



Брюксел, 28.2.2013
SWD(2013) 51 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

за създаване на Програма за регистрирани пътници

{COM(2013) 97 final}
{SWD(2013) 50 final}
{SWD(2013) 52 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на Програма за регистрирани пътници

Настоящият документ е работен документ на службите на Комисията с информативна цел. Той не представя официална позиция на Комисията по този въпрос, нито предопределя такава позиция.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Според най-новите цялостни данни, предоставени от държавите членки, през 2009 г. са осъществени 669 милиона преминавания на външните граници, през 2010 г. — 675 милиона и през 2011 г. — 700 милиона, като тук се включват както граждани на ЕС, така и граждани на трети страни. Броят преминавания на границата на най-големите и най-натоварените гранични контролно-пропускателни пунктове се увеличава и ще продължи да се увеличава и в бъдеще. За повечето държави членки ще бъде предизвикателство да осигурят ефикасно и безпроблемно управление на нарасналите пътникопотоци на външните гранични контролно-пропускателни пунктове.

Според законодателството на ЕС всички пътници трябва да бъдат подложени на систематична проверка на шенгенските външни граници (както на влизане, така и на излизане). Като правило гражданите на трети страни подлежат на обстойни проверки, а гражданите на ЕС и лицата, които се ползват с правото на свободно движение¹ — на минимални проверки. При сега действащите правила за гражданите на трети страни обаче се прилагат едни и същи проверки, независимо от степента на риск, който представляват различните пътниците, или колко често пътуват.

Въз основа на действащото законодателство, ако притежават електронен паспорт, гражданите на ЕС могат да бъдат подложени на автоматизирана гранична проверка. За гражданите на трети страни обаче такава проверка не може да се приложи, без да се измени правната уредба и без да се създаде специална програма за улесняване на преминаването на границите от граждани на трети страни. 26,5 % от пътниците, които преминават външните граници на ЕС, са граждани на трети страни и много от тях преминават границата многократно всяка година, дори всяка седмица. Проходимостта при преминаване на границата и пропускателният капацитет на граничните контролно-пропускателни пунктове могат да бъдат значително подобрени дори ако само малък процент от често пътуващите граждани на трети страни се присъединят към Програмата за регистрирани пътници (RTP).

¹ ОВ L 158, 30.04.2004

В предишната оценка на въздействието, придружаваща съобщението „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“² от 2008 г., бе предложено създаването на програма за регистрация на пътниците за често пътуващите граждани на трети страни, които са били предварително проучени. В съобщението на Комисията, публикувано през 2011 г., бяха разгледани различните варианти и бъдещи действия³. В настоящата оценка на въздействието се разглеждат различните варианти за осъществяване, за да се намери възможно най-добрият начин за осъществяване на Програмата за регистрирани пътници. Въздействието на Програмата за регистрирани пътници като цяло обаче се анализира въз основа на конкретни варианти.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Съгласно член 74 и член 77, параграф 2, букви б) и г) от Договора за функционирането на Европейския съюз Съюзът има правомощие да приема мерки, свързани с контрола на лицата и ефективното наблюдение при преминаването на външните граници.

Необходимостта от намеса на европейско равнище е ясна. Никоя държава членка не е способна сама да разработи програма за регистрирани пътници, позволяваща улеснени гранични проверки във всички шенгенски държави членки. Решението на всяка отделна държава членка за предоставяне на достъп до приложима в целия ЕС програма за регистрирани пътници ще окаже въздействие върху всички шенгенски държави и поради това този въпрос трябва да бъде уреден на равнище ЕС. Всички мерки, свързани с граничния контрол, ще трябва да се прилагат към Шенгенското пространство без вътрешен граничен контрол, което понастоящем включва всички държави членки (с изключение на Румъния, България, Кипър, Обединеното кралство и Ирландия) и четири други европейски страни (Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн). Шенгенските държави са поели ангажимент да поддържат общи граници в ЕС и общи стандарти за граничен контрол. Проверки се извършват само на външната граница, след което пътникът може да се движи свободно в рамките на Шенгенското пространство. За вътрешната сигурност на Шенгенското пространство е изключително важно всички задължителни правила, свързани с граничния контрол, да се решават на равнище ЕС.

