



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΠΤΩΣΕΩΝ

Που συνοδεύει το έγγραφο

**ΠΡΟΤΑΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εισόδου /εξόδου για την καταχώριση δεδομένων
εισόδου και εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από τα εξωτερικά
σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

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

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Που συνοδεύει το έγγραφο

ΠΡΟΤΑΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εισόδου /εξόδου για την καταχώριση δεδομένων εισόδου και εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

1.1. Ιστορικό

Στην ανακοίνωσή της, της 13ης Φεβρουαρίου 2008, σχετικά με την προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹, η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση συστήματος καταχώρισης εισόδου/εξόδου (ΣΚΕΕ) (EES). Ένα τέτοιο σύστημα θα συνεπαγόταν την καταχώριση, κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και των ημερομηνιών εισόδου και εξόδου κάθε υπηκόου τρίτης χώρας στον οποίο χορηγείται άδεια βραχείας διαμονής. Η ανακοίνωση του 2008 συνοδευόταν από έκθεση εκτίμησης των επιπτώσεων².

Στα συμπεράσματά του της 23ης και 24ης Ιουνίου 2011, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε να υπάρξει ταχεία πρόοδος για τη δημιουργία «ευφών συνόρων». Ανταποκρινόμενη στο αίτημα αυτό, η Επιτροπή εξέδωσε στις 25 Οκτωβρίου 2011 νέα ανακοίνωση σχετικά με τις διάφορες επιλογές και τη μελλοντική πορεία³. Έκρινε ότι η εφαρμογή του ΣΚΕΕ θα παρείχε στην Ένωση ακριβή δεδομένα για τις ταξιδιωτικές ροές εντός και εκτός του χώρου Σένγκεν σε όλα τα σημεία των εξωτερικών συνόρων της καθώς και για τα άτομα που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής τους.

1.2. Γιατί εξετάζεται η δημιουργία του ΣΚΕΕ

Η εκτίμηση επιπτώσεων του 2008 προσδιόρισε και εξέτασε την παράνομη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης της έλλειψης δεδομένων για τον εντοπισμό των ατόμων που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής τους, καθώς και την τρομοκρατία και τη

¹ COM (2008) 69 τελικό.

² SEC(2008) 153 και προπαρασκευαστική μελέτη της εταιρείας GHK για την τεκμηρίωση εκτίμησης επιπτώσεων σε σχέση με την ανάπτυξη ενός αυτοματοποιημένου συστήματος καταχώρισης εισόδου/εξόδου στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και τη θέσπιση συστήματος συνοριακής διέλευσης για καλόπιστους ταξιδιώτες («Πρόγραμμα καταχώρισης ταξιδιωτών») και μελέτη τεχνικής σκοπιμότητας συστήματος εισόδου/εξόδου της εταιρείας Unisys. Οι μελέτες είναι δημοσιευμένες στον δικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm

³ COM (2011) 680 τελικό.

σοβαρή εγκληματικότητα ως τα κύρια προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω της δημιουργίας του ΣΚΕΕ. Όπως εξηγείται στην ανακοίνωση του 2011:

«Το ΕΕΣ θα επιτρέψει τον ακριβή και αξιόπιστο υπολογισμό της εγκεκριμένης διαμονής καθώς και την επαλήθευση του ιστορικού των προηγούμενων μετακινήσεων κάθε ταξιδιώτη είτε είναι κάτοχος θεώρησης, είτε είναι απαλλαγμένος από την υποχρέωση θεώρησης, ως θεμελιώδες στοιχείο της εκτίμησης κινδύνου σε ένα πρώτο επίπεδο. Θα αντικαταστήσει έτσι το τρέχον σύστημα σφράγισης των διαβατηρίων με μία ηλεκτρονική καταχώριση των ημερομηνιών και των τόπων όπου ο υπήκοος τρίτης χώρας έγινε δεκτός για βραχεία διαμονή. Ενώ ο κύριος σκοπός του συστήματος θα είναι να ελέγχει την τήρηση της επιτρεπόμενης διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, το σύστημα θα συμβάλει και στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών των συνοριακών ελέγχων και θα ενισχύσει την ασφάλεια κατά τη στιγμή διέλευσης των εξωτερικών συνόρων».⁴

Η εκτίμηση επιπτώσεων του 2008 αξιολόγησε ένα ευρύ φάσμα επιλογών πολιτικής και έκρινε ως προτιμώμενη επιλογή τη δημιουργία συστήματος καταχώρισης εισόδου/εξόδου. Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων επανεξετάζει τον γενικό ορισμό του προβλήματος ως στοιχείο συναφές με το εν λόγω συμπέρασμα με βάση τις εξελίξεις από το 2008 σε σχέση με τα ζητήματα του συνοριακού ελέγχου, της παράνομης μετανάστευσης και των τεχνολογικών εξελίξεων σε ευρωπαϊκό καθώς και σε εθνικό επίπεδο.

