



Брюксел, 28.2.2013  
SWD(2013) 48 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

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

**за създаване на система за влизане/излизане (EES) за регистриране на данните  
относно влизането и излизането на граждани на трети страни, преминаващи  
външните граници на държавите — членки на Европейския съюз**

{COM(2013) 95 final}  
{SWD(2013) 47 final}  
{SWD(2013) 49 final}

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

*придружаваща*

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

**за създаване на система за влизане/излизане (EES) за регистриране на данните относно влизането и излизането на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите — членки на Европейския съюз**

#### 1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

##### 1.1. История на досието

В съобщението си от 13 февруари 2008 г. „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“<sup>1</sup> Комисията предложи създаването на система за влизане/излизане. Такава система би включвала регистриране на личните данни, както и на датата и мястото на влизане и излизане на всеки гражданин на трета страна, допуснат за краткосрочен престой, при преминаване на външните граници. Съобщението от 2008 г. беше придружено от доклад за оценка на въздействието<sup>2</sup>.

В заключенията си от 23 и 24 юни 2011 г. Европейският съвет призова за бърз напредък на работата по инициативата за „интелигентни граници“. В отговор на това на 25 октомври 2011 г. Комисията прие ново съобщение, озаглавено „Интелигентни граници — варианти и бъдещи действия“<sup>3</sup>. В него се стига до заключението, че въвеждането на система за влизане/излизане ще осигури на Съюза точни данни относно пътничопотоците към и от Шенгенското пространство навсякъде по външните му граници, както и данни относно лицата, които пресрочват разрешен срок на престой.

##### 1.2. Защо се проучва възможността за създаване на система за влизане/излизане

В оценката на въздействието от 2008 г. като основни проблеми, които да бъдат преодолени чрез създаването на система за влизане/излизане, бяха набелязани и разгледани незаконната имиграция, в това число липсата на данни за установяване на

---

<sup>1</sup> COM(2008) 69 окончателен.

<sup>2</sup> SEC(2008) 153 и Подготвително проучване за оценката на въздействието по отношение на създаването на автоматизирана система за влизане/излизане на външните граници на ЕС и въвеждането на гранично-пропускателна схема за добросъвестните пътници („програма за регистрирани пътници“), извършено ГНК, и проучване на техническата осъществимост на система за влизане/излизане, осъществено от Unisys. Проучванията са публикувани на следния уебсайт:

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm)

COM(2011) 680 окончателен.

самоличността на лицата, пресрочили разрешените срок на престой, тероризмът и тежките престъпления. Както бе обяснено в съобщението от 2011 г.:

*„Системата за влизане/излизане би позволила точно и надеждно изчисляване на разрешените престой, а също и проверка на миналите пътувания на лицата както за титулярите на виза, така и за пътниците, освободени от изискването за притежаване на виза, което ще бъде съществена част от първоначалната оценка на риска. Това ще бъде постигнато чрез замяна на настоящата система за поставяне на печат в паспортите с въвеждането на електронен регистър на датите и местата, където гражданин на трета държава е допуснат за краткосрочен престой. Въпреки че основната цел на системата ще бъде да се следи дали гражданите на трети държави спазват разрешените срок на престой, системата ще допринесе и за оптимизиране на процедурите за граничен контрол и подобряване на сигурността в момента на преминаване на външните граници.“<sup>4</sup>*

В оценката на въздействието от 2008 г. бяха разгледани широк набор от варианти на политика, като за предпочитан вариант бе определено създаването на система за влизане/излизане. Настоящата оценка на въздействието отново разглежда общото определение на проблема, тъй като то има отношение за заключението с оглед на развитието от 2008 г. насам на аспектите, свързани с граничния контрол, незаконната миграция и технологичните промени, както на европейско, така и на национално равнище.

