



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 122 (1695), 5 września 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Scentralizowane systemy informacyjne w zarządzaniu procesami migracyjnymi w UE

Jolanta Szymańska

Kryzys migracyjny odstąpił niedociągnięcia w wykorzystaniu elektronicznych baz danych dla potrzeb kontroli granic i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. W odpowiedzi na te problemy Komisja Europejska (KE) zainicjowała modernizację istniejących systemów informacyjnych oraz tworzenie nowych, dbając przy tym o ich interoperacyjność. Coraz szersze wykorzystanie systemów informacyjnych pozwoli lepiej zarządzać procesami migracyjnymi w UE, przyczyniając się do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Rodzi jednak wyzwania związane z ochroną gromadzonych i przetwarzanych danych.

Kryzys migracyjny uwypuklił szereg problemów związanych ze stosowaniem systemów informacyjnych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE (PWBIS). Część z nich, np. nierejestrowanie przez państwa członkowskie odcisków palców azylantów w bazie Eurodac (w celu uniknięcia odpowiedzialności za rozpatrywanie ich wniosków), wynikało ze strukturalnych słabości polityki migracyjnej UE. Inne zaś dotyczyły ograniczeń samej infrastruktury, w tym m.in. występowania luk informacyjnych w istniejących bazach, wprowadzania do systemów danych o niskiej jakości (np. fotografii) czy też rozdrobnienia architektury zarządzania nimi.

W kwietniu 2016 r. KE przedstawiła komunikat na temat bardziej wydajnych i inteligentnych systemów informacyjnych przeznaczonych do zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa. Następstwem była seria wniosków legislacyjnych zmierzających do optymalizacji i modernizacji istniejących baz danych, utworzenia nowych, a także rozwoju zdolności systemów do dzielenia się informacjami.

Modernizacja istniejących systemów. Uznając w 2015 r. za polityczny priorytet zwalczanie przemieszczania się niezidentyfikowanych migrantów wewnątrz UE, KE wydała wytyczne mające ułatwić systematyczne pobieranie odcisków palców od osób wnioskujących o azyl. Następnie w ramach pakietu reform polityki azylowej przedstawiła projekt nowego rozporządzenia o Eurodac. Jego celem jest rozszerzenie stosowania systemu na obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy nie wystąpili o ochronę międzynarodową i przebywają w UE nielegalnie. Zmiana ta ma ułatwić organizację powrotów nielegalnych migrantów do państw pochodzenia. W projekcie przewidziano również obniżenie minimalnego wieku, od którego można pobierać odciski palców – z 14 do 6 lat. Zmianę tę KE motywuje potrzebą skuteczniejszego zwalczania nasilonego w trakcie kryzysu zjawiska przemytu dzieci. Zreformowany system ma też umożliwić gromadzenie dodatkowych (poza odciskami palców) danych biometrycznych w postaci wizerunku twarzy, a także danych alfanumerycznych, tj. imienia i nazwiska, wieku, daty urodzenia, obywatelstwa.

Kolejna z inicjatyw KE na rzecz modernizacji infrastruktury informacyjnej dotyczy największej bazy danych o osobach i przedmiotach, wykorzystywanej przez organy ścigania – Systemu Informacyjnego Schengen II (SIS II). W grudniu KE przedstawiła pakiet trzech wniosków legislacyjnych. Proponowane w nich zmiany dotyczą m.in. wprowadzenia obowiązku rejestrowania w bazie osób niewykonujących decyzji nakazującej powrót, a także tych, wobec których zdecydowano o odmowie wjazdu na terytorium Schengen. Porozumienie w sprawie reform osiągnięto w czerwcu 2018 r., a pełne ich wdrożenie planowane jest do 2021 r.

W maju 2018 r. KE zaproponowała z kolei reformę wizowego systemu informacyjnego (VIS), służącego do wymiany danych na temat wiz krótkoterminowych. Zgodnie z propozycjami KE do systemu mają zostać włączone

informacje o osobach wnioskujących o wizy długoterminowe. Zmianie ma też ulec katalog gromadzonych informacji, poprzez dodanie do niego kopii dokumentów podróży osób ubiegających się o wizę.

Nowe systemy informacyjne. Poza modernizacją Eurodac, SIS II i VIS, nastąpiło wyraźne przyspieszenie tworzenia nowych systemów PWBIS, których pełne uruchomienie planowane jest do 2021 r.

