



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.2.2008
SEC(2008) 154

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ, придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския
съюз**

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 69 окончателен}
{SEC(2008) 153}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Оценката на въздействието на създаването на система за влизане/излизане на външните граници на Европейския съюз и на улесняването на преминаването на границите за добросъвестните пътници се основава на данни, събрани от разговори, както и от проучване на казуси, пилотни проекти и преглед на специализирана литература. Разговори бяха проведени предимно с експерти относно вече съществуващите системи в държавите-членки. Събирането на данни и голяма част от консултациите със съответните органи в държавите-членки бяха направени чрез две външни изследвания, поръчани от Комисията през декември 2006 г. и юни 2007 г. Външните изследвания и този доклад бяха изготвени с помощта на многобройни контакти между Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ и изпълнителите. През ноември 2007 г. бе проведена и междуведомствена среща с други служби, в която участваха Правната служба (SJ), „Данъчно облагане и митнически съюз“ (TAXUD), „Рибарство и морско дело“ (FISH), „Предприятия и промишленост“ (ENTR) и „Външни отношения“ (RELEX). Освен това, трябва да се отбележи, че ГД „Енергетика и транспорт“ участваше в управителния комитет за външното изследване и беше включена в процеса от самото начало.

Оценката на въздействието е преразгледана, за да се вземе предвид становището, изразено от Комитета за оценка на въздействието на 4 и 14 декември 2007 г.

2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

Пътникопотоците по външните граници на Европейския съюз нарастват и ще продължават да се увеличават за в бъдеще. Повечето от пътниците са така наречените добросъвестни пътници и на тях им се разрешава влизане в съответствие със съществуващите правни разпоредби и правила. Съществуват също така обаче и тежки престъпления, тясно свързани с трансграничните движения на хора: фалшифициране на пътни документи и документи за самоличност, контрабанда и трафик на хора, тероризъм. Незаконната имиграция в ЕС е предизвикателство за всички държави-членки.

Следователно трябва да бъдат преследвани две противоположни на пръв поглед цели: от една страна, на добросъвестните пътници следва да се осигури безпрепятствено преминаване на границата, а от друга страна, следва да се гарантира вътрешната сигурност в Шенгенското пространство.

Годишно през външните граници на ЕС-27 се правят около 300 млн.¹ преминавания на определените за целта гранично-пропускателни пунктове. Смята се, че 160 млн. от тези преминавания се извършват от граждани на ЕС, 60 млн. от граждани на трети държави (ГТД), за които не се изискват визи, и 80 млн. — от ГТД, които се нуждаят от визи.

Според изчисленията през 2006 г. в ЕС е имало до 8 млн. незаконни имигранти. По всяка вероятност повече от половината от незаконните имигранти са влезли по законен начин в ЕС, но са станали незаконни поради превишаване на разрешения си срок на пребиваване.

Паспортът на всеки ГТД трябва да бъде подпечатан ръчно при влизане или излизане от Шенгенското пространство. Времето на престой на гражданин на трета държава на територията на държавите-членки се изчислява въз основа на тези печати, чието разчитане обаче често е трудно; те могат да бъдат нечетливи или подправени. Така точното изчисление на престоя в Шенгенското пространство въз основа на печатите в пътните документи едновременно отнема време и е трудно за осъществяване. Освен това не съществуват данни за престоя на ГТД в Шенгенското пространство. Поради тези причини понастоящем не съществуват лесно управляеми и надеждни средства за определяне на това дали ГТД са надхвърлили разрешения си срок на престой; не съществуват последователни данни за влизания и излизания на пътници в Шенгенското пространство, които биха спомогнали за подобряване на управлението, сигурността и планирането на границите; не съществува възможност за събиране на информация за надхвърлилите разрешения си срок на престой.

В този контекст основните набелязани проблеми в настоящата ситуация са:

- (a) незаконната имиграция,
- (b) тероризмът и тежките престъпления,
- (c) липсата на данни,
- (d) нарастващият натиск на пътничопотоците и
- (e) предизвикателствата на икономическата миграция.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели на системата за влизане/излизане са подредени по приоритет, както следва:

¹ Собствено изчисление от базата данни на Евростат за туризма. Цифрата се основава на изчисления на нощувките в хотели, в заведения за колективно настаняване или за индивидуално настаняване. Не са преброени хората, които отиват при приятели и роднини. Нощувките се регистрират по страна на пребиваване на пътниците.

- Намаляване на незаконната имиграция (особено надхвърлилите разрешения си срок на престой);
- Принос за борбата срещу тероризма и тежките престъпления;
- Подобряване на ефективното управление на икономическата миграция (напр. сезонните работници).

