EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

30. 9. 2008

PRACOVNÍ DOKUMENT č. 2

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

Část II: Srovnávací přístup a hlavní otázky

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Jeanine Hennis-Plasschaert

1. Programy v třetích zemích a americký model

Nelze popřít, že mezi opatřeními, jež jsou navrhována ve sdělení, a programem Spojených států pro indikační technologii statusu návštěvníků a přistěhovalců (program US-VISIT) existuje zřetelná podobnost. Cílem programu US-VISIT je posílit bezpečnost občanů a návštěvníků USA, usnadnit zákonné cestování a obchod, zajistit integritu imigračního systému USA a chránit soukromí návštěvníků. Program US-VISIT má těchto cílů dosáhnout:

- shromažďováním, uchováváním a sdílením informací o některých cizích státních příslušnících, kteří cestují do/z USA;
- odhalováním cizích státních příslušníků, kteří (1) překročili povolenou dobu pobytu nebo porušili podmínky, za nichž se měl pobyt uskutečnit (2) jimž lze udělit, prodloužit nebo upravit status přistěhovalce nebo (3) kteří mohou být donucovacími orgány zadrženi nebo vzati do vazby;
- odhalováním zfalšovaných cestovních dokladů, ověřováním totožnosti návštěvníků a určováním toho, zda má návštěvník oprávnění do země vstoupit, prostřednictvím biometrie (digitální otisky prstů a určováním digitální fotografie);
- snadnějším sdílením informací a koordinací v oblasti přistěhovalectví a správy hranic.

Podle oficiálního prohlášení orgánů USA (např. o tom, že „jiné země začínají používat model US-VISIT ke zlepšení systémů ochrany hranic: (...) s těmito zeměmi spolupracujeme, navzájem se informujeme o osvědčených postupech a postupně přijímáme jednotný přístup, jehož výsledkem bude celosvětově bezpečné cestování“ (....) a „protože se technologické prostředky shromažďování informací a používání biometrie rozvíjí, mohou tyto prostředky stavět na již existujících poznatcích“); zpravodajka proto žádá Evropskou komisi (EK), aby podrobně zhodnotila probíhající jednání s orgány USA. Zpravodajka samozřejmě uznává, že otevřené společnosti a trhy ve značné míře závisí na bezpečných a spolehlivých strukturách, a proto nezpochybňuje potřebu probíhajícího a nepřerušovaného dialogu se třetími zeměmi, nedomnívá se však, že by takovýto dialog měl být vždy transparentní. V tomto ohledu by chtěla zpravodajka rovněž zdůraznit, že je potřeba zintenzivnit politická jednání mezi evropskými a americkými zákonodárci.

Zpravodajka se domnívá, že je nanejvýš důležité vzít v úvahu zkušenosti USA. Obzvláště zajímavé jsou v této souvislosti příslušné zprávy, které poskytla vládní kontrolní agentura (GAO) Spojených států. Podle nedávné zprávy GAO investovalo Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost v průběhu 4 let 1,3 miliardy dolarů a zajistilo v podstatě polovinu US-VISIT, což znamená, že povolování vstupu do země na základě biometrických údajů se provádí na takřka 300 leteckých, námořních a pozemních místech vstupu do země, ale neexistují srovnatelné struktury pro výstup ze země. V témže období dosáhly údajně výsledků i provozní struktury pro vstup do země a tyto výsledky zahrnovaly více než 1 500 osob, u nichž byla přijata negativní rozhodnutí, např. jim byl vstup odepřen[1]. Evropský inspektor ochrany údajů ve svém hodnocení opatření navrhovaných ve sdělení Komisi znamená, že efektivnost nákladů není u takového systému zaručena a že z hospodářského hlediska by bylo užitečné těžit z uvážlivého posouzení zahraničních zkušeností.[2]

[1] GAO, Výpověď před podvýborem pro boj proti terorismu na hranicích, na moři a proti celosvětovému terorismu, Výbor pro vnitřní bezpečnost, Sněmovna reprezentantů, 28. června 2007 „Budoucnost programu US-VISIT pro kontrolní struktury výstupu ze země jsou stále nejasné“, GAO-07-1044T.