### **1.3. Обобщение на най-често срещаните проблеми, свързани с граничния контрол и незаконната миграция**

- Липса на електронни средства за регистриране на придвижването на граждани на трети страни, допуснати за краткосрочен престой;
- твърде ограничена стойност на националните системи за такива цели в пространство без граничен контрол на вътрешните граници между 26 държави;
- липса на способности за установяване на самоличността на лица, засечени на територията без документи за пътуване, чиято самоличност не може да бъде установена чрез използването на ВИС;
- липса на каквато и да е информация за това кой се намира на територията на ЕС и кой се съобразява с максимално разрешените срок на краткосрочен престой от три месеца в рамките на период от шест месеца;
- сложността и бавността на настоящото изискване за поставяне на печат, което не дава гаранции, че граничните служители могат да преценят разрешените престой по време на граничната проверка на пътника;
- липса на информация за гражданството и групите (лица, освободени от изискване за виза/лица, от които се изисква виза) на пътниците, пресрочили разрешените срок на престой;
- липса на информация, която да бъде в помощ при проверки на случаен принцип на територията за установяване на незаконно пребиваващи лица.
- 

<sup>4</sup>

COM(2011) 680 окончателен.

#### 1.4. Обобщение на най-често срещаните проблеми, свързани с правоприлагането

- Липса на информация относно придвижването и преминаването на границите от страна на заподозрени лица;
- трудности при откриването на лица, за които е подаден сигнал и които използват различна самоличност при преминаване на границите;
- трудности при установяване на самоличността на заподозрени лица, които са унищожили своите документи за пътуване.

#### 1.5. Въпроси, свързани с основните права

Поради използването на лични данни, всяка система за влизане/излизане ще се отрази по-специално върху правото на защита на личните данни, залегнало в член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Всяка система за влизане/излизане ще трябва да гарантира правото на ефективни правни средства за защита пред съд (член 47 от Хартата), чрез което да се оспори уведомление за пресрочен срок на престой, например в случаите на принудително пресрочване, грешки или когато мигрантът има законно право на престой.

Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни<sup>5</sup> се прилага за обработването на лични данни за целите на Системата за влизане/излизане от страна на държавите членки, а съответно Регламент (ЕО) № 45/2001 се прилага за обработването на лични данни за целите на Системата за влизане/излизане, извършено от европейските институции, органи и агенции. Отрицателните последици от обмена на лични данни трябва да бъдат сведени до минимум чрез подходящи технически предпазни мерки срещу злоупотреба, ясни правни ограничения за достъп, включително ограничаване в рамките на целите, и възможно най-кратки срокове на съхраняване на данните.

Съгласно съобщението на Комисията от юли 2010 г. относно управлението на информацията<sup>6</sup> във всеки нов инструмент, който разчита на използването на информационни технологии, следва да се включат правила за защита на данните. Това предполага включването на подходящи разпоредби, които ограничават обработването на данни до строго необходимото за постигането на конкретната цел на този инструмент и даването на достъп до данните само на онези звена, които „трябва да знаят“. Това също така предполага избор на ограничен срок на съхраняване на данните, който зависи единствено от целите на инструмента, и приемането на механизми, гарантиращи правилно управление на риска и ефективна защита на правата на субекта на данните.

Системата трябва да е в съответствие с принципите на защита на данните и с изискванията за необходимост, пропорционалност, ограничаване в рамките на целите и качество на данните. Следва да бъдат въведени всички гаранции и механизми за ефективна защита на основните права на пътниците, особено защитата на личния им живот и на личните данни. Гражданите на трети страни трябва да бъдат информирани за тези права.

<sup>5</sup> ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

<sup>6</sup> COM(2010) 385 окончателен.

## 1.6. Субсидиарност

Съгласно член 74 и член 77, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съюзът има правомощия да приема мерки, свързани с преминаването на външните граници на държавите членки. По силата на член 82, параграф 1 буква г) и член 87, параграф 2, буква а) от ДФЕС Съюзът има също така правомощия да приема мерки за засилване на полицейското и съдебното сътрудничество чрез събиране, съхраняване, обработване, анализ и обмен на информация.