Jednym z nich jest system wjazdu/wyjazdu (EES), nad którym KE rozpoczęła prace już w 2013 r. w ramach projektu inteligentnych granic UE. Prace te wznowiono w kwietniu 2016 r., by w listopadzie 2017 r. przyjąć rozporządzenie w sprawie EES. Nowy system ma służyć rejestracji danych biometrycznych oraz informacji o czasie i miejscu wjazdu i wyjazdu cudzoziemców dopuszczonych do pobytu krótkoterminowego na terytorium UE. Przy pomocy automatycznego kalkulatora EES ma też obliczać okres dozwolonego pobytu podróżnych w państwach członkowskich. Jego zastosowanie powinno zmniejszyć opóźnienia w odprawie granicznej, ułatwić identyfikację osób przekraczających dozwolony czas pobytu oraz wspomóc walkę z przestępczością i terroryzmem.

Kolejnym systemem informacyjnym PWBIS ma być europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). System pozwoli na zbieranie danych o obywatelach państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego. Według propozycji KE, przedstawionej w listopadzie 2016 r., przed wizytą w strefie Schengen będą musieli oni zwrócić się do ETIAS o wydanie odpowiedniego zezwolenia. ETIAS dokona sprawdzenia podróżnych w unijnych systemach informacyjnych pod kątem ryzyka związanego z bezpieczeństwem i migracją.

W czerwcu 2017 r. KE zaprezentowała ponadto wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego nowy elektroniczny system ECRIS-TCN, który ma uzupełniać funkcjonujący od 2012 r. system ECRIS, służący wymianie danych o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli UE. ECRIS-TCN umożliwi analogiczne działania wobec cudzoziemców spoza Unii. Zawierać będzie zarówno dane osobowe, jak i odciski palców wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców skazanych w państwach Unii.

Interoperacyjność i rola eu-LISA. Licząc na osiągnięcie efektu synergii, KE przedstawiła projekty rozporządzeń ustanawiających ramy interoperacyjności między unijnymi systemami informatycznymi w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Reforma przewiduje stworzenie europejskiego portalu wyszukiwania, wspólnego serwisu kojarzenia danych biometrycznych, wspólnego repozytorium danych identyfikacyjnych oraz modułu wykrywającego multiplikację tożsamości. Wymienione narzędzia mają umożliwiać upoważnionym organom jednoczesne przeszukiwanie różnych systemów, a tym samym ułatwiać uzyskanie odpowiednich danych.

We wdrażaniu nowej struktury informatycznej ma pomóc reforma Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w PWBIS (eu-LISA). Zgodnie z propozycją KE, agencji obsługującej dotychczas systemy Eurodac, SIS II i VIS, działającej od 2012 r., zostanie powierzone przygotowanie i zarządzanie operacyjne nowymi systemami EES, ETIAS i ECRIS-TCN. Agencja ma być też odpowiedzialna za rozwój interoperacyjności systemów oraz poprawę jakości dostępnych w nich danych. Będzie też wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu systemów na poziomie krajowym.

Skutki reform. Rozwój systemów informacyjnych PWBIS, przyspieszony pod wpływem kryzysu migracyjnego, rodzi zarówno szanse, jak i ryzyka dla bezpieczeństwa oraz praw podstawowych. Wraz z rozwojem infrastruktury systematycznie wzrasta liczba gromadzonych i wymienianych danych osobowych, rozszerza się też ich zakres. Z jednej strony wzmacnia to kontrolę procesów migracyjnych przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę granic, redukując ryzyko powtórki zjawisk obserwowanych podczas kulminacji kryzysu w 2015 r. Szybka identyfikacja może przyczynić się do przyspieszenia procedur przyznawania azylu, a także egzekwowania decyzji nakazujących powrót osobom, którym nie przysługuje ochrona na terytorium UE. Umożliwia również wykrywanie szeregu przestępstw, w tym dotyczących kradzieży tożsamości czy handlu ludźmi. Z drugiej jednak strony, ze względu na skalę i charakter przetwarzanych danych, wszelkie naruszenia bezpieczeństwa (np. kradzieże danych) czy też błędy w systemach (np. wprowadzenie niepoprawnych danych) mogą być groźne dla praw podstawowych osób, których one dotyczą.

Wyzwaniem dla instytucji UE zaangażowanych w rozwój systemów informacyjnych PWBIS (głównie agencji eu-LISA, Fronteksu i Europolu) oraz korzystających z nich krajowych organów pozostaje zatem dbanie o rzetelność i wysoką jakość przetwarzanych danych, odpowiednie zabezpieczenie dostępu do nich oraz kontrola sposobu ich wykorzystania. Koszty związane z rozwojem infrastruktury oraz dostosowaniem do niej struktur krajowych pokryte zostaną z budżetu UE (zarówno obecnie realizowanego wieloletniego budżetu, jak i przyszłej perspektywy), a także przez państwa członkowskie.