EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

29. 9. 2008

PRACOVNÍ DOKUMENT č. 1

o sdělení Komise KOM(2008)0069 Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii

Část I: navrhovaná opatření

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Jeanine Hennis-Plasschaert

Zřízení schengenského prostoru je spojeno s novými úvahami o koncepci „integrované správy hranic“, kterou předložila Evropská rada v Laekenu (v prosinci 2001). Touto koncepcí se zabývalo sdělení Evropské komise (ES) z roku 2002[1] a dále také Haagský program v rámci „systému integrované správy vnějších hranic“.

Evropská komise se domnívá, že „program stanovený v roce 2002 je nyní dokončen“[2] (přestože je stále třeba přijmout nebo provést několik legislativních iniciativ či systémů[3]) a že „by bylo možné zvážit další kroky k dosažení skutečně integrované správy hranic s cílem zvýšit bezpečnost a usnadnit cestování pro státní příslušníky třetích zemí“. Tyto cíle byly zahrnuty do sdělení, které Komise vydala v únoru 2008.[4]

Sdělení nastiňuje tři nové stavební prvky správy hranic:

- usnadnění přechodu hranic cestujícím v dobré víře (program registrovaného cestujícího),
- vytvoření systému pro registraci vstupu/výstupu státních příslušníků třetích zemí,
- zavedení elektronického systému cestovních povolení (ESTA).

Evropská komise chce být v období 2009–2010 připravena přednést legislativní návrhy, aby byla nová opatření k dispozici v letech 2012 až 2015. Evropská komise zdůraznila, že v novém evropském uspořádání správy hranic bude sdílení údajů a informací pro zvládnutí bezpečnostních hrozeb klíčové a že mezi jednotlivými systémy bude nezbytně nutná interoperabilita, propojitelnost a synergie.

1. Usnadnění přechodu hranic: program registrovaného cestujícího

Je pravda, že mezinárodní cestování je nyní charakterizováno stále rostoucí měrou bezpečnosti a v důsledku toho stejně tak velkou měrou nepohodlí. Proto by se mělo zvážit zjednodušení hraničních kontrol, což by usnadnilo cestování pro státní příslušníky třetích zemí. Současné právní předpisy Společenství neumožňují zjednodušení kontrol pro určité kategorie cestujících, s výjimkou vstupu do sousedních zemí pro státní příslušníky třetích zemí s bydlištěm v pohraničí. Při zavedení navrhovaného programu registrovaného cestujícího by cestující ze třetích zemí, bez ohledu na to, zda se na ně vztahuje vízová povinnost, mohli po předběžném prověření na základě společných kritérií dobrovolně získat status „registrovaného cestujícího“.

Zpravodajka v zásadě podporuje základní předpoklad, tedy vytvoření tzv. „přátelských toků“, které by cestujícím umožnily využívat jednodušší a rychlejší kontroly. Současně však zpochybňuje terminologii použitou ve sdělení, například pojmy *„nerizikoví“* cestující a

[1] KOM(2002)0233 v konečném znění. K integrované správě vnějších hranic členských států Evropské unie.

[2] Konsolidovaný právní rámec, zjednodušená pravidla pro malý pohraniční styk, zřízení agentury FRONTEX zajišťující operativní rozměr, vytvoření Evropského fondu pro vnější hranice, který poskytuje členským státům finanční podporu.

[3] Kodex Společenství pro víza a systémy VIS, SIS II.

[4] KOM(2008)0069 v konečném znění. Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii a SEK(2008)0153.

cestující „*v dobré víře*“, protože tato terminologie by naznačovala, že značný počet cestujících je a priori považován za cestující *„rizikové“* či *„ve zlé víře“*. Ačkoli se zpravodajka domnívá, že zřízení programu registrovaných cestujících Evropské unie je správným krokem vpřed, chtěla by upozornit, že zásadně nesouhlasí se současným nezohledňováním presumpce neviny. Bylo by možné argumentovat, že důkazní břemeno se pomalu, ale jistě přesouvá. Nevina se již nepředpokládá, je třeba ji prokazovat.

