



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.10.2011  
KOM(2011) 680 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**Inteligentne granice - możliwe warianty i kierunki**

## 1. WPROWADZENIE

Swobodny przepływ obywateli UE i zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen należą do najbardziej wymiernych osiągnięć Unii Europejskiej. W ostatnim czasie Komisja przedstawiła wnioski dotyczące udoskonalenia ogólnego zarządzania strefą Schengen<sup>1</sup>, które mają zapewnić dalsze wzmocnienie i rozwój tego największego unijnego osiągnięcia w prawdziwie wspólnych ramach europejskich.

Integralność zewnętrznych granic UE jest niezbędną przesłanką istnienia strefy Schengen w jej obecnym kształcie i pozostanie nią także w przyszłości. Środki zarządzania granicami zewnętrznymi muszą spełniać dwa cele: wzmocniać bezpieczeństwo i ułatwiać podróżowanie. Możliwości oferowane w tym zakresie przez nowe technologie przedstawiono w komunikacie Komisji z 2008 r. zatytułowanym „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej”<sup>2</sup>, w którym wskazano ewentualne elementy inicjatywy znanej pod nazwą „inteligentnych granic” oraz zwrócono się do Parlamentu Europejskiego i Rady o wyrażenie opinii na jej temat.

W 2011 r. przeprowadzono dalsze konsultacje z państwami członkowskimi na szczeblu eksperckim i ministerialnym, a także z posłami Parlamentu Europejskiego. W dniu 7 lipca 2011 r. Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD), w opinii<sup>3</sup> na temat komunikatu Komisji w sprawie migracji<sup>4</sup>, podkreślił potrzebę oceny wykorzystania istniejących systemów oraz udowodnienia konieczności wprowadzenia, w szczególności, systemu wjazdu/wyjazdu.

Uwzględniając powyższe opinie, Komisja osiągnęła obecnie etap, na którym wkrótce będzie gotowa do zaproponowania konkretnych środków. Jednak, biorąc pod uwagę długoterminowe zaangażowanie i znaczące inwestycje, które by się z tym wiązały, Komisja najpierw pragnie przedstawić niniejszy komunikat, w którym omówiono główne warianty, podsumowano główne konsekwencje oraz zaproponowano dalsze możliwe działania. Przyjmując takie podejście, Komisja zamierza także propagować wspólne zrozumienie kwestii problematycznych i decyzji, które trzeba będzie podjąć. Nie wyklucza ono jednak złożenia w przyszłości szczegółowych wniosków, którym będzie towarzyszyć pełna ocena skutków.

Niniejszy komunikat stanowi także pierwszą odpowiedź na wystosowane na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23–24 czerwca 2011 r.<sup>5</sup> wezwanie do szybkich postępów w pracach nad „inteligentnymi granicami”.

Wreszcie, jak przewidziano w komunikacie z 2008 r. i jak wnioskuje Rada, Komisja przeprowadziła badanie możliwości wprowadzenia unijnego elektronicznego systemu zezwoleń na podróż (ESTA). Celem niniejszego komunikatu jest zatem także odzwierciedlenie wyników tego badania oraz przedstawienie planowanych działań następczych.

---

<sup>1</sup> COM(2011)559 wersja ostateczna, COM(2011)560 wersja ostateczna, COM(2011) 561 wersja ostateczna

<sup>2</sup> COM (2008) 69 wersja ostateczna.

<sup>3</sup> C(2011)-0445

<sup>4</sup> COM (2011)248 wersja ostateczna

<sup>5</sup> EUCO 23/11.

## 2. CELE INICJATYWY DOTYCZĄCEJ INTELIGENTNYCH GRANIC

Każdego roku około 700 mln osób przekracza granice zewnętrzne drogą lądową, morską i powietrzną. Prawie jedna trzecia z nich to obywatele państw trzecich, którzy podlegają szczegółowej kontroli na przejściu granicznym<sup>6</sup>. Promowanie sprawnego i bezpiecznego przekraczania granic jest przedmiotem wspólnego zainteresowania UE i jej państw członkowskich a liczba osób przekraczających granice będzie niewątpliwie szybko rosła, zwłaszcza w portach lotniczych. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem, w opinii Eurocontrol, jest wzrost liczby osób przekraczających granice drogą powietrzną z 400 mln w 2009 r. do 720 mln w 2030 r.<sup>7</sup>. Oznacza to, że w 2030 r. kontroli w europejskich portach lotniczych będzie podlegać 720 mln podróżnych. Temu znacznemu wzrostowi będzie można poddać jedynie poprzez zatrudnienie dodatkowego personelu straży granicznej.

Trzeba także wziąć pod uwagę rozwój unijnej polityki wizowej i stosunków UE z państwami trzecimi. W ostatnich latach Unia zniosła obowiązek wizowy dla obywateli niektórych państw trzecich, zawarła szereg umów o ułatwieniach wizowych i zaktualizowała dorobek prawny, w tym między innymi przepisy przewidujące szersze korzystanie z wiz wielokrotnego wjazdu. Liberalizacji polityki wizowej wobec Bałkanów Zachodnich towarzyszyło wprowadzenie, przy wsparciu FRONTEX-u i Europolu, systemu monitorowania służącego gromadzeniu danych statystycznych na temat przepływów podróżnych oraz ocenie ewentualnego ryzyka nadużyć. Te wysiłki stanowią duży krok w kierunku zwiększenia dostępu do terytorium Unii dla dużych grup podróżnych, ale jak dotąd nie towarzyszą im żadne wysiłki mające na celu faktyczne uproszczenie przekraczania granic przez takie grupy. W związku z tym pojawia się kilka pytań:

- czy rozwój unijnej polityki w zakresie kontroli granicznej jest w chwili obecnej w stanie wspierać jej polityki wizowe;
- czy państwa członkowskie są w stanie zarządzać zwiększonymi przepływami podróżnych, które będą wynikiem tych wysiłków, bez wydłużenia czasu oczekiwania na granicy; oraz
- czy Unia powinna usprawnić narzędzia, którymi dysponuje, by gromadzić bardziej szczegółowe informacje na temat przepływów podróżnych w ramach strefy Schengen.