Нито една държава членка не може да се справи самостоятелно с незаконната имиграция, нито да се бори сама с международния тероризъм и тежката престъпност. Дадено лице може да влезе на територията на Шенгенското пространство през ГКПП в държава членка, където съществува национален регистър за влизане/излизане, но да излезе през ГКПП, където не се използва такава система. Ето защо държавите членки не са в състояние самостоятелно да осигурят контрола върху спазването на правилата на ЕС за разрешения срок на престой. Гражданите на трети страни, които са влезли в Шенгенското пространство, могат свободно да пътуват в него. В пространство без вътрешни граници действията срещу незаконната имиграция по принцип следва да се предприемат съвместно. Като се вземе предвид всичко това, ЕС е в по-добра позиция да предприеме действия в сравнение с държавите членки.

## 2. ЦЕЛИ НА СИСТЕМАТА ЗА ВЛИЗАНИЕ/ИЗЛИЗАНИЕ

Общите цели на политиката са подредени по приоритет, както следва:

- да се противодейства на незаконната имиграция;
- да се допринесе за борбата с тероризма и тежките престъпления и да се осигури високо равнище на вътрешна сигурност.

Конкретните цели са следните:

- да се засили ефикасността на граничните проверки чрез проследяване на правото на разрешен престой при влизане и излизане и да се подобри оценката на риска от пресрочване на разрешения срок на престой;
- да се следи за спазването на разрешения срок на престой на територията от лицата;
- да се събира надеждна информация, която да позволи на ЕС и държавите членки да направят информиран избор при провеждането на политиките, свързани с визите и миграцията;
- да се идентифицират и откриват незаконни имигранти, особено лицата, пресрочили разрешения срок на престой, също на територията на държавите членки, както и да се увеличат възможностите за връщане;
- да се идентифицират и задържат лица, заподозрени в терористична или престъпна дейност, които преминават външните граници;
- да се събира информация, с помощта на която биха намалели различията при установяване и проверка на самоличността на граждани на трети страни, които не са обхванати от Визовата информационна система (ВИС), и която би допринесла за залавянето на лица, заподозрени в терористична или престъпна дейност.

Оперативните цели са следните:

- да се създадат записи за влизане и излизане на граждани на трети страни, които преминават външните граници;
- да се изчислява автоматично разрешеният срок на престой и да се подава сигнал, когато няма запис за излизане при изтичане на срока на разрешения престой на гражданин на трета страна;
- да се заличават данните в Системата за влизане/излизане след изтичането на срока на съхраняване;
- да се събира информация за мащаба и тенденциите при движението през външните граници, особено по отношение на незаконната имиграция;
- да се информират гражданите на трети страни за техните права и да се въведат ефективни процедури за обжалване.

### 3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

От определянето на проблема и допитването до заинтересованите страни става ясно, че основните въпроси, които трябва да бъдат решени, са кои данни да се обработват в системата и за какви точно цели. Срокът на съхраняване на данните трябва да бъде избран в зависимост от направения избор по отношение на тези два въпроса, т.е. възможно най-краткият срок на съхраняване, необходим за постигане на целта. Ето защо четирите варианта на политиката са следните:

- 1) система за влизане/излизане с буквено-цифрови данни за целите на граничния контрол и управлението на миграцията;
- 2) също като вариант 1, с добавяне на биометрични данни;
- 3) също като вариант 1, с цел системата да обхване и борбата срещу тероризма и тежките престъпления;
- 4) също като вариант 1, с добавяне на биометрични данни и с цел системата да обхване и борбата срещу тероризма и тежките престъпления (комбинация от варианти 2 и 3).

След като се определи предпочитаният вариант — с други думи за какво ще служи системата — следва да се направи избор как тя да бъде изпълнена в технически план.

Срокът на съхраняване на данните във връзка с вариантите на политика би бил следният:

- при система за влизане/излизане, създадена въз основа на **вариант 1 или 2**, като общо правило данните се съхраняват 6 месеца; за пътници, които не са напуснали територията в рамките на разрешения престой, този срок ще бъде 5 години; за участници в Програмата за регистрирани пътници данните се съхраняват за срока, за който им е предоставен достъп до системата;
- при система за влизане/излизане, създадена въз основа на **вариант 3 или 4**, срокът на съхраняване на данните е пет години за всички пътници.