1.3. Σύνοψη των γενικών προβλημάτων που σχετίζονται με τον συνοριακό έλεγχο και την παράνομη μετανάστευση

- Έλλειψη ηλεκτρονικών μέσων για την καταγραφή των ταξιδιωτικών μετακινήσεων υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους χορηγείται άδεια βραχείας διαμονής.
- Πολύ περιορισμένη αξία των εθνικών συστημάτων για τους σκοπούς αυτούς σε έναν χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ 26 χωρών.
- Έλλειψη μέσων για την ταυτοποίηση προσώπων που εντοπίζονται εντός του εδάφους χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα, και τα οποία δεν μπορούν να ταυτοποιηθούν με τη χρήση του VIS.
- Έλλειψη πληροφοριών για τον αριθμό των ατόμων που βρίσκονται στο έδαφος της ΕΕ και αυτών που τηρούν την ανώτατη επιτρεπόμενη βραχεία διαμονή τριών μηνών ανά εξάμηνο.
- Πολυπλοκότητα και βραδύτητα της τρέχουσας υποχρέωσης σφράγισης, η οποία δεν εγγυάται ότι ο συνοριοφύλακας μπορεί να υπολογίσει κατά τον συνοριακό έλεγχο του ταξιδιώτη την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής του.
- Έλλειψη πληροφοριών για ιθαγένειες και ομάδες (απαλλαγή θεώρησης/υποχρέωση θεώρησης) των ταξιδιωτών που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη άδεια διαμονής.
- Έλλειψη πληροφοριών που μπορούν να υποστηρίξουν τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων εντός του εδάφους για τον εντοπισμό ατόμων που διαμένουν παρανόμως.

1.4. Συνοπτική παρουσίαση των γενικών προβλημάτων που σχετίζονται με θέματα επιβολής του νόμου

- Έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τα ταξίδια και τις διασυνοριακές μετακινήσεις ύποπτων προσώπων.
- Δυσκολίες εντοπισμού προσώπων για τα οποία έχει αποσταλεί ειδοποίηση (alert) και τα οποία χρησιμοποιούν διαφορετικές ταυτότητες για τη διέλευση των συνόρων.
- Δυσκολίες σε σχέση με την ταυτοποίηση ύποπτων οι οποίοι έχουν καταστρέψει τα

⁴

COM (2011) 680 τελικό.

1.5. Ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων

Επειδή το ΣΚΕΕ αφορά δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, έχει ιδίως αντίκτυπο στο δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 8 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ΣΚΕΕ θα πρέπει να εγγυάται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου (άρθρο 47 του Χάρτη) για την αντίκρουση κοινοποίησης υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής, παραδείγματος χάριν σε περιπτώσεις αναγκαστικής υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής, ή σε περιπτώσεις σφαλμάτων, ή όταν ένας μετανάστης έχει νόμιμο δικαίωμα διαμονής.

Η οδηγία 95/46/EK για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία αυτών των δεδομένων⁵ και ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 εφαρμόζονται σε θέματα επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του ΣΚΕΕ από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και από τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ αντίστοιχα. Πρέπει να ελαχιστοποιηθούν οι αρνητικές επιπτώσεις της ανταλλαγής δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μέσω της θέσπισης των αναγκαίων τεχνικών διασφαλίσεων κατά της κακής χρήσης, σαφών νομικών περιορισμών πρόσβασης, καθώς και περιορισμών του σκοπού και της διατήρησης των δεδομένων για όσο το δυνατόν μικρότερο διάστημα.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής του Ιουλίου 2010 για τη διαχείριση των πληροφοριών⁶, οι κανόνες προστασίας των δεδομένων θα πρέπει να ενσωματωθούν σε κάθε νέο μέσο που βασίζεται στη χρήση της τεχνολογίας των πληροφοριών. Αυτό συνεπάγεται τη θέσπιση αναγκαίων διατάξεων που περιορίζουν την επεξεργασία δεδομένων στον αναγκαίο βαθμό για τον συγκεκριμένο σκοπό του εκάστοτε μέσου και την παροχή πρόσβασης σε δεδομένα μόνο σε φορείς που «πρέπει να γνωρίζουν». Συνεπάγεται επίσης τη διατήρηση των δεδομένων για όσο το δυνατόν μικρότερο διάστημα, με αποκλειστικό γνώμονα τους στόχους του μέσου και τη θέσπιση μηχανισμών που διασφαλίζουν την αυστηρή διαχείριση κινδύνου και την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων.

Το σύστημα θα πρέπει να τηρεί τις αρχές της προστασίας των δεδομένων και τις επιταγές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, του περιορισμού του σκοπού και της ποιότητας των δεδομένων. Θα πρέπει να εφαρμόζονται όλες οι διασφαλίσεις και οι μηχανισμοί για την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ταξιδιωτών, και ιδίως της προστασίας της ιδιωτικής ζωής τους και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που τους αφορούν. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους.

1.6. Επικουρικότητα

Σύμφωνα με τα άρθρα 74 και 77 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η Ένωση έχει την εξουσία να θεσπίζει μέτρα σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών. Δυνάμει του άρθρου 82 παράγραφος 1 στοιχείο δ) και του άρθρου 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, η Ένωση έχει επίσης εξουσία να θεσπίζει μέτρα για την ενίσχυση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, με τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή συναφών πληροφοριών.

⁵ ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

⁶ COM (2010) 385 τελικό.

Κανένα κράτος μέλος δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει την παράνομη μετανάστευση και να καταπολεμήσει τη διεθνή τρομοκρατία και τη σοβαρή εγκληματικότητα από μόνο του. Ένα άτομο μπορεί να εισέλθει στον χώρο Σένγκεν σε σημείο συνοριακής διέλευσης ενός κράτους μέλους στο οποίο χρησιμοποιείται εθνικό μητρώο δεδομένων εισόδου /εξόδου, αλλά να εξέλθει από σημείο συνοριακής διέλευσης στο οποίο δεν χρησιμοποιείται τέτοιο σύστημα. Συνεπώς, δεν μπορούν τα κράτη μέλη να ελέγχουν από μόνα τους αν τηρούνται οι κανόνες της ΕΕ για την άδεια διαμονής. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν μπορούν να ταξιδεύουν ελεύθερα σε αυτόν. Σε έναν χώρο δίχως εσωτερικά σύνορα, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης θα πρέπει καταρχήν να ασκείται από κοινού. Με βάση τα ανωτέρω, η ΕΕ είναι σε πλεονεκτική θέση έναντι των κρατών μελών για να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα.

2. ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ/ ΕΞΟΔΟΥ

Οι γενικοί στόχοι πολιτικής είναι κατά σειρά προτεραιότητας:

- Η πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης.
- Η συμβολή στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της σοβαρής εγκληματικότητας και η διασφάλιση υψηλού επιπέδου εσωτερικής ασφάλειας.

Οι ειδικοί στόχοι είναι οι ακόλουθοι:

- Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, με την παρακολούθηση κατά την είσοδο και έξοδο των δικαιωμάτων επιτρεπόμενης διαμονής, και η βελτίωση της εκτίμησης του κινδύνου υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής.
- Ο έλεγχος της τήρησης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής εντός του εδάφους.
- Η παραγωγή αξιόπιστων στοιχείων που θα επιτρέπουν στην ΕΕ και τα κράτη μέλη να κάνουν τεκμηριωμένες επιλογές πολιτικής σχετικά με τις θεωρήσεις και τη μετανάστευση.
- Η ταυτοποίηση και ο εντοπισμός παράνομων μεταναστών, ιδίως αυτών που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής, επίσης εντός του εδάφους, και η αύξηση των δυνατοτήτων επιστροφής τους.
- Ο εντοπισμός και η σύλληψη υπόπτων για διάπραξη τρομοκρατικών και εγκληματικών πράξεων οι οποίοι διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα.
- Η παραγωγή πληροφοριών οι οποίες θα μείωναν το κενό ταυτοποίησης και επαλήθευσης όσον αφορά υπηκόους τρίτων χωρών που δεν καλύπτονται από το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) και θα συνέβαλαν στη σύλληψη υπόπτων για διάπραξη τρομοκρατικών και εγκληματικών πράξεων.

