



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**PROPUNERE DE REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

**de instituire a sistemului de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor referitoare la
intrarea și ieșirea resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor
membre ale Uniunii Europene**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

PROPUNERE DE REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

**de instituire a sistemului de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor referitoare la
intrarea și ieșirea resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor
membre ale Uniunii Europene**

1. DEFINIREA PROBLEMEI

1.1. Context

În comunicarea sa din 13 februarie 2008 intitulată „*Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană*”¹, Comisia a propus instituirea unui sistem de intrare/ieșire (*Entry/Exit System*, EES). Un astfel de sistem ar presupune înregistrarea, în momentul trecerii frontierelor externe, a datelor cu caracter personal și a datelor de intrare și de ieșire pentru fiecare resortisant al unei țări terțe căruia i s-a permis o ședere de scurtă durată. Comunicarea din 2008 a fost însoțită de un raport de evaluare a impactului².

Consiliul European din 23 și 24 iunie 2011 a solicitat, în concluziile sale, accelerarea neîntârziată a lucrărilor privind „frontierele inteligente”. Ca răspuns la această solicitare, Comisia a adoptat la 25 octombrie 2011 o nouă comunicare privind diferitele opțiuni și calea de urmat³. Concluzia Comisiei a fost că prin implementarea unui EES Uniunea ar putea dispune de date exacte privind fluxurile de călători înspre și dinspre spațiul Schengen, înregistrate la frontierele sale externe, și privind persoanele care depășesc termenul legal de ședere.

1.2. Motivele pentru examinarea creării unui EES

În urma examinării realizate în evaluarea impactului din 2008, s-a constatat că imigrația neregulamentară, inclusiv lipsa datelor necesare pentru identificarea persoanelor care depășesc termenul legal de ședere, terorismul și infracțiunile grave constituie principalele probleme care trebuie abordate prin crearea unui EES. După cum s-a explicat în comunicarea din 2011:

¹ COM(2008) 69 final.

² SEC(2008) 153 și studiul pregătit realizat de GHK pentru evaluarea impactului pe care l-ar putea avea crearea unui sistem de intrare/ieșire automatizat la frontierele externe ale UE și introducerea unui sistem de trecere a frontierei pentru călătorii de bună credință („Programul de înregistrare a călătorilor”) și studiul tehnic de fezabilitate a unui sistem de intrare/ieșire, realizat de Unisys. Studiile sunt publicate pe site-ul

³ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm.
COM(2011) 680 final.

„Un sistem de intrare/ieșire ar permite efectuarea unui calcul exact și fiabil cu privire la șederea autorizată, precum și verificarea antecedentelor în materie de călătorii ale fiecărei persoane, fie că este titulară de viză, fie că este exonerată de obligația de a deține viză, ca parte esențială a primului nivel de evaluare a riscului. Sistemul actual de ștampilare a pașapoartelor ar fi astfel înlocuit cu un registru electronic conținând datele și locurile în care resortisanții țărilor terțe au fost admiși pentru șederi de scurtă durată. Principalul obiectiv al sistemului ar fi acela de a monitoriza respectarea duratei de ședere autorizată a resortisanților țărilor terțe, contribuind, de asemenea, la optimizarea procedurilor de verificare la frontieră și consolidând securitatea în momentul trecerii frontierelor externe.”⁴

În evaluarea impactului din 2008 a fost examinată o paletă largă de opțiuni politice, concluzionându-se că opțiunea preferată este instituirea unui sistem de intrare/ieșire. În prezenta evaluare a impactului se abordează din nou definirea generală a problemei, considerându-se că aceasta este relevantă pentru respectiva concluzie, având în vedere evoluțiile înregistrate începând din 2008 în domenii precum controlul la frontieră, migrația neregulamentară și tehnologia, atât la nivel european, cât și național.