V březnu 2008 uvedl komisař Frattini, že „by bylo politicky příhodné, aby Evropa zahájila jednání se Spojenými státy americkými o vybudování nového jednotného transatlantického programu pro cestující, protože Spojené státy americké získaly v oblasti programů registrovaných cestujících rozsáhlé znalosti. [...] Evropa a Spojené státy americké budou muset dohodnout společná kritéria, aby byly jejich příslušné systémy interoperabilní“. Řada členských států již zahájila dvoustranná jednání s úřady Spojených států amerických. Například nizozemský ministr spravedlnosti a ministerstvo vnitřní bezpečnosti Spojených států amerických podepsali společné prohlášení, které občanům Nizozemska a Spojených států amerických umožňuje překračovat hranice automatickými hraničními přechody. Tento tzv. program zrychlení pro mezinárodní cestující (International Expedited Traveller programme, IET) je prvním transatlantickým dvoustranným programem „rychlého pruhu“. Předpokládá se, že vstoupí v platnost na počátku roku 2009. Podobné prohlášení se chystá podepsat i Německo. Spojené království tak učinilo již vloni v červnu, i když tato smlouva není v daném kontextu tak významná, jelikož Spojené království není součástí schengenského prostoru. Je tu zjevné riziko, že výsledkem nakonec bude 27 různých přístupů, a tedy i směsice systémů založených na různých kritériích včetně podmínek pro ochranu údajů.
Zpravodajka podporuje harmonizovaný přístup, a chce proto naléhavě vyzvat Evropskou komisi, aby urychlila proces založený na osvědčených postupech členských států a aby také zajistila, že členské státy budou nadále jednat v souladu s právními předpisy Společenství. V této souvislosti je třeba říci, že například postoj řady členských států v právě probíhajícím jednání o možném rozšíření bezvízového programu není příliš uklidňující.

2. Odrazování od nelegálního přistěhovalectví: systém vstupu/výstupu

Navrhovaný systém vstupu/výstupu má zaznamenávat pohyb držitelů víz i osob nepodléhajících vízové povinnosti a má být důsledně uplatňován na všech místech přechodu vnější hranice (ve vzduchu, na zemi a na moři). Systém by měl používat biometrická data, která by poskytovala přesné spárování záznamů o vstupu a výstupu každé osoby, a zajišťovala by zasílání automatických výstrah přímo příslušným orgánům v případě, že bude určitá osoba identifikována jako „osoba překračující povolenou délku pobytu“, a to jak v okamžiku, kdy tato skutečnost nastane, tak ve chvíli, kdy bude daná osoba opouštět území EU.

Tuto možnost politiky původně Evropská komise ve svém posouzení dopadů systému VIS nepodporovala. Považovala systém za mimořádně nákladný (náklady finanční, náklady obětovaných příležitostí, náklady na odvetná opatření) a mající významný dopad na základní práva a ochranu údajů. Avšak podle Evropské komise se zdá, že „technická uskutečnitelnost systému vstupu/výstupu se mezitím v důsledku rozvoje systému VIS zlepšila, a proto je čas danou možnost důkladněji přehodnotit.“[5] Pro případ, že by systém platil pro státní příslušníky třetích zemí bez vízové povinnosti, je posouzení dopadů,

[5] SEK(2008)0153, s. 24.

velmi obezřetně formulováno, pokud jde o vyváženost „nákladů a přínosů“. Poukazuje se na to, že „více než 75 % nelegálních přistěhovalců zadržených v roce 2006 na území členských států pocházelo ze třetích zemí, které mají pro cestování do zemí Evropské unie vízovou povinnost. V tomto ohledu by bylo zajímavé mít více informací o údajích, které shromáždil externí smluvní partner a které prokazují, že „v roce 2006 bylo v Evropské unii téměř 8 milionů nelegálních přistěhovalců, z nichž více než polovina vstoupila do Evropské unie legálně, ale jejich pobyt se stal nelegální nebo neoprávněný, protože překročili povolenou délku pobytu.“[6]

Dosud není rozhodnuto, zda je nutný samostatný systém pro ukládání údajů o vstupu/výstupu státních příslušníků třetích zemí a jejich biometrických dat. Nový systém *by mohl* být postaven na stejné technické platformě jako systémy SIS II a VIS, takže by využíval součinnosti s právě vyvíjeným systémem pro porovnávání biometrických prvků (BMS). Ten *by mohl* tvořit společný základ pro systém vstupu/výstupu a systémy VIS a SIS II. Systém vstupu/výstupu by byl spojen se změnou nařízení o VIS a Schengenského hraničního kodexu. Zbývá zjistit, jak bude navrhovaný systém působit v souvislosti s otázkami týkajícími se osvobození od vízové povinnosti, osvobození od poskytování biometrických dat nebo osvobození od hraničních kontrol a razítkování dokladů na hranicích.

