θα μπορούσαν να είναι συστηματικότεροι

48 Από τη στιγμή που ένα πρόσωπο παρουσιάζεται σε συνοριακό σημείο ελέγχου του χώρου Σένγκεν, οι συνοριοφύλακες χρειάζονται ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών που θα τους βοηθήσουν να επιβεβαιώσουν την ταυτότητά του και να επαληθεύσουν ότι έχει λάβει άδεια εισόδου στον χώρο Σένγκεν.

SIS II

49 Οποιοδήποτε κράτος Σένγκεν διαθέτει πληροφορίες σχετικά με πρόσωπο που πρέπει να κρατηθεί προς έλεγχο στα σύνορα (όπως προβλέπει η σχετική νομοθεσία), οφείλει να εκδώσει σήμα μέσω του SIS II. Αυτό θα επιτρέψει στους συνοριοφύλακες οποιασδήποτε συμμετέχουσας χώρας να ενεργήσουν αναλόγως όταν εντοπίσουν το συγκεκριμένο πρόσωπο κατά τη διάρκεια συνοριακού ελέγχου (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Επίτευξη του στόχου

Όταν ένα πρόσωπο παρουσιάζει ταξιδιωτικό έγγραφο, ο συνοριοφύλακας χρησιμοποιεί σαρωτή που διαβάζει τον κωδικό του ταξιδιωτικού εγγράφου. Τα πλέον σύγχρονα έγγραφα περιλαμβάνουν ένα ηλεκτρονικό μικροτσίπ, ενώ τα παλαιότερα διαθέτουν ειδικό κωδικό στο κάτω μέρος της σελίδας (γνωστή ως αναγνώσιμη από μηχανή ζώνη ή MRZ). Ορισμένα έγγραφα, ωστόσο, δεν διαθέτουν τίποτε από τα δύο (για παράδειγμα, τα περισσότερα ιταλικά δελτία ταυτότητας). Εάν ο αριθμός του εγγράφου δεν μπορεί να διαβαστεί από τον σαρωτή, ο συνοριοφύλακας μπορεί να το καταχωρίσει στο σύστημα με το χέρι.

Βάσει των δεδομένων που μεταφέρονται στον υπολογιστή, υποβάλλεται αίτημα αναζήτησης του προσώπου στην εθνική ή στην ευρωπαϊκή βάση δεδομένων SIS II. Εάν υπάρξει αντιστοιχία μεταξύ της καταχώρισης στη βάση δεδομένων και των στοιχείων που καταγράφηκαν από τον συνοριοφύλακα, τότε υπάρχει «σύμπτωση».

Εάν η αρχική καταχώριση στη βάση δεδομένων δημιουργήθηκε σε χώρα διαφορετική από εκείνη στην οποία αποστέλλεται το αίτημα αναζήτησης, το θετικό αποτέλεσμα αναζήτησης ονομάζεται «αλλοδαπή σύμπτωση».

Συμπτώσεις μπορεί να προκύψουν εάν οι αρμόδιες αρχές έχουν καταχωρίσει ένα πρόσωπο ως καταζητούμενο ή το ταξιδιωτικό έγγραφο έχει επισημανθεί στο σύστημα.

Ωστόσο, μερικές φορές οι αρχές που εκδίδουν σήμα δεν διαθέτουν όλες τις πληροφορίες που χρειάζονται για την αδιαμφισβήτητη ταυτοποίηση ενός προσώπου. Ως εκ τούτου, μπορεί να προκύψει αντιστοιχία για κάποιον που στην πραγματικότητα δεν είναι ο καταζητούμενος, αλλά άλλο πρόσωπο με το ίδιο όνομα. Αυτό το είδος αντιστοιχίας ονομάζεται «ψευδώς θετική». Στις περιπτώσεις αυτές, οι συνοριοφύλακες πρέπει να προβούν σε περαιτέρω ενέργειες για την εξακρίβωση της ταυτότητας του συγκεκριμένου προσώπου.

Τα βιομετρικά στοιχεία (δηλαδή τα δακτυλικά αποτυπώματα) θεωρούνται γενικώς ως τρόπος αδιαμφισβήτητης ταυτοποίησης ενός προσώπου, και αυτός

είναι ο λόγος για τον οποίο ένας αυξανόμενος αριθμός σημάτων στο SIS II περιέχει πληροφορίες που σχετίζονται με τα δακτυλικά αποτυπώματα.

50 Διαπιστώσαμε ότι, μεταξύ 2013 και 2017, ο αριθμός των συμπτώσεων που αφορούσαν καταζητούμενα πρόσωπα και αναζητούμενα αντικείμενα βάσει σημάτων από άλλες χώρες σχεδόν τριπλασιάστηκε (βλέπε [γράφημα 6](#)).

Γράφημα 6 – Αριθμός συμπτώσεων στο SIS II βάσει σημάτων από άλλες χώρες

(σε χιλιάδες)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του eu-LISA.

51 Ο αυξημένος αριθμός συμπτώσεων συνάδει με τη σταθερή αύξηση του αριθμού των σημάτων στο SIS II, από περίπου 50 εκατομμύρια το 2013 σε άνω των 76 εκατομμυρίων το 2017. Τα περισσότερα σήματα (76 %) αφορούν απολεσθέντα ή κλαπέντα έγγραφα.

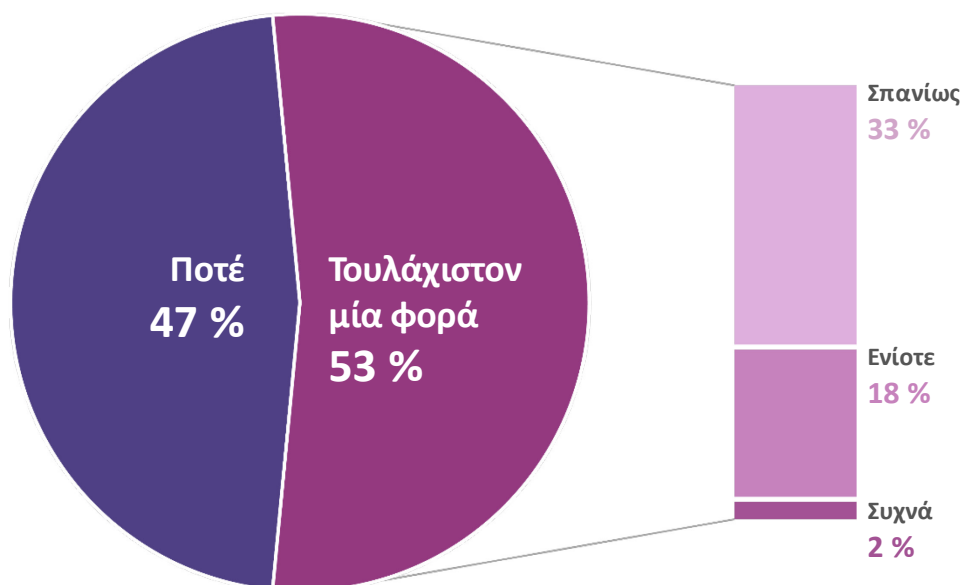
52 Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat¹², ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους απαγορεύθηκε η είσοδος στα εξωτερικά σύνορα κυμάνθηκε από 440 000 το 2017 σε σχεδόν 500 000 το 2009. Τα συστήματα πληροφοριών παρέχουν την αναγκαία υποστήριξη για τον εντοπισμό των συχνότερα αναφερόμενων λόγων άρνησης της εισόδου. Ωστόσο, τα κράτη Σένγκεν δεν διευκρινίζουν ούτε καταγράφουν

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

πάντα τον λόγο για τον οποίο δεν επιτρέπουν σε ένα πρόσωπο να διέλθει τα εξωτερικά σύνορα.

53 Όπως περιγράφηκε ανωτέρω, ο αριθμός των αιτημάτων αναζήτησης που υποβάλλονται στα συστήματα πληροφοριών αυξάνεται συνεχώς. Κατά τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του ελέγχου, οι εθνικές αρχές δήλωσαν ότι ελέγχουν κάθε πρόσωπο που προσπαθεί να διέλθει τα εξωτερικά σύνορα. Ωστόσο, από την έρευνά μας διαπιστώθηκε ότι πάνω από το ήμισυ των συνοριοφυλάκων έχουν βρεθεί αντιμέτωποι με κατάσταση κατά την οποία έπρεπε να αποφασίσουν αν θα επιτρέψουν σε κάποιον να διέλθει τα σύνορα, χωρίς να συμβουλευθούν τα συστήματα.

Γράφημα 7 – Έρευνα: Χρειάστηκε ποτέ να αποφασίσετε αν θα επιτρέψετε την είσοδο σε κάποιον χωρίς να μπορείτε να συμβουλευθείτε τα δεδομένα του συστήματος;



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

54 Η χρήση των πληροφοριακών συστημάτων εξαρτάται επίσης από το εξωτερικό περιβάλλον στο οποίο διενεργούνται οι έλεγχοι. Ορισμένα είδη διέλευσης συνόρων παρουσιάζουν περισσότερες δυσκολίες σε σύγκριση με άλλα. Για παράδειγμα, οι έλεγχοι επί πλοίων δυσχεραίνονται συχνά από προβλήματα συνδεσιμότητας. Κατά τις επισκέψεις μας σε δύο χώρες, διαπιστώσαμε την ύπαρξη τέτοιων προβλημάτων που εμποδίζουν τη διενέργεια ολοκληρωμένων συνοριακών ελέγχων. Η διενέργεια ελέγχων επί κινούμενων αμαξοστοιχιών θέτει παρόμοιες τεχνικές προκλήσεις.

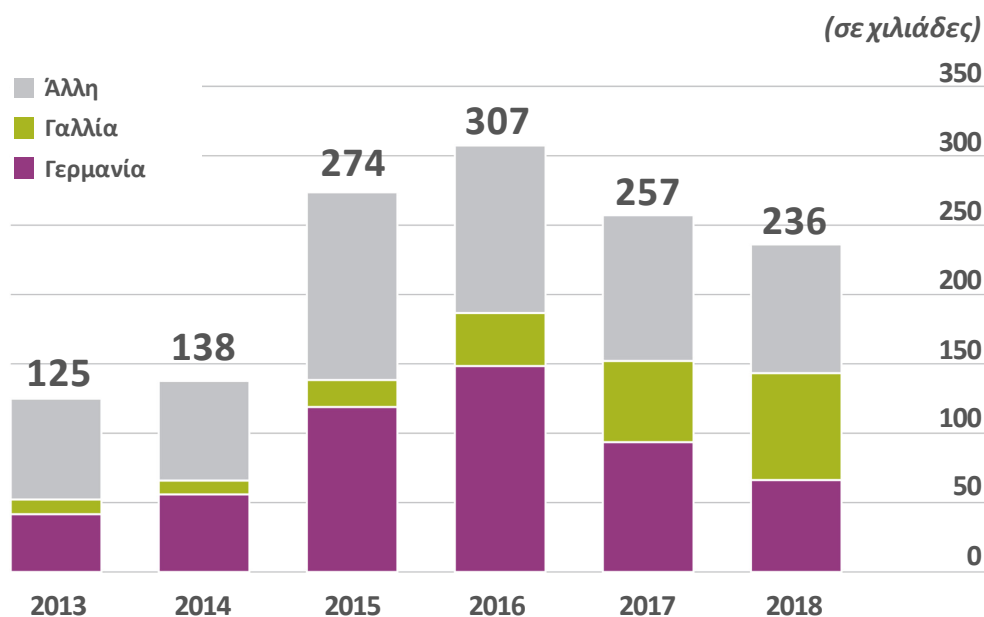
Eurodac

55 Ένα άλλο παράδειγμα αυξημένης ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των κρατών Σένγκεν είναι αυτή που γίνεται μέσω του συστήματος Eurodac, το οποίο τους επιτρέπει να καταχωρίζουν τους αιτούντες άσυλο και όσους επιχειρούν να διέλθουν τα σύνορα παράτυπα με τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων. Από το 2003, υπήρξε συμφωνία¹³ μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ ότι οι αιτήσεις ασύλου θα πρέπει να υποβάλλονται σε επεξεργασία στη χώρα στην οποία ο αιτών δηλώνει για πρώτη φορά την πρόθεσή του να ζητήσει άσυλο. Κάθε φορά που μια εθνική αρχή συγκρίνει τα δακτυλικά αποτυπώματα ενός προσώπου με εκείνα που είναι καταχωρισμένα στο Eurodac, υπάρχει σύμπτωση εάν το συγκεκριμένο πρόσωπο έχει προηγουμένως υποβάλει αίτηση ασύλου σε άλλη χώρα της ΕΕ, και πρέπει να επιστραφεί εκεί.

