

## **P6\_TA(2009)0085**

### **Příprava dalších kroků v oblasti správy vnějších hranic v Evropské unii a zkušenosti třetích zemí v obdobné situaci**

**Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2009 o dalších krocích v oblasti správy hranic v Evropské unii a podobných zkušenostech ve třetích zemích (2008/2181(INI))**

*Evropský parlament,*

- s ohledem na sdělení Komise ze dne 13. února 2008 nazvané „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ (KOM(2008)0069),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 13. února 2008 nazvané „Zpráva o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX)“ (KOM(2008)0067),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 13. února 2008 nazvané „Prozkoumání vytvoření Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)“ (KOM(2008)0068),
- s ohledem na předběžné připomínky, které v souvislosti s výše uvedenými třemi sděleními vyjádřil dne 3. března 2008 evropský inspektor ochrany údajů, a na společná stanoviska, jež ve stejné souvislosti předložila dne 29. dubna 2008 pracovní skupina pro ochranu údajů zřízená podle článku 29 a pracovní skupina pro policii a spravedlnost,
- s ohledem na závěry Rady o správě vnějších hranic členských států Evropské unie,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)<sup>1</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS)<sup>2</sup>,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1104/2008 ze dne 24. října 2008 o přechodu z Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II)<sup>3</sup> a na rozhodnutí Rady 2008/839/SVV ze dne 24. října 2008 o přechodu z Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II)<sup>4</sup>,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 24. listopadu 2005 týkající se zlepšení účinnosti a posílení interoperability a synergie mezi evropskými databázemi v oblasti spravedlnosti

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 1.

<sup>2</sup> Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60.

<sup>3</sup> Úř. věst. L 299, 8.11.2008, s. 1.

<sup>4</sup> Úř. věst. L 299, 8.11.2008, s. 43.

a vnitřních věcí (KOM(2005)0597),

- s ohledem na své usnesení ze dne 18. prosince 2008 o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX) a Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)<sup>1</sup>,
  - s ohledem na článek 45 jednacího řádu,
  - s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A6-0061/2009),
- A. vzhledem k tomu, že zrušení hraniční kontroly na vnitřních hranicích EU je jedním z největších úspěchů evropské integrace,
  - B. vzhledem k tomu, že prostor bez vnitřních hranic může fungovat pouze na základě společné odpovědnosti a solidarity při správě vnějších hranic,
  - C. vzhledem k tomu, že v souladu s obecnou vnější politikou EU by se měla věnovat pozornost spolupráci s orgány pro ochranu hranic třetích zemí,
  - D. vzhledem k tomu, že vnější hranice EU každoročně překročí 160 milionů občanů EU, 60 milionů státních příslušníků třetích zemí bez vízové povinnosti a 80 milionů občanů třetích zemí s vízovou povinností,
  - E. vzhledem k tomu, že opatření na zvýšení bezpečnosti hranic musí doprovázet usnadnění pohybu cestujících a podpora mobility ve stále více globalizovaném světě,
  - F. vzhledem k tomu, že v rámci integrované správy hranic EU byly již některé nástroje a programy zřízeny, jsou ve stádiu příprav nebo jsou součástí připravované politiky,
  - G. vzhledem k tomu, že Komise oznámila svůj záměr předložit v období od roku 2009 do roku 2010 legislativní návrhy na zavedení systému vstupu/výstupu, programu registrovaných cestujících (RTP) a Elektronického systému cestovních povolení (ESTA),
  - H. vzhledem k tomu, že podobné systémy existují v Austrálii a zavádějí se i v USA jakožto součást programu US-VISIT,
  - I. vzhledem k tomu, že neexistuje komplexní rámcový plán, jež by vymezoval celkové rozvržení strategie pro správu hranic EU, ani podrobné vyhodnocení či posouzení stávajících systémů či systémů, které se připravují,

### ***Systém vstupu/výstupu***

1. je si vědom toho, že osoby překračující povolenou délku pobytu („overstayers“), jichž se navrhovaný systém vstupu/výstupu týká především, představují zřejmě nejpočetnější skupinu nelegálních přistěhovalců v EU; žádá však, aby mu bylo poskytnuto více informací o údajích, které shromáždil externí smluvní partner a podle nichž „bylo v roce 2006 v EU 25 téměř 8 milionů nelegálních přistěhovalců“<sup>2</sup>; dále požaduje, aby se pojem „overstayer“ jasněji vymezil a aby byly do jeho definice zahrnuty i výjimky, které lze za

---

<sup>1</sup> Přijaté texty, P6\_TA(2008)0633.