Ето защо целите не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен самостоятелно от държавите членки, а могат да бъдат постигнати по-добре на равнище ЕС.

Добавена стойност на ЕС

Програмата за регистрирани пътници трябва да се прилага на всички външни гранични контролно-пропускателни пунктове и ще има отражение върху ресурсите за гранична охрана на всички шенгенски държави. Програмата за регистрирани пътници на ЕС осигурява използването от страна на ЕС на общ подход към Програмата за регистрирани пътници, който се основава на общо законодателство, като по този начин гарантира, че на всички шенгенски граници продължават да се прилагат еднакви правила. За пътниците, които са граждани на трети страни, това означава, че Програмата за регистрирани пътници е на тяхно разположение на всички шенгенски гранични контролно-пропускателни пунктове, без да бъдат подлагани на отделно проучване от страна на други шенгенски държави. С други думи, след като дадено лице

² SEC(2008) 154, 13.2.2008 г.

³ COM(2011) 680 окончателен.

бъде проучено от една държава членка, то може да се ползва от улеснено преминаване на външните граници във всяка друга държава членка. Без наличието на обща правна уредба това не би било възможно.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Програмата за регистрирани пътници има следните **общи цели**:

- да се улесни преминаването на външните граници на ЕС от гражданите на трети страни;
- да се запази настоящата степен на сигурност.

Конкретните цели са следните:

- да се насърчи достъпа до Програмата за регистрирани пътници за някои категории често пътуващи граждани на трети страни, които са били предварително проучени;
- да се осигури защита на основните права на регистрираните пътници, по-специално на личните им данни;
- да се избегне нееднаквото третиране на различните групи пътници.

Оперативните цели са следните:

- да се намали необходимото време и разходи за преминаване на границите за често пътуващите лица и увеличаване на пропускателния капацитет на граничните контролно-пропускателни пунктове. Граничните проверки на регистрираните пътници не следва да отнемат средно повече от 20—40 секунди.
- да се освободят 25 % от ресурсите за граничен контрол от извършването на проверка на движението през граница на често пътуващите и предварително проучени пътници и да се даде възможност за по-качествено съсредоточаване на усилията върху проверката на високорисковите пътници⁴ и/или обслужването на други пътници.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

По време на консултациите със заинтересованите страни бяха очертани пет варианта на политиката, свързани с осъществяването на Програмата за регистрирани пътници. За всеки от тези пет варианта бяха предвидени реалистични варианти за практическо осъществяване. Що се отнася до **вариант 1 на политиката** „подаване на заявление за достъп до Програмата за регистрирани пътници“, най-добрият подвариант е толкова ясен и очевиден, че подаването на заявление на всеки външен граничен контролно-пропускателен пункт и в консулството на всяка държава членка беше избран без

⁴ Пътниците, които са решили да не се присъединяват към Програмата за регистрирани пътници, не са и не могат да бъдат считани за високорискови пътници поради неучастието си в програмата.

допълнителен анализ. Останалите четири варианта на политиката и техните подварианти са следните:

4.1. Вариант на политиката 2: Съхраняване на данните

4.1.1. Програма за регистрирани пътници, която се основава на данните, съхранявани в отделен токен⁵ (подвариант 2а)

4.1.2. Програма за регистрирани пътници, която се основава на данните, съхранявани в централизирана база данни (подвариант 2б)

4.1.3. Програма за регистрирани пътници, която се основава на данните, съхранявани в отделен токен, който функционира в съчетание с хранилище (подвариант 2в)

4.2. Вариант на политиката 3: Критерии за проучване на пътниците

4.2.1 Същото както за притежателите на многократна виза (въз основа на действащите разпоредби на ЕС) (подвариант 3а)

4.2.2 По-обстойно проучване на пътниците, придружено от допълнителни критерии (подвариант 3б)

4.2.3 Отхвърлен подвариант: Участие на трети страни в проучването на пътниците (подвариант 3в)

4.3. Вариант на политиката 4: Автоматизация на граничния контрол за регистрираните пътници

4.3.1. Напълно автоматизиран (подвариант 4а)

4.3.2. Полуавтоматизиран (подвариант 4б)

4.4. Вариант на политиката 5: Такса за подаване на заявление

4.4.1 Такса от 20 EUR (подвариант 5а)

