



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 25.10.2011
COM(2011) 680 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Pametne meje - možnosti in nadaljnji razvoj

1. UVOD

Prosto gibanje državljanov EU in odprava kontrol na notranjih mejah schengenskega območja sta med najbolj oprijemljivimi dosežki Evropske unije. Komisija je nedavno predlagala okrepitev splošnega upravljanja schengenskega območja¹, da se zagotovi, da se bo ta veliki dosežek še naprej krepil in razvijal v resnično skupnem evropskem okviru.

Celovitost zunanjih meja Unije je predpogoj za schengensko območje, tako danes kot v prihodnje. Ukrepi za upravljanje zunanjih meja morajo izpolnjevati dva cilja: krepitev varnosti in olajšanje potovanja. Potencial, ki ga v zvezi s tem ponujajo nove tehnologije, je bil poudarjen v Sporočilu Komisije iz leta 2008 „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“², v katerem so navedeni možni elementi tega, kar je postalo znano kot pobuda o „pametnih mejah“, ter sta Evropski parlament in Svet pozvana, da podata mnenje.

Nadaljnja posvetovanja z državami članicami, tako na strokovni kot na ministrski ravni, kot tudi s člani Evropskega parlamenta, so bila opravljena v letu 2011. Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP) je 7. julija 2011 v svojem mnenju³ o Sporočilu Komisije o migracijah⁴, poudaril, da je treba oceniti uporabo obstoječih sistemov in dokazati zlasti nujnost vstopno/izstopnega sistema.

Komisija je ob upoštevanju teh mnenj zdaj dosegla stopnjo, ko bo kmalu pripravljena predlagati posebne ukrepe. Vendar pa Komisija z vidika dolgoročne zaveze in znatne naložbe, ki bi bila potrebna, najprej predlaga to sporočilo, v katerem so navedena glavna mnenja, povzetki glavnih sprememb in možna pot naprej. Komisija želi s tem pristopom spodbuditi enotno razlago perečih vprašanj in odločitev, ki jih je treba sprejeti. Ta ne vpliva na katere koli prihodnje posebne predloge, ki jim bo priložena celostna ocena učinka.

To sporočilo obsega tudi prvi odgovor Evropskemu svetu, ki je na sestankih 23. in 24. junija 2011⁵ pozval, da je treba pospešiti delo v zvezi s „pametnimi mejami“.

Poleg tega je Komisija, kot je bilo predvideno v Sporočilu iz leta 2008 in kot je zahteval Svet, preučila izvedljivost Elektronskega sistema za odobritev potovanj (ESTA). To sporočilo se zato uporabi za prikaz rezultatov te preučitve in načrtovanih ukrepov.

2. CILJI POBUDE PAMETNIH MEJA

Vsako leto približno 700 milijonov oseb prestopi zunanje kopenske, morske ali zračne meje. Približno tretjino teh prehodov meje opravijo državljani tretjih držav, ki se jih temeljito pregleda na mejnem prehodu⁶. Spodbujanje hitrega in varnega prehoda meje je skupna skrb EU in njenih držav članic, nobenega dvoma pa ni, da se bo število prehodov meje še naprej večalo, zlasti na letališčih. Eurocontrol po najbolj verjetnem scenariju pričakuje povečanje s

¹ COM(2011)559 konč., COM(2011)560 konč., COM(2011) 561 konč..

² COM(2008) 69 konč.

³ C(2011)-0445

⁴ COM(2011) 248 konč.

⁵ EUCO 23/11.

⁶ Številke temeljijo na statističnih podatkih Sklada za zunanje meje in podatkih z zbiranja podatkov na vseh zunanjih mejnih prehodih od 31. avgusta do 6. septembra 2009.

400 milijonov prehodov meje prek zračnih meja leta 2009 na 720 milijonov prehodov leta 2030⁷. To pomeni, da bo treba leta 2030 na evropskih letališčih pregledati 720 milijonov potnikov. Na to veliko povečanje ni mogoče odgovoriti le z zaposlovanjem dodatnih mejnih policistov.

Treba je upoštevati tudi razvoj politik Unije glede vizumov in odnose s tretjimi državami. V zadnjih letih je Unija uspešno odpravila vizumsko obveznost za državljane številnih tretjih držav, sklenila več sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov in posodobila pravni red EU, ki med drugim določa širšo uporabo vizumov za večkratni vstop. Skupaj z liberalizacijo vizumskega režima za države Zahodnega Balkana se je izvajal sistem spremljanja, s podporo FRONTEXA in Europol, da se zberejo statistični podatki o potovalnih tokovih in da se oceni vsako tveganje zlorabe. Ta trud veliko prispeva k izboljšanju dostopa do ozemlja Unije za velike skupine potnikov, vendar do zdaj ni bilo vloženega nobenega truda za poenostavitev dejanskega prehajanja meja za te skupine. V zvezi s tem se pojavi več vprašanj:

- ali lahko razvoj politike Unije na področju mejne kontrole trenutno podpre njene vizumske politike;
- ali so države članice sposobne obvladati povečane potovalne tokove, ki jih bo ta trud povzročil, ker ne bo več dolgega čakanja na meji, in
- ali mora Unija izboljšati pripomočke, ki jih ima na voljo za pridobitev natančnejših podatkov o potovalnih tokovih na schengensko območje in z njega.

Gre zlasti za dva izziva: kako učinkovito spremljati potovalne tokove in gibanja državljanov tretjih držav prek zunanjih meja schengenskega območja kot celote kot del celovitega pristopa k splošnemu upravljanju schengenskega območja in kako zagotoviti, da bi bila prehajanja meje hitra in enostavna za naraščajoče število rednih potnikov, kar pomeni veliko večino oseb, ki prestopijo mejo, t.j. tistih, ki izpolnjujejo vse pogoje za vstop.

Veljavna zakonodaja:

- za državljane tretjih držav, ki vstopajo na schengensko območje, se uporabljajo enaki pregledi ne glede na raven tveganja, na primer glede prekoračitve obdobja dovoljenega bivanja vsakega posameznega potnika;
- z ničemer se ne beleži gibanja potnika prek meje. Obdobje dovoljenega bivanja se izračuna na podlagi ročno vtisnjenih žigov v potnikovem potnem listu oziroma potovalnih dokumentih ter datuma vstopa in izstopa iz države se ne beležita centralno.

Zaradi tega so zastoji na mejnih prehodih lahko dolgi in pogosto manjka podatek o osebah, ki prekoračijo obdobje dovoljenega bivanja (t. i. „overstayers“). To je dejanska težava, saj osebe, ki prekoračijo obdobje dovoljenega bivanja, pomenijo največji delež nezakonite migracije v EU. Zanesljivih podatkov o številu nezakonitih priseljencev v EU ni na voljo, vendar to

⁷ „Dolgoročna napoved Eurocontrola za naslednjih 20 let (do 2030)“ je bila objavljena 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>),

število po najskromnejših ocenah znaša od 1,9 do 3,8 milijona⁸. V letu 2010 so države članice (EU27) izdale 540 000 nalogov za zapustitev njihovega ozemlja, vendar jih je bilo le 226 000 dejansko izvršenih⁹.

Dejstvo, da morajo vsi državljani tretjih držav iti skozi isto mejno kontrolo, ne glede na stopnjo tveganja, ki ga predstavljajo, ali pogostost njihovih potovanj, ne pomeni učinkovite uporabe mejnih policistov. Prizadevanja za povečanje varnosti in pospešitev potovalnih tokov zgolj s povečanjem števila mejnih policistov ni izvedljiva možnost za mnoge države članice, glede na to da poskušajo zmanjšati proračunski primanjkljaj.

Dolge vrste, zlasti na letališčih, kažejo slabo sliko obiskovalcem Evropske unije in tako upravljavci letališč kot letalske družbe vztrajno zahtevajo hitrejši in bolj tekoč pretok potnikov, da se čim bolj skrajša čas letalske povezave.

Pobuda pametnih meja bi izboljšala upravljanje in nadzor potovalnih tokov na meji, tako da se okrepi kontrole, medtem ko se pospeši prehajanje meje za redne potnike. To bi mejnim policistom omogočilo obvladovanje vedno večjega števila prehodov meje – brez nerealnega povečanja delovne sile, potrebne za mejni nadzor in brez popuščenja glede varnosti. To ima dva sestavna dela: vstopno/izstopni sistem in program za registriranje potnikov.

Vstopno/izstopni sistem bi omogočil natančen in zanesljiv izračun obdobja dovoljenega bivanja ter preverjanje potovalne zgodovine posameznika tako za imetnike vizuma kot za potnike, ki ne potrebujejo vizuma, in sicer kot bistveni del prvega dela ocene tveganja. To bi se izvedlo tako, da se sedanji sistem žigosanja potnih listov nadomesti z elektronskim beleženjem datumov in krajev, ko je bilo državljanom tretjih držav dovoljeno kratko bivanje v državi. Glavni namen sistema spremljanja bi bil sicer, kako državljani tretjih držav upoštevajo obdobje dovoljenega bivanja, sistem pa bi prispeval tudi k optimiziranju postopkov mejnih kontrol in povečanju varnosti ob prehodu zunanjih meja.

Program za registriranje potnikov bi znatno olajšal prehajanje zunanjih meja schengenskega območja za redne, vnaprej preverjene in potrjene potnike iz tretjih držav. Skrajšal bi čakalni čas na mejnih prehodih ter olajšal potovanje in čezmejne kontakte. Poleg tega bi bile nove tehnologije, kot so avtomatizirani sistemi kontrole na mejnih prehodih (ki se uporabljajo tudi za potnike EU), izkoriščene, kolikor je mogoče.

3. PRIBLIŽEVANJE PAMETNIM MEJAM EU

Pred preučitvijo možnih novih sistemov in ob upoštevanju kar najbolj omejenih stroškov je treba najprej obravnavati, ali je mogoče z obstoječimi sistemi oziroma pripomočki doseči cilje pametnih meja:

⁸ Rezultati projekta „Clandestino“, ki ga finančno podpira EU in izvaja Mednarodni center za razvoj migracijske politike. Številke so skupni seštevek v času študije (2008, EU 27) <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEC (2011) 620, tabela 2; Podatki, ki sta jih zagotovila Eurostat in Evropska migracijska mreža (EMN). Razlog za razlike med podatki ni le neobstoječi podatki o osebah, ki prekoračijo obdobje dovoljenega bivanja, ampak tudi drugi dejavniki, kot na primer nesodelovanje nekaterih tretjih držav, humanitarni razlogi itd..

3.1. Uporaba obstoječih evropskih ali nacionalnih sistemov in pripomočkov

3.1.1. Vizumska politika in vizumski informacijski sistem (VIS)

3.1.1.1. Vizumska politika

Povečana uporaba možnosti, ki jih za izdajo vizuma za večkratni vstop nudi vizumski zakonik, kot tudi sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov, kjer so relevantni, lahko prispevajo k poenostavitvi in olajšanju potovanja za veliko število državljanov tretjih držav. Vendar pa je ta olajšava relevantna le za fazo pred odhodom, ko državljanom tretjih držav ni treba iti na konzulat po nov vizum vsakič, ko potujejo v EU. Vizumi za večkratni vstop ne pospešijo dejanskega prehoda meje.

3.1.1.2. Vizumski informacijski sistem (VIS)

Sam vizumski informacijski sistem ne bo pospešil vstopnih postopkov niti ne bo pomagal odkrivati oseb, ki prekorajajo obdobje dovoljenega bivanja. Vendar dejstvo, da bodo biometrični podatki vseh imetnikov vizumov zabeleženi v vizumskem informacijskem sistemu, pomeni, da bo lažje ugotoviti identiteto vsakega nedokumentiranega imetnika vizuma, ki bi bil odkrit na ozemlju, in bo s tem več možnosti za njegovo vrnitev. Po prehodnem obdobju bodo biometrični podatki uporabljeni v postopku mejne kontrole, da se preveri, ali gre za osebo, ki ji je bil izdan vizum.

Širitev vizumskega informacijskega sistema z namenom, da se vključita vstopno/izstopni sistem (EES) in program za registriranje potnikov, ni zaželena možnost iz treh razlogov. Prvič, sistem, ki bi vključeval oboje, imetnike vizumov in osebe, ki ne potrebujejo vizuma, bi lahko imel posledice za varstvo podatkov in povzročil morebitno „spremembo namembnosti“. Drugič, sedanje omejitve zmogljivosti vizumskega informacijskega sistema je mogoče odpraviti le z znatnimi nadaljnjimi naložbami. Tretjič, omejitve v zvezi z omejevanjem namena uporabe vizumskemu informacijskemu sistemu ne bi dopuščale shranjevanja podatkov o državljanih tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma. Kljub temu bi bilo pri razvoju sistemov pametnih meja mogoče inteligentno uporabiti morebitne sinergije s tehnično opremo, ki služi namenom vizumskega informacijskega sistema.

3.1.2. Schengenski informacijski sistem (SIS)

Zanašanje na opozorila v schengenskem informacijskem sistemu glede oseb, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja, bo imelo omejeno vrednost. To ne bo pomagalo pri ugotavljanju identitete oseb, ki so prisotne na schengenskem območju in so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja. Glavni vir informacij za vnašanje takih opozoril bi bila kontrola ob izstopu, ko položaj prekoračitve obdobja dovoljenega bivanja lahko ugotovi mejni policist s preverjanjem žigov v potnem listu zadevnega potnika. Vendar ena ugotovljena prekoračitev obdobja dovoljenega bivanja ne more ločeno povzročiti izdaje prepovedi vstopa za določen čas za tega posameznika. Celotno potovalno zgodovino zadevnega posameznika bi bilo treba upoštevati skupaj z vsemi relevantnimi dejavniki, ko se odloča, ali naj se osebi dodeli vizum in dovoli vstop na zunanji meji.

Uporaba schengenskega informacijskega sistema torej ni alternativa vstopno/izstopnemu sistemu.

3.1.3. Predhodni podatki o potnikih in evidenca podatkov o potnikih

Podatki o potnikih, zbrani prek sistema predhodnih podatkov o potnikih (Advance Passenger Information (API)) in evidence podatkov o potnikih (Passenger Name Record (PNR)) niso neposredno relevantni za vstopno/izstopni sistem in program za registriranje potnikov.

Prevozniki morajo v sistem predhodnih podatkov o potnikih sporočiti podatke na zahtevo organov mejne kontrole držav članic, da se okrepi mejna kontrola in prepreči nezakonita migracija. Podatki o potniku morajo biti preneseni do konca prijave (check-in) potnikov. Ker so posredovani podatki preveč omejeni in so v večini primerov poslani šele po odhodu, to ne omogoča predhodne kontrole potnikov, na podlagi česar bi se lahko dovolila uporaba poenostavljenih postopkov mejne kontrole. Podatki se zbirajo tako, da jih posredujejo prevozniki ali jih vnese potnik sam; zato kakovost podatkov ne izpolnjuje zahtev vstopno/izstopnega sistema ali programa za registriranje potnikov. Poleg tega takega sistema ni mogoče uporabiti za kopenske meje.

Letalski prevozniki zbirajo podatke za evidenco podatkov o potnikih in jih predložijo pristojnim organom držav članic, zlasti organom kazenskega pregona. Podatki se zbirajo istočasno, ko potnik rezervira let prek prevoznikovega sistema za rezervacije. Namen evidence podatkov o potnikih (PNR) je boj proti terorizmu in kriminaliteti; evidenca podatkov o potnikih ni instrument mejne kontrole. Podatki se pošljejo 48 do 24 ur pred načrtovanim odhodom leta in takoj po zaprtju leta. Podatki iz evidence podatkov o potnikih niso relevantni za vstopno/izstopni sistem in za program za registriranje potnikov iz istih razlogov, kot so navedeni zgoraj. Evidenca podatkov o potnikih ne nudi nobene potrjene informacije o tem, ali je zadevna oseba dejansko prestopila mejo.

3.1.4. Nacionalni vstopno/izstopni sistemi in nacionalni programi za registriranje potnikov

Enajst držav članic¹⁰ trenutno izvaja nacionalne vstopno/izstopne sisteme, ki sistematično vodijo vse evidence o vstopu in izstopu državljanov tretjih držav, ki prehajajo njihove zunanje meje. Vendar je evidence o vstopu in izstopu mogoče voditi le, če oseba zakonito izstopi v isti državi članici, v kateri je vstopila. Ti nacionalni sistemi niso povezani s podobnimi sistemi v drugih državah članicah.

Nekatere države članice pospešujejo mejne kontrole za državljane EU z uvedbo avtomatiziranih sistemov kontrole na mejnih prehodih (namreč na podlagi e-potnih listov) ali z vzpostavitvijo drugih sistemov za predhodno registrirane potnike¹¹. Sedem držav članic je za državljane EU uvedlo posebno obliko nacionalnega programa za registriranje potnikov¹².

Teh sistemov se ne da uporabiti za državljane tretjih držav. V skladu z veljavnimi predpisi EU morajo mejni policisti opraviti razgovor s potnikom in ročno odtisniti žig v njegovo potno listino, kar je postopek, ki ga ni mogoče avtomatizirati.

¹⁰ Finska, Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Slovaška, Madžarska, Romunija, Bolgarija, Ciper in Portugalska.

¹¹ Nemčija, Španija, Francija, Nizozemska, Portugalska, Finska in Združeno kraljestvo.

¹² Tovrstni program imajo na primer Nizozemska (Privium), Francija (PARAFES), Združeno kraljestvo (Iris) in Nemčija (ABG).

Zato edine obstoječe pobude za državljane tretjih držav obsegajo polavtomatizirane kontrole na mejnih prehodih, t.j. kombinacijo avtomatskih vrat in ročni element, ki vključuje žigosanje in možnost postaviti vprašanja kot del temeljite mejne kontrole.

Nadaljnja omejitev je ta, da potniku članstvo v nacionalnem programu za registriranje potnikov v eni državi članici ne omogoča ugodnosti enostavnega prehoda meje v drugi državi članici. Državljan tretje države članice, ki vsako leto pogosto potuje v več držav članic, bi zato moral zaprositi za članstvo v nacionalnem programu za registriranje potnikov vsake države članice, kar bi bilo povezano s stroški in bi bilo okorno.

3.1.5. Elektronski sistem za odobritev potovanj (ESTA)

Tak sistem bi pomenil, da bi moral potnik prek interneta na podlagi določenih meril zaprositi za dovoljenje za potovanje. V študiji, ki je bila opravljena za Komisijo, so bile preučene štiri možnosti za Elektronski sistem za odobritev potovanj (ESTA) EU.

- ESTA EU za državljane tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma,
- ESTA EU za nekatere države, katerih državljani ne potrebujejo vizuma,
- kombinacija sistema ESTA EU z elektronskimi vizumi,
- zahtevo po vizumu nadomesti elektronski sistem za odobritev potovanj ESTA.

Komisija na podlagi rezultatov študije meni, da bi bilo treba vzpostavitev sistema ESTA EU za državljane tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma, opustiti v tej fazi, saj potencialni prispevek h krepitvi varnosti držav članic ne bi utemeljil ne zbiranja osebnih podatkov v takem obsegu ne finančnih stroškov in vpliva na mednarodne odnose. Za postopno nadomestitev vizumske obveznosti s sistemom ESTA EU se zdi, da je ne bo mogoče izvesti v bližnji prihodnosti, glede na težavnost ocene migracijskega tveganja in probleme, povezane z internetnim dostopom ter uporabo elektronske identifikacije. Poleg tega bi bilo popolno delovanje vstopno/izstopnega sistema predpogoj za vzpostavitev sistema ESTA EU.

Jasno je, da nobena oblika sistema ESTA EU ni alternativa za vstopno/izstopni sistem, saj sistema ESTA EU ni mogoče uporabiti za spremljanje dejanskega prehajanja meje. Niti ni relevanten za olajšanje takih prehajanj meje, saj bi uporaba biometričnih podatkov povzročila nepraktičnost sistema elektronskih vlog. Poleg tega bi morali biti registrirani potniki v skladu z razlogi za program za registriranje potnikov načeloma izvzeti iz obveznosti sistema ESTA EU.

Kar zadeva prispevek, bi lahko sistem ESTA EU ustvaril nadaljnji napredek v skupni vizumski politiki, zato se Komisija namerava vrniti k temu vprašanju v poznejši fazi, kot je predvideno s stockholmskim programom. Zato v tej fazi ne bo nadaljevala s pripravami za razvoj sistema ESTA EU.

3.2. Razvoj posebnih sistemov: vstopno/izstopni sistem (EES) in program za registriranje potnikov (RTP)

V zgoraj navedenem oddelku je bilo pojasnjeno, zakaj z obstoječimi sistemi in pripomočki ni mogoče izpolniti ciljev pametnih meja. V tem oddelku so navedeni vplivi, stroški, prednosti in možnosti razvoja vstopno/izstopnega sistema (EES) ter programa za registriranje potnikov (RTP), če so relevantni.

3.2.1. Pravni vidiki

Oba sistema bi temeljila na uredbah, ki temeljijo na členu 77 PDEU (in zato ju morata po rednem zakonodajnem postopku sprejeti Evropski parlament in Svet). Za oba sistema bi bilo treba spremeniti določbe Zakonika o schengenskih mejah¹³ glede kontrole oseb na mejnih prehodih.

3.2.2. Tehnični vidiki

Popolno delovanje in razvitost vizumskega informacijskega sistema (VIS) je predpogoj za izvajanje sistema pametnih meja. Dejansko bi bili z vstopno/izstopnim sistemom in programom registracije potnikov maksimalno uporabljeni obstoječi sistemi in pripomočki, kot so sistem za ujemanje biometričnih podatkov (BMS), ki podpira vizumski informacijski sistem (VIS), in optični bralniki prstnih odtisov, ki se uporabljajo za ta sistem.

S pravnega in tehničnega vidika bi bilo z vstopno/izstopnim sistemom mogoče začeti pred programom za registriranje potnikov. Vendar bi to pomenilo enostranski napredek politike upravljanja meja EU, ker bi bila s tem okrepljena le varnost, ne bi pa bilo olajšano potovanje državljanov tretjih držav. Poenostavitev programa za registriranje potnikov je povezana z večjo uporabo avtomatizirane kontrole na mejah. Edini način za spremljanje, ali registrirani potniki upoštevajo obdobje dovoljenega bivanja, ob dovoljeni popolnoma avtomatizirani kontroli na mejah bi bilo elektronsko beleženje vstopnega in izstopnega datuma. To bi bilo treba vzpostaviti na ravni EU, da se omogoči primerjava zabeleženega vstopa iz ene države članice z zabeleženim izstopom iz druge države članice. Zato je vzpostavitev programa za registriranje potnikov odvisna od vzpostavitve vstopno/izstopnega sistema. Če bi se oba sistema zgradila istočasno, z uporabo podobne infrastrukture na centralni ravni (glej Prilogo 1), bi se tudi veliko prihranilo pri celotnih razvojnih stroških.

Pri oblikovanju sistemov bo treba sprejeti nekaj ključnih odločitev.

3.2.2.1. Centralizirani ali decentralizirani interoperabilni sistemi

Centralizirana zasnova obsega centralno podatkovno zbirko in z njo povezane nacionalne vmesnike držav članic, medtem ko decentralizirana zasnova zahteva vzpostavitev 27 ali več nacionalnih sistemov in njihovo medsebojno povezavo.

V primeru vstopno/izstopnega sistema bi elektronsko beleženje vstopne in izstopne informacije na centralni ravni dopuščalo avtomatično računanje dovoljenega obdobja bivanja osebe in bi organom vseh držav članic istočasno zagotavljal natančno informacijo o tem, kje je oseba vstopila na schengensko območje in kje je z njega izstopila. Beleženje vstopne in izstopne informacije najprej na nacionalni ravni bi zahtevalo ponavljanje te informacije v 27 ali več drugih nacionalnih sistemih, da ostanejo posodobljeni z ujemajočimi podatki o vstopu in izstopu. To bi lahko pomenilo breme in vzelo dosti časa, če oseba na schengensko območje vstopi in izstopi v različnih državah članicah.

Podobno bi v primeru programa za registriranje potnikov decentralizirana zasnova pomenila, da bi se registracija potnika pojavila v nacionalnem sistemu in bi bila potem kopirana v 27 ali več drugih nacionalnih sistemih, da se upošteva, da potnik lahko vstopi na schengensko območje prek katerega koli schengenskega mejnega prehoda.

¹³ Uredba (ES) št. 562/2006.

Zato je mogoče ugotoviti, da decentralizirana zasnova ne bi bila tehnično učinkovita.

3.2.2.2. Program za registriranje potnikov (RTP): centralizirano ali decentralizirano shranjevanje podatkov?

Obstajata dve osnovni možnosti za shranjevanje podatkov o registriranih potnikih, ki morajo biti na voljo na katerem koli mejnem prehodu schengenskega območja, da se omogoči avtomatizirano preverjanje identitete potnika: alfanumerični in biometrični podatki se shranijo bodisi v centralno podatkovno zbirko bodisi na zaznamek, ki se izda potniku.

Oba pristopa imata prednosti in slabosti v smislu varstva podatkov in njihove zaščite. Z zaznamkom ne bi bilo treba razviti centralne podatkovne zbirke na ravni EU. Vendar ima ta veliko slabosti s tveganji, povezanimi s pogrešanjem, izgubo ali krajo zaznamkov, kot tudi ponarejanjem. Možnost zaznamka bi bilo še vedno treba kombinirati s shranjevanjem nekaterih podatkov v podatkovni zbirki, da se za celoten sistem omogoči urejanje vlog in zaznamkov. Po zadnjih ocenah, čeprav bi bili celotni stroški razvitja možnosti zaznamka približno 30 milijonov EUR manjši, bi se izvajanje te možnosti na srednji do dolgi rok izkazalo za dražje, saj bi imelo višje operativne stroške za države članice, in sicer 20 milijonov EUR na leto (za države članice skupaj)¹⁴.

Da bi se izognili negativnim učinkom in bi kombinirali prednosti teh dveh možnosti, bi se bilo treba odločiti za kombinacijo centralne podatkovne zbirke z zaznamkom, ki bi vseboval le posebni identifikator (t.j. številka vloge), ki bi se izdal registriranemu potniku. Alfanumerični in biometrični podatki bi bili shranjeni centralno, vendar ločeno ter z ločenimi in drugačnimi dostopnimi pravicami za določene pristojne organe. Biometrični podatki bi bili povezani s posebnim identifikatorjem zaznamka in bi se uporabili le za preverjanje identitete potnika, ko bi ta prestopil mejo.

Ta tretja možnost omejuje varstvo podatkov in ima slabosti zaščite podatkov drugih možnosti, vendar je njeno razvitje približno 50 milijonov EUR dražje od možnosti s centraliziranim registrom.

3.2.2.3. Vstopno/izstopni sistem (EES): z biometričnimi podatki ali brez njih in kakšne vrste?

Sistem bi lahko le beležil alfanumerične podatke (t.j. ime, državljanstvo in številko potnega lista) ali pa bi obsegal tudi biometrične identifikatorje.

Vključitev biometričnih podatkov bi za sistem olajšala identificiranje nedokumentiranih oseb, ki ne potrebujejo vizuma (imetnike vizumov pa se lahko identificira z uporabo vizumskega informacijskega sistema). To bi zagotovilo tudi natančnejše ujemanje evidenc o vstopu in izstopu (na primer v primeru oseb, ki potujejo z dvema potnima listoma) s povezovanjem potovalne zgodovine z določenim posameznikom na podlagi posebnih lastnosti, izkazanih z biometričnim identifikatorjem.

Po drugi strani pa bi se lahko pojavil nek negativni vpliv na čas, potreben za prehod meje, zaradi zahtevanja biometričnih podatkov od vseh potnikov, tudi tistih, za katere ne velja vizumska obveznost.

¹⁴ Za 28 držav – 22 držav članic in 3 pridružene države, ki trenutno popolnoma sodelujejo pri upravljanju schengenskega območja, ter Romunija, Bolgarija in Lihtenštajn.