56 Ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν από άτομα που είχαν ήδη υποβάλει αίτηση ασύλου σε άλλο κράτος μέλος αυξήθηκε σημαντικά μέχρι το 2016, έτος κορύφωσης της μεταναστευτικής κρίσης. Οι περισσότεροι αιτούντες προσπάθησαν να ζητήσουν άσυλο στη Γαλλία ή στη Γερμανία, αφού αρχικά έφθασαν σε άλλη χώρα της ΕΕ, όπως φαίνεται στο [γράφημα 8](#).

¹³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας («κανονισμός Δουβλίνο II»).

Γράφημα 8 – Αιτούντες άσυλο που είχαν υποβάλει προηγουμένως αίτηση σε άλλο κράτος μέλος



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του eu-LISA.

Καταστάσεις ονομάτων επιβατών

57 Οι PNR αποτελούν ένα νέο σύστημα. Μολονότι τα κράτη μέλη έχουν κοινή νομική βάση για την εφαρμογή του, η ικανότητά τους να χρησιμοποιούν το σύστημα για την ανταλλαγή πληροφοριών παραμένει περιορισμένη, όπως διευκρινίζεται στο σημείο 28.

Eurosur

58 Η χρήση του Eurosur παρουσιάζει μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Μεταξύ 2013 και 2017, στο Eurosur καταγράφηκαν περισσότερα από 140 000 περιστατικά. Ωστόσο, πολλές συμμετέχουσες χώρες δεν κατέγραψαν σημαντικό αριθμό περιστατικών¹⁴. Η Αυστρία, το Βέλγιο, η Κύπρος, η Τσεχική Δημοκρατία, η Γερμανία, η Δανία, η Γαλλία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία, η Σουηδία και η Σλοβενία κατέγραψαν καθεμία λιγότερα από 5 000 περιστατικά, ενώ η Ουγγαρία, που ήταν η πλέον δραστήρια χώρα, κατέγραψε περισσότερα από 25 000. Αυτό που ποικίλλει επίσης είναι το είδος των πληροφοριών που κοινοποιούν τα κράτη μέλη. Αυτά μπορούν να επιλέγουν να

¹⁴ Αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την κατάρτιση του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR), SWD(2018) 410, 19.12.2018.

εισάγουν μόνο υποχρεωτικές πληροφορίες (π.χ. δεδομένα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση και το διασυνοριακό έγκλημα και πληροφορίες από την επιτήρηση των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων) ή να παρέχουν πρόσθετες πληροφορίες, όπως πληροφορίες σχετικά με νομικά ή διοικητικά μέτρα κατόπιν σύλληψης και πληροφορίες για τα εναέρια σύνορα και τους ελέγχους στα συνοριακά σημεία ελέγχου. Για παράδειγμα, η Φινλανδία έχει επιλέξει να ανταλλάσσει όλες τις πληροφορίες από την εθνική εικόνα της κατάστασης, ήτοι τόσο τις υποχρεωτικές όσο και τις προαιρετικές, ενώ η Πολωνία και η Γαλλία εισάγουν μόνο τις υποχρεωτικές.

VIS

59 Τα κράτη Σένγκεν έχουν κοινή πολιτική θεωρήσεων. Μπορούν να εκδίδουν κοινές θεωρήσεις βραχείας διαμονής που επιτρέπουν στον κάτοχό τους να διαμένει για διάστημα έως και 90 ημέρες σε οποιαδήποτε από τις 26 χώρες Σένγκεν. Το 2018 τα κράτη Σένγκεν εξέδωσαν περισσότερες από 14 εκατομμύρια θεωρήσεις Σένγκεν βραχείας διαμονής¹⁵.

60 Το σύστημα επιτρέπει την επαλήθευση της ταυτότητας ενός κατόχου θεώρησης Σένγκεν οπουδήποτε εντός του χώρου Σένγκεν. Ο κάτοχος θεώρησης Σένγκεν μπορεί να διέρχεται επανειλημμένως τα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν και να κυκλοφορεί ελεύθερα μεταξύ των διαφορετικών κρατών Σένγκεν. Οι στατιστικές του VIS δείχνουν πόσες φορές ζητήθηκαν θεωρήσεις στα σύνορα. Κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2017, πραγματοποιήθηκαν στα σύνορα 35 εκατομμύρια έλεγχοι θεώρησης, σε σύγκριση με την έκδοση 12 εκατομμυρίων θεώρησης κατά την ίδια περίοδο. Ο αριθμός των διενεργηθέντων ελέγχων ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των κρατών Σένγκεν.

61 Διαπιστώσαμε ότι, μεταξύ Οκτωβρίου 2015 και Σεπτεμβρίου 2017, οι πέντε χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα) που εξέδωσαν τον μεγαλύτερο αριθμό θεώρησης πραγματοποίησαν λιγότερους ελέγχους θεώρησης στα σύνορά τους από τον αριθμό των θεώρησης που είχαν εκδώσει. Για το σύνολο των σχεδόν 18 εκατομμυρίων θεώρησης που εξέδωσαν από κοινού, οι εν λόγω χώρες πραγματοποίησαν λιγότερους από 14 εκατομμύρια ελέγχους.

62 Θεωρητικά, αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι σημαντικός αριθμός ταξιδιωτών με θεωρήσεις που έχουν εκδοθεί από τις χώρες αυτές εισήλθαν στον

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

χώρο Σένγκεν μέσω άλλης χώρας, ή καθυστέρησαν ή ακύρωσαν τα ταξίδια τους. Ωστόσο, δεδομένου ότι το πιθανότερο είναι οι περισσότεροι ταξιδιώτες να υποβάλουν αίτηση για θεώρηση στη χώρα στην οποία προτίθενται να εισέλθουν και ότι υπάρχει ορισμένο κόστος για την έκδοση θεώρησης Σένγκεν¹⁶, αυτό θα μπορούσε να υποδηλώνει ότι οι θεωρήσεις δεν ελέγχονται συστηματικά σε όλα τα συνοριακά σημεία ελέγχου.

Οι πληροφορίες σε ορισμένα από τα συστήματα δεν ήταν πλήρεις

63 Η ποιότητα των δεδομένων στα πληροφοριακά συστήματα είναι ύψιστης σημασίας. Η εισαγωγή δεδομένων στο σύστημα αποτελεί ευθύνη των δικαστικών αρχών και των αρχών επιβολής του νόμου, καθώς και των εθνικών συνοριακών αρχών των κρατών μελών. Οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν τα δεδομένα αυτά ως βάση για τη λήψη αποφάσεων που επηρεάζουν την ασφάλεια των ευρωπαίων πολιτών.

64 Σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία, την ευθύνη της ποιότητας των δεδομένων φέρουν τα κράτη μέλη. Για τον λόγο αυτό, εντοπίσαμε ελάχιστες αναφορές σε διαδικασίες ελέγχου της ποιότητας των δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ. Μόνον ο κανονισμός Eurodac έθεσε τα θεμέλια για ένα πλαίσιο ελέγχου της ποιότητας των δακτυλικών αποτυπωμάτων, καθιστώντας τον eu-LISA υπεύθυνο για τον καθορισμό προτύπων ποιότητας.

65 Ο κανονισμός SIS II δεν συμπεριλάμβανε την Επιτροπή ή τον eu-LISA στη διαδικασία διασφάλισης της ποιότητας των δεδομένων. Αντ' αυτού, καθιστούσε υπεύθυνα τα κράτη μέλη για την ακρίβεια, τον επίκαιρο χαρακτήρα και τη συνάφεια των δεδομένων στο σύστημα¹⁷. Τα εθνικά γραφεία συντονίζουν τη λειτουργία του SIS II και είναι υπεύθυνα για τον συντονισμό του ελέγχου ποιότητας των πληροφοριών που εισάγονται στα συστήματα¹⁸.

66 Η ποιότητα των δεδομένων απέκτησε μεγαλύτερη σπουδαιότητα το 2018 με τον νέο κανονισμό για τον eu-LISA¹⁹, ο οποίος αναθέτει στην Επιτροπή και στον eu-LISA

¹⁶ Το κόστος μιας θεώρησης Σένγκεν ανέρχεται σε 60 ευρώ.

¹⁷ Άρθρο 34 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006.

¹⁸ Ό.π. άρθρο 7.

¹⁹ Άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2018/1726 σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA).

την αρμοδιότητα της διαδικασίας διασφάλισης της ποιότητας των δεδομένων. Ο κανονισμός εισήγαγε την απαίτηση να διενεργεί ο eu-LISA αυτοματοποιημένους ελέγχους ποιότητας των δεδομένων και να υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τους δείκτες ποιότητας των δεδομένων για το SIS II, το VIS και το Eurodac.

67 Από τον Απρίλιο του 2017, ο eu-LISA διενεργεί μηνιαίους αυτοματοποιημένους ελέγχους ποιότητας των δεδομένων για ορισμένες καταχωρίσεις του SIS II (π.χ. για προβλήματα με τον μεταγραμματισμό ονομάτων από γλώσσες με μη λατινικό αλφάβητο ή στην περίπτωση αυτοματοποιημένων ελέγχων που παραλείφθηκαν λόγω της εισαγωγής γενικών όρων, όπως «ΑΓΝΩΣΤΟΣ»). Με τους ελέγχους αυτούς καταρτίζεται μια βασική έκθεση στην οποία καταγράφονται τα επιμέρους σήματα που ενδεχομένως παρουσιάζουν προβλήματα ποιότητας και η οποία διαβιβάζεται απευθείας στην οικεία χώρα. Ωστόσο, σύμφωνα με τις νομικές απαιτήσεις για την προστασία των δεδομένων, ο ίδιος ο eu-LISA δεν μπορεί να δει αυτά τα επιμέρους σήματα –ο οργανισμός μπορεί να δει μόνον τον συνολικό αριθμό των προβλημάτων ποιότητας για κάθε είδος σήματος, καθώς και ανά χώρα.

