



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.2.2008  
KOM(2008) 69 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej**

{SEK(2008) 153}  
{SEK(2008) 154}

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. Kontekst polityczny

Każdego roku granice zewnętrzne UE przekracza łącznie ponad 300 mln podróżnych – obywateli UE i obywateli krajów trzecich. Europa jest i nadal będzie najważniejszym celem podróży na świecie<sup>1</sup>. Dowodzi to znaczenia dziedzictwa kulturowego UE oraz sukcesu jej modelu politycznego i społeczno-gospodarczego. Aby móc szerzyć swoje wartości oraz wspierać wzrost gospodarczy, UE musi pozostać otwarta i dostępna dla przybyszy z zewnątrz.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych UE stanowi jedno z największych osiągnięć europejskiej integracji. Obszar bez granic wewnętrznych, który rozrósł się z 7 państw w 1995 r. do 24 państw pod koniec 2007 r. – unikalne, historyczne osiągnięcie – może jednak funkcjonować tylko pod warunkiem podziału obowiązków i solidarności w zarządzaniu granicami zewnętrznymi tego obszaru.

Realizacja ambitnego programu przedstawionego przez Komisję i Radę w 2002 r. w planie dotyczącym zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE została obecnie ukończona. Wzmocniono ramy legislacyjne. Kodeks graniczny Schengen<sup>2</sup> wszedł w życie w 2006 r. Wprowadzono uproszczone zasady małego ruchu granicznego<sup>3</sup>. Stworzenie agencji Frontex oznaczało dodanie wymiaru operacyjnego<sup>4</sup>. Koncepcja rozłożenia obciążeń i solidarności została urzeczywistniona w europejskim funduszu granicznym, pierwszym instrumencie pozwalającym kierować znaczne zasoby finansowe na te obszary polityki.

Intensywny napływ migrantów, jak również konieczność zapobiegania przedostawaniu się na terytorium UE osób pragnących to uczynić w nielegalnym celu, stanowią oczywiste wyzwania dla Unii, a tym samym dla prowadzonej przez nią polityki granicznej i wizowej. Działania mające stanowić odpowiedź na fundamentalne wyzwania związane z zarządzaniem migracją należy podejmować z perspektywy kompleksowej polityki imigracyjnej (por. „globalne podejście”), w szczególności poprzez inicjatywy realizowane przez UE wraz z krajami trzecimi. Zachodzi zatem potrzeba rozpatrzenia z perspektywy polityki imigracyjnej jako całości, szeregu horyzontalnych kwestii wpływających na zdolność UE do zarządzania jej granicami zewnętrznymi oraz zabezpieczenia dorobku Schengen – wymiaru zewnętrznego, średnio- i długoterminowych aspektów budżetowych związanych z solidarnością finansową i rozłożeniem obciążeń, jak również wpływu nowego Traktatu. W tym szerszym kontekście Komisja przyjmie w czerwcu komunikat w sprawie kompleksowej polityki imigracyjnej.

Chociaż państwa członkowskie w dalszym ciągu odpowiadają za kontrolowanie własnych granic, wspólna polityka Unii służąca wspieraniu wysiłków państw członkowskich powinna być stale rozwijana i doskonalona w odpowiedzi na nowe zagrożenia, zmiany w rozłożeniu presji migracyjnej oraz wszelkie ustalone niedociągnięcia, z szerokim, a równocześnie proporcjonalnym wykorzystaniem nowych technologii. Równie istotne znaczenie powinien mieć wymiar społeczny i gospodarczy. Obywatele krajów trzecich spełniający warunki wjazdu określone prawem wspólnotowym i krajowym powinni mieć możliwość szybkiego i

---

<sup>1</sup> Światowa Organizacja Turystyki (WTO): Vision 2020, t. 4 s. 48. Pojęcie turystyki obejmuje także podróże odbywane w celu poprawy kwalifikacji zawodowych i stanu zdrowia.

<sup>2</sup> Rozporządzenie (WE) 562/2006.

<sup>3</sup> Rozporządzenie (WE) 1931/2006.

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) 2007/2004.

prostego przekraczania granic zewnętrznych. Należy ułatwić kontakty międzyludzkie w regionach przygranicznych i między członkami rodzin. Zarządzanie granicami musi sprzyjać wzrostowi gospodarczemu w przygranicznych regionach sąsiednich państw, a nie wzrost ten dławić. W tym właśnie celu UE zawarła niedawno umowy o ułatwieniach wizowych z ośmioma sąsiednimi państwami<sup>5</sup> oraz nawiązała z wieloma z nich dialog mający prowadzić do zniesienia obowiązku wizowego.

## **1.2. Zintegrowane zarządzanie granicami i aktualne narzędzia w tej dziedzinie**

Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami wiąże się z połączeniem mechanizmów kontrolnych oraz narzędzi, które funkcjonują stosownie do przepływu osób z i do UE. Obejmuje ona środki podejmowane w konsulatach państw członkowskich w krajach trzecich, środki podejmowane we współpracy z sąsiednimi krajami trzecimi, środki na samych granicach oraz środki podejmowane w strefie Schengen. Kluczowe elementy tej koncepcji obejmują obecnie niżej przedstawione środki mające zastosowanie do obywateli krajów trzecich podróżujących do państwa członkowskiego uczestniczącego we współpracy Schengen lub państwa stowarzyszonego w ramach tej współpracy.

Zgodnie z prawem wspólnotowym osoby przybywające z niektórych krajów trzecich podlegają obowiązkowi wizowemu<sup>6</sup>. W przypadku tej kategorii osób pierwsza kontrola spełniania warunków wjazdu i pobytu odbywa się w związku ze złożeniem wniosku wizowego w konsulacie państwa członkowskiego w kraju trzecim.

Obywatele krajów trzecich potrzebujący wiz krótkoterminowych będą sprawdzani w wizowym systemie informacyjnym, który ma być w pełni gotowy do działania (włączając wdrożenie go w konsulatach i na przejściach granicznych) najwcześniej w 2012 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w kwestii prawnych podstaw systemu VIS w 2007 r.; mają one zostać formalnie przyjęte w pierwszej połowie 2008 r. Głównym zadaniem VIS jest sprawdzenie, przy wjeździe, autentyczności wizy i tożsamości jej posiadacza. Dane biometryczne – obraz twarzy i odcisków palców – zostaną wprowadzone do VIS od początku działania tego systemu. Komisja przedstawiła propozycję zmiany kodeksu granicznego Schengen, przewidującą wprowadzenie obowiązku sprawdzenia tożsamości posiadacza wizy przy każdym wjeździe.

W przypadku osób podróżujących do UE drogą powietrzną, przed lub w związku z przyjęciem ich na pokład przekazuje się – na wniosek państwa członkowskiego będącego celem podróży – dane równoważne danym paszportowym jako dane pasażera przekazywane z wyprzedzeniem (API) w celu ostrzeżenia straży granicznej o ryzykownych pasażerach<sup>7</sup>.

Danych API nie można wykorzystywać do zapobiegania przyjazdom określonych osób na przejście graniczne państwa członkowskiego będącego celem podróży.

---

<sup>5</sup> Rosja, Ukraina, Serbia, Czarnogóra, Albania, Bośnia i Hercegowina, była Jugosłowiańska Republika Macedonii i Republika Mołdowy.

<sup>6</sup> Rozporządzenie (WE) 539/2001.

<sup>7</sup> Dyrektywa 2004/82/WE.

Zgodnie z kodeksem granicznym Schengen<sup>8</sup> obywatele krajów trzecich muszą przechodzić przy wjeździe „szczegółową odprawę”, która, obok kontroli dokumentu podróży, obejmuje ustalenie celu i długości pobytu oraz sprawdzenie, czy dana osoba posiada dostateczne środki utrzymania, jak również wyszukanie w systemie informacyjnym Schengen oraz w krajowych bazach danych w celu sprawdzenia, czy podróżny nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego oraz stosunków międzynarodowych państw strefy Schengen. W związku z tym podczas odprawy straż graniczna sprawdza, czy podróżny spełnia szereg warunków, zadając mu odpowiednie pytania. W każdym przypadku funkcjonariusze straży granicznej muszą również sprawdzić ważność dokumentów podróży. Odprawa wygląda zawsze tak samo niezależnie od tego, czy dana osoba jest objęta obowiązkiem wizowym.

Straż graniczna ma obowiązek ręcznego wstawiania pieczętek z datą i miejscem wjazdu i wyjazdu w dokumentach podróży obywateli krajów trzecich przekraczających granicę zewnętrzną.