4.4.2 Без такса (подвариант 5б)

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Таблица 1 — Оценка на вариантите на политиката*)

Варианти и подварианти на политиката	Улесняване на преминаването на външните граници на ЕС от гражданите на трети страни	Запазване на настоящата степен на сигурност	Разходи	Защита на основните права
--------------------------------------	---	---	---------	---------------------------

⁵ В контекста на Програмата за регистрирани пътници токенът може да се опише като физическо устройство, предоставено на упълномощения потребител, за да удостоверява самоличността си по електронен път. Токенът действа като електронен ключ за достъп, в конкретния случай — до системата за автоматизиран граничен контрол.

Вариант 0				
Базов сценарий	0	0	0	0
Вариант 2				
Данни, съхранявани в токен (вариант 2а)	√√√	√√	-√√	-√
Данни, съхранявани в централизирана база данни (вариант 2б)	√√√√	√√√	-√√	-√√√
Данни (еднозначен идентификационен номер), съхранявани в токен (еднозначен идентификатор, биометрични данни и данни от заявлението) и в централно хранилище (вариант 2в)	√√√	√√√	-√√√	-√
Варианти 3 и 4**)				
Същото проучване на пътниците като на притежателите на многократна виза, напълно автоматизирано преминаване на границата	√√√√	√	-√	0
Същото проучване на пътниците като на притежателите на многократна виза, полуавтоматизирано преминаване на границата	√	√√	-√	0
По-обстойно проучване на пътниците, напълно автоматизирано преминаване на границата	√√√	√√	-√√	-√√
По-обстойно проучване на пътниците, полуавтоматизирано преминаване на границата	√	√√√	-√√√	-√√
Вариант 5				
Такса за подаване на заявление 20/10 EUR (вариант 5а)	√√	-	0	-
Без такса за подаване на заявление (вариант 5б)	√√√	-	-√√√	-

*) Трите подварианта на вариант 1 на политиката (подаване на заявление за достъп до Програмата за регистрирани пътници) не са включени в таблица 1, тъй като най-добрият избор вече е описан в началото на глава 4.

**) Въздействията на подвариантите на варианти 3 и 4 (критерии за проучване на пътниците и автоматизация на граничния контрол) са пряко свързани, тъй като въздействието на подвариантите по отношение на проучването на пътниците не може да бъде оценено, без да се знае кой е предпочитаният вариант по отношение на автоматизацията, и обратно. Следователно наличните четири подварианта (3а, 3б, 4а, 4б) на двата варианта на политиката бяха комбинирани в четирите възможни конфигурации и въздействието на всички четири конфигурации се оценява общо.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Съхраняване на данните

Всички три подварианта допринасят съществено за изпълнението на определените цели и най-вече са изцяло съгласувани с политиката на ЕС за границите. При преминаването на границите равнището на сигурност и предотвратяването на незаконната имиграция няма да намалее, като същевременно отвореността на ЕС към света и способността му да улесни трансграничните контакти между хората, търговията и културния обмен ще нараснат. Програмата ще бъде първата в света, до която ще имат достъп всички трети

страни и която ще действа в няколко държави, в този случай в цялото Шенгенско пространство. В този контекст Европа може да се разглежда като пример за останалия свят.

Подвариантът, който се основава на токен, позволява по-голяма видимост и намалява притесненията, свързани със защитата на данните. Подвариантът, който се основава на централизирана програма за регистрирани пътници, е по-сигурен и осъществяването му на практика на граничните контролно-пропускателни пунктове е по-лесно. Този вариант обаче означава, че е необходимо разработването на нова централизирана система, в която всички данни са налице и по тях може да се извършва търсене.

Подвариантът, който се основава на системата токен/централно хранилище, може да се разглежда като кръстоска от горните два подварианта, поради което съчетава съответните им предимства. При него използването на лични данни в дадена система на ЕС е сведено до минимум и се избягват основните недостатъци, свързани със сигурността, на система, основаваща се на токен. Включването на този подвариант в процедурата за граничен контрол обаче ще бъде особено сложно, тъй като той предвижда както проверка на токена, така и проверка в централното хранилище.