Szczególnie widoczne są dwa wyzwania: jak skutecznie monitorować przepływy podróżnych i przemieszczanie się obywateli państw trzecich przez granicę zewnętrzną do strefy Schengen jako całości, w ramach kompleksowego podejścia do ogólnego zarządzania strefą Schengen oraz co zrobić, by coraz większa liczba regularnych podróżnych, tj. takich którzy spełniają wszystkie warunki wjazdu, stanowiących większość osób przekraczających granice, mogła szybko i łatwo przekraczać te granice.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami:

---

<sup>6</sup> Dane liczbowe pochodzą ze statystyk Funduszu Granic Zewnętrznych oraz danych zgromadzonych w wyniku procesu zbierania danych na wszystkich przejściach granicznych na zewnętrznych granicach w dniach 31 sierpnia – 6 września 2009 r.

<sup>7</sup> „Prognoza długoterminowa na kolejne 20 lat (do 2030 r.)” przygotowana przez Eurocontrol i opublikowana 17 grudnia 2010 r.: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>)

- obywatele państw trzecich wjeżdżający do strefy Schengen poddawani są takiej samej kontroli, niezależnie od poziomu ryzyka np. nadmiernego przedłużenia pobytu przez danego podróżnego;
- nie ma możliwości rejestracji przekraczania granicy przez podróżnego. Dozwoloną długość pobytu oblicza się w oparciu o pieczątki wstawiane ręcznie do paszportu lub dokumentu podróży podróżnego, zaś dat wjazdu i wyjazdu nie rejestruje się centralnie.

W wyniku tego na przejściach granicznych mogą występować długie opóźnienia i często brakuje informacji na temat osób nadmiernie przedłużających swój pobyt, tj. podróżnych, którzy zostają dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu. Rzeczywiście jest to problem, gdyż osoby nadmiernie przedłużające swój pobyt są głównym źródłem nielegalnej migracji w UE. Wiarygodne dane na temat liczby nielegalnych imigrantów w UE nie są dostępne, ale według ostrożnych szacunków może ich być od 1,9 do 3,8 mln<sup>8</sup>. W 2010 r. państwa członkowskie (UE27) wydały 540 000 nakazów opuszczenia ich terytorium, ale tylko 226 000 z tych nakazów faktycznie wykonano<sup>9</sup>.

Fakt, iż wszyscy obywatele państw trzecich muszą przechodzić taką samą odprawę graniczną, niezależnie od poziomu ryzyka, jakie stanowią lub niezależnie od częstotliwości, z jaką podróżują, nie sprzyja efektywnemu wykorzystaniu personelu straży granicznej. Próba zwiększenia bezpieczeństwa i przyspieszenia przepływów podróżnych jedynie przez zwiększenie liczby strażników granicznych nie jest realnym wariantem dla wielu państw członkowskich, które usilnie starają się zmniejszyć deficyt budżetowy.

Długie kolejki, zwłaszcza w portach lotniczych, nie są najlepszą wizytówką Unii Europejskiej dla osób ją odwiedzających, zaś zarówno operatorzy portów lotniczych, jak i przedsiębiorstwa lotnicze niezmiennie domagają się szybszych i sprawniejszych przepływów pasażerów w związku z coraz krótszym czasem realizacji połączeń.

Inicjatywa w zakresie inteligentnych granic przyczyniłaby się do lepszego zarządzania przepływami podróżnych i większej kontroli tych przepływów na granicy, umożliwiając sprawniejszą odprawę graniczną przy jednoczesnym przyspieszeniu przekraczania granic przez osoby podróżujące regularnie. Dzięki temu straż graniczna mogłaby lepiej radzić sobie z ciągle rosnącą liczbą osób przekraczających granice, bez potrzeby małego realnego zwiększenia personelu potrzebnego do przeprowadzania kontroli granicznej i przy zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Inicjatywa ta obejmuje ona dwa elementy: system wjazdu/wyjazdu i program rejestrowania podróżnych.

System wjazdu/wyjazdu umożliwiłby odpowiednie i rzetelne obliczanie długości dozwolonego pobytu, a także weryfikację indywidualnej historii podróży tak posiadaczy wizy, jak i podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego, jako istotny element pierwszej oceny ryzyka. Odbychałoby się to poprzez zastąpienie obecnego systemu wstawiania pieczątek do paszportów elektroniczną rejestracją dat i miejsc przebywania obywatela

<sup>8</sup> Wyniki projektu Clandestino, sponsorowanego przez UE i zrealizowanego przez Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej. Dane liczbowe stanowią skumulowaną kwotę całkowitą w chwili badania (2008 r., UE-27). <http://clandestino.eliamep.gr>

<sup>9</sup> SEC (2011) 620, tabela 2; dane przekazane przez Eurostat i Europejską Sieć Migracyjną (ESM). Powodem rozbieżności w danych liczbowych są nie tylko brak informacji na temat osób nadmiernie przedłużających swój pobyt, lecz także inne czynniki, takie jak brak współpracy niektórych państw trzecich, czynniki humanitarne itp.

państwa trzeciego, któremu zezwolono na krótkotrwały pobyt. Chociaż głównym celem tego systemu byłoby monitorowanie respektowania długości dozwolonego pobytu obywateli państw trzecich, system przyczyniałby się także do optymalizacji procedur odprawy granicznej oraz zwiększenia bezpieczeństwa w momencie przekraczania granic zewnętrznych.

Program rejestrowania podróżnych znacznie ułatwiłby przekraczanie granic zewnętrznych strefy Schengen osobom z państw trzecich odbywającym częste podróże, które przeszły wstępne kontrole i weryfikacje. Skróciłby także czas spędzany na przejściach granicznych i ułatwiłby podróże oraz kontakty transgraniczne. W zakresie w jakim to możliwe, byłby oparty na nowoczesnych technologiach, takich jak systemy automatycznej kontroli granicznej (stosowane także do kontroli podróżnych z UE).

### **3. W STRONĘ INTELIGENTNYCH GRANIC UE**

Przed przyjrzeniem się ewentualnym nowym systemom i w celu maksymalnego ograniczenia kosztów należy przede wszystkim zastanowić się, czy cele związane z inteligentnymi granicami można osiągnąć, korzystając z istniejących systemów lub narzędzi.

#### **3.1. Korzystanie z istniejących systemów i narzędzi europejskich lub krajowych**

##### **3.1.1. Polityka wizowa i system VIS**

###### **3.1.1.1. Polityka wizowa**

Szersze korzystanie z możliwości, jakie oferują kodeks wizowy w zakresie wydawania wiz wielokrotnego wjazdu oraz, w zależności od przypadku, umowy o ułatwieniach wizowych, może przyczynić się do uproszczenia i ułatwienia podróży dużej liczbie obywateli państw trzecich. Jednak takie ułatwienie dotyczy tylko etapu poprzedzającego wyjazd, kiedy to obywatel państwa trzeciego jest zwolniony z konieczności udania się do konsulatu po nową wizę na każdą wizytę w UE. Wizy wielokrotnego wjazdu nie przyspieszają procesu faktycznego przekraczania granic.

###### **3.1.1.2. System VIS**

Sam wizowy system informacyjny (VIS) nie przyspieszy procedur wjazdu, ani nie pomoże w identyfikacji osób nadmiernie przedłużających swój pobyt. Jednak fakt rejestracji danych biometrycznych wszystkich posiadaczy wizy w systemie VIS oznacza, że każdego posiadacza wizy o nieuregulowanym statusie, przebywającego na terytorium UE, będzie można szybciej zidentyfikować, zwiększając szanse na odesłanie go do kraju pochodzenia. Po okresie przejściowym w procesie odprawy granicznej będą także wykorzystywane dane biometryczne, w celu sprawdzenia, czy dana osoba faktycznie jest tym, komu wydano wizę.

Rozszerzenie systemu VIS tak, by objął system wjazdu/wyjazdu i program rejestrowania podróżnych nie jest wariantem pożądanym z trzech powodów. Po pierwsze chodzi o bezpośrednie konsekwencje dla ochrony danych i ewentualny rozrost funkcji, do którego mógłby doprowadzić system obejmujący zarówno posiadaczy wizy, jak i osoby zwolnione z obowiązku wizowego. Po drugie obecne ograniczenia możliwości systemu VIS można by przezwyciężyć jedynie w drodze dalszych, istotnych inwestycji. Po trzecie ograniczenia wynikające z zasady celowości nie pozwoliłyby na przechowywanie w systemie VIS danych na temat obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego. Niemniej jednak,

opracowując systemy związane z inteligentnymi granicami, można by rozsądnie korzystać z ewentualnej synergii z wyposażeniem technicznym, które służy realizacji celów systemu VIS.

### **3.1.2. System informacyjny Schengen (SIS)**

Opieranie się na wpisach w systemie SIS, które dotyczą osób nadmiernie przedłużających swój pobyt, będzie mieć ograniczoną wartość. Nie pomoże w identyfikacji przebywających w strefie Schengen osób, które nadmiernie przekroczyły dozwoloną długość pobytu. Głównym źródłem informacji, na których opierałyby się takie wpisy, byłyby kontrole przy wyjeździe, gdy straż graniczna może wykryć nadmierne przedłużenie pobytu, sprawdzając pieczętki w paszporcie danego podróżnego. Jednak jedno stwierdzone nadmierne przedłużenie pobytu samo w sobie nie może prowadzić do wydania tymczasowego zakazu wjazdu do strefy Schengen wobec danej osoby. Przy podejmowaniu decyzji na temat ewentualnego przyznania danej osobie wizy oraz możliwości wjazdu przez granicę zewnętrzną, należy wziąć pod uwagę całą historię podróży danej osoby, a także wszystkie inne istotne czynniki.

Korzystanie z systemu SIS (i przyszłego SIS II) nie stanowi zatem alternatywy dla systemu wjazdu/wyjazdu.

### **3.1.3. Dane pasażera przekazywane z wyprzedzeniem i dane dotyczące przelotu pasażera**

Dane zebrane na temat podróżnych jako dane pasażera przekazywane z wyprzedzeniem (API) oraz dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) nie mają bezpośredniego znaczenia dla systemu wjazdu/wyjazdu ani dla programu rejestrowania podróżnych.

Przewoźnicy są zobowiązani do przekazywania danych API na żądanie organów kontroli granicznej państw członkowskich do celów usprawnienia kontroli granicznej oraz walki z nielegalną migracją. Dane o pasażerach są przekazywane do końca odprawy. Ponieważ są one zbyt ograniczone i w większości przypadków przesyłane już po wyjeździe, nie pozwalają na przeprowadzenie kontroli wstępnej, umożliwiającej zastosowanie uproszczonych procedur kontroli granicznej. Dane są pobierane od przewoźników lub wpisywane przez samego podróżnego, zatem ich jakość nie spełnia wymogów systemu wjazdu/wyjazdu ani programu rejestrowania podróżnych. Ponadto nie ma możliwości korzystania z tego systemu na granicach lądowych.

Dane PNR są gromadzone i przekazywane właściwym organom państw członkowskich, zwłaszcza organom ochrony porządku publicznego, przez przewoźników lotniczych. Dane są gromadzone w momencie rezerwacji biletów na dany lot w systemach rezerwacji poszczególnych przewoźników. Celem danych PNR jest walka z terroryzmem i ciężkimi przestępstwami; dane PNR nie są narzędziem kontroli granicznej. Dane są przesyłane na 48 do 24 godzin przed planowanym wylotem i natychmiast po zakończeniu odprawy. Dane PNR nie mają znaczenia dla systemu wjazdu/wyjazdu ani dla programu rejestrowania podróżnych z tych samych powodów, które wymieniono powyżej. Dane PNR nie zawierają żadnych potwierdzonych informacji co do tego, czy dana osoba rzeczywiście przekroczyła granicę.

### **3.1.4. Krajowe systemy wjazdu/wyjazdu i krajowe programy rejestrowania podróżnych**

Jedenaście państw członkowskich<sup>10</sup> obecnie wdraża krajowe systemy wjazdu/wyjazdu, które systematycznie gromadzą wszystkie dane na temat wjazdu i wyjazdu obywateli państw

---

<sup>10</sup> Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Cypr i Portugalia.

trzecich przekraczających odnośne granice zewnętrzne. Jednak dane na temat wjazdu i wyjazdu można porównać tylko wtedy, gdy dana osoba zgodnie z prawem wyjeżdża z *tego samego* państwa członkowskiego, do którego wjechała. Te systemy krajowe nie są powiązane z podobnymi systemami w innych państwach członkowskich.

Niektóre państwa członkowskie przyspieszają odprawę graniczną dla obywateli UE, wprowadzając zautomatyzowaną odprawę graniczną (np. na podstawie elektronicznych paszportów) lub ustanawiając odrębne systemy dla wcześniej zarejestrowanych podróżnych<sup>11</sup>. Siedem państw członkowskich wdrożyło pewną formę krajowego programu rejestrowania podróżnych dla obywateli UE<sup>12</sup>.

Z systemów tych nie można korzystać w odniesieniu do obywateli państw trzecich. Obecne przepisy UE wymagają od straży granicznej rozmowy z podróżnym oraz odręcznego wstawienia pieczętki do jego dokumentu podróży, których to czynności nie można zautomatyzować.

Z tego względu jedyne istniejące inicjatywy dotyczące obywateli państw trzecich przewidują na wpół zautomatyzowaną odprawę graniczną, tj. połączenie automatycznych bramek z elementem manualnym przewidującym wstawianie pieczętek i możliwość zadawania pytań jako część szczegółowej kontroli granicznej.

Kolejne ograniczenie polega na tym, że członkostwo w krajowym programie rejestrowania podróżnych w jednym państwie członkowskim nie pozwala podróżnemu na korzystanie z uproszczonej odprawy granicznej w innym państwie. Obywatel państwa trzeciego często podróżujący do kilku państw członkowskich w ciągu jednego roku musiałby zatem ubiegać się o członkostwo w krajowym programie rejestrowania podróżnych w każdym z tych państw członkowskich, co byłoby kosztowne i uciążliwe.

### 3.1.5. Elektroniczny system zezwoleń na podróż (ESTA)

Taki system oznaczałby, że podróżny musiałby złożyć w Internecie wniosek o zezwolenie na podróż na podstawie pewnych kryteriów. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji przeanalizowano cztery warianty unijnego systemu ESTA:

- system ESTA dla obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego;
- system ESTA dla niektórych państw, których obywatele są zwolnieni z obowiązku wizowego;
- połączenie systemu ESTA z wizami elektronicznymi;
- zastąpienie wymogu wizowego systemem ESTA.

Na podstawie wyników badania Komisja stwierdza, iż na tym etapie należy wykluczyć możliwość ustanowienia systemu ESTA dla obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego, gdyż ewentualny wkład w zwiększenie bezpieczeństwa państw członkowskich nie usprawiedliwiłby ani gromadzenia danych osobowych na taką skalę, ani kosztu finansowego i wpływu na stosunki międzynarodowe. Jeśli chodzi o stopniowe zastępowanie wymogu wizowego unijnym systemem ESTA, wydaje się ono niewykonalne w przewidywalnej przyszłości, biorąc pod uwagę trudność w ocenie ryzyka migracji i problemy

---

<sup>11</sup> Niemcy, Hiszpania, Francja, Niderlandy, Portugalia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

<sup>12</sup> Takim programem dysponują na przykład Niderlandy (Privium), Francja (PARAFES), Zjednoczone Królestwo (Iris) i Niemcy (ABG).

związane z dostępem do Internetu oraz korzystaniem z identyfikacji elektronicznej. Dodatkowo warunkiem wstępnym ustanowienia ESTA byłoby w pełni sprawne funkcjonowanie systemu wjazdu/wyjazdu.

Jasne jest, że unijny system ESTA nie jest alternatywą dla systemu wjazdu/wyjazdu, gdyż nie można z niego korzystać do monitorowania faktycznego przekraczania granic. Nie ma on także znaczenia dla uproszczenia takiego przekraczania granic, gdyż w wyniku korzystania z danych biometrycznych system wniosków elektronicznych stałby się niepraktyczny. Poza tym, zgodnie z założeniami programu rejestrowania podróżnych, zarejestrowani podróżni powinni być co do zasady zwolnieni z wymogu ESTA.

Jeśli chodzi o wkład, jaki unijny system ESTA mógłby wnieść do dalszego rozwoju wspólnej polityki wizowej, Komisja zamierza wrócić do tej kwestii na późniejszym etapie, tak jak przewidziano w programie sztokholmskim. Z tego względu na tym etapie nie będzie prowadzić dalszych przygotowań do opracowania unijnego systemu ESTA

### **3.2. Opracowanie konkretnych systemów: system wjazdu/wyjazdu oraz program rejestrowania podróżnych**

W punkcie powyżej wyjaśniono, dlaczego istniejące systemy i narzędzia nie umożliwiają realizacji celów związanych z inteligentnymi granicami. W niniejszym punkcie omówiono konsekwencje, koszty, korzyści i warianty, w zależności od przypadku, opracowania systemu wjazdu/wyjazdu i programu rejestrowania podróżnych.

#### **3.2.1. Aspekty prawne**

Oba systemy powstałyby na podstawie rozporządzeń opartych na art. 77 TFUE (a zatem wymagałyby przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę w trybie zwykłej procedury ustawodawczej). Wprowadzenie obu systemów wymagałoby także zmiany przepisów kodeksu granicznego Schengen<sup>13</sup> dotyczących odprawy granicznej osób.

#### **3.2.2. Aspekty techniczne**

W pełni rozwinięty i działający system VIS jest niezbędną przesłanką wdrożenia systemu inteligentnych granic. Poza tym system wjazdu/wyjazdu i program rejestrowania podróżnych umożliwiłyby maksymalne wykorzystanie istniejących systemów i narzędzi, takich jak system porównywania danych biometrycznych (BMS), w oparciu o który działają system VIS oraz skanery odcisków palców wykorzystywane na potrzeby tego systemu.

Z technicznego i prawnego punktu widzenia system wjazdu/wyjazdu można by wprowadzić przed systemem rejestrowania podróżnych. Jednak oznaczałoby to jednostronny rozwój unijnej polityki zarządzania granicami w takim sensie, że wzmocniłoby to tylko bezpieczeństwo, zaś nie ułatwiło obywatelom państw trzecich podróżowania. Jeśli chodzi o program rejestrowania podróżnych, ułatwienie podróżowania wiąże się z większym wykorzystaniem zautomatyzowanej kontroli granicznej. Jediną metodą monitorowania dozwolonej długości pobytu zarejestrowanych podróżnych przy jednoczesnym umożliwieniu przeprowadzania w pełni zautomatyzowanej kontroli granicznej, byłoby elektroniczne rejestrowanie dat wjazdu i wyjazdu. Musiałoby ono odbywać się na szczeblu UE, dzięki czemu można by porównywać dane na temat wjazdu przekazane przez jedno państwo

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie (WE) nr 562/2006



członkowskie z danymi na temat wjazdu pochodzącymi od innego państwa członkowskiego. Zatem skuteczne ustanowienie programu rejestrowania podróży zależy od ustanowienia systemu wjazdu/wyjazdu. Należy także wziąć pod uwagę, iż równoczesne tworzenie dwóch systemów korzystających z podobnej infrastruktury na szczeblu centralnym (zob. załącznik 1) wiązałyby się ze znacznym zmniejszeniem całkowitych kosztów prac rozwojowych.