68 Από τις μηνιαίες εκθέσεις προκύπτουν περίπου 3 εκατομμύρια προειδοποιήσεις για πιθανά προβλήματα με την ποιότητα των δεδομένων (από ένα μέσο σύνολο 82 εκατομμυρίων καταχωρίσεων), κάτι που σημαίνει ότι τα δεδομένα ενδέχεται να μην ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις περί ποιότητας των δεδομένων του SIS II. Διαπιστώσαμε ότι ούτε ο eu-LISA ούτε η Επιτροπή έχουν εξουσίες επιβολής, ώστε να διασφαλίζουν ότι τα κράτη μέλη διορθώνουν εγκαίρως τα προβλήματα που σχετίζονται με την ποιότητα των δεδομένων. Πράγματι, οι μηνιαίες εκθέσεις δείχνουν ασήμαντη μείωση του αριθμού των προειδοποιήσεων περί ποιότητας στο SIS II. Επιπλέον, δεδομένου ότι ο eu-LISA δεν μπορεί να δει τα επιμέρους σήματα, δεν έχει τρόπο να γνωρίζει κατά πόσον τα σήματα συγκεκριμένου μήνα είναι νέα ή ανεπίλυτα από προηγούμενες εκθέσεις. Εκτός από αυτή την επισκόπηση, η οποία είναι περιορισμένης χρήσης ως εργαλείο διαχείρισης της ποιότητας, δεν διαπιστώσαμε να υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διενέργεια άλλων αυτοματοποιημένων ελέγχων ποιότητας των δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ.

69 Σύμφωνα με την αξιολόγηση του SIS II από την Επιτροπή²⁰, τα κράτη Σένγκεν ανέφεραν ότι τα προβλήματα σχετικά με την ποιότητα των δεδομένων αποτελούν

²⁰ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την αξιολόγηση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 5, το άρθρο 43, παράγραφος 3, και το άρθρο 50, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και με το άρθρο 59, παράγραφος 3, και το άρθρο 66, παράγραφος 5, της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ της 21.12.2016, σ. 11.

συχνό και επαναλαμβανόμενο φαινόμενο. Συνολικά, δύο είναι τα κύρια προβλήματα ως προς την ποιότητα των δεδομένων που ανέφεραν οι χώρες στις οποίες πραγματοποιήσαμε επίσκεψη: το ένα αφορά την πληρότητα των δεδομένων και το άλλο τις καθυστερήσεις στην εισαγωγή των δεδομένων στα συστήματα.

70 Τα δεδομένα του συστήματος θα πρέπει να παρέχουν στους συνοριοφύλακες τη δυνατότητα να ταυτοποιούν πέραν κάθε αμφιβολίας το ελεγχόμενο πρόσωπο και να αποφασίζουν αν θα του επιτρέψουν τη διέλευση. Διαπιστώσαμε ότι, μερικές φορές, οι συνοριοφύλακες δεν λαμβάνουν από το σύστημα τις πληροφορίες που χρειάζονται για τη λήψη της απόφασης αυτής

71 Για παράδειγμα, εντοπίσαμε σήματα στα οποία το όνομα ενός προσώπου είχε καταχωριστεί στη θέση του επωνύμου του ή σήματα χωρίς ή με ελλιπή ημερομηνία γέννησης, γεγονός που δυσχεραίνει την ταυτοποίηση του προσώπου²¹. Εξαιτίας των προβλημάτων αυτών, όταν οι συνοριοφύλακες ελέγχουν ένα όνομα στο SIS II, μπορούν να λάβουν εκατοντάδες αποτελέσματα (ως επί το πλείστον ψευδώς θετικά), τα οποία είναι υποχρεωμένοι να ελέγξουν με το χέρι. Αυτό όχι μόνο μειώνει την αποδοτικότητα των συνοριακών ελέγχων, αλλά αυξάνει επίσης τον κίνδυνο να μην γίνουν αντιληπτές πραγματικές συμπτώσεις.

72 Οι ελλειπείς εγγραφές στο SIS II επηρεάζουν επίσης την αποδοτικότητα των άλλων συστημάτων που συνδέονται με αυτό. Για παράδειγμα, όταν οι αρχές των κρατών Σένγκεν ελέγχουν τις πληροφορίες σχετικά με τους επιβάτες στις PNR, ο έλεγχος συνίσταται κατά κανόνα στην αντιπαραβολή τους με τα σήματα στο SIS II. Τα ελλιπή σήματα δημιουργούν μεγάλο αριθμό ψευδώς θετικών αποτελεσμάτων που υποδηλώνουν λανθασμένα ότι ένας επιβάτης είναι ύποπτος. Δεδομένου ότι κάθε σήμα πρέπει να ελέγχεται με το χέρι, δημιουργείται σημαντικός φόρτος εργασίας για τις μονάδες που ασχολούνται με τον έλεγχο των στοιχείων επιβατών και επεξεργάζονται τις PNR. Επιπλέον, τα δεδομένα PNR μπορούν επίσης να είναι ελλιπή. Τα στοιχεία που παρέχονται από τα συστήματα κράτησης θέσεων περιορίζονται ορισμένες φορές στο ονοματεπώνυμο των επιβατών και στον αριθμό της πτήσης.

²¹ Πολλά κράτη μέλη ανέφεραν κατά την αξιολόγηση του SIS II από την Επιτροπή τα προβλήματα ποιότητας των δεδομένων ως συχνό και επαναλαμβανόμενο πρόβλημα. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την αξιολόγηση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 5, το άρθρο 43, παράγραφος 3, και το άρθρο 50, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και με το άρθρο 59, παράγραφος 3, και το άρθρο 66, παράγραφος 5, της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ της 21.12.2016.

73 Το VIS μπορεί να καταγράψει μόνο βραχείας διαμονής θεωρήσεις Σένγκεν, παρά το γεγονός ότι τα κράτη Σένγκεν εξακολουθούν να χρησιμοποιούν περισσότερα από 200 διαφορετικά είδη εθνικών θεωρήσεων και αδειών διαμονής, προκειμένου να επιτρέπουν σε υπηκόους τρίτων χωρών να εισέρχονται και να ταξιδεύουν στον χώρο Σένγκεν. Οι άδειες αυτές καταχωρίζονται μόνο σε εθνικές βάσεις δεδομένων, στις οποίες δεν έχουν πρόσβαση άλλες χώρες. Το 2017, στον χώρο Σένγκεν, εκδόθηκαν 2,6 εκατομμύρια τέτοιες άδειες²². Επί του παρόντος δεν υπάρχει νομική βάση για την καταγραφή των αδειών αυτών στο κεντρικό σύστημα VIS.

74 Η Επιτροπή έχει εντοπίσει αυτό το κενό στις πληροφορίες και επί του παρόντος επεξεργάζεται έναν κανονισμό για την αντιμετώπιση του προβλήματος²³. Ωστόσο, δεδομένου ότι τα εν λόγω ταξιδιωτικά έγγραφα μπορούν να ισχύουν έως και για μία δεκαετία, θα παραμείνουν για χρόνια εκτός συστήματος, μέχρι να καλυφθεί το κενό στις πληροφορίες.

75 Όσον αφορά το Eurosur, μία αδυναμία είναι ότι τα κράτη μέλη υποβάλλουν τις εκθέσεις τους σε διάφορες μορφές. Αυτό σημαίνει ότι οι πληροφορίες δεν μπορούν να ομαδοποιηθούν εύκολα και, για τεχνικούς λόγους, ενδεχομένως να μην είναι καν προσβάσιμες από άλλα κράτη μέλη.

76 Τα δεδομένα εισάγονται στο Eurosur συνήθως με το χέρι. Όταν υπάρχει αύξηση συμβάντων στα σύνορα, μπορεί να είναι δύσκολο για κάποιον χειριστή του συστήματος να τα καταχωρίσει γρήγορα, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την ποιότητα των δεδομένων²⁴. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη αναφέρουν περιστατικά κατά περίπτωση, ενώ άλλα παρέχουν μόνο συγκεντρωτικά δεδομένα. Ορισμένα κράτη μέλη εκπονούν έκθεση περιστατικών ανά άτομο, ενώ άλλα εκπονούν έκθεση περιστατικών που καλύπτει μεγάλο αριθμό ατόμων. Αυτό ακυρώνει τη συνάφεια των στατιστικών στοιχείων για τον αριθμό των περιστατικών που

²² Στατιστικά στοιχεία της Eurostat (πρώτες άδειες το 2017):

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

²³ Έγγραφο COM(2018) 302, Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009, του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2226, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399, του κανονισμού ΧΧ/2018 [κανονισμός για τη διαλειτουργικότητα] και της απόφασης 2004/512/ΕΚ, και για την κατάργηση της απόφασης 2008/633/ΔΕΥ του Συμβουλίου.

²⁴ Πηγή: Αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την κατάρτιση του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (Eurosur), 12.9.2018, σ. 44.

αναφέρονται από τα κράτη μέλη, διότι δεν καταδεικνύεται η πραγματική κλίμακα του προβλήματος. Είναι επίσης δύσκολο για τον Frontex να παρακολουθεί τις εξελίξεις και να προτεραιοποιεί την κατανομή των πρόσθετων πόρων, ανάλογα με τις ανάγκες.

Τα συμβάντα δεν καταγράφονται πάντοτε άμεσα στα συστήματα

77 Οι συνοριοφύλακες πρέπει να έχουν πρόσβαση σε επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με τα πρόσωπα που διέρχονται τα σύνορα, προκειμένου να μπορούν να επιτελούν αποτελεσματικά το έργο τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν εισάγουν τις πληροφορίες αμέσως μόλις υποπέσουν στην αντίληψή τους.

78 Τα δεδομένα PNR δημιουργούνται κατά την κράτηση και οι αεροπορικές εταιρείες καταβάλλουν πρόστιμα σε περίπτωση που καθυστερήσουν να παράσχουν τις καταστάσεις επιβατών. Όσον αφορά το VIS, τα δεδομένα δημιουργούνται αυτόματα κατά την έκδοση της θεώρησης. Στην περίπτωση του Eurodac, προβλέπεται νόμιμη προθεσμία για την εισαγωγή των πληροφοριών σχετικά με τους αιτούντες άσυλο. Ωστόσο, όσον αφορά το SIS II και το Eugosur, δεν έχουν οριστεί τέτοιου είδους συγκεκριμένες προθεσμίες για την καταχώριση των πληροφοριών²⁵.

79 Σκοπός του Eugosur είναι η παροχή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο σχετικά με την κατάσταση στα σύνορα, αλλά η έγκαιρη διαβίβαση των πληροφοριών εξαρτάται από το πόσο γρήγορα τα κράτη μέλη εισάγουν τις πληροφορίες στο σύστημα. Ορισμένες από τις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας, καταχωρίζουν όντως πληροφορίες στο Eugosur σε πραγματικό χρόνο, ενώ άλλες μόνο μία φορά την εβδομάδα. Αυτό σημαίνει ότι ένα περιστατικό στα σύνορα (ήτοι άφιξη μιας μεγάλης ομάδας μεταναστών) ενδέχεται να καθυστερήσει να εμφανιστεί στο ευρωπαϊκό σύστημα έως και μία εβδομάδα.

80 Ο κανονισμός του Δουβλίνου²⁶ ορίζει ότι η πρώτη χώρα μέσω της οποίας ο αιτών άσυλο εισήλθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι υπεύθυνη για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Από τη στιγμή που ένα πρόσωπο ζητεί άσυλο ή συλλαμβάνεται κατά τη

²⁵ Τα δεδομένα PNR δημιουργούνται κατά τη διάρκεια της κράτησης και επιβάλλονται πρόστιμα στις αεροπορικές εταιρείες σε περίπτωση που καθυστερήσουν να παράσχουν τις καταστάσεις επιβατών. Όσον αφορά το VIS, τα δεδομένα δημιουργούνται αυτόματα κατά την έκδοση της θεώρησης.

²⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013.

διάρκεια παράτυπης διέλευσης των συνόρων, τα κράτη μέλη διαθέτουν μέγιστη προθεσμία 72 ωρών²⁷ για τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και για τη διαβίβασή τους στο Eurodac. Εάν ο αιτών άσυλο μετακινηθεί σε άλλο κράτος μέλος, κάθε καθυστέρηση στη διαβίβαση των δακτυλικών αποτυπωμάτων μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα για τη διεκπεραίωση της αίτησης ασύλου να οριστεί υπεύθυνο λάθος κράτος μέλος (βλέπε σημεία 55-56).

Φωτογραφία 1 – Λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων για καταχώριση στο Eurodac

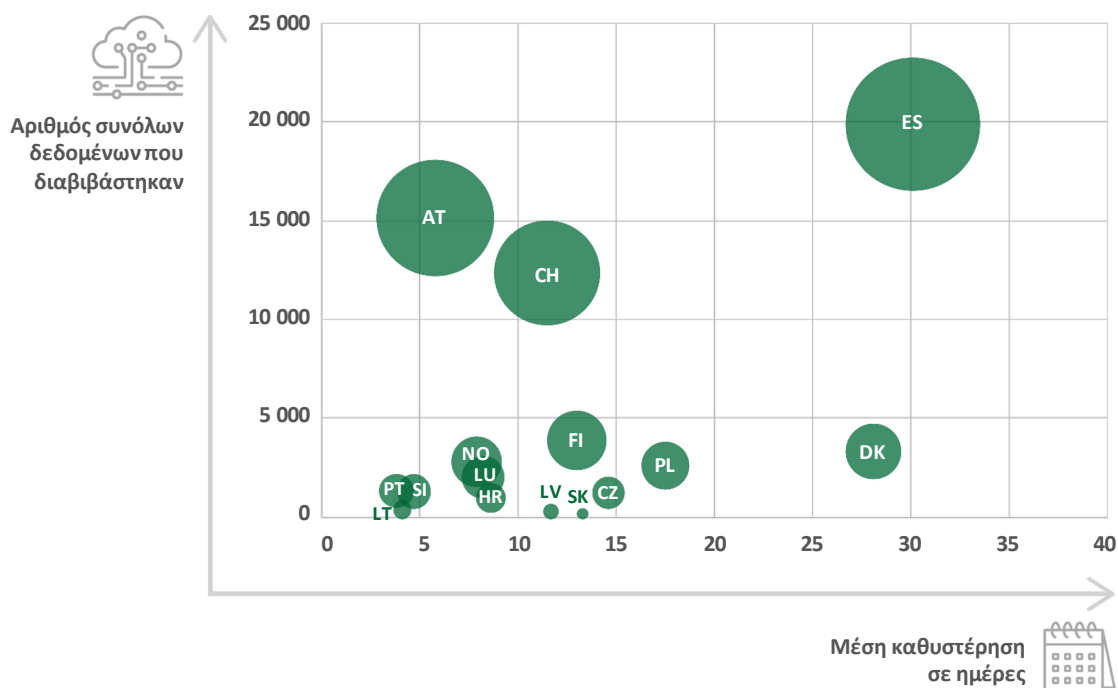


©ΕΕ, 2015/Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Υπηρεσία οπτικοακουστικών μέσων/Φωτογράφος: Άγγελος Τζωρτζίνης

81 Από τότε που άρχισε να λειτουργεί το Eurodac, δεν έχει υπάρξει ούτε ένα έτος κατά το οποίο όλα τα κράτη μέλη να έχουν διαβιβάσει εγκαίρως τις απαιτούμενες πληροφορίες. Δεκαπέντε χώρες δεν τήρησαν την προθεσμία για τη διαβίβαση των δακτυλικών αποτυπωμάτων το 2017, όπως υποδεικνύουν οι μέσοι χρόνοι διαβίβασης – βλέπε [γράφημα 9](#). Μολονότι ο κανονισμός προβλέπει παρεκκλίσεις από τις προθεσμίες για την καταχώριση των δεδομένων, δεν υπάρχει μηχανισμός που να διακρίνει τις παρεκκλίσεις αυτές από τις παράτυπες καθυστερήσεις.

²⁷ Άρθρο 9, παράγραφος 1, και άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού Eurodac.

Γράφημα 9 – Μέση διάρκεια των καθυστερήσεων στη διαβίβαση δακτυλικών αποτυπωμάτων το 2017



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει δεδομένων από τον eu-LISA, ετήσια έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες του κεντρικού συστήματος Eurodac το 2017.

82 Όπως φαίνεται στο [γράφημα 9](#), η Ισπανία, για παράδειγμα, χρειαζόταν 30 ημέρες κατά μέσο όρο για τη διαβίβαση δακτυλικών αποτυπωμάτων στο Eurodac το 2017. Αυτό σημαίνει ότι ένα πρόσωπο που συλλαμβανόταν κατά τη διάρκεια παράτυπης διέλευσης των ισπανικών συνόρων είχε στη διάθεσή του κατά μέσο όρο 30 ημέρες για να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος και να υποβάλει αίτηση ασύλου σε αυτό. Οι αρχές αυτής της άλλης χώρας που αντιπαρέβαλλαν τα δακτυλικά αποτυπώματα με τα δεδομένα στο Eurodac δεν θα έβρισκαν καμία αντιστοιχία. Κατά συνέπεια, η άλλη χώρα θα ήταν υποχρεωμένη να εξετάσει την αίτηση ασύλου του ενδιαφερομένου.

Συμπεράσματα και συστάσεις

83 Εξετάσαμε κατά πόσον τα κύρια πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την εσωτερική ασφάλεια υποστηρίζουν με αποδοτικό τρόπο τους συνοριακούς ελέγχους. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν τα συστήματα αυτά όλο και περισσότερο και βασίζονται σε αυτά όταν διενεργούν τους ελέγχους τους. Ωστόσο, ορισμένα δεδομένα δεν περιλαμβάνονται επί του παρόντος στα συστήματα, ενώ άλλα δεν είναι πλήρη ή δεν καταχωρίζονται εγκαίρως σε αυτά. Αυτό μειώνει την αποδοτικότητα ορισμένων συνοριακών ελέγχων.

84 Διαπιστώσαμε ότι τα πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ ήταν κατά κανόνα κατάλληλα σχεδιασμένα ώστε να διευκολύνουν τη διενέργεια των συνοριακών ελέγχων. Οι χώρες στις οποίες πραγματοποιήσαμε επίσκεψη έχουν θεσπίσει τα συστήματά τους σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο. Ωστόσο, ορισμένες εθνικές συνιστώσες των SIS II και VIS διευκόλυναν τη διενέργεια αποδοτικότερων συνοριακών ελέγχων σε σύγκριση με άλλες (βλέπε σημεία [17-21](#)).

85 Μολονότι τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν όλο και περισσότερες πληροφορίες μέσω των συστημάτων, οι νομικοί περιορισμοί (προστασία των δεδομένων και κανόνες εθνικής ασφάλειας) δεν επιτρέπουν την ανταλλαγή ανθρωπίνων πόρων. Οι συνοριοφύλακες που επισκέπτονται άλλα κράτη μέλη δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση στα πληροφοριακά συστήματα των εν λόγω κρατών και να διενεργούν συνοριακούς ελέγχους. Επισημάναμε επίσης ότι τα συστήματα δημιουργήθηκαν χωρίς να προβλέπουν ένα περιβάλλον κατάρτισης, στο οποίο οι συνοριοφύλακες να μπορούν να εξασκηθούν με σενάρια που δεν αντιμετωπίζουν συχνά κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους (βλέπε σημεία [22-23](#)).

Σύσταση 1 – Προώθηση της χρήσης ενός περιβάλλοντος κατάρτισης για το SIS II και το VIS

Η Επιτροπή οφείλει να προωθήσει τη χρήση από τα κράτη μέλη των κεντρικών περιβαλλόντων κατάρτισης για το SIS II και το VIS, κάτι που θα επιτρέπει στους συνοριοφύλακες να γνωρίσουν πραγματικές καταστάσεις στο πλαίσιο της κατάρτισής τους.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2020.

86 Ορισμένες φορές σημειώθηκαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή λύσεων ΤΠ, τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Τέσσερα χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του

κανονισμού Eurorur, μόνο τα μισά κράτη μέλη κοινοποιούσαν όλες τις υποχρεωτικές και προαιρετικές πληροφορίες στην πλατφόρμα Eurorur. Δεκατέσσερις χώρες δεν εφαρμόσαν εγκαίρως τους κανόνες σχετικά με τα δεδομένα που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών. Το γεγονός αυτό δεν επέτρεψε στις συνοριακές αρχές να έχουν πλήρη εικόνα της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, ούτε να διαθέτουν εκ των προτέρων πληροφορίες σχετικά με άτομα υψηλού κινδύνου που διασχίζουν τα σύνορα αυτά (βλέπε σημεία 24-32).

87 Ο μηχανισμός αξιολόγησης του Σένγκεν διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών Σένγκεν με τους κανόνες Σένγκεν. Διαπιστώσαμε ότι οι αξιολογήσεις αυτές ήταν, γενικώς, διεξοδικές και μεθοδικές και κάλυπταν βασικές πτυχές των συστημάτων. Ωστόσο, τα κράτη Σένγκεν χρειάζονται πολύ χρόνο για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίζονται κατά τις αξιολογήσεις. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη προθεσμιών για την έγκριση των εκθέσεων αξιολόγησης και την εφαρμογή σχεδίων διορθωτικής δράσης (βλέπε σημεία 33-41).

88 Η Επιτροπή δεν έχει τηρήσει την υποχρέωσή της να υποβάλλει ετησίως έκθεση στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με τις πραγματοποιούμενες αξιολογήσεις. Διαπιστώσαμε ότι, έως και τέσσερα χρόνια μετά τις αξιολογήσεις τους, κανένα από τα κράτη Σένγκεν που κάλυψε ο έλεγχός μας δεν είχε εφαρμόσει πλήρως τα σχέδια δράσης του. Αυτό καταδεικνύει ότι η διαδικασία αξιολόγησης δεν επιτρέπει την ταχεία αποκατάσταση των εντοπιζόμενων αδυναμιών (βλέπε σημεία 42-43).

Σύσταση 2 – Επιτάχυνση της αποκατάστασης των αδυναμιών που εντοπίζονται κατά τις αξιολογήσεις Σένγκεν

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) Κατά την υποβολή της έκθεσης αξιολόγησης που προβλέπεται από το άρθρο 22 του κανονισμού αριθ. 1053/2013 στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν κατά την εφαρμογή, από τα κράτη Σένγκεν που αξιολογήθηκαν, των σχεδίων δράσης τους για την υλοποίηση των συστάσεων του Συμβουλίου.
- β) Να προτείνει κατάλληλα νομοθετικά και διαδικαστικά μέτρα για τη σύντμηση της διάρκειας του κύκλου αξιολόγησης Σένγκεν.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2020.