Критерии за проучване на пътниците и автоматизация на граничния контрол

От оценката става ясно, че въвеждането на по-строга процедура на проучване на пътниците няма да окаже никакво реално въздействие върху сигурността на самата гранична проверка, както и че полуавтоматизираният граничен контрол не улеснява достатъчно преминаването на границите, за да има добавена стойност. Освен това, въвеждането на по-строга процедура на проучване на пътниците ще увеличи значително административните разходи на държавите членки и ще окаже съществено въздействие върху защитата на основните права.

Такса за подаване на заявление

С въвеждането на такса от 20 EUR административните разходи на държавите членки за разглеждане на заявленията ще бъдат покрити. Тази практика ще бъде в съответствие и с избрания подход за обработване на заявленията за издаване на визи. Подвариантът без такса обаче ще осигури по-голям брой участници в програмата. Недостатъкът на този вариант е, че ще позволи подаването на много недопустими заявления.

7. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Подаване на заявление за достъп до Програмата за регистрирани пътници

При **вариант 1 на политиката** е несъмнено, че ако се даде възможност на пътниците да избират най-подходящото за тях място за подаване на заявление, това ще осигури по-голям брой участници в програмата, с което ще се помогне на държавите членки да управляват пътничкопотоците по външните гранични контролно-пропускателни пунктове. Следователно предпочитаният подвариант е подаването на заявление за достъп до Програмата за регистрирани пътници да може да става на всеки граничен контролно-пропускателен пункт и в консулството на всяка държава членка. Този подвариант без съмнение е най-добрият откъм разходна ефективност и е изцяло съгласуван с настоящата визова политика и политика за границите.

Съхраняване на данните

Както беше посочено в точка 6, определянето на това кой е предпочитаният вариант във връзка с **вариант 2 на политиката** е по-сложно. Общият брой точки, дадени на всеки вариант по отношение на вариант на политиката 2, е почти еднакъв, но всеки подвариант се характеризира с различни слабости: подвариантът, който се основава на токен, е свързан със значителни съмнения относно сигурността; подвариантът, основаващ се на централна база данни, е свързан със значителни съмнения относно основните права; а подвариантът, който се основава на системата токен/централно хранилище, е свързан със значителни разходи. Анализът на съотношението между разходите и ползите показва, че дори по-високите еднократни разходи и годишни оперативни разходи на подварианта, основаващ се на системата токен/централно хранилище, ще бъдат изцяло покрити в дългосрочен план от икономическите ползи от Програмата за регистрирани пътници за държавите членки като цяло. Следователно това е предпочитаният подвариант по отношение на вариант 2 на политиката. При този подвариант се постига добър баланс между сигурност, улесняване и защита на данните. Граничната охрана ще има достъп до данните, съхранявани в централното хранилище, само за целите на оценяване на заявленията, отнемане/удължаване на достъпа до Програмата за регистрирани пътници, при изгубване или кражба на токена или ако възникнат други проблеми във връзка с улесненото преминаване на границата от регистрираните пътници. При извършване на граничната проверка граничната охрана ще получава единствено положителен или отрицателен отговор, без допълнителни уточнения. При този вариант се прилага принципът на защита на данните на най-ранния възможен етап от цикъла на развитие на технологичните нововъведения („privacy by design“).

Критерии за проучване на пътниците и автоматизация

При **варианти 3 и 4 на политиката** е несъмнено, че съчетаването на критерии за проучване на пътниците като тези, използвани за издаването на многократни визи, с напълно автоматизиран граничен контрол ще окаже максимално общо въздействие за улесняване на преминаването на границата от регистрираните пътници. Освен това, тези варианти представляват балансиран подход към сигурността и защитата на основните права. Това е и най-икономичният подход, като се имат предвид разходите, свързани с по-строга процедура на проучване на пътниците и полуавтоматизиран граничен контрол.

Следва обаче да се отбележи, че прилагането на напълно автоматизиран граничен контрол изисква успоредно да бъде разработена и приложена система за влизане/излизане, която да позволи замяна на подпечатването на паспорта с електронна регистрация на датите на влизане и излизане на всички пътници, включително тези, които са регистрирани в Програмата за регистрирани пътници.