[2] Předběžné komentáře Evropského inspektora ochrany údajů k dokumentu KOM(2008)0069 v konečném znění, 3. března

2. Ochrana údajů

Takzvané. „tři nové bloky“ budou nepochybně zahrnovat „rozsáhlé úkony při zpracování údajů s výrazným zasahováním do soukromí“[1] a mohou spočívat v tom, že (...) „jednotlivcům bude přidělen určitý počet bodů na základě preventivního hodnocení rizik nebo osobního profilu“[2]. Proto je poněkud zvláštní, že EK nekonzultovala s evropským inspektorem ochrany údajů a s pracovní skupinou zřízenou podle článku 29 dříve, než sdělení přijala. EK by tak měla učinit u jakéhokoliv kroku vyplývajícího z tohoto sdělení. Totéž platí i pro ostatní návrhy v budoucnosti vyžadující zpracování velkého množství údajů a/nebo shromažďování, konzultace a případného sdílení nebo sdružování těchto údajů. V této souvislosti by bylo třeba také zhodnotit, co jsou „nejméně rušivé technologie, které mohou minimalizovat zpracování osobních údajů a umožnit vyšší bezpečnost v souladu se „soukromí coby aspekt návrhu“ '[3]

3. Sdílení údajů s třetími zeměmi

Pokud má EU rozhodnout o sdílení údajů s USA, musí se u každého nástroje dohodnout zvláštní ustanovení, pokud jde o podrobnosti (doba uchovávání, osoby, jež mají povolen přístup k údajům, zvláštní záruky pro citlivé údaje a nápravné prostředky). Musí být jasné, že *zásady* ochrany údajů, o nichž se v současné době jedná v rámci kontaktní skupiny na vysoké úrovni EU-USA nebudou mít formální status, a tedy platnost zákona.. Jak však prohlásil komisař Barrot, tyto zásady nebudou nikdy tak podrobné, aby je bylo možno použít k řešení jednotlivých případů, protože se jedná o soubor informací ke zvláštním politickým účelům.

Právě zde má však zpravodajka obavy týkající se elektronického systému cestovních povolení Spojených států. Vzhledem k tomu, že úřady USA daly velmi jasně najevo, že nelze jednat o údajích shromažďovaných podle práva USA, jež se týkají sob, které chtějí navštívit USA, domnívá se zpravodajka, že EU by měla uplatňovat stejnou kontrolu, pokud jde používání údajů USA, jako to již EU a její členské státy činí (nebo spíše: měly by činit) v rámci EU. Zpravodajka tedy trvá na tom, že je nanejvýš důležité uplatňovat jednotný a rozhodný přístup, kdy za EU mluví jeden hlas, nikoliv dvacet sedm hlasů.

V této souvislosti jsou otázky o ochraně osobních údajů v souvislosti s elektronickým systémem cestovních povolení Spojených států, jež EK pokládá ve svém dopise ze dne 4. srpna 2008 (určeném panu Chertoffovi, ministrovi USA pro vnitřní bezpečnost USA), naprosto oprávněné. Poté, co si zpravodajka přečetla odpověď USA ze dne 15. září 2008, se však obává, že bychom nemuseli obdržet uspokojivé odpovědi včas. Zpravodajku znepokojuje i skutečnost, že EK (zřejmě) není schopna uspokojivě odpovědět na otázky úřadů USA (např.: jakým způsobem používají evropské policejní síly údaje, shromážděné na základě registračních formulářů v hotelech za účelem sledování zahraničních hostů). Zpravodajka by navíc chtěla znát podrobnou a konkrétní odpověď na prohlášení, které učinil pan Chertoff ve svém dopise ze dne 15. září, totiž, že „evropský systém nefunguje tak transparentně jako systém hodnocení záznamů a vlivu na ochranu soukromí, což omezuje

---

2008, s. 4.

[1] Tamtéž (č. 2), s. 1.

[2] Společné komentáře pracovní skupiny zřízené podle článku 29 a pracovní skupiny pro politiku a spravedlnost ke sdělení KOM(2008)0069 v konečném znění přijaté dne 29. dubna 2008, WP 149, s. 4.

[3] Tamtéž (č. 4), s. 5.

možnost amerických úřadů a občanů znát svá práva a způsob, jakým jsou jejich osobní údaje zpracovávány v Evropě.“

4. Biometrie

Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) používá 3 typy biometrických identifikátorů: identifikaci obličeje, otisků prstů a duhovky.