89 Η ΕΕ παρέχει στα κράτη μέλη χρηματοδότηση από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας για την ανάπτυξη και τη συντήρηση των πληροφοριακών συστημάτων που αφορούσε ο εν προκειμένω έλεγχός μας. Κατά μέσο όρο, οι χώρες στις οποίες πραγματοποιήσαμε επίσκεψη αφιέρωσαν το 15 % των κονδυλίων του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας στα πέντε αυτά συστήματα. Αυτοί οι πόροι της ΕΕ χρησιμοποιήθηκαν, ως επί το πλείστον, για τη συντήρηση του SIS II και του VIS, καθώς και για τις επεκτάσεις του Eurosur και των PNR (βλέπε σημεία [44-46](#)).

90 Διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο τα συστήματα αυτά. Μεταξύ 2013 και 2017, ο αριθμός των συμπτώσεων κατά τις αναζητήσεις στο SIS II σχετικά με καταζητούμενα πρόσωπα και αναζητούμενα αντικείμενα βάσει σημάτων από άλλες χώρες σχεδόν τριπλασιάστηκε (βλέπε σημεία [47-58](#)).

91 Ωστόσο, η χρήση αυτή θα μπορούσε να είναι συστηματικότερη. Από την έρευνά μας διαπιστώθηκε ότι πάνω από το ήμισυ των συνοριοφυλάκων έχουν βρεθεί σε κατάσταση κατά την οποία έπρεπε να αποφασίσουν αν θα επιτρέψουν σε κάποιον να διέλθει τα σύνορα, χωρίς να συμβουλευθούν τα συστήματα. Συγκεκριμένα, διαπιστώσαμε ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ του αριθμού των θεωρήσεων που εκδίδονται και του αριθμού των θεωρήσεων που ελέγχονται. Επιπλέον, το VIS μπορεί να επεξεργάζεται μόνο βραχείας διαμονής θεωρήσεις και, προς το παρόν, δεν είναι σχεδιασμένο για να δέχεται δεδομένα σχετικά με τις εθνικές θεωρήσεις, οι οποίες επιτρέπουν επίσης στους κατόχους τους να εισέρχονται σε οποιοδήποτε κράτος Σένγκεν. Μόνο το 2017, εκδόθηκαν σχεδόν 2,6 εκατομμύρια τέτοιες θεωρήσεις (βλέπε σημεία [59-62](#)). Η Επιτροπή έχει εντοπίσει αυτό το κενό πληροφόρησης και, επί του παρόντος, καταρτίζει πρόταση για την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου του VIS.

Σύσταση 3 – Ανάλυση των διαφορών στους ελέγχους των θεωρήσεων

Η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει τους λόγους ύπαρξης διαφορών μεταξύ του αριθμού των θεωρήσεων Σένγκεν που εκδίδονται και του αριθμού των θεωρήσεων που ελέγχονται, και να προτείνει διορθωτικά μέτρα.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2020.

92 Οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν τα δεδομένα που περιέχουν τα συστήματα ως βάση για τη λήψη αποφάσεων που επηρεάζουν την ασφάλεια των ευρωπαϊών πολιτών. Η ποιότητα των δεδομένων αυτών είναι, επομένως, ύψιστης σημασίας.

Διαπιστώσαμε ελάχιστες αναφορές στο ζήτημα της ποιότητας των δεδομένων στις νομικές πράξεις που διέπουν τα ευρωπαϊκά πληροφοριακά συστήματα. Ο κανονισμός για το SIS II ανέθεσε στα κράτη μέλη την ευθύνη για την ποιότητα των δεδομένων, αποκλείοντας την Επιτροπή και τον eu-LISA (βλέπε σημεία 63-65).

93 Μολονότι ο eu-LISA διενεργεί αυτοματοποιημένους μηνιαίους ελέγχους ποιότητας των δεδομένων του SIS II και διαβιβάζει τα αποτελέσματα στις ενδιαφερόμενες χώρες, ο οργανισμός μπορεί να δει μόνον τον συνολικό αριθμό των προβλημάτων ποιότητας ανά είδος σήματος και ανά χώρα. Η παρούσα έκθεση δεν είναι τόσο λεπτομερής ώστε να διαπιστώνει την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την αντιμετώπιση των προβλημάτων με την ποιότητα των δεδομένων. Επιπλέον, ούτε ο eu-LISA ούτε η Επιτροπή έχουν εξουσίες επιβολής, διά των οποίων θα μπορούσαν να διασφαλίζουν ότι οι χώρες Σένγκεν διορθώνουν εγκαίρως τα προβλήματα που σχετίζονται με την ποιότητα των δεδομένων (βλέπε σημεία 67-70).

94 Διαπιστώσαμε ότι οι συνοριοφύλακες δεν λαμβάνουν πάντοτε επίκαιρα και πλήρη δεδομένα από τα πληροφοριακά συστήματα, γεγονός που υπονομεύει την αποδοτικότητα των συνοριακών ελέγχων. Για παράδειγμα, όταν οι συνοριοφύλακες ελέγχουν ένα όνομα στο SIS II, μπορούν να λάβουν εκατοντάδες αποτελέσματα (ως επί το πλείστον ψευδώς θετικά), τα οποία πρέπει να ελέγξουν με το χέρι. Αυτό όχι μόνο μειώνει την αποδοτικότητα των συνοριακών ελέγχων, αλλά αυξάνει και τον κίνδυνο να μην γίνουν αντιληπτές πραγματικές συμπτώσεις (βλέπε σημεία 71-76).

Σύσταση 4 – Βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου της ποιότητας των δεδομένων

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) Να ζητήσει από τον eu-LISA να συμπεριλάβει, στη μηνιαία παρακολούθησή του, στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις διορθώσεις που πραγματοποιούν τα κράτη Σένγκεν.
- β) Εάν από την παρακολούθηση της ποιότητας των δεδομένων δεν προκύπτει η ύπαρξη βελτίωσης, να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, π.χ. μέσω καθοδήγησης ή με τη βοήθεια των υφιστάμενων συμβουλευτικών ομάδων, προκειμένου να παροτρύνει τα κράτη Σένγκεν να ενισχύσουν τις διορθωτικές δράσεις τους.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως το τέλος του 2020.

95 Εκτός από την περίπτωση του Eurodac, δεν υπάρχουν γενικώς υποχρεωτικές προθεσμίες για την εισαγωγή δεδομένων. Για παράδειγμα, το Eurosur έχει ως στόχο να παρέχει πληροφορίες σε πραγματικό χρόνο σχετικά με την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα. Ωστόσο, ενώ ορισμένες από τις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας εισάγουν πράγματι πληροφορίες στο Eurosur σε πραγματικό χρόνο, άλλες προβαίνουν στη σχετική καταχώριση μόνο μία φορά την εβδομάδα. Από το 2003 που άρχισε να λειτουργεί το σύστημα Eurodac, δεν έχει υπάρξει ούτε ένα έτος κατά το οποίο όλα τα κράτη μέλη να έχουν διαβιβάσει εγκαίρως τις απαιτούμενες πληροφορίες. Η καθυστερημένη διαβίβαση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να θεωρηθεί υπεύθυνη για τη διεκπεραίωση της αίτησης ασύλου λάθος χώρα (βλέπε σημεία 77-82).

Σύσταση 5 – Μείωση των καθυστερήσεων στην καταχώριση δεδομένων

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) Να αναλύσει τους λόγους των παράτυπων καθυστερήσεων στις καταχωρίσεις στο Eurodac και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα έναντι των εμπλεκόμενων κρατών μελών.
- β) Κατά την επόμενη αναθεώρηση της εφαρμοστέας νομοθεσίας για το Eurosur, να προτείνει την καθιέρωση δεσμευτικών προθεσμιών για την καταχώριση των δεδομένων στα συστήματα.

Χρονοδιάγραμμα: τέλος του 2021.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina JAKOBSEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Οκτωβρίου 2019.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παράρτημα

Σύντομη περιγραφή των επιλεγέντων πληροφοριακών συστημάτων

SIS II

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) είναι το ευρύτερα χρησιμοποιούμενο και το μεγαλύτερο σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών για την ασφάλεια και τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρώπη. Το SIS II παρέχει τη δυνατότητα στις αρμόδιες εθνικές αρχές, όπως η αστυνομία και οι συνοριοφύλακες, να καταχωρίζουν και να έχουν πρόσβαση σε σήματα που αφορούν πρόσωπα ή αντικείμενα. Ένα σήμα που καταχωρίζεται στο SIS δεν περιλαμβάνει μόνο πληροφορίες για συγκεκριμένο πρόσωπο ή αντικείμενο, αλλά και σαφείς οδηγίες προς τις αρμόδιες αρχές σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβαίνουν μόλις εντοπιστεί αυτό το πρόσωπο ή αντικείμενο.

Το SIS II αποτελείται από τρεις μείζονες συνιστώσες: ένα κεντρικό σύστημα, τα εθνικά συστήματα και μια επικοινωνιακή υποδομή (δίκτυο) μεταξύ των συστημάτων. Μόλις ένα σήμα καταχωριστεί στο SIS II σε ένα κράτος Σένγκεν μεταφέρεται σε πραγματικό χρόνο στο κεντρικό σύστημα και, στη συνέχεια, καθίσταται διαθέσιμο σε όλα τα άλλα κράτη Σένγκεν.

Κάθε κράτος Σένγκεν που χρησιμοποιεί το SIS II είναι υπεύθυνο για τη σύσταση, τη λειτουργία και τη συντήρηση του εθνικού συστήματός του, καθώς και του εθνικού τμήματος SIRENE, το οποίο λειτουργεί ως ενιαίο σημείο επαφής για την ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τα σήματα που καταχωρίζονται στο SIS II.

Ο οργανισμός της ΕΕ για τα πληροφοριακά συστήματα μεγάλης κλίμακας (eu-LISA) είναι υπεύθυνος για τη λειτουργική διαχείριση του κεντρικού συστήματος και της επικοινωνιακής υποδομής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια για τη γενική εποπτεία και αξιολόγηση του συστήματος, καθώς και για την έγκριση των μέτρων εφαρμογής.

Το SIS II λειτουργεί σε 30 ευρωπαϊκές χώρες, ήτοι σε 26 κράτη μέλη της ΕΕ (μόνο η Ιρλανδία και η Κύπρος δεν έχουν συνδεθεί ακόμη με το SIS II) και σε 4 συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ελβετία, Νορβηγία, Λιχτενστάιν και Ισλανδία).

VIS

Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) υποστηρίζει την εφαρμογή της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ. Επιτρέπει στα κράτη Σένγκεν να ανταλλάσσουν δεδομένα σχετικά με τις θεωρήσεις. Το σύστημα μπορεί να εκτελεί βιομετρικές αντιστοιχίσεις, κυρίως δακτυλικών αποτυπωμάτων, στο πλαίσιο ταυτοποιήσεων και επαληθεύσεων.

Το VIS δίνει τη δυνατότητα στους συνοριοφύλακες να επαληθεύουν αν το πρόσωπο που παρουσιάζει μια θεώρηση είναι ο νόμιμος κάτοχός της, αν η θεώρηση είναι γνήσια και αν το πρόσωπο εξακολουθεί να πληροί τις απαιτήσεις της θεώρησης.