Такса за подаване на заявление

При **вариант 5 на политиката** е разумно за достъп до Програмата за регистрирани пътници да се плаща такса от 20/10 EUR, която да покрива административните разходи за разглеждане на заявленията. Тази такса е определена на равнище, което не следва да обезкуражи потенциалните кандидати.

В резюме, предпочитаният вариант се състои от:

- възможност за подаване на заявленията в консулствата, както и на граничните контролно-пропускателни пунктове;
- съчетаване на токен и централизирано съхраняване на анонимните биометрични данни на всеки кандидат и данните от заявлението;
- прилагане на същите критерии за проучване на пътниците, като тези, използвани за издаването на многократни визи съгласно законодателството на ЕС;
- предоставяне на регистрираните пътници на достъп до процедура на напълно автоматизиран граничен контрол;
- прилагане на такса от 20 евро за всяко подадено заявление за достъп до Програмата за регистрирани пътници. Ще се прилага обаче и намалена по размер такса (от 10 евро) в случай на едновременно разглеждане на заявление за издаване на многократна виза и заявление за достъп до Програмата за регистрирани пътници въз основа на един и същи удостоверителни документи.

Предпочитаният вариант е в пълно съответствие с приложимото законодателство за защита на личните данни, и по-специално с принципите за защита на данните и изискванията за необходимост, пропорционалност, ограничаване в рамките на целите и качество на данните. Предвидени са също така всички гаранции и механизми за ефективна защита на основните права на отделните пътници, и особено защитата на личния им живот и личните им данни. Гражданите на трети страни и служителите трябва да бъдат информирани за тези права.

Разходи и финансово подпомагане

Очакваните общи еднократни разходи за предпочитания вариант на Програмата за регистрирани пътници за разработване от Агенцията на централизираната част ще бъдат в размер на 43 млн. евро, разпределени за период от 2—3 години, а средните годишни разходи за поддръжка и оперативните разходи ще бъдат в размер на 20 млн. евро годишно. Общите еднократни разходи за разработването и внедряването от държавите членки на националните им инфраструктури ще бъдат в размер на 164 млн. евро, разпределени за период от 2—3 години, а средните годишни разходи за поддръжка и оперативните разходи ще бъдат в размер на 81 млн. евро годишно. Горепосочените разходи включват също така и административните разходи, с изключение на разходите за разглеждане на заявленията. Разходите за автоматизация ще варират значително в зависимост от броя на монтираните автоматични врати.

Разходите за персонал и инвестиционните разходи за създаването и поддържането на Програмата за регистрирани пътници ще бъдат възстановени в разумен срок под формата на освободени човешки ресурси и по-ниска единична цена за всяка гранична проверка.

Предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) включва предложение за 4,6 млрд. евро за фонд „Вътрешна сигурност“ за периода 2014—2020 г. В това предложение 1,1 млрд. евро са заделени като индикативна сума за разработването на Системата за влизане/излизане и Програмата за регистрирани

пътници, като се приема, че разходите за разработване ще започнат да бъдат усвоявани едва от 2015 г. Освен това, извън средствата за фонд „Вътрешна сигурност“, са заделени други 822 млн. евро за управлението на съществуващите широкомащабни информационни системи (Шенгенската информационна система II, Визовата информационна система и Евродак)⁶. Комисията предвижда да възложи задачите по осъществяването на тези системи на Агенцията. Предоставянето на финансово подпомагане за националните разходи за разработване ще гарантира, че при наличието на трудни икономически обстоятелства на национално равнище проектите няма да бъдат застрашени или забавени.

Въвеждането на Програмата за регистрирани пътници няма да доведе до разходи за третите страни. След евентуалното приемане на Програмата за регистрирани пътници третите страни ще бъдат съответно информирани за механизма за улесняване и че техните граждани могат да подават заявления за достъп до Програмата за регистрирани пътници.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Управителният орган („Агенцията“) следи за наличието на системи за наблюдение на функционирането на Програмата за регистрирани пътници с оглед на основните цели на политиката. Освен това, Комисията изготвя цялостна оценка на Програмата за регистрирани пътници. В оценката на въздействието са описани потенциалните показатели за измерване на степента на постигане на целите на политиката. Основните източници на информация са хранилището на Програмата за регистрирани пътници и системите за автоматизиран граничен контрол.

⁶ COM(2011) 750 окончателен.