W konsulatach, jak również na granicach dokonuje się sprawdzenia w systemie informacyjnym Schengen (SIS), czy dany podróżny nie został zgłoszony przez państwo członkowskie jako osoba, której należy odmówić wjazdu. Do baz SIS oraz przyszłego SIS II wprowadzane są wpisy dotyczące obywateli krajów trzecich: osób, którym należy odmówić wjazdu do strefy Schengen, osób poszukiwanych, oraz osób, które należy otoczyć ochroną. Wszyscy obywatele krajów trzecich wjeżdżający do UE, niezależnie od tego, czy są objęci obowiązkiem wizowym, są systematycznie sprawdzani w SIS.

W przypadku kontroli na terytorium strefy Schengen organy ochrony porządku publicznego będą miały dostęp do VIS umożliwiający identyfikację nielegalnie przebywających na tym terytorium osób, jeżeli uprzednio wydano im wizę.

Wreszcie należy również wspomnieć o wniosku Komisji dotyczącym wykorzystania rejestru danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) w odniesieniu do osób przybywających drogą powietrzną, zawierającego zasadniczo te same dane, co informacje zawarte w rezerwacji lotu<sup>9</sup>. Informacje te przekazywane są także organom ochrony porządku publicznego tuż przed przyjęciem na pokład lub w związku z tym przyjęciem. System ten miałby zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, ponieważ nie jest związany ze współpracą w ramach strefy Schengen jako taką. Dane PNR przekazuje się na potrzeby przeciwdziałania terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej, a nie odpraw granicznych.

### **1.3. Ewentualne nowe narzędzia dla przyszłego rozwoju strategii zintegrowanego zarządzania granicami**

Jeżeli UE pragnie zrealizować ambicje w zakresie prawdziwie zintegrowanego zarządzania granicami i osiągnąć oba cele polegające na poprawie bezpieczeństwa i ułatwieniu podróży obywatelom krajów trzecich, można rozważyć także dalsze inicjatywy w tym kierunku.

---

<sup>8</sup> Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1.

<sup>9</sup> KOM(2007) 654.

Poczynając od środków podejmowanych w konsulatach, z perspektywy ułatwienia podróży i dostępu do terytorium UE należy stwierdzić, że obecna polityka wizowa funkcjonuje w myśl zasady „wszystko albo nic”. Wprawdzie z wieloma krajami trzecimi zawarto umowy o ułatwieniach wizowych, jednak wspólna polityka wizowa nie przewiduje żadnych innych opcji oprócz objęcia obywateli danego kraju trzeciego obowiązkiem wizowym lub niestosowania wobec nich tego obowiązku.

Z perspektywy zagwarantowania bezpieczeństwa, obywatele krajów trzecich nie potrzebujący wizy nie są obecnie poddawani żadnym systematycznym kontrolom na potrzeby kontroli granicznej przed przybyciem na samą granicę.

Jeżeli chodzi o środki podejmowane na graniach, to w kontekście ułatwienia podróżowania należy odnotować, że obecne ramy prawne przewidują jednolite podejście wobec wszystkich obywateli krajów trzecich, co oznacza, że w swoim obecnym brzmieniu prawo wspólnotowe nie daje możliwości uproszczenia odprawy niektórych kategorii podróżnych. Jedynym wyjątkiem są obywatele krajów trzecich zamieszkali na terenach przygranicznych sąsiednich państw – czyli zasadniczo w odległości do 30 km od granicy – którzy mogą korzystać z uproszczonych odpraw granicznych oraz zwolnienia z obowiązku wizowego na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego. Pozostali obywatele krajów trzecich, którzy często podróżują z i do strefy Schengen w praworzędnych celach (np. osoby podróżujące w interesach) oraz każdorazowo przestrzegają warunków dotyczących długości pobytu, podlegają tym samym szczegółowym odprawom granicznym przy każdym wjeździe. To samo dotyczy osób podlegających obowiązkowi wizowemu, którym wydano wizę wielokrotnego wjazdu. Nakładając obowiązek szczegółowej kontroli wszystkich osób, obecne ramy prawne uniemożliwiają tym samym modernizację metod prowadzenia kontroli granicznych, tymczasem nowa technologia umożliwiłaby automatyzację tego procesu, a więc znaczne przyspieszenie odpraw granicznych osób podróżujących w dobrej wierze.