Από κάθε πρόσωπο που υποβάλλει αίτηση θεώρησης λαμβάνεται μια ψηφιακή φωτογραφία και συλλέγονται τα 10 δακτυλικά αποτυπώματα. Τα εν λόγω βιομετρικά δεδομένα, μαζί με τα στοιχεία που παρέχονται στο έντυπο της αίτησης θεώρησης, καταγράφονται σε ασφαλή κεντρική βάση δεδομένων. Η χρήση βιομετρικών δεδομένων για την επιβεβαίωση της ταυτότητας του κατόχου θεώρησης επιτρέπει τη διενέργεια ταχύτερων, ακριβέστερων και ασφαλέστερων ελέγχων. Το σύστημα διευκολύνει επίσης τη διαδικασία έκδοσης της θεώρησης.

Το VIS αποτελείται από ένα κεντρικό σύστημα ΤΠ και μια επικοινωνιακή υποδομή που συνδέει το κεντρικό με τα εθνικά συστήματα. Συνδέει τα προξενεία σε τρίτες χώρες και όλα τα εξωτερικά συνοριακά σημεία ελέγχου των κρατών Σένγκεν. Επεξεργάζεται και αποθηκεύει δεδομένα και αποφάσεις που αφορούν αιτήσεις για θεωρήσεις βραχείας διαμονής.

Ως εργαλείο του Σένγκεν, το VIS εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες του χώρου Σένγκεν. Ο οργανισμός της ΕΕ για τα πληροφοριακά συστήματα μεγάλης κλίμακας (eu-LISA) είναι υπεύθυνος για τη λειτουργική διαχείριση του VIS.

Eurodac

Το Eurodac είναι βάση δεδομένων της ΕΕ στην οποία συγκεντρώνονται όλα τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων άσυλο. Πρωταρχικός στόχος του είναι η υποστήριξη της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 («κανονισμός του Δουβλίνου»). Όταν κάποιος υποβάλλει αίτηση ασύλου, ανεξάρτητα από το πού βρίσκεται στην ΕΕ, τα δακτυλικά του αποτυπώματα διαβιβάζονται στο κεντρικό σύστημα του Eurodac.

Από τη δημιουργία του το 2003, το Eurodac συμβάλλει στον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου.

Το Eurodac περιέχει μόνο δακτυλικά αποτυπώματα (μαζί με την ημερομηνία και τον τόπο καταχώρισης), αλλά όχι άλλα προσωπικά στοιχεία. Οι χώρες που χρησιμοποιούν το σύστημα είναι τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ και οι συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία).

Eurosur

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur) δημιουργεί ένα πλαίσιο δικυβέρνησης για τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και του **EBCGA («Frontex»)**, με σκοπό τη βελτίωση της ευρωπαϊκής αντίληψης της κατάστασης και την ενίσχυση της ικανότητας αντίδρασης στα εξωτερικά σύνορα. Στόχος είναι η πρόληψη του διασυνοριακού εγκλήματος και της παράτυπης μετανάστευσης και η συμβολή στην προστασία της ζωής των μεταναστών.

Στο πλαίσιο του κανονισμού Eurosur, κάθε κράτος Σένγκεν διαθέτει εθνικό κέντρο συντονισμού (ΕΚΣ), το οποίο συντονίζει και ανταλλάσσει πληροφορίες με όλες τις αρχές που είναι αρμόδιες για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, καθώς και με άλλα ΕΚΣ και τον Frontex.

Ο Frontex είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό της λεγόμενης κοινής εφαρμογής των εργαλείων επιτήρησης: τα κράτη μέλη μπορούν να ζητούν τη συνδρομή του Frontex για την παρακολούθηση επιλεγμένων περιοχών ή σκαφών που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τους σκοπούς του Eurosur, χρησιμοποιώντας εργαλεία όπως δορυφορικές εικόνες ή συστήματα υποβολής αναφορών από πλοία. Αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον εντοπισμό περιπτώσεων παράτυπης μετανάστευσης ή διασυνοριακού εγκλήματος, αλλά και για τον εντοπισμό ενός σκάφους που βρίσκεται σε κίνδυνο.

Το Eurosur χρησιμοποιείται σε όλες τις χώρες του χώρου Σένγκεν, καθώς και στη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και την Κροατία.

Καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR)

Οι καταστάσεις ονομάτων επιβατών περιγράφουν τις πληροφορίες που παρέχονται από τους επιβάτες στις αεροπορικές εταιρείες κατά την κράτηση και τη διαδικασία ελέγχου των εισιτηρίων. Μπορούν να περιέχουν πληροφορίες, όπως τις ημερομηνίες ταξιδιού, το δρομολόγιο, τα στοιχεία του εισιτηρίου, τα στοιχεία επικοινωνίας, τον ταξιδιωτικό πράκτορα, το μέσο πληρωμής, τον αριθμό θέσης και πληροφορίες για τις αποσκευές. Στις 27 Απριλίου 2016, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν την οδηγία (ΕΕ) 2016/681 σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων.

Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, πλην της Δανίας²⁸, υποχρεούνται να δημιουργήσουν ειδικές οντότητες υπεύθυνες για τη συλλογή, την αποθήκευση και την επεξεργασία των δεδομένων PNR, τις λεγόμενες μονάδες στοιχείων επιβατών (ΜΣΕ). Οι ΜΣΕ συλλέγουν τα δεδομένα PNR από τους αερομεταφορείς χρησιμοποιώντας ένα ειδικό σύστημα ΤΠ και συγκρίνουν τα δεδομένα PNR με τις σχετικές βάσεις δεδομένων για την επιβολή του νόμου. Τα επεξεργάζονται επίσης βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων, προκειμένου να εντοπίζουν πρόσωπα που ενδέχεται να εμπλέκονται σε τρομοκρατικό ή άλλο σοβαρό έγκλημα. Οι ΜΣΕ είναι επίσης αρμόδιες για την κοινοποίηση των δεδομένων PNR στους συνοριοφύλακες και τις άλλες αρμόδιες εθνικές αρχές, την Ευρωπόλ και τις ΜΣΕ άλλων κρατών μελών.

²⁸ Βάσει του Πρωτοκόλλου 22 των Συνθηκών, η Δανία δεν συμμετέχει στην οδηγία περί PNR.

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΓΔ HOME: Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΕΚΣ Εθνικό κέντρο συντονισμού

ΤΕΑ Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας

eu-LISA: Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη λειτουργική διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων μεγάλης κλίμακας στον χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Eurodac Ευρωπαϊκό Σύστημα Δακτυλοσκόπησης

Eurosur Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων

Frontex: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

PNR Καταστάσεις ονομάτων επιβατών

SIS II Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν II

VIS Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις

Γλωσσάριο

Διαλειτουργικότητα: Όρος που αναφέρεται συνήθως ως η ικανότητα των διαφόρων πληροφοριακών συστημάτων να επικοινωνούν, να ανταλλάσσουν δεδομένα και να χρησιμοποιούν τις πληροφορίες που έχουν ανταλλάξει.

Έλεγχος δεύτερης γραμμής: Ο περαιτέρω έλεγχος που μπορεί να διενεργηθεί σε ειδική τοποθεσία μακριά από την τοποθεσία στην οποία διεξάγεται ο γενικός έλεγχος (πρώτη γραμμή).

Πρώτη γραμμή: Τοποθεσία στην οποία όλα τα πρόσωπα ελέγχονται στο συνοριακό σημείο ελέγχου.

Συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν: Τέσσερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία), που δεν είναι μέλη της ΕΕ, αλλά έχουν υπογράψει συμφωνίες σύνδεσης με τη συμφωνία του Σένγκεν.

Συνοριακό σημείο ελέγχου: Κάθε σημείο από το οποίο οι αρμόδιες αρχές επιτρέπουν τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων.

Συνοριοφύλακας: Δημόσιος υπάλληλος ο οποίος, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, υπηρετεί είτε σε συνοριακό σημείο ελέγχου είτε κατά μήκος των συνόρων ή σε άμεση εγγύτητα προς αυτά, και εκτελεί καθήκοντα ελέγχου των συνόρων.

Χώρες του χώρου Σένγκεν: Οι 26 ευρωπαϊκές χώρες που έχουν καταργήσει όλους τους ελέγχους διαβατηρίων στα κοινά σύνορά τους, εκ των οποίων 22 είναι κράτη μέλη της ΕΕ και 4 είναι χώρες ΕΖΕΣ: Βέλγιο, Τσεχία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία, Σουηδία, Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΕ ΠΟΥ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΙΑΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΑΠΟΤΕΛΟΥΝ ΙΣΧΥΡΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ, ΑΛΛΑ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗ ΕΣΤΙΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΓΚΑΙΡΗ ΠΑΡΟΧΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ»

ΣΥΝΟΨΗ

II. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) που συλλέγονται στο πλαίσιο της οδηγίας PNR δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται για σκοπούς ελέγχου των συνόρων / της μετανάστευσης, αλλά μόνο για σκοπούς επιβολής του νόμου για την καταπολέμηση του σοβαρού εγκλήματος και της τρομοκρατίας.

VI. Η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας PNR στο εθνικό δίκαιο έληξε στις 25 Μαΐου 2018. Ως εκ τούτου, πρόκειται για σχετικά νέο μέσο, σε σύγκριση με άλλα συστήματα που καλύπτονται από τον έλεγχο του ΕΕΣ.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να εξοπλίσουν τις οικείες μονάδες στοιχείων επιβατών με υλισμικό και λογισμικό για τη συλλογή και την επεξεργασία των δεδομένων PNR. Η επίτευξη συνδεσιμότητας με αερομεταφορέα είναι μια χρονοβόρα και περίπλοκη διαδικασία, η οποία δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τις εθνικές αρχές. Επιπλέον, τα δεδομένα PNR δεν μπορούν να συλλέγονται και να υποβάλλονται σε επεξεργασία χωρίς νομική βάση (δηλαδή πριν από την έγκριση και την έναρξη ισχύος των εθνικών μέτρων μεταφοράς). Όλοι αυτοί οι παράγοντες εξηγούν για ποιον λόγο μπορεί να χρειαστεί χρόνος έως ότου καταστούν πλήρως επιχειρησιακές οι εθνικές μονάδες στοιχείων επιβατών. Η Επιτροπή βοήθησε τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία εφαρμογής, μεταξύ άλλων καθιστώντας διαθέσιμη χρηματοδότηση της ΕΕ για την απόκτηση και την ανάπτυξη του αναγκαίου υλισμικού και λογισμικού.

Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι υπήρξαν μεγάλες καθυστερήσεις όσον αφορά την εφαρμογή λύσεων ΤΠ για το Eurosur.

Το δίκτυο επικοινωνίας του Eurosur, το οποίο διασυνδέει τα εθνικά κέντρα συντονισμού των κρατών μελών για την επιτήρηση των συνόρων μεταξύ τους και με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) δημιουργήθηκε εγκαίρως, καθιστώντας δυνατή, για παράδειγμα, την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με περιστατικά που αφορούν την παράτυπη μετανάστευση και το διασυνοριακό έγκλημα.

Ωστόσο, υπήρξε πράγματι καθυστέρηση όσον αφορά την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαπίστευσης για την ανταλλαγή ορισμένων πληροφοριών λόγω των απαιτήσεων εμπιστευτικότητας.

VII. Η Επιτροπή συμφωνεί με το ΕΕΣ ότι οι συγκεκριμένες και δεσμευτικές προθεσμίες για την εφαρμογή των συστάσεων από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα ενισχύσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αξιολόγησης του Σένγκεν και θα καλύψουν ταχύτερα τα κενά που εντοπίστηκαν.

Όσον αφορά το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την έγκριση των εκθέσεων αξιολόγησης, η Επιτροπή εξετάζει πιθανές διαδικαστικές αλλαγές για τη συντόμευση του εν λόγω διαστήματος.

VIII. Λαμβανομένης υπόψη της διαρκώς αυξανόμενης ροής επιβατών, είναι σημαντικό να πραγματοποιηθούν επενδύσεις σε λύσεις που επιτρέπουν τον συστηματικό έλεγχο σε όλα τα σχετικά συστήματα για όλους τους επιβάτες, ανεξάρτητα από την εκάστοτε κατάσταση ή τη σειρά αναμονής επιβατών.

IX. Όσον αφορά τις εξουσίες επιβολής της Επιτροπής, η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ από τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, μολονότι η Επιτροπή δεν έχει πρόσβαση στα δεδομένα του SIS και δεν μπορεί να αξιολογήσει μεμονωμένες περιπτώσεις, μπορεί να επαληθεύσει ότι οι δομές και οι μηχανισμοί υφίστανται σε εθνικό επίπεδο με σκοπό να διασφαλίζεται η υψηλή ποιότητα των δεδομένων στο SIS.

X. Όσον αφορά τα δεδομένα στο SIS, υπάρχει ένα συμφωνημένο σύνολο υποχρεωτικών δεδομένων χωρίς τα οποία δεν είναι δυνατή η δημιουργία καταχώρισης (ως εκ τούτου, κάθε καταχώριση στο SIS είναι πάντοτε πλήρης), αλλά υπάρχουν επίσης δεδομένα τα οποία συμπεριλαμβάνονται εκεί μόνο εάν είναι διαθέσιμα ή εάν οι αρχές έκδοσης θεωρούν ότι είναι ασφαλές να συμπεριληφθούν. Συμπληρωματικές πληροφορίες μπορεί επίσης να είναι διαθέσιμες στο τμήμα SIRENE. Οι τελικοί χρήστες λαμβάνουν πάντοτε την εντολή μέσω της καταχώρισης να επικοινωνούν με το εθνικό τμήμα SIRENE (σε ορισμένες περιπτώσεις αμέσως).

Όσον αφορά το VIS και τα ψευδώς θετικά αποτελέσματα, κατά γενικό κανόνα το VIS περιλαμβάνει βιομετρικά δεδομένα (10 δακτυλικά αποτυπώματα καλής ποιότητας)· επομένως, υπό την προϋπόθεση ότι οι έλεγχοι διενεργούνται σωστά (δακτυλικά αποτυπώματα ενός προσώπου), αυτό σημαίνει ότι τα ψευδώς θετικά αποτελέσματα δεν αποτελούν πρόβλημα για το VIS. Επιπλέον, τα πορίσματα της αξιολόγησης του VIS στο πλαίσιο του REFIT 2016 δείχνουν ότι η ποιότητα των δεδομένων, συμπεριλαμβανομένων των βιομετρικών στοιχείων, είναι πολύ καλή στο VIS.

XI. Στην έκθεση αξιολόγησης του Eurosur του 2018, η Επιτροπή υπογράμμισε επίσης τις διαφορετικές πρακτικές των κρατών μελών όσον αφορά την έγκαιρη εισαγωγή πληροφοριών στο Eurosur. Ως εκ τούτου, το ζήτημα αυτό έχει αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο του νέου κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (που πλέον περιλαμβάνει και το Eurosur), γεγονός που κατέστησε δυνατή τη συμφωνία επί δεσμευτικών κανόνων εφαρμογής σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών μέσω του Eurosur στο μέλλον.

XII. Η Επιτροπή αποδέχεται τις συστάσεις.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

03. Η οδηγία (ΕΕ) 2016/681 σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων, γνωστή ως οδηγία PNR, δεν δημιουργεί κεντρικό σύστημα ΤΠ σε επίπεδο ΕΕ. Κάθε κράτος μέλος διαθέτει τη δική του μονάδα στοιχείων επιβατών (ΜΣΕ), η οποία συλλέγει, επεξεργάζεται και αποθηκεύει δεδομένα PNR. Οι

εθνικές ΜΣΕ των κρατών μελών δύνανται να διαβιβάζουν ή να ζητούν δεδομένα PNR από ΜΣΕ άλλων κρατών μελών σύμφωνα με τις διαδικασίες που ορίζονται στο άρθρο 9 της οδηγίας PNR.

Το Eurosur δεν είναι ένα ειδικό πληροφοριακό σύστημα παρόμοιο με το SIS, το VIS ή το PNR, αλλά ένα «κοινό πλαίσιο για την ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών» και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex). Τα δεδομένα στο Eurosur μπορούν να συλλέγονται από διάφορα πληροφοριακά συστήματα.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

20. Οι εθνικές συνιστώσες του SIS II και του VIS εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

24. Το Eurosur παρέχει ένα πλαίσιο όχι μόνο για την ανταλλαγή πληροφοριών, αλλά και για τη συνεργασία, με διαφορετικές συνιστώσες. Το δίκτυο επικοινωνίας του Eurosur δημιουργήθηκε εγκαίρως και διασυνδέει όλα τα κράτη μέλη που συμμετείχαν το 2013/2014 τόσο μεταξύ τους όσο και με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex). Ωστόσο, υπήρξαν ορισμένες καθυστερήσεις ως προς την ολοκλήρωση της διαπίστευσης του δικτύου επικοινωνίας του Eurosur όσον αφορά την ανταλλαγή διαβαθμισμένων πληροφοριών.

27. Η διαπίστευση ασφαλείας για την ανταλλαγή διαβαθμισμένων πληροφοριών στο δίκτυο επικοινωνίας του Eurosur έχει καθυστερήσει, αλλά θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι πληροφορίες αυτού του είδους καλύπτουν μόνο ένα πολύ μικρό μέρος των ανταλλασσόμενων πληροφοριών.

28. Η Επιτροπή παρέχει διαρκώς στήριξη στα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία υλοποίησης και εφαρμογής με την παροχή χρηματοδότησης και συνδρομής, καθώς και τη διευκόλυνση των ανταλλαγών μεταξύ ομοτίμων, διοργανώνοντας τακτικές συναντήσεις και εργαστήρια και παρέχοντας εκπαίδευση (κυρίως μέσω της CEPOL).

29. Οι Κάτω Χώρες και η Φινλανδία κοινοποίησαν στο μεταξύ την πλήρη μεταφορά της οδηγίας PNR στο εθνικό τους δίκαιο (η Φινλανδία στις 25 Ιουνίου 2019 και οι Κάτω Χώρες στις 8 Ιουλίου 2019).

30. Η επίτευξη συνδεσιμότητας με αεροπορικές εταιρείες είναι μια τεχνικά πολύπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία η οποία μπορεί να διαρκέσει έως και 6-9 μήνες για κάθε αεροπορική εταιρεία. Περιλαμβάνει εταιρείες που παρέχουν υπηρεσίες κράτησης σε αεροπορικές εταιρείες. Τα αιτήματα σύνδεσης αερομεταφορέων με τις ΜΣΕ έχουν αυξηθεί αριθμητικά μετά την έκδοση της οδηγίας PNR.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, από τον Μάρτιο του 2019, πολλά κράτη μέλη σημείωσαν σημαντική πρόοδο όσον αφορά τη διαδικασία συνδεσιμότητας.

31. Το σύστημα είναι σχετικά νέο και βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της υλοποίησης.

Τα δεδομένα PNR δεν διασταυρώνονται μόνο με τις βάσεις δεδομένων, αλλά μπορεί επίσης να ελέγχονται σε σχέση με προκαθορισμένους κανόνες στόχευσης για τον εντοπισμό επιβατών που αντιστοιχούν σε ορισμένα προφίλ, με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες.

Η τεχνική αυτή καθιστά δυνατό τον εντοπισμό ατόμων που είναι άγνωστα στις αρχές, αλλά εμπλέκονται σε παράνομες δραστηριότητες όπως η τρομοκρατία ή η εμπορία ανθρώπων.

32. Τα δεδομένα PNR μπορεί να χρησιμοποιούνται μόνο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του σοβαρού εγκλήματος, όπως ορίζεται στην οδηγία PNR. Το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας για το SIS είναι ευρύτερο (για παράδειγμα, μπορούν να εισάγονται καταχωρίσεις σε περιπτώσεις εγκλημάτων που δεν καλύπτονται από την οδηγία PNR).

Τα δεδομένα PNR είναι δεδομένα που παρέχονται από τους επιβάτες κατά την κράτηση των πτήσεών τους. Για τις πτήσεις εντός ΕΕ δεν περιλαμβάνονται δεδομένα API (δηλαδή δεδομένα από επίσημα έγγραφα ταυτότητας, όπως η ημερομηνία γέννησης· η ημερομηνία γέννησης είναι ζωτικής σημασίας για την ταυτοποίηση των προσώπων). Ως εκ τούτου, τα δεδομένα PNR είναι μη επαληθευμένα και ελλιπή από την άποψη της επιβολής του νόμου.

Οι αερομεταφορείς διαβιβάζουν δεδομένα για όλους τους επιβάτες. Η σύγκριση των εν λόγω δεδομένων με βάσεις δεδομένων και στοχευμένους κανόνες καθιστά δυνατό τον εντοπισμό γνωστών ή άγνωστων υπόπτων.

Το SIS II είναι μία από τις βάσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνται από τις εθνικές αρχές στο πλαίσιο της επεξεργασίας των δεδομένων PNR.

40. Εκτός από τις τακτικές επισκέψεις, πραγματοποιούνται επίσης πολλές αιφνιδιαστικές αξιολογήσεις κάθε χρόνο. Κατά τη διάρκεια των επισκέψεων αυτών, είναι δυνατή η αξιολόγηση της εφαρμογής των προηγούμενων συστάσεων. Πραγματοποιήθηκε μία αιφνιδιαστική επίσκεψη και τέσσερις επαναληπτικές επισκέψεις σχετικά με το SIS II.

41. Η Επιτροπή διοργανώνει επαναληπτική επίσκεψη με συγκεκριμένο στόχο την αξιολόγηση της εφαρμογής των προηγούμενων συστάσεων.

Πλαίσιο 2 – Επίτευξη του ορθού στόχου

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αντιστοιχία στο SIS προκύπτει όταν η αναζήτηση εντοπίζει την ύπαρξη καταχώρισης που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος (αποτέλεσμα αυτοματοποιημένης αναζήτησης). Ο τελικός χρήστης (για παράδειγμα, συνοριοφύλακας) πρέπει να επαληθεύσει την αντιστοιχία μεταξύ των δυνητικών «αντιστοιχιών» οι οποίες περιλαμβάνονται στον κατάλογο που εμφανίζεται. Διενεργείται πάντοτε χειροκίνητη επαλήθευση, όπως απαιτείται από το δίκαιο της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων. Μόνο μετά τη χειροκίνητη επαλήθευση επιβεβαιώνεται η αντιστοιχία και προκύπτει το λεγόμενο θετικό αποτέλεσμα αναζήτησης.

58. Το ζήτημα αυτό έχει αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο του νέου κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, ο οποίος θα τεθεί σε ισχύ αργότερα εντός του έτους και θα καταργήσει τον ισχύοντα κανονισμό Eurosur.

Ειδικότερα, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής θα παρακολουθεί τα δεδομένα που ανταλλάσσονται και θα ενημερώνει σε πραγματικό χρόνο όλα τα κράτη μέλη σχετικά με την κατάσταση της υποβολής πληροφοριών.