### 4. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРЕДПОЧИТАНИЯ ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКАТА

#### 4.1. Сравнение на вариантите

Таблица 1 — Сравнителна оценка на вариантите на политиката

Цел/вариант на политиката	Базов сценарий (Вариант на политиката 0)	Вариант на политиката 1	Вариант на политиката 2	Вариант на политиката 3	Вариант на политиката 4
Цел на политиката: да се противодейства на незаконната имиграция	0	√√	√√√	√√	√√√
Цел на политиката: борба с тероризма и с тежката престъпност	0	0	0	√√	√√√
Въздействие върху основните права	0	-√	-√√	-√√	-√√√
Въздействие върху управлението на границите	0	0	0	0	0

В таблица 1 се обобщава оценката на въздействието. При сравняването и определянето на предпочитания вариант ще бъдат взети предвид и следните критерии:

- ефективност — до каква степен вариантите постигат целите на предложението;
- ефикасност — до каква степен целите могат да бъдат постигнати при най-ниски разходи;
- съгласуваност — до каква степен вариантите са в съответствие с общите цели на политиката на ЕС.

Една от трудностите, установена при оценката на въздействието, е липсата на налични данни, което засяга по-специално възможността за сравняване на ефективността на варианти 1—4. Предполагането, че система с биометрични данни ще има по-голямо въздействие за противодействие на незаконната миграция, и следователно варианти 2 и 4 биха били по-ефективни, зависи от дела на лицата, от които не се изисква да притежават виза, които пресрочват разрешен срок на престой, като точният брой остава неизвестен. Отрицателното въздействие на проверката на биометричните данни на тази група пътници върху процедурите за управление на границите може да бъде напълно оценено, когато ВИС е напълно приведена в действие. Същото се отнася и до оценяване на въздействието на евентуален достъп до системата за целите на правоприлагането, като все още липсват цялостни данни, а информацията, предоставена от експертите на държавите членки, до този момент остава обща, като все още не са налице поуки от достъпа до ВИС за целите на правоприлагането. Може да се отбележи, че данните за влизане/излизане могат да бъдат необходими за предотвратяването, разкриването или разследването на терористични или други тежки престъпления, в случай че те включват международно пътуване. Освен това система с биометрични данни има по-голямо положително въздействие във връзка с целта за откриване и установяване на самоличността на лица, заподозрени в терористична или престъпна дейност.

Оценяването на предпочитания вариант по отношение на използването на биометрични данни следва да започне от основното предназначение на системата, свързано с

граничния контрол и управлението на миграцията. На тази основа вариант 2 има най-голямо положително въздействие за противодействие на незаконната миграция. Възможното отрицателно въздействие върху процедурите за управление на границите би могло да се превъзмогне чрез преходен период, при който през първите три години системата ще действа въз основа на буквено-цифрови данни, а след това — въз основа на буквено-цифрови и биометрични данни.

На тази основа, във връзка с достъпа за целите на правоприлагането, цялостното отрицателно въздействие върху основните права на вариант 4 би могло да се разглежда като потенциално непропорционално, особено като се отчита необходимостта от много по-дълъг срок на съхраняване на данните.

След период от 2 години ще бъде направена нова оценка, в която ще се отчете опитът от достъпа до ВИС за целите на правоприлагането, както и цялостният опит от функционирането на Системата за влизане/излизане; тази нова оценка ще даде възможност отново да се разгледа въпросът за достъп до Системата за влизане/излизане за целите на правоприлагането въз основа на по-пълна информация, която да позволи по-подробно оценяване на въздействието.

Следователно необходимостта да се даде достъп за целите на правоприлагането, както и срокът на съхраняване на данните могат да бъдат преразгледани при оценката на Системата за влизане/излизане след 2 години. Ето защо предпочитаният вариант е вариант 2, като се предвиди извършването на оценка след две години функциониране на системата, в резултат на която ще се прецени дали евентуално да се премине към вариант 4. При евентуална промяна (т.е. преминаване към вариант 4) във връзка с достъп за целите на правоприлагането и/или промяна на срока на съхраняване на данните, ще е необходимо ново законодателно предложение на Комисията.