Na etapie projektowania systemów niezbędne będzie podjęcie kilku kluczowych wyborów:

### **3.2.2.1. scentralizowane czy zdecentralizowane systemy interoperacyjne**

Architektura scentralizowana obejmuje centralną bazę danych oraz krajowe interfejsy państw członkowskich do niej podłączone, zaś architektura zdecentralizowana wymaga ustanowienia ponad 27 systemów krajowych i wzajemnego ich połączenia.

W przypadku systemu wjazdu/wyjazdu, elektroniczne rejestrowanie na szczeblu centralnym informacji na temat wjazdu i wyjazdu umożliwiłoby automatyczne obliczanie dozwolonej długości pobytu danej osoby oraz zapewniłoby wszystkim organom państw członkowskich równoczesne otrzymywanie właściwych informacji na temat miejsca wjazdu danej osoby do strefy Schengen i miejsca jej wyjazdu z tej strefy. Rejestrowanie informacji na temat wjazdu i wyjazdu na szczeblu krajowym wymagałoby przede wszystkim powielenia tych informacji w ponad 27 innych systemach krajowych, aby uwzględniały one aktualne wpisy dotyczące wjazdu i wyjazdu. To mogłoby być uciążliwe i czasochłonne w sytuacji, gdy osoby wjeżdżają do strefy Schengen i z niej wyjeżdżają przez różne państwa członkowskie.

Podobnie, w przypadku systemu rejestrowania podróży, architektura zdecentralizowana oznaczałaby, że dany podróżny byłby rejestrowany w systemie krajowym, a następnie taki wpis byłby powielany w ponad 27 innych systemach krajowych w celu uwzględnienia faktu, iż podróżny ten może wjechać do strefy Schengen przez dowolne przejście graniczne w tej strefie.

Reasumując, architektura zdecentralizowania nie byłaby technicznie efektywna.

### **3.2.2.2. program rejestrowania podróży: scentralizowane czy zdecentralizowane przechowywanie danych?**

Istnieją dwa podstawowe warianty przechowywania danych dotyczących zarejestrowanych podróży, czyli danych które muszą być dostępne na każdym przejściu granicznym strefy Schengen, by umożliwić zautomatyzowane sprawdzenie tożsamości podróżnego: przechowywanie danych alfanumerycznych i biometrycznych w centralnej bazie danych lub przechowywanie tych danych na tokenie wydanym podróżnemu.

Oba podejścia mają wady i zalety, jeśli chodzi o ochronę danych i bezpieczeństwo danych. Dzięki tokenowi nie trzeba by tworzyć centralnej bazy danych na szczeblu UE. Jednak ma on też istotne wady wiążące się z ryzykiem utraty, zagubienia lub kradzieży tokena, jak również jego duplikacji. Wariant z tokenem musiałby ponadto łączyć się z przechowywaniem niektórych danych w bazie danych, by umożliwić całościowe zarządzanie wnioskami i tokenami. Według najnowszych szacunków, chociaż koszt całkowity opracowania wariantu z tokenem byłby o około 30 mln EUR niższy, w perspektywie średnio- i długoterminowej okazałby się on droższy w eksploatacji, gdyż państwa członkowskie musiałyby ponieść

wyższe koszty eksploatacyjne, rzędu 20 mln EUR rocznie (łącznie dla wszystkich państw członkowskich)<sup>14</sup>.

Sposobem na uniknięcie negatywnych skutków i połączenie zalet tych dwóch wariantów byłby wybór połączenia centralnej bazy danych z tokenem zawierającym jedynie unikalny numer identyfikacyjny (tj. numer wniosku), wydawanym zarejestrowanemu podróżnemu. Dane alfanumeryczne i biometryczne byłyby przechowywane centralnie, ale oddzielnie, a wyznaczone właściwe organy miałyby oddzielne i niezależne prawa dostępu do tych danych. Dane biometryczne byłyby powiązane z unikalnym numerem identyfikacyjnym tokena i byłyby wykorzystywane jedynie w celu sprawdzenia tożsamości podróżnego przekraczającego granicę.

Ten trzeci wariant ogranicza wady innych wariantów związane z ochroną danych i bezpieczeństwem danych, lecz jego opracowanie byłoby o około 50 mln droższe niż przygotowanie wariantu z centralnym rejestrem.

### 3.2.2.3. system wjazdu/wyjazdu: z (jakiego rodzaju) danymi biometrycznymi czy bez nich?

System mógłby rejestrować tylko dane alfanumeryczne (np. imię i nazwisko, narodowość i numer paszportu) albo obejmować także identyfikatory biometryczne.

Włączenie danych biometrycznych ułatwiłoby identyfikację w systemie osób o nieuregulowanym statusie, na których nie ciąży obowiązek wizowy (gdyż posiadaczy wizy można zidentyfikować na podstawie systemu VIS). Umożliwiłoby ono także dokładniejsze porównywanie wpisów na temat wjazdu i wyjazdu (np. w przypadku osób podróżujących z dwoma paszportami) poprzez powiązanie historii podróży z konkretną osobą fizyczną na podstawie unikalnej cechy wskazanej przez identyfikator biometryczny.

Z drugiej strony mogłoby mieć ono pewne negatywne skutki dla czasu postoju na granicy ze względu na konieczność sprawdzenia cech biometrycznych wszystkich podróżnych nie podlegających wymogowi wizowemu.

Najlepiej byłoby zatem, gdyby pierwszą fazę można było rozpocząć w oparciu wyłącznie o dane alfanumeryczne. Identyfikatory biometryczne można by wprowadzić na późniejszym etapie, opierając się na pierwszych wynikach oceny dokonanej zarówno pod kątem całościowego wpływu systemu, jak i jego wpływu na zarządzanie granicami. Koszty prac rozwojowych związane z takim podejściem przejściowym są ogólnie porównywalne z kosztami, które byłyby poniesione w przypadku wprowadzenia danych biometrycznych już na początku, i tylko nieznacznie wyższe niż w przypadku wykluczenia danych biometrycznych od początku – którego to wyboru nie można odwrócić na późniejszym etapie.