<sup>2</sup> SEK(2008)0153.

konkrétních podmínek udělit, a žádá o podrobnější kvalitativní a kvantitativní analýzu ohrožení, rizik a nákladů, jež pro evropskou společnost představují;

2. poukazuje na to, že ačkoli navrhovaný systém a výstražné informace mohou ve větší míře odrazovat státní příslušníky třetích zemí od překračování povolené délky pobytu a poskytovat údaje a informace o vzorových situacích, je toho názoru, že kontakt s orgány pro vymáhání práva je pro zadržení osoby překračující povolenou délku pobytu stále nutný; nedomnívá se tudíž, že navrhovaný systém bude sám o sobě schopen problém s překračováním povolené délky pobytu odstranit;
3. není dostatečně informován o tom, jak bude tento systém začleněn do stávajícího rámce, jaká bude jejich interakce, jaké změny bude třeba případně učinit v rámci stávajících systémů ani jaké budou skutečné náklady spojené se zavedením tohoto systému; domnívá se tudíž, že otázka, zda je tento systém skutečně nutné zřizovat, zůstává sporná;
4. připomíná, že správné fungování systému vstupu/výstupu bude materiálně i provozně záviset na úspěchu systémů VIS a SIS II; poukazuje na to, že tyto nástroje nejsou ještě zcela funkční, a že tudíž dosud nebylo možné provést jejich řádné hodnocení; zdůrazňuje, že funkčnost a spolehlivost systému SIS II je zpochybňována;
5. upozorňuje na to, že zkušenosti Spojených států amerických bezpochyby potvrzují, že zbudovat kontrolní struktury pro výstup je nepochybně náročnější než zbudovat obdobné struktury pro vstup, zvláště pokud jde o mořské a suchozemské hranice; vzhledem k výše zmíněným zkušenostem Spojených států amerických má rovněž pochybnosti, co se týče efektivnosti tohoto systému z hlediska nákladů; vyzývá proto Komisi, aby poskytla další informace ohledně investic, které jsou s tímto systémem ve skutečnosti spojeny;

#### ***Program registrovaných cestujících (RTP)***

6. v zásadě podporuje zavedení RTP pro státní příslušníky třetích zemí, ať už mají či nemají vízovou povinnost, čímž se přispěje k rychlejšímu odbavení cestujících a k prevenci přetížení vstupních a výstupních míst, a případné používání automatických bran občany EU, neboť stávající právní předpisy Společenství umožňují zjednodušení hraničních kontrol pouze v případech těch státních příslušníků třetích zemí, kteří mají bydliště v příhraničních oblastech;
7. současně se však staví kriticky k terminologii, která je používána ve výše uvedeném sdělení nazvaném „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ („nerizikovní“ cestující a cestující „v dobré víře“), protože tato terminologie by naznačovala, že značný počet cestujících je a priori považován za cestující „rizikové“ či „ve zlé víře“, a doporučuje termín „častí cestující“;
8. zdůrazňuje, že RTP pro státní příslušníky třetích zemí již zřídilo nebo se jej připravuje zřídít několik členských států, a poukazuje na nebezpečí, že vznikne nesourodá síť dvaceti sedmi systémů, jejichž principy – jakož i pravidla pro ochranu údajů a poplatky – budou rozdílné; je si vědom toho, že Nizozemsko se spolu s Německem, Spojeným královstvím a agenturou FRONTEX pokouší prosadit program pro urychlení mezinárodního cestování (International Expedited Traveller Programme) jakožto možný vzorový program pro ostatní členské státy;
9. podporuje harmonizovaný přístup, a vyzývá proto naléhavě Komisi, aby celý proces na

základě osvědčených postupů v členských státech urychlila a aby zajistila, že členské státy budou nadále postupovat v souladu s právními předpisy Společenství;

10. konstatuje, že RTP pro státní příslušníky třetích zemí se liší od RTP pro občany EU; zdůrazňuje tedy, že se mezi nimi musí vždy jasně rozlišovat;

### ***Elektronický systém cestovních povolení (ESTA)***

11. uznává, že by bylo nerozumné zaměřit bezpečnostní opatření jen na ty státní příslušníky třetích zemí, kteří cestují do Evropské unie ze zemí s vízovou povinností; zpochybňuje však nutnost navrhovaného systému a uvítal by důkladné vysvětlení důvodů pro jeho zřízení; je přesvědčen, že správným krokem vpřed je zejména úzká spolupráce mezi zpravodajskými službami, spíše než masivní shromažďování údajů;
12. přeje si být informován o přesném harmonogramu a o podrobnostech studie, kterou Komise plánuje;