Zpravodajka si je vědoma toho, že. „osoby překračující povolenou délku pobytu“ představují zřejmě nejpočetnější skupinu nelegálních přistěhovalců v EU a že pojem „překročení povolené délky pobytu“ je v navrhovaném systému vstupu/výstupu zásadní. Dále je pravda, že státní příslušníci třetích zemí překračující povolenou délku pobytu jsou v současné době identifikováni pouze v důsledku nějakého (jiného) střetu s donucovacími orgány, například při vymáhání práva na pracovišti nebo při nesouvisejícím zadržení v důsledku obvinění z trestného činu. Ačkoli by navrhovaný systém a výstražné informace *mohly* odrazovat státní příslušníky třetích zemí od překračování povolené délky pobytu a také poskytovat údaje a informace o schématech, zpravodajka zdůrazňuje, že pro zadržení osoby překračující povolenou délku pobytu je stále třeba jiného střetu s vymáháním práva. Proto nevěří tomu, že navrhovaný systém ukončí problém „překračování povolené délky pobytu“ jako takový. Dále trvá na jasné definici „překročení povolené délky pobytu“, včetně možných osvobození za zvláštních podmínek.

Celkově se zpravodajka domnívá, že v důsledku toho, že chybí komplexní hlavní plán, který by stanovoval uspořádání strategie Evropské unie pro správu hranic i podrobnosti ohledně očekávaného společného fungování všech souvisejících programů a systémů (již zavedených, připravovaných nebo nacházejících se ve fázi přípravy politiky) a možností optimalizace jejich vzájemných vztahů, je mimořádně obtížné získat jasný přehled. Naprostá nezbytnost dalšího nového systému je proto nadále nejasná. Navíc, na základě zkušeností získaných ve Spojených státech amerických je třeba říci, že je nepochybně náročnější provést funkce výstupu než vstupu, zvláště pokud jde o místa výstupu na zemi a na moři.

3. Boj s terorismem: elektronický systém cestovních povolení (ESTA).

Elektronický systém cestovních povolení Evropské unie by se vztahoval na státní příslušníky třetích zemí bez vízové povinnosti. Ti by před cestou museli podat elektronickou žádost

[6] Tamtéž, (pozn. pod čarou 5), s. 8.

obsahující údaje o totožnosti, cestovním pasu a zamýšlené cestě.

Zpravodajka má za to, že by bylo „naivní“ předpokládat, že osoba cestující ze země bez vízové povinnosti automaticky představuje menší hrozbu než žadatel o vízum, který před cestou prošel větší kontrolou. Uznává proto, že by bylo nerozumné zaměřit bezpečnostní opatření jen na osoby cestující do Evropské unie ze zemí s vízovou povinností. Zpravodajka však zpochybňuje, zda navrhovaný systém, završující všechna stávající opatření nebo opatření nyní připravovaná, který povede ke zpracování velkého množství údajů, významně pomůže v boji s terorismem. Je přesvědčena, že správným krokem vpřed je zejména úzká spolupráce mezi zpravodajskými službami, spíše než masivní shromažďování údajů.

Evropská komise má v úmyslu zahájit politickou studii a po ní studii technickou, s cílem provést rozbor praktických důsledků a celkového dopadu takového systému. Výsledky politické studie se očekávají v polovině roku 2009. Zpravodajka požádala Evropskou komisi, aby informovala Evropský parlament o přesném harmonogramu a podrobnostech uvedené studie, jakmile budou jasné. Kromě toho by zpravodajka v rámci elektronického systému cestovních povolení Evropské unie ráda obdržela i podrobné vysvětlení o prohlášení komisaře, ve kterém uvedl, že „víza jsou v globalizovaném světě se zvýšenou mobilitou, kdy čelíme novým bezpečnostním výzvám, považována za zastaralé nástroje“, s ohledem na to, že zkušenosti jasně ukazují, že bezvízové cestování má velký význam pro bezpečnost i hospodářství.
Měly by být zohledněny zkušenosti ze zavedení podobného systému v Austrálii. To platí i pro pokračující proces provádění ve Spojených státech amerických. V této souvislosti je třeba upozornit, že dne 3. června 2008 oznámilo ministerstvo vnitřní bezpečnosti Spojených států amerických předběžný konečný předpis pro elektronický systém cestovních povolení, nový systém on-line, který je součástí bezvízového programu. Podle něj se vyžaduje, aby se osoby cestující do Spojených států amerických ze zemí, jejichž občané nepotřebují víza, registrovaly on-line nejméně 72 hodin před odletem. Ministr vnitřní bezpečnosti Spojených států amerických očekává, že do poloviny listopadu 2008 bude ve Federálním rejstříku zveřejněno oznámení o zavedení povinných požadavků elektronického systému cestovních povolení s platností od 12. ledna 2009.

Zpravodajka požádala Evropskou komisi, aby zveřejnila žádost úřadům Spojených států amerických o další písemné informace a dokumenty k předběžnému konečnému předpisu pro elektronický systém cestovních povolení i o komentář k prohlášení představitelů Spojených států amerických, podle nichž byla Evropská komise *„zřejmě s ujednáním spokojena“*.