Najboljši naĉin za naprej bi torej bil, da se v prvi fazi zaĉne le z alfanumeriĉnimi podatki. Biometriĉni identifikatorji bi se lahko aktivirali v poznejši fazi, na podlagi prve ocene rezultatov, tako v smislu celotnega vpliva sistema kot upravljanja meje. Stroški razvoja za tak prehodni pristop so na splošno primerljivi z uporabo biometriĉnih podatkov od zaĉetka in le nekoliko draĉji kot izkljuĉitev biometriĉnih podatkov od zaĉetka, kar je odloĉitev, ki je ni mogoĉe spremeniti v poznejši fazi.

Glede izbire biometriĉnega identifikatorja so v skladu z identifikatorjem, uporabljenim za EURODAC, VIS, SIS II, potne liste in dovoljenja za prebivanje, najbolj pogosto uporabljeni in najbolj zanesljivi identifikatorji prstni odtisi ter (tudi ĉe prstni odtisi niso na voljo) digitalna slika obraza. Ta izbira bi tudi pomenila, da bi se v celoti lahko uporabila že nameščena oprema, kar bi pomenilo velik prihranek pri stroških.

3.2.3. Stroški

Stroški za razvoj sistemov bodo odvisni od izbire izvedbenih moĉnosti in zlasti, ali se sisteme razvije skupaj ali loĉeno. Medtem ko se ĉaka na ugotovitve glede ocene uĉinka in predstavitev finanĉnega poroĉila skupaj s prihodnjimi zakonodajnimi predlogi o EES in RTP, se lahko navede, da bodo zaĉetni stroški naloĉb v vsakem primeru veliki. Glej Prilogo 1.

Za vstopno/izstopni sistem bi skupni (triletni) razvojni stroški lahko znašali pribliĉno 200 milijonov EUR. Veĉ kot 75 % teh stroškov je povezanih z razvojem in vzpostavitvijo potrebne infrastrukture v vsaki drĉzavi ĉlanici. Letni operativni stroški bi znašali pribliĉno 100 milijonov EUR s podobnim deleĉem stroškov na nacionalni ravni.

Za program za registriranje potnikov so izraĉuni podobni, ĉeprav na stroške tega sistema bolj vpliva izbor izvedbenih moĉnosti; oboje velja za skupne stroške, zlasti za deleĉ stroškov, povezanih z naloĉbami, ter za delovanje na nacionalni in evropski ravni.

Ti izraĉuni ne vkljuĉujejo stroškov obravnave vlog za status registriranih potnikov: izvedba programa za registriranje potnikov bi predpostavljala prijavno pristojbino, ki bi krila upravne stroške drĉzav ĉlanic za upravljanje vlog RTP.

Uvedba programa za registriranje potnikov bi v praksi tudi pomenila, da bi drĉzave ĉlanice poveĉale svoje naloĉbe v avtomatizirana vrata na meji. Ker na evropski ravni ne bi bilo potrebno odloĉiti, kje in koliko takih vrat bi bilo treba postaviti, je skupne stroške mogoĉe oceniti šele, ko bodo drĉzave ĉlanice odloĉile o skupnem številu teh vrat. Vendar bo Komisija spodbudila drĉzave ĉlanice k postavitvi takih vrat, kjer koli je mogoĉe in razumno, da se maksimizira koristi RTP v praksi. Naloĉbe v ta vrata bi pod doloĉenimi pogoji lahko sofinanciral prihodnji sklad za notranjo varnost.

Precejšnje stroške, predvidene v tej fazi, je treba obravnavati skupaj s koristmi: na primer skupaj z avtomatizacijo velikega deleĉa vseh mejnih prehodov bi program za registriranje potnikov (RTP) lahko zmanjšal sredstva, potrebna za mejni nadzor, za 40 % (kar pomeni 500 milijonov EUR letno). Tudi ĉe bi izraĉun temeljil na bolj skromnih prihrankih, t.j. 250 milijonov EUR letno, bi drĉzave ĉlanice lahko imele neto prihranke pri stroških že po drugem letu delovanja¹⁵.

¹⁵ Izraĉun sluĉb Komisije temelji na izkušnjah in podatkih, ki so jih posredovale drĉzave ĉlanice, v katerih se že izvajajo pilotni projekti programa za registriranje potnikov.

Razporeditev, predlagana za obdobje 2014 – 2020 v predlogih Komisije za naslednji večletni finančni okvir za sklad za notranjo varnost, upošteva tudi vzpostavitev, razvoj in začetno delovanje teh dveh sistemov. Obseg in delež stroškov, ki naj bi ga kril proračun EU, namreč stroškov, nastalih na nacionalni ravni za razvoj in/ali delovanje novih sistemov, bo treba še oceniti in o njem razpravljati z Evropskim parlamentom in Svetom.

3.2.4. Izvajanje v praksi: ocenjevanje učinkovitosti in vpliva

V lanskoletnem Sporočilu o pregledu upravljanja informacij na območju svobode, varnosti in pravice so bili določeni pogoji, ki jih bo Komisija uporabila za novi sistem upravljanja informacij¹⁶. V Sporočilu je določeno, da se razvoj sistema ne bi smel začeti, dokler namen, obseg, funkcije in tehnične podrobnosti sistema ne bodo določeni v osnovni zakonodaji. V Sporočilu so določena tudi vsebinska in procesna načela¹⁷, ki se uporabijo kot merilo na tem področju.

Za oceno vstopno/izstopnega sistema bi bilo najbolj relevantno načelo nujnosti. Dejstvo, da bi vstopno/izstopni sistem (EES) rešil vprašanje spremljanja obdobja dovoljenega bivanja registriranih potnikov, ni zadostna utemeljitev za vzpostavitev EES, saj zahteva shranjevanje podatkov o vstopu in izstopu vseh potnikov. Poleg tega bi bilo zaradi tega treba shranjevati veliko količino podatkov.