Jeśli chodzi o wybór identyfikatora biometrycznego, zgodnie z identyfikatorem stosowanym na potrzeby systemu Eurodac, systemu VIS, systemu SIS II, paszportów i dokumentów pobytowych, najczęściej stosowanymi i najbardziej rzetelnymi identyfikatorami są odciski palców oraz (także wtedy, gdy odcisk palca nie jest dostępny) cyfrowy obraz twarzy. Wybór ten oznaczałby także pełne wykorzystanie już zainstalowanego sprzętu, co wiązałoby się ze znacznymi oszczędnościami kosztów.

---

<sup>14</sup> Dla 28 państw – 22 państw członkowskich i 3 państw stowarzyszonych obecnie w pełni należących do strefy Schengen, a także Rumunii, Bułgarii i Liechtensteinu.

### 3.2.3. Koszty

Na koszty opracowania systemów będzie mieć wpływ to, który wariant zostanie wybrany do realizacji oraz w szczególności to, czy systemy będą opracowywane razem czy oddzielnie. Czekając na zakończenie oceny skutków i prezentację oświadczenia finansowego załączonego do przyszłych wniosków legislacyjnych dotyczących systemu wejścia/wyjścia oraz programu rejestrowania podróży, należy zauważyć, że początkowe koszty inwestycji będą z pewnością znaczące. Zob. załącznik 1.

Jeśli chodzi o system wjazdu/wyjazdu, koszty prac rozwojowych mogą wynieść łącznie (przez trzy lata) około 200 mln EUR. Ponad 75 % tych kosztów to koszty opracowania i budowy niezbędnej infrastruktury w każdym państwie członkowskim. Roczne koszty eksploatacyjne mogą wynieść nawet 100 mln EUR, przy czym koszty w podobnej wysokości trzeba by ponieść na poziomie krajowym.

Jeśli chodzi o program rejestrowania podróży, obliczenia wyglądają podobnie, chociaż na koszty tego systemu większy wpływ mają warianty wybrane do realizacji; dotyczy to zarówno kosztów całkowitych, jak i w szczególności kosztów związanych z inwestycjami i operacjami, odpowiednio na poziomie krajowym i europejskim.

Obliczenia te nie obejmują kosztów rozpatrzenia wniosków o przyznanie statusu zarejestrowanego podróżnego: wdrożenie programu rejestrowania podróży wiązałoby się z wprowadzeniem opłaty od wniosku, co powinno pokryć koszty administracyjne obsługi wniosków o udział w programie rejestrowania podróży przez państwa członkowskie.

Wdrożenie programu rejestrowania podróży oznaczałoby także w praktyce, że państwa członkowskie zwiększyłyby swoje inwestycje w automatyczne bramki na granicach. Nie byłoby potrzeby podejmowania, na szczeblu europejskim, decyzji co do miejsca instalacji i liczby takich bramek, dlatego koszty całkowite będzie można oszacować dopiero w momencie, gdy państwa członkowskie podejmą decyzję co do całkowitej liczby tych bramek. Komisja będzie jednak zachęcać państwa członkowskie do instalowania takich bramek tam, gdzie jest to możliwe i uzasadnione, by zmaksymalizować korzyści praktyczne z wprowadzenia programu rejestrowania podróży. Inwestycje w te bramki mogłyby pod pewnymi warunkami być współfinansowane z przyszłego funduszu na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przewidywaną konieczność poniesienia znacznych kosztów na tym etapie należy rozważyć w zestawieniu z następującymi korzyściami: na przykład program rejestrowania podróży, przy jednoczesnej automatyzacji większości wszystkich przejść granicznych, mógłby doprowadzić do zmniejszenia liczby personelu straży granicznej o około 40 % (równowartość 500 mln EUR rocznie). Nawet gdyby uwzględnić w kalkulacji skromniejsze oszczędności w kwocie 250 mln EUR rocznie, przyniosłoby to państwom członkowskim oszczędności kosztów netto już pod drugim roku funkcjonowania programu<sup>15</sup>.

Podział proponowany na lata 2014–2020 we wnioskach Komisji do kolejnych wieloletnich ram finansowych, dotyczących funduszu na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego, uwzględnia ustanowienie, opracowanie i początkowe funkcjonowanie tych dwóch systemów. Zakres kosztów poniesionych na szczeblu krajowym na opracowanie lub obsługę nowych systemów

---

<sup>15</sup> Obliczenia służb Komisji oparte na doświadczeniach i danych przekazanych przez państwa członkowskie prowadzące już pilotażowe programy rejestrowania podróży.

oraz ich część, która powinna być pokryta z budżetu UE, będą podlegać dalszej ocenie i omówieniu z Parlamentem Europejskim i Radą.

#### 3.2.4. Praktyczna realizacja: ocena skuteczności i skutków

W opublikowanym w zeszłym roku komunikacie Komisji dotyczącym przeglądu zarządzania informacjami w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przedstawiono warunki, jakie Komisja będzie stosować do każdego nowego systemu zarządzania informacjami<sup>16</sup>. W komunikacie stwierdza się, iż opracowanie nie powinno rozpocząć się do momentu podjęcia decyzji co do celu, zakresu, funkcji i szczegółów technicznych tego systemu w drodze bazowych instrumentów prawnych. W komunikacie zawarto także zasady materialne i zasady proceduralne<sup>17</sup>, które mają stanowić punkt odniesienia w tym obszarze.

Jedną z najważniejszych zasad, z których należałoby skorzystać do oceny systemu wjazdu/wyjazdu, byłaby zasada konieczności. Fakt, iż system wjazdu/wyjazdu taki jak ten rozwiązałby problem poprzez monitorowanie dozwolonej długości pobytu zarejestrowanego podróżnego nie usprawiedliwia w wystarczającym stopniu ustanowienia systemu wjazdu/wyjazdu, gdyż wymaga on przechowywania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu wszystkich podróżnych. Ponadto, w wyniku tego, ilość danych, które trzeba przechowywać, będzie znacząca.

System wejścia/wyjścia powinien pozwolić na zwiększenie liczby skutecznych operacji powrotu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w strefie Schengen, gdyż system ten będzie w stanie wykryć tych, którzy nadmiernie przedłużyli swój pobyt. Jednak trudno będzie przewidzieć, ile osób uda się w wyniku tego ująć. Potencjalne skutki należy jednak rozpatrywać w kontekście tego, iż obecnie właściwe organy krajowe nie dysponują żadnymi danymi na temat osób nadmiernie przedłużających swój pobyt. Ponadto z systemu powinno się korzystać w powiązaniu z innymi środkami, takimi jak przede wszystkim kontrole tożsamości na terytorium Schengen oraz możliwość identyfikacji osób o nieuregulowanym statusie za pomocą systemu VIS.