Zpravodajka je si vědoma skutečnosti, že biometrické údaje jsou teoreticky účinnými osobními identifikátory, protože měřené charakteristiky jsou považovány za specifické pro každou osobu a protože by na rozdíl od klasické identifikace měly být spolehlivější, nemohou být zapomenuty a je těžší je ztratit, odcizit nebo je uhádnout. Současně by chtěla zdůraznit, že biometrie není nikdy stoprocentní a/nebo ve všech případech přesná a všechny typy biometrických identifikátorů mají výhody a nevýhody. Např. studie, kterou v roce 2005 vypracovalo Společné výzkumné středisko EK *Biometrie na hranicích: hodnocení dopadu na společnost* se snaží podat jasný přehled různých typů biometrických identifikátorů a analyzovat otázky, které vyvstávají na základě použití biometrických údajů v širokém měřítku.[1]

Zpravodajka by rovněž chtěla připomenout to, co již uvedl Evropský inspektor pro ochranu údajů – totiž, že řada osob nebude schopna se do tohoto systému zapojit, protože nemá čitelné otisky prstů nebo vůbec otisky prstů nemá[2]. Proto věří, že je vždy potřeba zvolit alternativní postupy pokaždé, když představují „nezbytné záruky pro použití biometrie, protože ta je buď nedostupná nebo není úplně přesná“[3].

Zpravodajka by rovněž chtěla vědět, zda EK hodlá používat jiné biometrické technologie jako možnost pro budoucnost (duhovka), a zpracovávat proto multimodální biometrické údaje, např. proto, aby zvýšila přesnost a účinnost shody. Navíc by chtěla vědět, je-li dostupný nebo připravuje-li se standardní protokol pro používání a výměnu biometrických informací nebo vzájemné dohody o kontrole popisující použití protokolu.

5. Závěry

Cíl integrované správy hranic je oprávněný. Společnou politiku EU v oblasti správy hranic je důležité neustále rozvíjet a posilovat. Není však možno popřít, že v rámci správy hranic a přistěhovalectví překvapivě rychle přibývají dalekosáhlé návrhy. Vzhledem k tomu, že neexistuje komplexní rámcový plán, jež by obsahoval celkovou strukturu správy hranic a podrobné informace o tom, jak mají společně fungovat příslušné programy a režimy (již existující, připravované nebo na úrovni politického rozvoje) a jak lze optimalizovat vztahy mezi příslušnými programy, je velmi těžké utvořit si o situaci jasný přehled.

Zpravodajka zdůrazňuje, že je potřeba provést zhodnocení stávajících systémů, především těch, které jsou zatím připravovány. Dále zdůrazňuje, že schopnost EU dosáhnout

---

[1] ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/eur21585en.pdf.

[2] V této souvislosti je třeba poznamenat, že program US-VISIT stanoví dvě výjimky ze shromažďování biometrických údajů: u dětí do 14ti let a osob nad 79 let.

[3] Tamtéž (č. 2) s. 5.

strategických cílů a výsledků závisí do značné míry na tom, s jakým úspěchem bude řešit propojení mezi jednotlivými programy. Proto je nezbytně nutné definovat, spravovat a koordinovat programy týkající se hranic EU, prověřování a imigrace tak, aby v sobě spojovaly praktiky spolupráce a účinně maximalizovaly organizační výkonnost a aby bylo dosaženo organizačních cílů a výsledků. Pokud nebude taková spolupráce existovat, je značné riziko potencionálního překrývání se činností. Zdvojování činností a nekonzistentní programy budou mít negativní dopad na organizační výkonnost a výsledky.

Před vynaložením investic je nanejvýš důležité jasně definovat, jakým způsobem se budou činnosti realizovat, aby by možno spojit veškerá opatření a vznikající iniciativy. Navíc musí být naprosto jasné, jaká zařízení nebo jejich úpravy budou potřeba proto, aby technologie a vykonávané činnosti fungovaly ve vzájemném souladu. Veškeré investice by měly být ekonomicky zdůvodněné na základě přínosů a jejich výsledkem by mělo být zhodnocení této činnosti. Zatím se zdá, že EU stále nemá jasnou a plně definovatelnou strategii, a proto neví, zda dosáhne nákladové efektivnosti a finančně dostupných výsledků.

Zpravodajka uznává, že rovnováha mezi zajištěním volného pohybu rostoucího počtu osob přes hranice a zaručením větší bezpečnosti evropských občanů je těžký úkol a nepopírá, že využívání údajů nabízí jasné výhody. Současně zdůrazňuje skutečnost, že důvěru veřejnosti v činnost vlády lze zachovat pouze tehdy, pokud budou existovat dostatečné záruky ochrany a možnosti nápravy, a proto trvá na úzké spolupráci s evropskými a národním orgány pro ochranu údajů. Stále by měly fungovat i příslušné mechanismy pro ochranu údajů.