Общите цели на програмата за регистрирани пътници са подредени по приоритет, както следва:

- Улесняване на преминаването на външните граници на ЕС за добросъвестните пътници, като същевременно се гарантира цялостна последователност на политиката за границите на ЕС;
- Подобряване на ефективното управление на икономическата миграция (напр. сезонните работници).

За всяка от горепосочените цели са разработени специфични и оперативни политически цели.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Набелязани са пет варианта на политика:

Вариант 1: Настоящо положение

Вариантът на политика на запазване на настоящото предложение трябва да се съобрази с редица значителни промени, които са в ход, като използването на електронен пътен документ и пълното прилагане на ВИС (визова информационна система). Предвижда се също така да се извърши значително подобрение в инфраструктурата за управление на трансграничните потоци.

Вариант 2: Система за влизане/излизане

При този вариант ще бъдат регистрирани времето и мястото на влизане и излизане на ГТД, преминаващи външната граница на ЕС. Ще се подобри предоставянето на информация за трансграничните потоци на ГТД. Тази информация ще може да се използва за откриване на лицата, надхвърлили разрешения си срок на престой, и за оценка на положението им. Данните ще бъдат от полза за планиране на използването на ресурсите за граничен контрол и управление на миграцията. Този вариант се състои от два подварианта: система за влизане/излизане за ГТД, за които се изискват визи (2a) и система за влизане/излизане за ГТД, за които не се изискват визи (2б).

Вариант 3: Мерки за улесняване на трансграничните потоци

Този вариант на политика може да бъде под няколко форми и да бъде приложен към различни категории пътници. Бяха избрани три подварианта, за да може процесът на оценка на въздействието да оцени последствията от основните разлики, които биха могли да бъдат приложени. Подвариантът на програмата за регистрирани пътници за ГТД (3а) би отговорил отчасти на допълнителните ограничения и последствия за трансграничните пътувания, които може да наложи системата за влизане/излизане. ГТД, на които е предоставен статут на регистрирани пътници, ще се възползват от по-бързи автоматизирани проверки. Оценката на двата подварианта, свързани с гражданите на ЕС, разкрива разликите в подхода между установяването на единна система за целия ЕС (3б) и създаването на минимални стандарти за разработване на редица системи (3в), пригодени към нуждите на специфични преминавания на граници и групи от пътници от ЕС (напр. схемите за регистрирани пътници и автоматизиран граничен контрол).

Бяха разгледани два други варианта на политиката, въвеждащи различни задължения за мигрантите, вероятно комбинирани със система за гаранция, с цел да потвърдят завръщането си в страната на произход, но тези варианти бяха отхвърлени. Тези варианти са твърде мащабни и сложни, както в политически смисъл, така и откъм практическо осъществяване, за да бъдат реализирани в средносрочен план. В бъдеще тези алтернативи могат да бъдат разгледани отново в по-широк контекст като част от по-общ размисъл върху политиката на управление на икономическата миграция и международното развитие.

Освен това бяха разгледани няколко технически варианта за система за влизане/излизане за ГТД, но оценката се съсредоточи върху система, която използва извършващите се в настоящото положение промени, и по-специално ВИС.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА

Вариантите на политиката бяха оценени във основа на общи, специфични и оперативни цели, както и въз основа на други подходящи критерии като стабилност при съществени и политически промени и отражение върху основните права, особено правото на личен живот и защита на данните.

Таблицы 1 и 2 по-долу посочват оценката на настоящото положение и сравнителна оценка на другите варианти и подварианти на политиката въз основа на общите цели на системата за влизане/излизане и програмата за регистрирани пътници.

Таблица 1 — Оценка на настоящото положение

<i>Вариант на политиката (очаквано отражение, отбелязвано от – (отрицателен принос към целта) до √√√√√ (пълно постигане на целта)</i>	
Поставена цел/проблем за решаване	Вариант на политиката 1 (настоящо положение)
Цел на политиката: намаляване на незаконната имиграция (особено надхвърлилите разрешения си срок на престой)	√√
Цел на политиката: улесняване на преминаването на външните граници на ЕС за добросъвестните пътници, като същевременно се гарантира цялостна последователност на политиката на границите за ЕС	-
Цел на политиката: принос към борбата срещу тероризма и тежките престъпления	√
Цел на политиката: Подобряване на ефективното управление на икономическата миграция (напр. сезонните работници)	√
Относителни разходи	NA

Забележка: Настоящото положение е оценено по отношение на текущата ситуация.