Wreszcie, system wjazdu/wyjazdu wiąże się z korzyściami, jeśli chodzi o umożliwienie większego kształtowania polityki na podstawie dowodów naukowych, na przykład w odniesieniu do polityki wizowej i ułatwień wizowych, lecz także w ramach partnerstwa w dziedzinie migracji, mobilności i bezpieczeństwa z niektórymi państwami sąsiadującymi. Za obowiązek UE można na przykład uznać konieczność usprawiedliwienia utrzymania wymogu wizowego w odniesieniu do obywateli danego państwa trzeciego poprzez wykazanie, że istnieje problem nadmiernego przedłużania pobytu lub ponowne wprowadzenie wiz w przypadku nadużyć w systemie bezwizowym.

Pierwszą najważniejszą zasadą, na której oparłby się program rejestrowania podróżnych, byłoby właściwe zarządzanie ryzykiem. Kontrola wstępna powinna być na tyle dokładna, by rekompensować złagodzenie procedur odprawy granicznej. Drugą kluczową dla tego programu zasadą byłaby efektywność kosztowa. Celem powinno być ułatwienie podróży jak największej liczbie ludzi; kryteria kwalifikowalności powinny być zatem szerokie, zaś kontrola wstępna musi zapewniać wysoki poziom bezpieczeństwa.

---

<sup>16</sup> COM (2010)385 wersja ostateczna

<sup>17</sup> (1) Ochrona praw podstawowych, zwłaszcza prawa do prywatności i ochrony danych; (2) konieczność; (3) pomocniczość; (4) właściwe zarządzanie ryzykiem; (5) efektywność kosztowa; (6) oddolne kształtowanie polityki; (7) jasny podział obowiązków; (8) oraz klauzule przeglądu i wygaśnięcia .

### 3.2.5. Ochrona danych

Przepisy prawa Unii dotyczące danych osobowych muszą być tworzone z poszanowaniem zasad określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 7 i 8. System wjazdu/wyjazdu i program rejestrowania podróży muszą respektować prawa podstawowe wszystkich podróży, w tym w takim samym zakresie ich prawo do ochrony danych. Z tego względu przepisy dotyczące inteligentnych granic muszą być zgodne z prawodawstwem i zasadami w zakresie ochrony danych osobowych. Użyteczność nie wystarcza, by uzasadnić wdrożenie systemów takich jak system wjazdu/wyjazdu i program rejestrowania podróży. Systemy mające wpływ na prawa podstawowe, w tym prawo do życia prywatnego i ochrony danych, muszą spełniać normy użyteczności w społeczeństwie demokratycznym oraz być zgodne z zasadą proporcjonalności. Ponadto przetwarzanie danych powinno być ograniczone do zakresu koniecznego do osiągnięcia celów systemu. Poszanowanie prywatności od samego początku powinno być jedną z głównych zasad przy opracowywaniu systemu wjazdu/wyjazdu oraz programu rejestrowania podróży. Proponowany wariant połączenia tokena z centralnie przechowywanymi danymi, jak opisano w pkt 3.2.2.2 dotyczącym programu rejestrowania podróży, można postrzegać jako przykład praktycznej realizacji tej zasady.

Zarówno jeśli chodzi o system wjazdu/wyjazdu, jak i program rejestrowania podróży, dane byłyby zbierane i przetwarzane wyłącznie przez wyznaczone właściwe organy wizowe i graniczne w placówkach konsularnych i na przejściach granicznych, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań. Dostęp do danych byłby ściśle określony i ograniczony zgodnie z obecnymi przepisami UE oraz przepisami krajowymi w zakresie prywatności i ochrony danych. Wpisy dotyczące wszystkich operacji przetwarzania danych byłyby przechowywane i dostępne do celów monitorowania ochrony danych. Wprowadzono by mechanizmy ochrony praw, dzięki którym podróżni mogliby sprawdzać i w razie potrzeby poprawiać dane zawarte w swoim wniosku o nadanie statusu zarejestrowanego podróżnego lub wpisie dotyczącym ich wjazdu/wyjazdu. Podjęto by także środki zapewniające, że dane są przechowywane w bezpieczny sposób oraz uniemożliwiające jakiegokolwiek niewłaściwe wykorzystanie tych danych. Przetwarzanie danych byłoby nadzorowane przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, w zakresie w jakim dotyczą one instytucji i organów UE, oraz przez krajowe organy ochrony danych, w zakresie w jakim dotyczą one organów państw członkowskich. Dostęp organów ścigania (do systemu wjazdu/wyjazdu) byłby przewidziany jedynie w przypadkach jasno zdefiniowanych w przyszłym prawodawstwie UE, na tych samych ścisłych zasadach.

## 4. KOLEJNE KROKI

Unia musi nadal usprawniać zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi. Częścią tego procesu mogłaby być koncepcja inteligentnych granic przedstawiona w niniejszym komunikacie.

Wdrożenie systemu wjazdu/wyjazdu zapewniłoby Unii właściwe dane na temat przepływów podróży wjeżdżających do strefy Schengen i z niej wyjeżdżających przez wszystkie granice zewnętrzne strefy oraz na temat osób nadmiernie przedłużających swój pobyt. Możliwe stałoby się przeprowadzenie oceny środków liberalizacji polityki wizowej na podstawie dowodów naukowych, umów o ułatwieniach wizowych oraz map drogowych takich przyszłych inicjatyw. W powiązaniu z systemem VIS zwiększyłoby to skuteczność wysiłków podejmowanych przez Unię, by sprostać nielegalnej migracji oraz zwiększyć liczbę skutecznych operacji powrotu.