Η υποβολή πληροφοριών σχετικά με τα σημεία διέλευσης των συνόρων θα καταστεί υποχρεωτική.

61. Η χρήση του VIS για τον έλεγχο των κατόχων θεωρήσεων στα σύνορα αποτελεί υποχρέωση που απορρέει από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Ο μηχανισμός αξιολόγησης Σένγκεν θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για να διερευνηθεί αυτή η πιθανή απόκλιση προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι θεωρήσεις ελέγχονται συστηματικά μέσω του VIS.

68. Πρόκειται για πιθανά ζητήματα που πρέπει να διασταυρώνονται από την αρμόδια αρχή και όχι για επιβεβαιωμένα σφάλματα που σχετίζονται με την ποιότητα των δεδομένων. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει επίσης όλες τις καταχωρίσεις που έχουν ήδη επαληθευτεί από τα κράτη μέλη και για τις οποίες έχει επιβεβαιωθεί ότι δεν συνιστούν ζήτημα ποιότητας των δεδομένων. Αυτές οι επαληθευμένες καταχωρίσεις δεν αφαιρούνται από τη λεπτομερή έκθεση, αλλά παραμένουν στην έκθεση για όσο διάστημα υφίσταται η καταχώριση.

71. Η νομοθεσία για το SIS ορίζει το σύνολο των δεδομένων που μπορεί να εισάγονται στην καταχώριση (κοινό άρθρο 20 της απόφασης SIS II και του κανονισμού SIS II). Η ελαχιστοποίηση των δεδομένων αποτελεί σημαντική αρχή της προστασίας δεδομένων. Επιπλέον, η νομοθεσία καθορίζει επίσης το ελάχιστο σύνολο δεδομένων χωρίς τα οποία δεν μπορεί να δημιουργηθεί καταχώριση. Συνεπώς, κάθε καταχώριση που περιέχει αυτά τα ελάχιστα στοιχεία δεδομένων είναι πλήρης. Άλλα (προαιρετικά) στοιχεία δεδομένων θα πρέπει να εισάγονται όταν είναι διαθέσιμα. Σε περίπτωση που δεν έχουν εισαχθεί τα εν λόγω προαιρετικά δεδομένα, η Επιτροπή δεν μπορεί παρά να υποθέσει ότι τα δεδομένα δεν είναι διαθέσιμα στην αρχή έκδοσης.

72. Η υποχρέωση διενέργειας χειροκίνητης επαλήθευσης αποτελεί απαίτηση της νομοθεσίας της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων [γενικός κανονισμός για την προστασία δεδομένων (κανονισμός (ΕΕ) 2016/679) και οδηγία για την προστασία των δεδομένων για σκοπούς επιβολής του νόμου (οδηγία (ΕΕ) 2016/680)]. Επιπλέον, αποτελεί απαίτηση στο πλαίσιο της οδηγίας PNR.

Τα περισσότερα δεδομένα PNR είναι ανεπαρκή, μη συναφή και ορισμένες φορές υπερβολικά αναξιόπιστα για τους σκοπούς του ελέγχου SIS, π.χ. τα δεδομένα PNR χωρίς τιμές API μπορούν να ελεγχθούν μόνο με βάση πολύ περιορισμένο σύνολο δεδομένων του SIS. Επιπλέον, το γεγονός ότι τα δεδομένα PNR βασίζονται σε υπεύθυνη δήλωση εγείρει ζητήματα αξιοπιστίας.

74. Το ΕΕΣ ορθώς επισημαίνει ότι η πρόταση της Επιτροπής για την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου του VIS (COM (2018) 302), η οποία συζητείται επί του παρόντος από τους συννομοθέτες, προβλέπει τη συμπερίληψη των εθνικών θεωρήσεων και αδειών διαμονής στο VIS. Ως εκ τούτου, το κενό πληροφόρησης για το οποίο κάνει λόγο το ΕΕΣ θα καλυφθεί με αυτόν τον τρόπο. Μολονότι αληθεύει ότι θα συμπεριληφθούν μόνο τα νεοεκδοθέντα έγγραφα μακράς διαμονής, πρόκειται για πρόβλημα που θα εξλειφθεί με την πάροδο του χρόνου, δεδομένου ότι τα έγγραφα μακράς διαμονής έχουν περιορισμένη διάρκεια ισχύος και πρέπει να ανανεώνονται/αντικαθίστανται.

75. Το ζήτημα των διαφορετικών μορφοτύπων των εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη έχει αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο του νέου κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, ο οποίος αναμένεται να τεθεί σε ισχύ έως τα τέλη του 2019 και θα καταργήσει τον ισχύοντα κανονισμό Eurosur.

Η υποβολή εκθέσεων στο πλαίσιο του Eurosur θα τυποποιηθεί μέσω εκτελεστικής πράξης.

76. Βλ. την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 75.

Επιπλέον, η Επιτροπή θα στηρίζει την ανάπτυξη διαύλων αυτοματοποιημένης ανταλλαγής πληροφοριών για τον περιορισμό της διπλής εισαγωγής δεδομένων.

79. Το ζήτημα της έγκαιρης υποβολής πληροφοριών από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Eurosur έχει αντιμετωπιστεί στον νέο κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, ο οποίος αναμένεται να τεθεί σε ισχύ έως τα τέλη του 2019 και θα καταργήσει τον ισχύοντα κανονισμό Eurosur.

Η εκτελεστική πράξη σχετικά με το Eurosur θα αντιμετωπίσει το ζήτημα της έγκαιρης υποβολής πληροφοριών στο Eurosur, καθώς και το επίπεδο ευθύνης για την υποβολή πληροφοριών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

84. Οι εθνικές συνιστώσες του SIS II και του VIS εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

85. Η Επιτροπή, τα κράτη μέλη, η CEPOL και ο eu-LISA διασφαλίζουν τακτική κοινή εκπαίδευση για τους υπαλλήλους των τμημάτων SIRENE στον τομέα του SIS II/SIRENE. Πραγματοποιήθηκε επίσης ανάλυση των αναγκών εκπαίδευσης.

Τα κράτη μέλη εξετάζουν όλο και περισσότερο το ενδεχόμενο να επενδύσουν σε ολοκληρωμένα/επιγραμματικά πρακτικά περιβάλλοντα εκπαίδευσης.

Η τροποποιημένη νομοθεσία για τη θέσπιση των σχετικών συστημάτων ΤΠ (π.χ. SIS II) θα προβλέπει τη δυνατότητα να αναπτύξει ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) ειδικές διεπαφές κατάλληλες για χρήση από τους προσκεκλημένους υπαλλήλους που τοποθετούνται σε κράτη μέλη.

Σύσταση 1 – Προαγωγή της χρήσης των περιβαλλόντων εκπαίδευσης SIS II και VIS

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 1.

86. Όσον αφορά το Eurosur, επισημαίνεται ότι μόνο ένα μέρος των ανταλλασσόμενων πληροφοριών είναι υποχρεωτικό. Για παράδειγμα, υπάρχει η δυνατότητα, αλλά όχι η υποχρέωση, των κρατών μελών που δεν διαθέτουν εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τα εναέρια σύνορα. Ωστόσο, με τον νέο κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, οι συνοριακοί έλεγχοι και η επιτήρηση των εναέριων συνόρων έχουν επίσης συμπεριληφθεί στο Eurosur (ως υποχρέωση), πράγμα που σημαίνει ότι στο μέλλον σχεδόν όλα τα κράτη μέλη θα παρέχουν ενεργά πληροφορίες στο Eurosur.

Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 24-32.

Σύσταση 2 – Επιτάχυνση της διόρθωσης των αδυναμιών που εντοπίζονται κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων Σένγκεν

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 2.

Σύσταση 3 – Διερεύνηση των διαφορών όσον αφορά τους ελέγχους των θεωρήσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 3.

Σύσταση 4 – Βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου της ποιότητας των δεδομένων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 4.

Η Επιτροπή και ο eu-LISA βρίσκονται επί του παρόντος στο στάδιο της βελτίωσης του μηχανισμού. Το θέμα εξετάζεται τακτικά στο πλαίσιο της επιτροπής SIS-VIS.

95. Το ζήτημα της έγκαιρης υποβολής πληροφοριών έχει αντιμετωπιστεί στον νέο κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, ο οποίος αναμένεται να τεθεί σε ισχύ έως τα τέλη του 2019 και θα καταργήσει τον ισχύοντα κανονισμό Eurosur. Η εκτελεστική πράξη σχετικά με το Eurosur θα αντιμετωπίσει το ζήτημα της έγκαιρης υποβολής πληροφοριών στο Eurosur, καθώς και το επίπεδο ευθύνης για την υποβολή πληροφοριών.

Σύσταση 5 – Μείωση των καθυστερήσεων στην εισαγωγή δεδομένων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 5 α).

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 5 β).

Η Επιτροπή συμφωνεί με το τμήμα που αφορά το Eurosur. Το ζήτημα των προθεσμιών εισαγωγής δεδομένων αντιμετωπίζεται στον νέο κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, ο οποίος αναμένεται να τεθεί σε ισχύ έως τα τέλη του 2019, θα καταργήσει τον ισχύοντα κανονισμό Eurosur και θα καταστήσει δυνατή τη συμφωνία επί δεσμευτικών κανόνων εφαρμογής σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών μέσω του Eurosur στο μέλλον.

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου III, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών που αφορούν την εξωτερική δράση, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη και του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τους Katja Mattfolk, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, Kim Storup, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Alejandro Ballester Gallardo, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Piotr Senator, Alexandre Tan και Mirko Iaconisi, ελεγκτές. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Michael Pyper.



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

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	17.4.2018
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλον ελεγχόμενο)	11.7.2019
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	8.10.2019
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	31.10.2019

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019.

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

EL	PDF	ISBN 978-92-847-3857-1	doi:10.2865/012256	QJ-AB-19-020-EL-N
EL	HTML	ISBN 978-92-847-3814-4	doi:10.2865/74022	QJ-AB-19-020-EL-Q

Η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν ενίσχυσε τη σημασία του αποτελεσματικού ελέγχου και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων του. Προκειμένου να βοηθήσει τους συνοριοφύλακες στον έλεγχο αυτών των συνόρων, η ΕΕ δημιούργησε διάφορα πληροφοριακά συστήματα. Με τον έλεγχό μας εξετάσαμε κατά πόσον τα κύρια πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την εσωτερική ασφάλεια υποστηρίζουν αποδοτικά τους συνοριακούς ελέγχους. Διαπιστώσαμε ότι οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν τα εν λόγω συστήματα και βασίζονται σε αυτά όλο και περισσότερο όταν διενεργούν συνοριακούς ελέγχους. Ωστόσο, ορισμένα δεδομένα δεν περιλαμβάνονται επί του παρόντος στα συστήματα αυτά, ενώ άλλα είτε δεν είναι πλήρη είτε δεν καταχωρίζονται εγκαίρως. Αυτό μειώνει την αποδοτικότητα ορισμένων συνοριακών ελέγχων. Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων, όπως ότι πρέπει να βελτιωθούν οι διαδικασίες διασφάλισης της ποιότητας των δεδομένων και ότι πρέπει να μειωθούν οι καθυστερήσεις στην καταχώριση των δεδομένων και ο χρόνος που απαιτείται για την αποκατάσταση των εντοπιζόμενων αδυναμιών.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.