Οι επιχειρησιακοί στόχοι είναι:

- Η δημιουργία αρχείων εισόδου και εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα.
- Ο αυτόματος υπολογισμός της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής και η αποστολή ειδοποίησης, όταν δεν υπάρχει καταχώριση εξόδου κατά τη λήξη της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας.
- Η διαγραφή δεδομένων από το ΣΚΕΕ μετά τη λήξη της περιόδου διατήρησής τους.
- Η παραγωγή πληροφοριών σχετικά με το μέγεθος και την τάση των μετακινήσεων στα εξωτερικά σύνορα, ιδίως όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση.
- Η ενημέρωση υπηκόων τρίτων χωρών για τα δικαιώματά τους και η εφαρμογή αποτελεσματικών διαδικασιών προσφυγής.

3. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Από τον ορισμό του προβλήματος και τη διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους προκύπτει ότι τα κυριότερα ζητήματα που πρέπει να κριθούν είναι ποια δεδομένα θα επεξεργάζεται το σύστημα και για ποιον συγκεκριμένο σκοπό. Η περίοδος διατήρησης θα πρέπει να επιλέγεται σε συνάρτηση με τις επιλογές που θα γίνουν όσον αφορά αυτά τα δύο ζητήματα· θα πρέπει, δηλαδή, να επιλεγεί η μικρότερη δυνατή περίοδος διατήρησης που απαιτείται με βάση τον επιδιωκόμενο σκοπό. Υπάρχουν, συνεπώς, οι κατωτέρω τέσσερις επιλογές πολιτικής:

- 1) ένα σύστημα εισόδου/εξόδου με αλφαριθμητικά δεδομένα για τους σκοπούς του συνοριακού ελέγχου και της διαχείρισης της μετανάστευσης·
- 2) το ίδιο με αυτό της επιλογής πολιτικής 1, με την προσθήκη βιομετρικών δεδομένων·
- 3) το ίδιο με αυτό της επιλογής πολιτικής 1, με επέκταση του σκοπού του συστήματος, ώστε να συμπεριλάβει την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της σοβαρής εγκληματικότητας·
- 4) το ίδιο με αυτό της επιλογής πολιτικής 1, με την προσθήκη βιομετρικών δεδομένων και με επέκταση του σκοπού του συστήματος, ώστε να συμπεριλάβει την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της σοβαρής εγκληματικότητας (δηλ. ένας συνδυασμός των επιλογών 2 και 3).

Μόλις προσδιοριστεί η προτιμώμενη επιλογή πολιτικής, δηλαδή τι ακριβώς θα κάνει το σύστημα, θα πρέπει να επιλεγεί ο τρόπος τεχνικής εφαρμογής του συστήματος.

Η περίοδος διατήρησης των δεδομένων σε σχέση με τις επιλογές πολιτικής θα μπορούσε να είναι η ακόλουθη:

- Για τη δημιουργία συστήματος καταχώρισης εισόδου/εξόδου με βάση μία από τις δύο **επιλογές πολιτικής 1 ή 2**, κατά γενικό κανόνα 6 μήνες· για τους ταξιδιώτες που δεν έχουν εξέλθει από το έδαφος εντός της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής, η περίοδος θα είναι 5 έτη και για τους συμμετέχοντες στο ΠΚΤ περίοδος ίσης διάρκειας με το χρονικό διάστημα για το οποίο τους παραχωρείται πρόσβαση στο σύστημα·
- για τη δημιουργία συστήματος καταχώρισης εισόδου/εξόδου με βάση μία από τις δύο **επιλογές πολιτικής 3 ή 4**, περίοδος διατήρησης θα είναι πέντε έτη για όλους τους ταξιδιώτες.

4. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΙΜΩΜΕΝΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

4.1. Σύγκριση των επιλογών

Πίνακας 1 – συγκριτική αξιολόγηση των επιλογών πολιτικής

Στόχος/επιλογή πολιτικής	Σενάριο αναφοράς (Επιλογή πολιτικής 0)	Επιλογή πολιτικής 1	Επιλογή πολιτικής 2	Επιλογή πολιτικής 3	Επιλογή πολιτικής 4
Στόχος πολιτικής: Η πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης	0	√√	√√√	√√	√√√
Στόχος πολιτικής: Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της σοβαρής	0	0	0	√√	√√√

εγκληματικότητα					
Επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Επιπτώσεις στη διαχείριση συνόρων	0	0	0	0	0

Ο πίνακας 1 συνοψίζει την εκτίμηση των επιπτώσεων. Η ακόλουθη σύγκριση και ο εντοπισμός της προτιμώμενης επιλογής θα λαμβάνει επίσης υπόψη τα ακόλουθα κριτήρια:

- Αποτελεσματικότητα – ο βαθμός στον οποίο οι επιλογές συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της πρότασης·
- Απόδοση – ο βαθμός στον οποίο οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν με λιγότερο κόστος·
- Συνεκτικότητα – ο βαθμός συνεκτικότητας των επιλογών με τους πρωταρχικούς στόχους της πολιτικής της ΕΕ.

Η αξιολόγηση των επιπτώσεων της κάθε επιλογής πολιτικής καταδεικνύει το πρόβλημα της έλλειψης διαθέσιμων δεδομένων, το οποίο επηρεάζει κυρίως τη δυνατότητα σύγκρισης της αποτελεσματικότητας των επιλογών πολιτικής 1-4. Η παραδοχή ότι ένα σύστημα με βιομετρικά δεδομένα θα ήταν αποδοτικότερο στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και, συνεπώς, οι επιλογές πολιτικής 2 και 4 θα ήταν αποτελεσματικότερες, επηρεάζεται από το ποσοστό των ατόμων που δεν υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης και υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής και αυτός ακριβώς ο αριθμός δεν είναι γνωστός. Ο αρνητικός αντίκτυπος στη διαδικασία διαχείρισης των συνόρων για την επαλήθευση των βιομετρικών δεδομένων αυτής της ομάδας ταξιδιωτών μπορεί να αξιολογηθεί πλήρως μόνον όταν θα έχει τεθεί πλήρως σε εφαρμογή το VIS. Παρομοίως, δεν υπάρχουν ακόμη συνολικά δεδομένα για να εκτιμηθεί ο αντίκτυπος της παροχής πρόσβασης για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου, διότι τα στοιχεία που έχουν υποβάλει οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών μέχρι σήμερα είναι κυρίως γενικού χαρακτήρα και δεν είναι ακόμη διαθέσιμες οι εμπειρίες από την πρόσβαση στο VIS για τους σκοπούς επιβολής του νόμου. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δεδομένα εισόδου /εξόδου μπορούν να είναι αναγκαία για την πρόληψη, την εξακρίβωση ή τη διερεύνηση τρομοκρατικών πράξεων ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων σε περίπτωση διεθνών ταξιδιών. Επιπλέον, ο θετικός αντίκτυπος στον στόχο της ανίχνευσης και της ταυτοποίησης υπόπτων διάπραξης τρομοκρατικών και εγκληματικών πράξεων είναι μεγαλύτερος για ένα σύστημα με τη χρήση βιομετρικών στοιχείων.

Η αξιολόγηση της προτιμώμενης επιλογής σε σχέση με την ενσωμάτωση βιομετρικών δεδομένων πρέπει να ξεκινά από τον βασικό σκοπό του συστήματος που συνδέεται με τον συνοριακό έλεγχο και τη διαχείριση της μετανάστευσης. Σε αυτή τη βάση, η επιλογή 2 έχει τον μέγιστο θετικό αντίκτυπο για την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Οι δυνητικές αρνητικές επιπτώσεις στη διαδικασία διαχείρισης των συνόρων θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με μια μεταβατική περίοδο, κατά την οποία το σύστημα θα λειτουργούσε βάσει αλφαριθμητικών δεδομένων για τα τρία πρώτα έτη και στη συνέχεια βάσει αλφαριθμητικών και βιομετρικών δεδομένων.

Συνεπώς, όσον αφορά την πρόσβαση για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου, η συνολική αρνητική επίπτωση της επιλογής 4 στα θεμελιώδη δικαιώματα θα μπορούσε να θεωρηθεί ενδεχομένως δυσανάλογη, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την ανάγκη διατήρησης των δεδομένων για πολύ μεγαλύτερο διάστημα.

Μια αξιολόγηση μετά από περίοδο 2 ετών, που θα συνεκτιμά επίσης τις εμπειρίες από την εφαρμογή του VIS όσον αφορά την πρόσβαση για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου και τη συνολική εμπειρία από τη λειτουργία του ΣΚΕΕ, θα επέτρεπε να επανεξεταστεί το ζήτημα της πρόσβασης για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου βάσει πληρέστερων δεδομένων και πληροφοριών για τη διεξοδικότερη εκτίμηση των επιπτώσεων.

Η ανάγκη παροχής πρόσβασης στο σύστημα για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου καθώς και η περίοδος διατήρησης θα μπορούσαν συνεπώς να επανεξεταστούν μετά την αξιολόγηση του συστήματος εισόδου/εξόδου μετά την παρέλευση 2 ετών. Συνοπτικά, η προτιμητέα επιλογή είναι, συνεπώς, η επιλογή πολιτικής 2, με πρόβλεψη για τη διενέργεια αξιολόγησης ύστερα από δύο έτη λειτουργίας, μετά την οποία θα πραγματοποιηθεί εκτίμηση αν θα υιοθετηθεί η επιλογή πολιτικής 4. Οποιαδήποτε τέτοια αλλαγή (δηλαδή προς την επιλογή πολιτικής 4) όσον αφορά τους σκοπούς της επιβολής του νόμου, ή/και τη μεταβολή της περιόδου διατήρησης θα απαιτήσει υποβολή νέας νομοθετικής πρότασης από την Επιτροπή.

4.2. Τεχνική εφαρμογή

Γενικά, η προσέγγιση της κεντρικής διαχείρισης είναι η αποτελεσματικότερη και οικονομικά αποδοτικότερη λύση. Επιπλέον, είναι συνεπής με την ανάπτυξη και διαχείριση άλλων συστημάτων ΤΠ στον τομέα της μετανάστευσης, δηλ. των EURODAC, VIS και SIS/SIS II.

4.3. Προτιμώμενη επιλογή

Η προτιμώμενη λύση για το ΣΚΕΕ είναι να εφαρμοστεί αρχικά ένα σύστημα που βασίζεται στην επιλογή πολιτικής 2 και να αξιολογηθεί η ανάγκη μετάβασης προς την επιλογή πολιτικής 4 μετά από δύο έτη λειτουργίας:

- Το ΣΚΕΕ θα λειτουργεί αρχικά ως κεντρική βάση δεδομένων που περιέχει μόνο αλφαριθμητικά δεδομένα και στην οποία δεν έχουν πρόσβαση οι αρχές επιβολής του νόμου. Η διάρκεια διατήρησης των δεδομένων για τις συνήθεις περιπτώσεις θα είναι 6 μήνες και για όσους υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής 5 έτη.
- Μετά από τρία έτη λειτουργίας, το ΣΚΕΕ θα λειτουργεί με βάση αλφαριθμητικά δεδομένα και βιομετρικά δεδομένα (τα τελευταία όσον αφορά πρόσωπα που δεν υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης).
- Μετά από δύο έτη λειτουργίας, το ΣΚΕΕ θα αξιολογηθεί. Εκείνη τη χρονική στιγμή, θα επανεξεταστούν το ζήτημα της πρόσβασης για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου καθώς και της διάρκειας διατήρησης των δεδομένων.
- Ωστόσο, για να έχουν πρόσβαση οι αρχές επιβολής του νόμου στα δεδομένα που παράγει το σύστημα καταχώρισης εισόδου/εξόδου σε ένα δεύτερο στάδιο, πρέπει να αποδειχθεί σαφώς με τεκμηριωμένα στοιχεία η αναγκαιότητα και αναλογικότητα της χρήσης των δεδομένων αυτών, ενώ η πρόσβαση πρέπει να συνδέεται με τις αναγκαίες διασφαλίσεις και τους περιορισμούς.

4.4. Κόστος της προτιμώμενης επιλογής

Πίνακας 2 – Κόστος της προτιμώμενης επιλογής

	Εφάπαξ κόστος ανάπτυξης σε κεντρικό και εθνικό επίπεδο. (3 έτη ανάπτυξης) (σε εκατ. ευρώ)	Ετήσιο λειτουργικό κόστος σε κεντρικό και εθνικό επίπεδο (5 έτη λειτουργίας) (σε εκατ. ευρώ)	Συνολικό κόστος σε κεντρικό και εθνικό επίπεδο (σε εκατ. ευρώ)
Κεντρικό σύστημα. Προσθήκη βιομετρικών δεδομένων σε επόμενο στάδιο	183 (KM146, EE 37)	88 (KM74, EE14)	623

Η πρόταση της Επιτροπής για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) περιλαμβάνει πρόταση ποσού 4,6 δισ. ευρώ για το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (TEA) για την περίοδο 2014-2020. Η πρόταση προβλέπει τον προορισμό ενδεικτικού ποσού 1,1 δισ. ευρώ για την ανάπτυξη ενός ΣΚΕΕ και ενός ΠΚΤ με την παραδοχή ότι οι δαπάνες ανάπτυξης θα αρχίσουν από το 2015 και θα καλύψουν 4 έτη λειτουργίας. Επιπλέον, εκτός του πεδίου εφαρμογής του TEA, θα διατεθεί χωριστό ποσό 822 εκατ. ευρώ για τη διαχείριση των υφιστάμενων συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας (σύστημα πληροφοριών Σένγκεν II, σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις και EURODAC).

Η Επιτροπή προτίθεται να αναθέσει την εφαρμογή αυτών των συστημάτων στον Οργανισμό για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.⁷ Η χορήγηση χρηματοδοτικής στήριξης σε εθνικές δαπάνες για την ανάπτυξη του συστήματος θα εξασφάλιζε ότι δεν θα υπήρχε κίνδυνος μη υλοποίησης ή καθυστέρησης των έργων εξαιτίας της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας σε εθνικό επίπεδο.

Εξοικονόμηση δαπανών θα μπορούσε επίσης να επιτευχθεί με την ταυτόχρονη ανάπτυξη του συστήματος καταχώρισης εισόδου /εξόδου και του προγράμματος καταχώρισης ταξιδιωτών, αντί της τελείως ανεξάρτητης ανάπτυξης των δύο συστημάτων. Οι σημαντικότερες εξοικονομήσεις δαπανών θα προέλθουν σε κεντρικό επίπεδο (ΕΕ) από τη μείωση του κόστους του υλισμικού, του λογισμικού και των υποδομών και σε επίπεδο κρατών μελών από τη μείωση των διοικητικών δαπανών και των δαπανών για χώρους γραφείων.

5. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η Επιτροπή εξασφαλίζει την ύπαρξη συστημάτων για την παρακολούθηση της λειτουργίας του συστήματος καταχώρισης εισόδου/εξόδου και θα τα αξιολογήσει σε σχέση με τους κύριους στόχους πολιτικής. Δύο έτη μετά την έναρξη λειτουργίας του συστήματος και στη συνέχεια ανά διετία, η διαχειριστική αρχή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και την Επιτροπή έκθεση για την τεχνική λειτουργία του συστήματος. Επιπλέον, δύο έτη μετά την έναρξη λειτουργίας του συστήματος εισόδου/εξόδου και στη συνέχεια ανά τετραετία, η Επιτροπή θα πρέπει να διενεργεί συνολική αξιολόγηση του συστήματος, η οποία θα περιλαμβάνει το ζήτημα των επιπτώσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα και εξέταση των αποτελεσμάτων που θα έχουν επιτευχθεί σε σχέση με τους στόχους, καθώς και εκτίμηση αν εξακολουθεί να είναι έγκυρη η λογική που διαπνέει το σύστημα και τις τυχόν επιπτώσεις για μελλοντικές επιλογές. Η πρώτη αξιολόγηση θα πρέπει να επικεντρωθεί στο αν πρέπει να παρασχεθεί πρόσβαση για τους σκοπούς της επιβολής του νόμου και αν πρέπει να παραταθεί

⁷ EE L 286 της 1.11.2011, σ.1.

η περίοδος διατήρησης των δεδομένων, συνοδευόμενη από κατάλληλες νομοθετικές προτάσεις. Η Επιτροπή θα πρέπει να υποβάλλει τις εκθέσεις αξιολόγησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.