Jeżeli chodzi o środki, które można podjąć na terytorium strefy Schengen, Unia może rozważyć wprowadzenie narzędzia pozwalającego skutecznie identyfikować osoby nadmiernie przedłużające pobyt, ponieważ obecnie daty przemieszczania się obywateli krajów trzecich przez granice zewnętrzne nie są ewidencjonowane. Osoby nadmiernie przedłużające pobyt stanowią najliczniejszą jak dotąd kategorię nielegalnych imigrantów w UE<sup>10</sup>. Nawet gdyby państwa członkowskie indywidualnie gromadziły takie dane, nie ma żadnego sposobu wzajemnego udostępniania tych danych między państwami członkowskimi. Straż graniczna nie ma także możliwości obliczenia długości pobytu, jeżeli do wjazdu do UE i wyjazdu z niej wykorzystano różne dokumenty podróży lub też jeśli napotka na trudności praktyczne, takie jak paszport pełen pieczętek lub nieczytelne pieczętki. W tym kontekście Komisja przedstawia zalecenia dotyczące nowych narzędzi, które mogłyby stanowić integralny element przyszłej europejskiej strategii zarządzania granicami. Komisja proponuje myślenie perspektywiczne i rozważenie koncepcji stworzenia kolejnej generacji narzędzi do zarządzania granicami, tak by zachować integralność strefy Schengen, a równocześnie ułatwić procedury i przekraczanie granic osobom pragnącym wjechać do UE w praworzędnych celach. Ewentualne narzędzia do rozważenia, które miałyby zastosowanie do obywateli krajów trzecich podróżujących do państwa członkowskiego uczestniczącego we współpracy Schengen lub państwa stowarzyszonego w ramach tej współpracy, mogą obejmować:

---

<sup>10</sup> W sprawie szacunkowych danych liczbowych por. ocenę skutków.

- ułatwienie przekraczania granic osobom podróżującym w dobrej wierze<sup>11</sup>;
- wprowadzenie ewidencji wjazdów/wyjazdów; oraz
- zbadanie możliwości wprowadzenia elektronicznego systemu zezwoleń na podróż (ESTA).

Niniejszy komunikat opiera się na ocenie skutków wykonanej z wykorzystaniem rezultatów dwóch analiz przeprowadzonych przez wykonawców zewnętrznych. W dokumencie roboczym służb Komisji, który ma zostać przedstawiony w marcu, znajdzie się bardziej szczegółowy opis technicznych aspektów realizacji omawianych inicjatyw.

## **2. UŁATWIENIE PRZEKRACZANIA GRANIC OSOBOM PODRÓŻUJĄCYM W DOBREJ WIERZE**

- *Podróżnym z krajów trzecich stanowiącym niewielkie zagrożenie, niezależnie od tego, czy są objęci obowiązkiem wizowym, można zaoferować dobrowolne poddanie się procedurze wstępnej kontroli w celu uzyskania statusu zarejestrowanego podróżnego.*
- *Na granicach UE zarejestrowani podróżni mogliby korzystać z uproszczonej i zautomatyzowanej odprawy granicznej.*

Obecne ramy prawne regulujące kontrole, jakim należy poddawać obywateli krajów trzecich na granicach zewnętrznych, mogłyby zostać zmienione w celu wprowadzenia możliwości złagodzenia kontroli niektórych kategorii podróżnych, którym zostanie przyznany status „zarejestrowanych podróżnych”. Osoby ubiegające się o taki status mogłyby podlegać wstępnej kontroli, której kryteria powinny być tak dobrane, by równoważyły lżejszą odprawę graniczną. Kontrole, które byłyby nadal prowadzone na samej granicy, można natomiast zdefiniować tak, by zapewnić możliwość wykorzystania automatycznych bramek.

Mówiąc bardziej konkretnie, przyznanie wspomnianym osobom statusu „zarejestrowanego podróżnego” oraz możliwości przechodzenia zautomatyzowanej odprawy oznaczałoby odstępianie od weryfikacji niektórych warunków wjazdu na granicach (cel pobytu, środki utrzymania, brak zagrożenia dla porządku publicznego). Status „zarejestrowanego podróżnego” można by przyznawać po odpowiedniej kontroli, na podstawie wspólnych kryteriów kwalifikacyjnych. Minimalny zestaw tych kryteriów mógłby obejmować rzetelną historię dotychczasowych pobytów w UE (brak przypadków nadmiernego przedłużenia pobytu), dowód posiadania dostatecznych środków utrzymania oraz posiadanie paszportu biometrycznego. Można rozważyć wprowadzenie dalszych kryteriów, natomiast kryteria przyznawania statusu „zarejestrowanego podróżnego” osobom objętym obowiązkiem wizowym powinny być dostosowane do kryteriów obowiązujących przy przyznawaniu wizy wielokrotnego wjazdu.

---

<sup>11</sup> Propozycje stworzenia systemu wjazdu/wyjazdu oraz wprowadzenia systemu ułatwiającego przekraczanie granic znalazły się wśród innych ewentualnych środków wymienionych w komunikacie Komisji w sprawie zwiększenia skuteczności, interoperacyjności i efektu synergii wynikającego ze współdziałania europejskich baz danych w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych - KOM(2005) 597, z dnia 24 listopada 2005 r. - oraz w komunikacie w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich - KOM(2006) 402, z 19 lipca 2006 r.

Obywatele krajów trzecich mogliby ubiegać się o status zarejestrowanego podróżnego w dowolnym państwie członkowskim. Procedurę składania wniosków można zorganizować w konsulatach lub w przyszłych wspólnych ośrodkach składania wniosków wizowych.

Aby umożliwić wykorzystanie tej samej infrastruktury i wyposażenia, należy zastosować takie same identyfikatory biometryczne (obraz twarzy i odciski palców), jak w przypadku posiadaczy wizy. Państwa członkowskie będą wzajemnie udostępniać sobie dane na temat posiadaczy statusu zarejestrowanego podróżnego, ponieważ osoby te powinny mieć możliwość korzystania z uproszczonej odprawy na zewnętrznych granicach strefy Schengen, niezależnie od tego, przez które przejście graniczne będą chciały wjechać.

Oprócz kryteriów, od których odstąpiono w celu umożliwienia zarejestrowanym podróżnym uproszczonej odprawy granicznej, na samej granicy wprowadzenie automatycznych bramek mogłoby umożliwić automatyczną weryfikację tożsamości podróżnych bez udziału straży granicznej. Urządzenia odczytywałyby dane biometryczne zawarte w dokumentach podróży lub przechowywane w systemie lub bazie danych oraz porównywałyby je z cechami biometrycznymi podróżnego.

Oprócz innych pozytywnych aspektów, takich jak zadowolenie podróżnych i symboliczne zademonstrowanie otwartości UE na świat, systemy automatycznej kontroli granicznej mogłyby być dużo bardziej ekonomiczne, ponieważ umożliwią obsługę większej ilości podróżnych na granicach przez mniejszą liczbę strażników granicznych, tym samym obniżając ogólne koszty ponoszone przez państwa członkowskie w obliczu stale rosnącego ruchu pasażerskiego. Jeden funkcjonariusz straży granicznej powinien być zdolny do nadzorowania nawet dziesięciu działających bramek automatycznych. Automatyczna kontrola graniczna osób podróżujących w dobrej wierze pozwoliłaby na znaczne oszczędności czasowe na przejściach na granicach zewnętrznych oraz umożliwiłaby organom granicznym skoncentrowanie dostępnych zasobów na tych kategoriach obywateli krajów trzecich, które wymagają zwiększonej uwagi, co przełożyłoby się na poprawę ogólnego stanu bezpieczeństwa na granicach.

Wyboru przejść granicznych, na których wprowadzone zostaną uproszczenia, powinny dokonywać indywidualnie poszczególne państwa członkowskie, stosownie do natężenia i warunków przepływu pasażerów. W praktyce można by wydzielić dodatkowy korytarz na przejściu granicznym, na którym wykorzystywane będą automatyczne bramki.

### **Wykorzystanie automatycznych bramek przez obywateli UE**

Należy również odnotować, że obywatele UE i pozostałe osoby korzystające ze wspólnotowego prawa do swobodnego przepływu<sup>12</sup> mogliby korzystać z automatycznych bramek przy przekraczaniu granic zewnętrznych. Ta kategoria osób podlega, zarówno przy wjeździe, jak i wyjeździe „minimalnej odprawie”, polegającej na zbadaniu dokumentów podróży w celu sprawdzenia tożsamości danej osoby. Obecne ramy prawe umożliwiają zatem już dzisiaj zautomatyzowanie odpraw granicznych obywateli UE posiadających elektroniczny paszport. Systemy automatycznych bramek przewidziane dla obywateli krajów trzecich mogłyby być wykorzystywane funkcji tym samym celu także przez obywateli UE przy przekraczaniu granic zewnętrznych, z tą różnicą, że zgodnie z kodeksem granicznym

---

<sup>12</sup> Członkowie rodzin obywateli UE; pozostali obywatele państw EOG i Szwajcarii, w tym członkowie rodziny.

Schengen obywatele UE mogą być sprawdzani w SIS i krajowych bazach danych tylko wrywkowo<sup>13</sup>.

Państwa członkowskie rozpoczęły w sierpniu 2006 r. wydawanie paszportów biometrycznych<sup>14</sup> zawierających cyfrowy obraz twarzy posiadacza paszportu, a od dnia 28 czerwca 2009 r. zaczną wydawać paszporty zawierające także obraz odcisków palców<sup>15</sup>. Proces wprowadzania danych biometrycznych do paszportów może się zakończyć do 2016 r., jeżeli chodzi o jeden identyfikator, oraz do 2019 r. w odniesieniu do dwóch identyfikatorów (przyjmując, że maksymalny okres ważności paszportów wynosi 10 lat). Wszyscy obywatele UE będą wtedy mogli korzystać z automatycznej odprawy granicznej, o ile państwa członkowskie wprowadzą taką odprawę w powszechnym zakresie. Do zautomatyzowanej odprawy granicznej obywateli UE na podstawie paszportu biometrycznego wykorzystywane byłyby te same automatyczne bramki, co w przypadku obywateli krajów trzecich będących zarejestrowanymi podróżnymi.

W okresie poprzedzającym pełne wprowadzenie paszportów biometrycznych obecne ramy prawne umożliwiają wdrożenie przez państwa członkowskie systemów opartych na dobrowolnej rejestracji, pod warunkiem, że kryteria rejestracji odpowiadałyby kryteriom dotyczącym minimalnej odprawy granicznej oraz że systemy te byłyby otwarte dla wszystkich osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przepływu. Takie systemy na terytorium UE powinny być interoperacyjne i opierać się na wspólnych normach technicznych, które należałoby ustalić, by pomóc w powszechnym i spójnym wykorzystaniu automatycznych systemów kontroli granicznej. Środkiem zachęcającym państwa członkowskie do wdrażania interoperacyjnych systemów może być pomoc finansowa z Funduszu Granic Zewnętrznych.

### **3. STWORZENIE SYSTEMU REJESTROWANIA WJAZDU/WYJAZDU OBYWATELI KRAJÓW TRZECICH**

- *Na granicach można by wprowadzić automatyczną rejestrację czasu i miejsca wjazdu i wyjazdu obywateli krajów trzecich, niezależnie od tego, czy są objęci obowiązkiem wizowym, by wykrywać osoby nadmiernie przedłużające pobyt.*
- *Istniałaby możliwość wprowadzenia odpowiedniego wpisu dostępnego dla organów krajowych, jeżeli dozwolony okres pobytu w UE dobiegł końca, a nie wprowadzono żadnych danych dotyczących wyjazdu.*

System wjazdu/wyjazdu mógłby być stosowany wobec obywateli krajów trzecich, którym zezwolono na pobyt krótkoterminowy (do 3 miesięcy), niezależnie od tego, czy są oni objęci obowiązkiem wizowym. System ten mógłby obejmować rejestrowanie informacji na temat czasu i miejsca wjazdu, dozwolonej długości pobytu oraz automatyczne przekazywanie wpisów bezpośrednio do właściwych organów, jeżeli ustalono, że dana osoba nadmiernie przedłużyła pobyt, zarówno w momencie ustalenia tego faktu, jak i w momencie jej wyjazdu z UE. W wyjątkowych przypadkach (np. wydanie wizy krajowej w związku z odwołaniem lotu, chorobą lub na podstawie innych odpowiednich przesłanek) lub zmiany statusu danej

---

<sup>13</sup> Przykładem takiego systemu jest działający już portugalski system RAPID.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. dotyczące danych biometrycznych w paszportach.

<sup>15</sup> Decyzja Komisji C(2006) 2909 z dnia 28 czerwca 2006 r.



osoby (np. przedłużenia prawa do pobytu) informacje zawarte w systemie byłyby aktualizowane przez organy odpowiedzialne za podjęcie odnośnej decyzji.

Informacje zawarte we wpisie:

- umożliwiłyby organom krajowym identyfikację osób nadmiernie przedłużających pobyt oraz podejmowanie właściwych środków;
- powstrzymałyby obywateli krajów trzecich przed nadmiernym przedłużaniem pobytu;
- zapewniłyby informacje do celów operacyjnych na temat schematów procederu nadmiernego przedłużania pobytu (np. szlaki podróży, fałszywi zapraszający, kraje pochodzenia oraz przyczyny podróży), jak również dane na temat przepływów migracyjnych oraz osób nadmiernie przedłużających pobyt, na potrzeby polityki wizowej.

Wszyscy obywatele krajów trzecich potrzebujący wizy mogliby dostarczać swoje dane biometryczne, ubiegając się o wizę w placówce konsularnej państw członkowskich, na potrzeby wizowego systemu informacyjnego, a przejścia graniczne mogłyby zostać wyposażone w urządzenia potrzebne do identyfikacji posiadacza wizy na podstawie tych danych. W celu pełnego wykorzystania tych inwestycji oraz zminimalizowania negatywnych skutków dla kontroli granicznych praktyczne wdrożenie systemu wjazdu/wyjazdu powinno nastąpić dopiero po pełnym i udanym wdrożeniu VIS we wszystkich placówkach konsularnych i na wszystkich przejściach granicznych.

Obywatele krajów trzecich nie potrzebujący wizy mogliby podlegać na granicach takim samym procedurom weryfikacji, co posiadacze wizy, przy użyciu tych samych urządzeń biometrycznych. Konieczne byłoby rejestrowanie ich danych biometrycznych przy pierwszym wjeździe, tak by możliwe było następnie prowadzenie kontroli biometrycznej przy wyjeździe i na terytorium strefy Schengen. Wymóg ten mógłby skomplikować zarządzanie przepływem pasażerów, w szczególności na niektórych lądowych przejściach granicznych.

Niedogodności w postaci dłuższej odprawy i kolejek spowodowane wprowadzeniem systemu wjazdu/wyjazdu mogłyby równoważyć lepsze zarządzanie przepływem pasażerów dzięki automatycznym odprawom granicznym. Zarejestrowani podróżni powinni być zwolnieni z obowiązku rejestracji danych biometrycznych przy pierwszym wjeździe na potrzeby systemu wjazdu/wyjazdu, ponieważ rejestracja dat wjazdu i wyjazdu stanowi element zautomatyzowanej procedury kontroli granicznej takich podróżnych.

Jednym z elementów do rozważenia jest ewentualna konieczność stworzenia odrębnego systemu do przechowywania danych dotyczących wjazdu/wyjazdu obywateli krajów trzecich, jak również ich danych biometrycznych. Ten nowy system mógłby wykorzystywać tę samą platformę techniczną, co SIS II i VIS; pozwoli to wykorzystać efekt synergii z obecnie tworzonym systemem porównywania danych biometrycznych (BMS), który mógłby stanowić wspólną podstawę systemu wjazdu/wyjazdu, VIS i SIS II. Komisja przedstawi bardziej szczegółową analizę techniczną tych rozwiązań, odnosząc się m.in. do możliwości rozszerzenia funkcji VIS o szczególne zadania związane z przechowywaniem danych dotyczących wjazdu/wyjazdu obywateli krajów trzecich potrzebujących wizy. Komisja wypowie się również, czy zachodzi konieczność stworzenia odrębnego systemu na potrzeby programu zarejestrowanych podróżnych.

Koszty poniesione przez państwa członkowskie na niezbędne inwestycje w wyposażenie przejść granicznych zostałyby, podobnie jak w przypadku obecnych inwestycji związanych z wdrożeniem SIS i VIS, pokryte ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych. W dołączonej ocenie skutku przedstawiono szacunkowe koszty tych inwestycji, które zostaną bardziej szczegółowo omówione w mającym się wkrótce ukazać dokumencie roboczym służb Komisji. Kraje trzecie nie poniosłyby żadnych kosztów w związku z wdrożeniem systemu wjazdu/wyjazdu i programu zarejestrowanych podróżnych.

#### **4. ELEKTRONICZNY SYSTEM ZEZWOLEŃ NA PODRÓŻ (ESTA)**

Komisja zbada możliwość wprowadzenia **elektronicznego systemu zezwoleń na podróż**. System ten byłby stosowany wobec obywateli krajów trzecich nie podlegających obowiązkowi wizowemu, którzy mieliby przed podróżą składać elektroniczny wniosek, przekazując dane potrzebne do ich identyfikacji oraz szczegółowe dane paszportowe i dotyczące podróży. Dane te można by wykorzystać do sprawdzenia, czy dana osoba spełnia warunki wjazdu przed podróżą do UE, przy czym stosowana procedura byłaby mniej uciążliwa i prostsza niż procedura wizowa. Komisja zamierza w 2008 r. rozpocząć analizę w celu zbadania wykonalności, praktycznych konsekwencji i oddziaływania takiego systemu.