Таблица 2 — Сравнителна оценка на другите варианти и подварианти на политиката (2а — 3в)

Сравнителна оценка на варианти и подварианти на политиката					
<i>Вариант на политиката (очаквано отражение, отбелязвано от – (отрицателен принос към целта) до √√√√√ (пълно постигане на целта)</i>					
Търсена цел/проблем за решаване	Вариант на политиката 2а	Вариант на политиката 2б	Вариант на политиката 3а	Вариант на политиката 3б	Вариант на политиката 3в
Цел на политиката: намаляване на незаконната имиграция (особено надхвърлилите разрешения си срок на престой)	√√	√√√	√	√	√
Цел на политиката: улесняване на преминаването на външните граници на ЕС за добросъвестните пътници, като същевременно се гарантира цялостна последователност на политиката за границите на ЕС	√	-/0	√√√	√√	√
Цел на политиката: принос към борбата срещу тероризма и тежките престъпления	0/√	√	-	-	-
Цел на политиката: подобряване на ефективното управление на икономическата миграция (напр. сезонните работници)	√√	√	√	0/√	0/√

Относителни разходи ²	Ниски	Средно големи	Ниски до средно големи	Средно големи	Ниски
Предпочитан вариант	√	√	√		√

Забележка: Изходното положение, спрямо което е извършено оценяването, предполага успешното прилагане на настоящото положение (таблица 1). Другите варианти на политиката (2а-3в) са оценени спрямо този вариант. Например вариантът на политиката 2а е с два знака за отметка (√√=средно голямо отражение) по-ефективен за „намаляване на незаконната имиграция (особено надхвърлилите разрешения си срок на престой)“, отколкото изходното положение.

Забележка: Вариант на политиката 2а = влизане/излизане за ГТД, за които се изискват визи; 2б = влизане/излизане за ГТД, за които не се изискват визи; 3а = програма за регистрирани пътници на разположение на ГТД; 3б = хармонизирана програма за регистрирани пътници на разположение на гражданите на ЕС; 3в = установени са минимални стандарти за схемите за регистрирани пътници и автоматизиран граничен контрол за гражданите на ЕС.

Предпочитаният вариант

Въз основа на оценките бяха избрани вариантите на политиката, чрез които могат да бъдат постигнати целите и за които може да се очаква реалистично да бъдат изпълнени в краткосрочен план, като се спазват основните права и защитата на данните.

Така предпочитаният вариант е комбинация от система за влизане/излизане за всички граждани на трети държави (подварианти 2а и 2б), програма за регистрирани пътници за граждани на трети държави (подвариант 3а) и минимални стандарти за схемите за регистрирани пътници и автоматизиран граничен контрол за гражданите на ЕС (подвариант 3в).

Предпочитаният вариант носи ползи и спомага за постигане на целите, въпреки че потенциалът по отношение на намаляване на тероризма и тежките престъпления не е значителен. Той обаче зависи много от успешното прилагане на статуквото.

²

Разходите за техническо осъществяване ще бъдат представени в отделен работен документ на службите на Комисията относно техническите варианти в началото на 2008 г.

Що се отнася до техническите аспекти на системата за влизане/излизане, ВИС и ШИС II имат различни цели и затова не могат да се прилагат ефективно цялостни взаимодействия в този контекст, макар че могат да се открият технически взаимодействия. Системата ВИС може да се използва за целите на системата за влизане/излизане, за да се регистрират данните за влизане и излизане на ГТД, за които се изискват визи, както и за проверка на биометричните идентификатори. По отношение на ГТД, за които не се изискват визи, ще бъдат необходими поне отчасти разделени системи, но тези системи биха могли да се основават на същата техническа платформа като ВИС и да използват същата Биометрична съпоставителна система (БСС). Това ще позволи използването на взаимодействието със съществуващите биометрични системи, поддържането на ниски разходи и осигуряването на оперативна съвместимост.

За програмата за регистрирани пътници ще се изисква отделно хранилище за данни. Възможно е да се създаде единна система за влизане/излизане и база данни на програма за регистрирани пътници; по този начин при всички положения ще е нужна само една нова база данни. Комисията ще представи в началото на 2008 г. отделен работен документ на службите си относно техническите варианти за системата на влизане/излизане и програмата за регистрирани пътници.

Съгласно проекта на окончателен доклад от проучването на техническите възможности за реализиране очакваните разходи за централизираната система за влизане/излизане и за програма за регистрирани пътници биха били 20 млн. евро, разпределени за период от 2—3 години, а разходите за годишна поддръжка и оперативните разходи се изчисляват на около 6 млн. евро. Разходите във всички държави-членки биха били приблизително 35 млн. евро, но биха варирали значително в зависимост от броя на автоматичните врати, които ще бъдат въведени. Една автоматична врата струва приблизително 35 000 евро. Фондът за външните граници би могъл да подкрепи държавите-членки във връзка със закупуването на необходимото оборудване. Няма да възникнат разходи за трети държави.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Оценката на въздействието разкрива потенциалните показатели за измерване на степента на постигане на конкретните и на оперативните политически цели. Основните източници на информация са базите данни на системата за влизане/излизане и програмите за регистрирани пътници.