1.3. Sinteza problemelor generale legate de controlul la frontieră și migrația neregulamentară

- lipsa oricăror mijloace electronice de înregistrare a deplasărilor resortisanților țărilor terțe cărora le-a fost permisă o ședere de scurtă durată;
- valoarea foarte limitată a sistemelor naționale concepute în aceste scopuri într-un spațiu fără controale la frontierele interne dintre 26 de țări;
- lipsa unor mijloace de stabilire a identității persoanelor care sunt găsite fără documente de călătorie în teritoriu și care nu pot fi identificate prin intermediul VIS;
- lipsa oricăror informații referitoare la identitatea persoanelor care se află pe teritoriul UE și a celor care respectă durata de scurtă ședere autorizată de maximum trei luni în decursul a șase luni;
- complexitatea și ritmul lent al actualei obligații de ștampilare, prin care nu se garantează că polițistul de frontieră poate evalua șederea autorizată în momentul verificării la frontieră a călătorului;
- lipsa de informații referitoare la naționalitățile și categoriile (exonerate de obligația de a deține viză/supuse obligației de a deține viză) de călători care au depășit termenul legal de ședere;
- lipsa unor informații care să sprijine efectuarea de verificări aleatorii în teritoriu pentru detectarea persoanelor în situație de ședere neregulamentară.

1.4. Sinteza problemelor generale legate de aspectele de aplicare a legii

- lipsa de informații referitoare la călătoriile și deplasările transfrontaliere ale persoanelor suspecte;
- dificultățile de depistare a persoanelor care fac obiectul unei alerte și care utilizează diferite identități pentru a trece frontierele;
- dificultățile de stabilire a identității unui suspect care și-a distrus documentele de călătorie.

⁴

COM(2011) 680 final.

1.5. Aspecte legate de drepturile fundamentale

Având în vedere datele cu caracter personal pe care le implică, un EES ar avea efecte îndeosebi asupra dreptului la protecția datelor cu caracter personal, consacrat la articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. EES ar trebui să garanteze dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești (articolul 47 din cartă) pentru contestarea unei eventuale notificări a depășirii termenului legal de ședere, de exemplu pentru cazurile în care persoana respectivă a fost forțată să depășească termenul legal de ședere, în care s-au produs erori sau în care un migrant beneficiază de un drept legal de ședere.

Activitățile de prelucrare a datelor cu caracter personal în scopul funcționării EES, desfășurate de către statele membre și de către instituțiile, organele și agențiile implicate ale UE ar urma să se desfășoare în conformitate cu dispozițiile Directivei 95/46/CE privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date⁵ și ale Regulamentului (CE) nr. 45/2001. Eventualele efecte negative ale schimbului de date cu caracter personal trebuie reduse la minimum prin aplicarea unor măsuri tehnice adecvate de protecție a datelor împotriva abuzurilor, adoptarea unor limitări legale clare ale accesului, inclusiv a unor limitări ale scopului, și reducerea, pe cât posibil, a perioadelor de păstrare.

Conform comunicării Comisiei din iulie 2010 privind gestionarea informațiilor⁶, normele de protecție a datelor ar trebui incluse în orice nou instrument care se bazează pe utilizarea tehnologiei informației. Aceasta înseamnă includerea unor dispoziții corespunzătoare prin care prelucrarea datelor să fie limitată la ceea ce este necesar pentru scopul specific al instrumentului respectiv și prin care accesul la date să fie acordat numai acelor entități care „trebuie să le cunoască”. De asemenea, aceasta înseamnă că trebuie să se stabilească perioade limitate de păstrare a datelor, care să depindă numai de obiectivele instrumentului, și să se adopte mecanisme care să asigure o gestionare corectă a riscurilor și o protecție eficace a drepturilor persoanelor vizate.

Sistemul ar trebui să fie conform cu principiile de protecție a datelor și cu cerințele privind necesitatea, proporționalitatea, limitarea scopului și calitatea datelor. Ar trebui să fie introduse toate măsurile de siguranță și mecanismele necesare pentru protecția efectivă a drepturilor fundamentale ale călătorilor, în special pentru protecția vieții private și a datelor cu caracter personal ale acestora. Resortisanții țărilor terțe trebuie să fie informați cu privire la aceste drepturi.

1.6. Subsidiaritatea

În temeiul articolului 74 și al articolului 77 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Uniunea are competența de a adopta măsuri care au legătură cu trecerea frontierelor externe ale statelor membre. În temeiul articolului 82 alineatul (1) litera (d) și al articolului 87 alineatul (2) litera (a) din TFUE, Uniunea are de asemenea competența de a adopta măsuri de consolidare a cooperării polițienești și judiciare prin colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor în domeniu, precum și prin schimbul acestor informații.

⁵ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁶ COM(2010) 385 final.

Niciun stat membru nu este în măsură să facă față singur imigrației neregulate și să combată singur terorismul internațional și infracțiunile grave. Este posibil ca o persoană să intre în spațiul Schengen pe la un punct de trecere a frontierei dintr-un stat membru care utilizează un registru național de date referitoare la intrare/ieșire, dar să iasă pe la un punct de trecere unde nu se utilizează un astfel de sistem. Prin urmare, niciun stat membru nu poate realiza singur monitorizarea respectării normelor UE privind șederile autorizate. Resortisanții țărilor terțe care intră în spațiul Schengen pot călători liber în interiorul acestuia. Într-o zonă fără frontiere interne ar trebui, în principiu, ca acțiunile de combatere a imigrației neregulate să fie întreprinse pe o bază comună. Având în vedere cele de mai sus, UE este mai mult în măsură să ia măsurile adecvate decât statele membre.

2. OBIECTIVELE SISTEMULUI DE INTRARE/IEȘIRE

Obiectivele generale de politică sunt, în ordinea priorității, următoarele:

- contracararea imigrației neregulate;
- aducerea unei contribuții la combaterea terorismului și a infracțiunilor grave și asigurarea unui nivel ridicat de securitate internă.

Obiectivele specifice sunt următoarele:

- sporirea eficienței verificărilor la frontieră prin monitorizarea drepturilor de ședere autorizată la intrare și la ieșire, precum și îmbunătățirea evaluării riscului de depășire a termenului legal de ședere;
- monitorizarea respectării obligației de ședere autorizată a persoanelor în teritoriu;
- generarea de informații fiabile pe baza cărora UE și statele membre să își poată adopta politicile în domeniul vizelor și migrației în deplină cunoștință de cauză;
- identificarea și depistarea, și în teritoriu, a imigranților aflați în situație de ședere neregulamentară, în special a persoanelor care au depășit termenul legal de ședere, precum și sporirea posibilităților de returnare;
- identificarea și arestarea persoanelor suspectate de activități teroriste și infracționale care trec frontierele externe;
- generarea de informații care ar putea reduce lacunele în ceea ce privește identificarea și verificarea resortisanților țărilor terțe care nu sunt înregistrați în Sistemul de Informații privind Vizele (VIS) și care ar putea contribui la arestarea persoanelor suspectate de activități teroriste și infracționale.

Obiectivele operaționale sunt următoarele:

- crearea unor fișe de intrare și de ieșire pentru resortisanții țărilor terțe care trec frontierele externe;
- calcularea automată a șederii autorizate și emiterea unei alerte atunci când nu există o fișă de ieșire în momentul expirării perioadei de ședere autorizată a unui resortisant al unei țări terțe;
- ștergerea datelor din EES în momentul expirării perioadei de păstrare;
- generarea de informații referitoare la amploarea și tendințele deplasărilor peste frontierele externe, îndeosebi în ceea ce privește imigrația neregulamentară;
- informarea resortisanților țărilor terțe cu privire la drepturile lor și introducerea unor căi de atac eficiente.

3. OPȚIUNILE DE POLITICĂ

În urma definirii problemei și după consultarea părților interesate a reieșit că este esențial să se hotărască ce date trebuie prelucrate în sistem și care este scopul precis al acestei prelucrări. Perioada de păstrare trebuie aleasă în funcție de alegerile făcute în aceste două privințe, în sensul că se alege perioada de păstrare cea mai scurtă posibil care este necesară pentru îndeplinirea scopului. Cele patru opțiuni de politică sunt așadar următoarele:

- 1) un sistem de intrare/ieșire cu date alfanumerice în scopul controlului la frontieră și în scopul gestionării fluxurilor migratorii;
- 2) la fel ca opțiunea de politică 1, plus datele biometrice;
- 3) la fel ca opțiunea de politică 1, plus extinderea scopului sistemului, astfel încât să fie inclusă și combaterea terorismului și a infracțiunilor grave;
- 4) la fel ca opțiunea de politică 1, plus datele biometrice și extinderea scopului sistemului, astfel încât să fie inclusă și combaterea terorismului și a infracțiunilor grave (deci o combinație a opțiunilor de politică 2 și 3).

După ce s-a determinat opțiunea de politică preferată, cu alte cuvinte după ce s-a stabilit ce va face sistemul, este necesar să se aleagă modalitatea de implementare tehnică a acestuia.

Perioada de păstrare în cazul diferitelor opțiuni de politică ar fi următoarea:

- dacă se alege un sistem de intrare/ieșire bazat pe **opțiunea de politică 1 sau 2**, perioada de păstrare ar fi în general de 6 luni; în cazul călătorilor care nu au ieșit din teritoriu în decursul șederii autorizate această perioadă de păstrare ar fi prelungită la 5 ani, iar în cazul participanților la RTP ea ar fi echivalentă cu durata de timp pentru care le-a fost acordat accesul la sistem;
- dacă se alege un sistem de intrare/ieșire bazat pe **opțiunea de politică 3 sau 4**, perioada de păstrare ar fi de cinci ani pentru toți călătorii.

4. COMPARAREA OPȚIUNILOR ȘI DETERMINAREA OPȚIUNII DE POLITICĂ PREFERATE

4.1. Compararea opțiunilor

Tabel 1 – Evaluare comparativă a opțiunilor de politică

Obiectiv/opțiune de politică	Scenariu de bază (Opțiunea de politică 0)	Opțiunea de politică 1	Opțiunea de politică 2	Opțiunea de politică 3	Opțiunea de politică 4
Obiectiv politic: contracararea imigrației neregulate	0	√√	√√√	√√	√√√
Obiectiv politic: combaterea terorismului și a infracțiunilor grave	0	0	0	√√	√√√
Impactul asupra drepturilor fundamentale	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Impactul asupra gestionării frontierelor	0	0	0	0	0

În tabelul 1 sunt sintetizate evaluările impactului. Pentru comparația de mai jos și pentru determinarea opțiunii preferate se va ține seama de următoarele criterii:

- eficacitate – măsura în care opțiunile îndeplinesc obiectivele propunerii;
- eficiență – măsura în care obiectivele pot fi îndeplinite la cele mai mici costuri cu puțință;
- coerență – măsura în care opțiunile sunt coerente cu obiectivele superioare ale politicii UE.

Lipsa de date disponibile, scoasă la iveală de evaluarea impactului fiecărei opțiuni de politică, influențează în mod considerabil posibilitatea de comparare a eficacității opțiunilor de politică 1-4. Ipoteza potrivit căreia un sistem cu date biometrice va avea un grad mai mare de eficacitate în ceea ce privește contracararea migrației neregulate și, în consecință, opțiunile de politică 2 și 4 ar fi mai eficace este influențată de proporția de persoane care nu sunt supuse obligației de a deține viză și depășesc termenul legal de ședere, iar acest număr exact nu este cunoscut. Impactul negativ pe care verificarea datelor biometrice ale acestei categorii de călători îl poate avea asupra procesului de gestionare a frontierelor nu poate fi evaluat pe deplin decât după punerea completă în aplicare a VIS. De asemenea, nu există încă date cuprinzătoare pentru a putea evalua impactul acordării accesului în scopul aplicării legii, deoarece informațiile furnizate până acum de experții din statele membre sunt preponderent de natură generală și nu s-au înregistrat încă experiențe din accesarea VIS de către autoritățile de aplicare a legii. Se poate observa că datele de intrare/ieșire pot fi necesare pentru prevenirea, detectarea sau investigarea infracțiunilor teroriste sau a altor infracțiuni grave în cazul în care acestea implică deplasări internaționale. În plus, un sistem cu date biometrice are un impact pozitiv mai pronunțat asupra obiectivului de depistare și de identificare a persoanelor suspectate de activități teroriste și infracționale.

Atunci când se evaluează dacă opțiunea preferată ar trebui să cuprindă și date biometrice, trebuie să se pornească de la scopul central al sistemului, în legătură cu controlul la frontieră și gestionarea fluxurilor migratorii. Pe această bază, impactul pozitiv cel mai pronunțat asupra contracarării migrației neregulate poate fi obținut prin aplicarea opțiunii 2. Pentru a face față eventualelor efecte negative asupra procesului de gestionare a frontierelor, ar putea fi introdusă o perioadă de tranziție; sistemul urmând să funcționeze în primii trei ani pe bază de date alfanumerice și după această perioadă pe bază de date alfanumerice și biometrice.

Pe această bază, în ceea ce privește accesul în scopul aplicării legii, impactul negativ total exercitat de opțiunea 4 asupra drepturilor fundamentale ar putea fi considerat potențial disproporționat, luând în considerare și necesitatea unei perioade de păstrare mult mai lungi.

Realizarea unei evaluări după o perioadă de 2 ani, în care să se țină seama, de asemenea, de experiențele punerii în aplicare a VIS în ceea ce privește accesarea datelor în scopul aplicării legii, precum și de experiențele generale în ceea ce privește funcționarea EES, ar permite revenirea la întrebarea dacă ar trebui permis accesul în scopul aplicării legii pe baza unor date și informații mai complete pentru o evaluare mai detaliată a impactului.

Necesitatea de a permite accesul la sistem în scopul aplicării legii și perioada de păstrare ar putea, așadar, să fie reanalizate cu ocazia evaluării sistemului de intrare/ieșire după o perioadă de 2 ani. În concluzie, opțiunea preferată este opțiunea de politică 2, în cazul căreia trebuie să se prevadă efectuarea unei evaluări după o perioadă de doi ani de funcționare, urmând să se verifice apoi dacă se poate trece la opțiunea de politică 4. Orice modificare de acest fel (adică trecerea la opțiunea 4) în ceea ce privește accesul în scopul aplicării legii și/sau perioada de păstrare va trebui să facă obiectul unei noi propuneri legislative din partea Comisiei.

4.2. Implementarea tehnică

Soluția cea mai eficientă și cea mai eficace din punctul de vedere al costurilor este, în general, abordarea centralizată. O astfel de abordare concordă de asemenea cu dezvoltarea și gestionarea altor sisteme informatice în domeniul migrației, și anume Eurodac, VIS și SIS/SIS II.

4.3. Opțiunea preferată

Soluția preferată pentru un EES este să se înceapă cu un sistem bazat pe opțiunea de politică 2 și, după doi ani de funcționare, să se evalueze necesitatea de a trece la opțiunea de politică 4.

- EES ar funcționa, pentru început, ca o bază centralizată care ar conține exclusiv date alfanumerice și la care autoritățile de aplicare a legii nu ar avea acces. Perioada de păstrare a datelor ar fi de 6 luni în cazurile obișnuite și de 5 ani în cazul depășirii termenului legal de ședere.
- După trei ani de operațiuni, EES ar funcționa cu date alfanumerice și biometrice (acestea din urmă pentru persoanele care nu sunt supuse obligației de a deține viză).
- După doi ani de operațiuni, EES ar fi supus unei evaluări. Cu această ocazie s-ar reanaliza acordarea accesului în scopul aplicării legii, precum și perioada de păstrare.
- Cu toate acestea, pentru a se permite autorităților de aplicare a legii accesul la datele generate de sistemul de intrare/ieșire într-o a doua fază, necesitatea și proporționalitatea utilizării acestor date trebuie să fie clar demonstrate, pe baza unor dovezi solide, iar accesul trebuie să fie însoțit de garanții și limitări corespunzătoare.