Vstopno/izstopni sistem naj bi omogočil povečanje števila uspešnih vrnitev državljanov tretjih držav, ki bivajo nezakonito, saj bo ta sistem identificiral tiste, ki so prekoračili obdobje dovoljenega bivanja. Vendar bo težko predvideti, koliko oseb bo dejansko prijetih kot rezultat tega sistema. Kljub temu je treba potencialni vpliv razlagati v primerjavi s tem, da pristojni nacionalni organi zdaj nimajo nikakršnih podatkov o osebah, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja. Poleg tega bi bilo treba sistem uporabiti skupaj z drugimi ukrepi, zlasti kontrolo identitete znotraj schengenskega območja, in možnostjo, da se nedokumentirano osebo identificira z uporabo sistema VIS.

Nazadnje, vstopno/izstopni sistem prinaša koristi v smislu, da omogoča oblikovanje politike, ki bolj temelji na evidencah, na primer glede vizumske politike in poenostavitve vizumskih postopkov, vendar tudi v okviru partnerstva o vprašanjih v zvezi z migracijami, mobilnostjo in varnostjo z nekaterimi sosednjimi državami. Lahko se šteje, da je odgovornost EU na primer utemeljiti ohranitev vizumske obveznosti za državljane določenih tretjih držav, tako da se pokaže, da v zvezi z njimi obstaja težava prekoračitve obdobja dovoljenega bivanja in/ali da se ponovno uvedejo vizumi v primeru zlorabe režima potovanj brez vizumov.

Za program za registriranje potnikov bi bilo najbolj relevantno načelo natančno obvladovanje tveganja. Vnaprejšnje preverjanje bo moralo biti dovolj temeljito, da bo nadomestilo lažji proces mejne kontrole. Drugo ključno načelo za ta program bi bila stroškovna učinkovitost. Cilj bi moral biti čim več osebam olajšati potovanje; zato bi morala biti merila primernosti obsežna, medtem ko mora merilo vnaprejšnjega preverjanja zagotoviti visoko raven varnosti.

¹⁶ COM(2010) 385 konč.

¹⁷ (1) Varstvo temeljnih pravic, zlasti pravice do zasebnosti in varstva podatkov; (2) nujnost; (3) subsidiarnost; (4) natančno obvladovanje tveganja; (5) stroškovna učinkovitost; (6) oblikovanje politik „od spodaj navzgor“; (7) jasna določitev odgovornosti; (8) klavzule ponovnega pregleda in samoderogacijske klavzule.

3.2.5. Varstvo podatkov

Zakonodaja Unije, ki ureja osebne podatke, mora upoštevati načela, določena v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, in zlasti člena 7 in 8 Listine. EES in RTP morata upoštevati temeljne pravice vseh potnikov, vključno z njihovo pravico do varstva podatkov v enakem obsegu. Zato mora biti zakonodaja o pametnih mejah skladna z zakonodajo in načeli o varstvu osebnih podatkov. Koristnost ne zadošča za utemeljitev uvedbe sistemov kot sta EES in RTP. Sistemi, ki ogrožajo temeljne pravice, vključno s pravico do zasebnega življenja in varstva podatkov, morajo izpolnjevati merilo nujnosti v demokratični družbi ter biti v skladu z načelom sorazmernosti. Poleg tega bi morala biti obdelava podatkov omejena na obseg, ki je nujen za doseganje namena sistema. „Vgrajena zasebnost“ bi morala biti eno od vodilnih načel pri razvijanju EES in RTP. Predlagano možnost kombinacije zaznamka s centralnim shranjevanjem podatkov, kot je v oddelku 3.2.2.2 opisano za RTP, bi bilo mogoče razumeti kot primer izvajanja tega načela v praksi.

Tako za EES kot RTP bi podatke zbirali in obdelovali le pristojni vizumski in mejni organi na konzularnih predstavništvih in na mejnih prehodih do take mere, kot je potrebno za izvajanje njihovih nalog. Dostop do podatkov bi bil ozko opredeljen in omejen v skladu z veljavno zakonodajo EU in nacionalno zakonodajo o zasebnosti in varstvu podatkov. Evidence o vseh postopkih obdelave podatkov se hranijo in so na voljo za spremljanje varstva podatkov. Določili bi se ukrepi za odpravo nepravilnosti, da se zagotovi, da lahko potniki preverijo in po potrebi popravijo podatke v njihovi vlogi za registriranje potnika ali v njihovi vstopno/izstopni evidenci. Sprejmejo se ukrepi, da se zagotovi, da so podatki varno shranjeni in da se prepreči zlorabe. Obdelavo podatkov bi nadzoroval Evropski nadzornik za varstvo podatkov, če so vključene institucije in organi EU, in nacionalni organi za varstvo podatkov, če so vključeni organi držav članic. Dostop organov pregona (do EES) bi lahko bil predviden v primerih, ki jih bo jasno opredelila prihodnja zakonodaja EU, in v skladu z istimi strogimi predpisi.

4. NASLEDNJI KORAKI

Unija mora še naprej izboljševati upravljanje svojih zunanjih meja. Koncept pametnih meja, kot je opisan v tem sporočilu, bi lahko bil del tega.

Uvedba EES bi Uniji zagotovila natančne podatke o potovalnih tokovih na schengensko območje in z njega na vseh delih njenih zunanjih meja in o osebah, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja. S pomočjo na evidencah temelječe ocene ukrepov liberalizacije vizumskega režima, sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov in načrtov za prihodnost bi take pobude postale izvedljive. Skupaj s sistemom VIS bi to povzročilo večjo učinkovitost prizadevanj za rešitev vprašanja nezakonite migracije in dvig števila uspešnih vrnitev oseb.