#### **5. ZAGADNIENIA OCHRONY DANYCH**

Rozpatrywane systemy muszą być zgodne z unijnym reżimem ochrony danych, w tym z wymogami konieczności, proporcjonalności, ograniczenia do określonych celów i jakości danych. W szczególności należy zadbać o pełną zgodność z wymogami zawartymi w art. 16 i 17 dyrektywy 95/46/WE dotyczącymi poufności i bezpieczeństwa, jak również wymogami związanymi z bezpieczeństwem sieciowym i poufnością ustanowionymi w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001.

Właściwe wydaje się przyjęcie zasad ochrony danych obowiązujących w przypadku VIS i obecnie obowiązujących unormowań, w tym dotyczących ograniczenia okresu przechowywania informacji do pięciu lat.

Z danych wygenerowanych przez system wjazdu/wyjazdu korzystałyby właściwe organy imigracyjne. Osoby fizyczne powinny mieć dostęp do danych na swój temat oraz prawo do wnoszenia sprzeciwu i do prostowania tych danych, przewidziane w przepisach wspólnotowych i krajowych. Należy zapewnić możliwość korzystania z postępowania odwoławczego w przypadku, gdy obywatel kraju trzeciego zostaje „zmuszony” do nadmiernego przedłużenia pobytu.

W ramach zaplanowanej analizy dotyczącej możliwości wprowadzenia elektronicznego zezwolenia na podróż Komisja rozważy również właściwe zagadnienia ochrony danych, związane z wprowadzeniem takiego systemu.

## 6. WNIOSKI

Uwzględniając postępy polegające na uzgodnieniu i uruchomieniu wizowego systemu informacyjnego, UE powinna przeanalizować możliwość sięgnięcia na tej bazie jeszcze dalej i rozważyć czynniki niezbędne do wdrożenia **systemu wjazdu/wyjazdu** dla wszystkich obywateli krajów trzecich, którym zezwolono na krótkotrwały pobyt. Jeżeli wyniki tych rozważań będą przemawiać za stworzeniem tego systemu, mógłby on być gotowy do działania do 2015 r. Wiązałoby się to również z koniecznością przyjęcia kolejnych wniosków w celu:

- zmiany kodeksu granicznego Schengen i zagwarantowania, by daty wjazdu i wyjazdu były systematycznie ewidencjonowane na wszystkich przejściach na granicach zewnętrznych oraz by warunkiem wjazdu obywateli krajów trzecich nie potrzebujących wizy była rejestracja danych biometrycznych na granicy. Podobnie w przypadku stworzenia programu „zarejestrowanych podróżnych” kodeks graniczny Schengen musiałby umożliwiać uproszczoną odprawę graniczną podróżnych, którym przyznano taki status;
- przyjęcia decyzji o ustanowieniu nowego systemu wjazdu/wyjazdu celem rejestrowania informacji dotyczących wjazdów i wyjazdów oraz przechowywania danych biograficznych i biometrycznych obywateli krajów trzecich. System ten mógłby opierać się na tej samej platformie technicznej, co VIS/SIS II.

Państwa członkowskie mogłyby również rozważyć potrzebę zastosowania **systemów automatycznej kontroli granicznej** obywateli UE, opartych na paszportach elektronicznych lub systemach krajowych. Należy także omówić na odpowiednich forach kwestię opracowania norm technicznych pozwalających osiągnąć interoperacyjność systemów krajowych, które nie są oparte na paszportach elektronicznych. W szerszej perspektywie należy rozważyć opracowanie standardów o zasięgu globalnym, aby skoordynować na szczeblu międzynarodowym aspekty takich systemów związane z rejestracją, kryteriami kwalifikacji i interoperacyjnością techniczną.

Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w 2009 r. sprawozdanie z wyników analizy dotyczącej **elektronicznego systemu zezwoleń na podróż**.

W związku z powyższym Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o rozpoczęcie rozważań dotyczących przyszłej ogólnej architektury unijnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami oraz wykorzystania innych systemów, z perspektywy poprawy bezpieczeństwa i ułatwienia podróży. Na podstawie wyników tych rozważań Komisja oceni kwestię przyszłego rozwoju tych systemów, w tym potrzebę przedstawienia odpowiednich wniosków legislacyjnych.