4.4. Costurile opțiunii preferate

Tabelul 2 – Costurile opțiunii preferate

	Cheltuieli unice de dezvoltare la nivel central și național (3 ani de dezvoltare) (în milioane EUR)	Cheltuieli de exploatare anuale la nivel central și național (5 ani de funcționare) (în milioane EUR)	Costuri totale la nivel central și național (în milioane EUR)
Sistem centralizat, cu adăugarea ulterioară a datelor biometrice	183 (SM 146 UE 37)	88 (SM 74 UE 14)	623

În propunerea Comisiei pentru următorul cadru financiar multianual (CFM) se prevede alocarea sumei de 4,6 miliarde EUR la Fondul pentru securitate internă pentru perioada 2014-2020. Se propune ca suma de 1,1 miliarde EUR să fie trecută în rezervă cu titlu de sumă orientativă pentru dezvoltarea unui EES și a unui RTP, presupunând că se vor angaja cheltuieli de dezvoltare începând cu 2015 și având în vedere 4 ani de funcționare. În plus, în afara domeniului de aplicare al Fondului pentru securitate internă, este pusă în rezervă separat suma de 822 milioane EUR pentru gestionarea sistemelor informatice la scară largă existente (Sistemul de Informații Schengen II, Sistemul de Informații privind Vizele și Eurodac).

Comisia intenționează să confere sarcini de aplicare a acestor sisteme Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă în spațiul de libertate, securitate și justiție, instituită prin Regulamentul (UE) nr. 1077/2011 al Parlamentului

European și al Consiliului⁷. Prin furnizarea unui sprijin financiar pentru cheltuielile de dezvoltare naționale s-ar asigura faptul că proiectele nu sunt periclitate sau întârziate de eventuale situații economice dificile la nivel național.

De asemenea, în situația în care sistemul de intrare/ieșire ar fi executat împreună cu programul de înregistrare a călătorilor s-ar realiza economii la costuri, în comparație cu situația în care cele două sisteme ar fi executate total independent unul de celălalt. Principalele economii la costuri s-ar realiza la nivel central (UE) ca urmare a reducerii cheltuielilor cu hardware-ul, software-ul și infrastructura, iar la nivelul statelor membre ca urmare a reducerii cheltuielilor administrative și a cheltuielilor cu spațiile de birouri.

5. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA

Comisia se asigură că există sisteme prin care se monitorizează funcționarea sistemului de intrare/ieșire și le evaluează prin raportare la principalele obiective de politică. După doi ani de la începerea operațiunilor sistemului și, ulterior, la fiecare doi ani, autoritatea de administrare prezintă Parlamentului European, Consiliului și Comisiei un raport privind funcționarea tehnică a sistemului. În plus, după doi ani de la începerea operațiunilor sistemului de intrare/ieșire și, ulterior, o dată la patru ani, Comisia realizează o evaluare generală a sistemului, în cadrul căreia analizează efectele asupra drepturilor fundamentale, compară rezultatele obținute cu obiectivele stabilite, verifică dacă raționamentul care stă la baza prezentului regulament continuă să fie valabil și examinează eventualele implicații asupra opțiunilor viitoare. În prima evaluare ar trebui să se analizeze în principal dacă ar trebui să se acorde accesul în scopul aplicării legii și dacă perioada de păstrare ar trebui extinsă. Această primă evaluare ar urma să fie însoțită de propuneri legislative corespunzătoare. Comisia ar trebui să prezinte rapoartele de evaluare Parlamentului European și Consiliului.

⁷

JO L 286, 1.11.2011, p. 1.