Program rejestrowania podróży przyspieszyłby przekraczanie granic przez 4–5 mln podróży rocznie<sup>18</sup> oraz dał podstawę do większego inwestowania w zautomatyzowane procedury kontroli granicznej na głównych przejściach granicznych. Z doświadczeń państw członkowskich, które przetestowały zautomatyzowaną kontrolę granic w odniesieniu do obywateli UE, wynika, że średni czas odprawy granicznej można skrócić z obecnych 1–2 minut do mniej niż 30 sekund. Wiele państw trzecich inwestuje w technologię zautomatyzowanej kontroli granicznej, jednak żadne z nich nie podjęło działań odpowiadających unijnemu programowi rejestrowania podróży, opisanemu w niniejszym komunikacie, który oferuje uproszczone zautomatyzowane przekraczanie granic obywatelom państw trzecich, którzy spełniają zdefiniowane kryteria kontroli wstępnej, stanowiąc konkretne potwierdzenie otwartości UE na świat oraz zobowiązanie do ułatwienia podróży i kontaktów transgranicznych, w tym podróży i kontaktów biznesowych.

W oparciu o ocenę wstępną wariantów przedstawionych w niniejszym komunikacie i bez uszczerbku dla pełnej oceny skutków, która zostanie załączona do konkretnych wniosków, wydaje się, że dalsze działania powinny wiązać się z jednoczesnym opracowaniem systemu wjazdu/wyjazdu i programu rejestrowania podróży, by następnie, po okresie przejściowym, rozpocząć korzystanie z danych biometrycznych do celów systemu wjazdu/wyjazdu, a także łącznym zastosowaniem tokena i centralnej bazy danych do celów programu rejestrowania podróży. Identyfikatorem biometrycznym wybranym dla obu systemów będą odciski palców i cyfrowy obraz twarzy. Jest to konsekwencja wyborów dokonanych w odpowiednich przepisach UE przyjętych przez Parlament Europejski i Radę UE dla systemów: Eurodac, VIS i SIS II oraz paszportów i zezwoleń na pobyt.

Należy jednak podkreślić, że żadne prace nad opracowaniem systemu wjazdu/wyjazdu oraz programu rejestrowania podróży nie zostaną przeprowadzone do momentu przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę podstawy prawnej dla tych systemów, w której zostaną jasno przedstawione ich specyfikacje. Ponadto, aby zapewnić najwyższą jakość i ograniczyć możliwe ryzyko, takie jak to, które pojawiło się w czasie opracowywania systemu SIS II i VIS, nowo ustanowiona agencja ds. systemów informatycznych byłaby odpowiedzialna za ich opracowanie oraz zarządzanie operacyjne tymi systemami.

Wielkość nowych systemów wymagałaby znaczących inwestycji ze strony UE i państw członkowskich w zakresie informatycznych prac rozwojowych i wydatków publicznych oraz istotnych wysiłków w celu zapewnienia najwyższych standardów ochrony danych osobowych. Podczas przyszłego opracowania tych systemów należy także wziąć pod uwagę doświadczenia i wnioski z opracowania innych projektów informatycznych na dużą skalę, takich jak system SIS II i VIS. Nowe systemy oferowałyby jednocześnie znaczący potencjał w zakresie przyczynienia się do osiągnięcia obu celów polegających na poprawie bezpieczeństwa i ułatwieniu przekraczania granic. Ponadto, biorąc pod uwagę spodziewane zwiększenie liczby obywateli państw trzecich przekraczających granice, w tym tych, którzy nie potrzebują wizy, systemy te mogłyby umożliwić państwom członkowskim utrzymanie sprawnych przejść granicznych, bez konieczności małego realnego i bardzo kosztownego zwiększania zatrudnienia.

---

<sup>18</sup> Przy założeniu, że co najmniej 20 % wszystkich osób, którym wydano wizę wielokrotnego wjazdu – rocznie około 10 mln – złożyłoby wnioski o przyznanie statusu zarejestrowanego podróżnego, zaś analogiczna liczba osób niepodlegających obowiązkowi wizowemu także złożyłaby taki wniosek.

UE musi przygotować się na sprostanie wyzwaniom związanym z rosnącą liczbą podróżujących osób w coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Nowe technologie mogłyby dać nowe możliwości sprostania tym wyzwaniom. Komisja czeka na możliwość dalszego omówienia tych kwestii z Parlamentem Europejskim, Radą i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych i w pierwszej połowie 2012 r. zamierza przedstawić wnioski dotyczące systemu wjazdu/wyjazdu i programu rejestrowania podróżnych.

### *Załącznik – szacowane koszty systemu*

Pełna ocena kosztów kilku wariantów zostanie zawarta w ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi szczegółowym. W poniższej tabeli, opartej na badaniu przeprowadzonym dla Komisji w 2010 r., przedstawiono jednorazowe koszty realizacji jednego wariantu, roczne bieżące koszty operacyjne oraz koszty łączne trzech lat realizacji i pięciu lat funkcjonowania). Jej podstawą jest wariant przewidujący wdrożenie programu rejestrowania podróży z danymi alfanumerycznymi przechowywanymi na tokenie i danymi biometrycznymi przechowywanymi w centralnym archiwum oraz wdrożenie systemu wjazdu/wyjazdu jako systemu scentralizowanego, który na późniejszym etapie obejmie także dane biometryczne.

Wnioski legislacyjne mogłyby zostać przedstawione w 2012 r. i, o ile współprawodawcy uzgodniliby je przed końcem 2014 r., tworzenie systemów można by rozpocząć w 2015 r. Szacunki te są jedynie orientacyjne. Decyzje podjęte przez współprawodawców co do charakteru systemów mogłyby wpłynąć na zwiększenie lub obniżenie kosztów.

	Jednorazowe koszty prac rozwojowych na szczeblu centralnym i krajowym (3 lata realizacji)  (w mln EUR)	Roczne koszty operacyjne na szczeblu centralnym i krajowym (5 lat funkcjonowania)  (w mln EUR)	<b>Łączne koszty na szczeblu centralnym i krajowym</b>  (w mln EUR)
Program rejestrowania podróży: wariant – dane unikatowy numer) przechowywane na tokenie i (dane biometryczne oraz dane z wniosków) w repozytorium	207  (państwa członkowskie – 164 – na szczeblu centralnym – 43)	101  (państwa członkowskie – 81 – na szczeblu centralnym – 20)	<b>712</b>
System wjazdu/wyjazdu: wariant – system scentralizowany, dane biometryczne włączone na późniejszym etapie	183  (państwa członkowskie – 146 – na szczeblu centralnym – 37)	88  (państwa członkowskie – 74 – na szczeblu centralnym – 14)	<b>623</b>

Łączne koszty byłyby jednak o około 30 % niższe, gdyby oba systemy były tworzone równocześnie (tj. na tej samej platformie technicznej).