Program za registriranje potnikov bi pospešil prehajanje meje 4-5 milijonov potnikov letno¹⁸ in položil temelje za večje naložbe v tehnologije avtomatiziranih mejnih kontrol na glavnih mejnih prehodih. Na podlagi izkušenj držav članic, ki so testirale avtomatizirano mejno kontrolo za državljane EU, je povprečni čas za prehod meje mogoče skrajšati s sedanje ene do

¹⁸ Ob predpostavki, da bi vsaj 20 % od vseh oseb, ki jim je bil izdan vizum za večkratni vstop – letno približno 10 milijonov – zaprosilo za status registriranega potnika, bi zanj zaprosilo tudi podobno število oseb, ki ne potrebujejo vizuma.

dveh minut na manj kot 30 sekund. Medtem ko veliko tretjih držav investira v tehnologijo avtomatizirane mejne kontrole, ni nobena naredila takega koraka kot je RTP EU, opisan v tem sporočilu, ki nudi poenostavljen avtomatiziran prehod meje vsem državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo opredeljena merila vnaprejšnjega preverjanja, zagotavlja očitno potrditev odprtosti EU svetu in zavezo k olajšanju potovanj in čezmejnih osebnih stikov, vključno s poslovnimi.

Na podlagi začetne ocene možnosti v tem sporočilu in brez poseganja v celostno oceno učinka, ki bo spremljala posebne predloge, je očitno, da najboljša pot naprej vključuje razvoj vstopno/izstopnega sistema in programa za registriranje potnikov skupaj, da se po prehodnem obdobju vključi uporaba biometričnih podatkov v vstopno/izstopni sistem, ter da se uporabi kombinacija zaznamkov in centralne podatkovne zbirke za program za registriranje potnikov. Za oba sistema bosta izbrana biometrična identifikatorja: prstni odtisi in digitalna slika obraza, v skladu z odločitvami, ki so bile že sprejete v relevantni zakonodaji EU, ki sta jo sprejela Evropski parlament in Svet glede EURODAC, VIS, SIS II, potnih listov in dovoljenj za prebivanje.

Vendar je treba poudariti, da ne bo opravljeno nobeno delo za razvoj EES in RTP, dokler Evropski parlament in Svet ne bosta za sistema sprejela pravne podlage, ki bo jasno določala njune posebnosti. Poleg tega naj bi bila, zato da se zagotovi najvišja kakovost in omejijo mogoča tveganja, kot so tista, nastala med razvojem SIS II in VIS, za razvoj in operativno upravljanje sistemov pristojna novoustanovljena agencija za informacijsko tehnologijo.

Ta novi obseg sistemov bi zahteval znatne naložbe EU in držav članic v smislu razvoja informacijske tehnologije in javne porabe ter truda, da se zagotovi visoke standarde za varovanje osebnih podatkov. Pri prihodnjem razvoju sistemov je treba upoštevati tudi izkušnje, pridobljene pri razvoju drugih obsežnih informacijskih sistemov, kot sta SIS II in VIS. Istočasno naj bi ti sistemi nudili znatne možnosti za izpolnitev dvojnega cilja okrepljene varnosti in olajšanega prehajanja meje. Poleg tega lahko ti sistemi ob pričakovani rasti števila državljanov tretjih držav, vključno s tistimi, ki ne potrebujejo vizuma, pomagajo državam članicam, da učinkovito upravljajo prehajanje meja, ne da bi se soočale z nerealnim in z visokimi stroški povezanim povečanjem števila osebja.

EU se mora pripraviti za soočenje z izzivi rastočega števila potnikov v vedno bolj globaliziranem svetu. Nove tehnologije lahko nudijo nove možnosti za izpolnitev teh izzivov. Komisija se veseli nadaljnjih razprav z Evropskim parlamentom, Svetom in Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov ter namerava predstaviti predloge za EES in RTP v prvi polovici leta 2012.

Priloga – Predvideni stroški teh sistemov

Skupna ocena stroškov številnih možnosti bo zajeta v oceni učinka skupaj s posebnimi predlogi. V spodnji tabeli, ki temelji na študiji, opravljeni za Komisijo v letu 2010, so navedeni enkratni razvojni stroški za eno od možnosti, letni stroški za delovanje in sešteti skupni stroški za tri leta razvoja, ki jim sledi pet let delovanja. Ta temelji na možnosti izvajanja RTP z alfanumeričnimi podatki, shranjenimi v zaznamku, in biometričnimi podatki, shranjenimi v centralni podatkovni zbirki, ter izvajanja EES kot centraliziranega sistema s pozneje dodanimi biometričnimi podatki.

Zakonodajni predlogi Komisije bi lahko bili predstavljeni v letu 2012; če bi se so-zakonodajalca strinjala z njimi do leta 2014, bi se razvoj sistemov lahko začel v letu 2015. Te ocene so navedene zgolj indikativno. Odločitve, ki jih morata sprejeti so-zakonodajalca o vrsti teh sistemov, bi lahko povečale ali zmanjšale stroške.

	Enkratni razvojni strošek na centralni in nacionalni ravni (3 leta razvoja) (v milijonih EUR)	Letni stroški delovanja na centralni in nacionalni ravni (5 let delovanja) (v milijonih EUR)	Skupni stroški na centralni in nacionalni ravni (v milijonih EUR)
Program za registriranje potnikov (RTP): Možnost – podatki (posebna številka), shranjeni v zaznamku, in (biometrični podatki in podatki iz vlog) v podatkovni zbirki	207 (nacionalna raven: 164 – centralna raven: 43)	101 (nacionalna raven: 81 – centralna raven: 20)	712
Vstopno/izstopni sistem (EES): Možnost – centraliziran sistem s pozneje dodanimi biometričnimi podatki	183 (nacionalna raven: 146 – centralna raven: 37)	88 (nacionalna raven: 74 – centralna raven: 14)	623

Skupni stroški bi vendarle bili 30 % nižji, če bi se ta dva sistema zgradila skupaj (t.j. na isti tehnični platformi).