#### **4.2. Техническо изпълнение**

Като цяло централизираният подход е най-ефикасното и ефективното откъм разходи решение. Освен това той е в съответствие с разработването и управлението на други информационни системи в областта на миграцията, а именно Евродак, ВИС и ШИС/ШИС II.

#### **4.3. Предпочитан вариант**

Предпочитаното решение за създаването на система за влизане/излизане е да се започне с изграждането на система въз основа на вариант 2 на политиката и след две години функциониране да се прецени необходимостта от преминаване към вариант 4:

- В началото Системата за влизане/излизане ще функционира като централизирана база данни, съдържаща единствено буквено-цифрови данни и без достъп за правоприлагащите органи. Срокът на съхраняване на данните за обикновени случаи би бил 6 месеца, а в случай на пресрочен престой — 5 години.
- След три години функциониране Системата за влизане/излизане ще работи с буквено-цифрови и биометрични данни (биометрични данни за лицата, от които не се изисква притежаването на виза).
- След две години функциониране ще бъде извършена оценка на Системата за влизане/излизане. При тази оценка отново ще бъде разгледан въпросът за достъп до системата за целите на правоприлагането, както и срокът на съхраняване на данните.
- Но за да може на един втори етап правоприлагащите органи да получат достъп до



данните от Системата за влизане/излизане, са нужни солидни доказателства за необходимостта и пропорционалността на използването на тези данни, а достъпът следва да бъде обусловен от подходящи гаранции и ограничения.

#### 4.4. Разходи за предпочитания вариант

Таблица 2 — Разходи за предпочитания вариант

	Еднократен разход за разработване на централно и национално равнище (3 години за разработване) (в милиони евро)	Годишни оперативни разходи на централно и национално равнище (5 години функциониране) (в милиони евро)	Общ размер на разходите на централно и национално равнище (в милиони евро)
Централизирана система, добавяне на биометрични данни по-късно	183 (ДЧ: 146, ЕС: 37)	88 (ДЧ: 74, ЕС: 14)	623

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 от 2015 г., и покриват 4 години функциониране. 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).

Комисията предвижда да повери задачите по осъществяването на тези системи на Агенцията за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, създадена с Регламент (ЕС) № 1077/2011 на Европейския парламент и на Съвета<sup>7</sup>. Предоставянето на финансова подкрепа за националните разходи за разработване ще гарантира, че при наличието на трудни икономически обстоятелства на национално равнище проектите няма да бъдат застрашени или забавени.

Освен това могат да бъдат спестени разходи и ако системата за влизане/излизане бъде изградена заедно с програмата за регистрирани пътници в сравнение с отделното изграждане на двете системи. Основните разходни икономии идват на централно равнище (ЕС) от намаляване на разходите за хардуер, софтуер и инфраструктура и на равнището на държавите членки от икономии от административни разходи и разходи за офисна площ.

## 5 НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията следва да осигури въвеждането на системи за наблюдение на работата на системата за влизане/излизане и да я оцени спрямо основните цели на политиката. Две години след началото на дейността на Системата за влизане/излизане и на всеки две години след това Агенцията представя на Европейския парламент, Съвета и Комисията доклад за техническото функциониране на системата. Освен това две години след като

<sup>7</sup> ОВ L 286, 1.11.2011 г., стр. 1.

Системата за влизане/излизане започне да функционира и на всеки четири години след това Комисията следва да изготви цялостна оценка на системата, която включва въздействието върху основните права и преглед на постигнатите резултати спрямо заложените цели, както и проверка дали основната обосновка остава в сила и възможните последици за функционирането в бъдеще. Първата оценка следва да се съсредоточи върху необходимостта от даване на достъп до системата за целите на правоприлагането и нуждата от увеличаване на срока на съхраняване на данните. Тя ще бъде придружена от законодателни предложения, ако това е необходимо. Комисията следва да представи докладите за оценка на Европейския парламент и на Съвета.