### ***Obavy související s ochranou údajů a biometrickými údaji***

13. považuje za nepřijatelné, že Komise před přijetím výše uvedeného sdělení nazvaného „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ nekonzultovala evropského inspektora ochrany údajů, třebaže tento vyjádřil řadu pochybností, ani pracovní skupinu pro ochranu údajů zřízenou podle článku 29; žádá tedy Komisi, aby oba výše zmíněné subjekty konzultovala v souvislosti s jakýmkoli kroky, které v souladu s tímto sdělením bude chtít učinit, neboť nové „stavební prvky“ systému správy hranic, který navrhuje, budou obnášet zpracovávání velkého množství osobních údajů;
14. je si vědom toho, že biometrické údaje jsou teoreticky účinnými osobními identifikátory, protože měřené charakteristiky jsou považovány za specifické pro každou osobu; zdůrazňuje však, že spolehlivost biometrických údajů není nikdy stoprocentní a že tyto údaje nejsou ve všech případech přesné, a že by tudíž měly být ve všech případech k dispozici alternativní postupy a že by měly být lépe propracovány rizikové profily;
15. trvá proto na zřízení standardního protokolu pro používání a výměnu biometrických informací a na uzavření vzájemných dohod o kontrole, v nichž bude stanoveno, jak bude tento protokol používán; zastává rovněž názor, že má-li se zabránit tomu, že budou biometrické údaje v různých systémech členských států různě přijímány, mělo by používání biometrických metod podléhat normám kvality;
16. domnívá se, že je naprosto nezbytné klást důraz na ochranu soukromí již v počáteční fázi vypracovávání jakýchkoli opatření, která by mohla vést ke zneužití osobních údajů a k ohrožení důvěry veřejnosti v subjekty, které informacemi o nich disponují;

### ***Závěry***

17. domnívá se, že skutečně integrovaná správa hranic EU je legitimním cílem, a souhlasí s tím, že je třeba společnou politiku EU v oblasti správy hranic průběžně rozvíjet a posilovat;
18. zastává však názor, že v souvislosti se správou hranic a řízením přistěhovalců se neuvěřitelně rychle hromadí návrhy zavádějící zásadní změny; žádá tedy Komisi, aby

celou záležitost zvažila z hlediska logistických potřeb a nákladů na hranicích;

- 19 dále vyjadřuje politování nad tím, že politika správy hranic EU by měla být založena na představě, že všichni cestující jsou potenciálně podezřelí a musí prokázat svoji dobrou víru;
20. je nespokojen s tím, že neexistuje komplexní rámcový plán, jenž by stanovoval obecné cíle a celkovou strukturu strategie správy hranic EU, a že nejsou k dispozici podrobné informace o tom, jak mají společně fungovat všechny související programy a režimy (které již existují, které se připravují nebo jsou součástí vypracovávané politiky) a jak lze propojení mezi nimi optimalizovat; domnívá se, že by Komise při zvažování struktury strategie správy hranic EU měla nejdříve provést analýzu efektivnosti stávajících systémů správy hranic jednotlivých členských států, aby mezi nimi dosáhla optimální součinnosti;
21. zdůrazňuje, že v první řadě je nutné vyhodnotit a posoudit stávající systémy a systémy, které se nacházejí ve fázi příprav, a upozorňuje na to, že schopnost EU dosáhnout svých strategických cílů záleží do značné míry na tom, zda dokáže tyto programy vzájemně propojit, neboť bude-li v této oblasti docházet ke zdvojování postupů a nebude-li zaručena jejich konsistence, bude to mít negativní dopad na organizaci a výsledky; zastává názor, že by neměly být zaváděny žádné nové nástroje ani systémy, dokud nebudou stávající nástroje zcela funkční, bezpečné a spolehlivé;
22. zastává názor, že než se do systému začne investovat, je nanejvýš důležité jasně definovat operační rámec pro propojení veškerých opatření a nových iniciativ; zdůrazňuje rovněž, že by mělo být naprosto jasné, jaké změny je třeba v zájmu zajištění harmonizace technologií a procesů provést, a poukazuje na to, že veškeré investice by měly mít ekonomické opodstatnění;
23. vyjadřuje pochybnosti ohledně potřebnosti a přiměřenosti navrhovaných opatření vzhledem k jejich nákladnosti a k potenciálním rizikům, jež představují pro ochranu údajů; je tudíž toho názoru, že dříve, než bude koncipován jakýkoli formální návrh, je třeba tato opatření posoudit z hlediska těchto kritérií;
24. uznává, že nalézt rovnováhu mezi zajištěním volného pohybu rostoucího počtu osob přes hranice a zaručením větší bezpečnosti evropských občanů je těžký úkol, a nepopírá, že využívání údajů zde nabízí zjevné výhody; současně však zastává názor, že důvěru veřejnosti ve vládní opatření lze zachovat pouze tehdy, budou-li stanoveny dostatečné záruky ochrany údajů, kontrola a mechanismy pro zajištění nápravy;

o

o o

25. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, vládám a parlamentům členských států, evropskému inspektorovi ochrany údajů a Evropské agentuře pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX).