EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2008/2181(INI)

14. 11. 2008

NÁVRH ZPRÁVY

o dalších krocích v oblasti správy hranic v Evropské unii a podobných zkušenostech ve třetích zemích
(2008/2181(INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ 8

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o dalších krocích 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 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)[1];

– 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)[2],

– 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)[3] 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)[4],

– 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 a vnitřních věcí (KOM(2005)0597),

– s ohledem na své usnesení ze dne ... o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury

[1] Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 1.
[2] Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60.
[3] Úř. věst. L 299, 8.11.2008, s. 1.
[4] Úř. věst. L 299, 8.11.2008, s. 43.

pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX) a Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)[1],

– s ohledem na článek 45 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A6-0000/2008),

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 rámci integrované správy hranic EU byly již některé nástroje zřízeny, jsou ve stádiu příprav nebo jsou součástí připravované politiky,

D. vzhledem k tomu, že Komise oznámila svůj záměr předložit v období od roku 2009 do roku 2010 legislativní návrh na zavedení systému vstupu/výstupu, programu registrovaných cestujících (RTP) a Elektronického systému cestovních povolení (ESTA),

E. vzhledem k tomu, že podobné systémy existují v Austrálii a zavádějí se i v USA jakožto součást programu US-VISIT,

F. 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 Evropské unii téměř 8 milionů nelegálních přistěhovalců“[2]; znovu požaduje, aby se pojem „overstayer“ jasněji vymezil a aby byly do jeho definice zahrnuty i výjimky, které lze za konkrétních podmínek udělit;

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,

[1] Přijaté texty, P6_TA(2008)0000.
[2] SEK(2008) 0153.

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. 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 USA má rovněž pochybnosti, co se týče efektivnosti tohoto systému z hlediska nákladů;

Program registrovaných cestujících (RTP)

5. v zásadě podporuje zavedení RTP pro státní příslušníky třetích zemí, ať už mají či nemají vízovou povinnost, a případné používání automatických bran u občanů EU, neboť stávající právní předpisy Společenství umožňují zjednodušení hraničních kontrol pouze v případech těch státních příslušníků třetích zemí, kteří mají bydliště v příhraničních oblastech;

6. současně se však staví kriticky k terminologii, která je používána ve sdělení nazvaném „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ („nerizikoví“ 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“;

7. zdůrazňuje, že program RTP již zřídilo nebo se jej připravuje zřídit 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 spolu s Německem, Spojeným královstvím a agenturou FRONTEX se pokoušejí prosadit program pro urychlení mezinárodního cestování (International Expedited Traveller Programme) jakožto možný vzorový program pro ostatní členské státy;

8. 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;

Elektronický systém cestovních povolení (ESTA)

9. uznává, že by bylo nerozumné zaměřit bezpečnostní opatření jen na ty státní příslušníky třetích zemí, kteří cestující 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;

10. přeje si být informován o přesném harmonogramu a o podrobnostech studie, kterou Komise plánuje;

Obavy související s ochranou údajů a biometrickými údaji

11. považuje za nepřípustné, že Komise před přijetím sdělení nazvaného „Příprava dalších

kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ nekonzultovala evropského inspektora ochrany údajů ani pracovní skupinu zřízenou podle článku 29; žádá Komisi, aby tak učinila v souvislosti s jakýmikoli 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;

12. 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;

13. 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;

14. 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 členů veřejnosti v subjekty, které informacemi o nich disponují;

Závěry

15. 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;

16. zastává však názor, že v souvislosti se správou hranic a řízením přistěhovalectví se neuvěřitelně rychle hromadí návrhy zavádějící zásadní změny;

17. je nespokojen s tím, že neexistuje komplexní rámcový plán, jež by stanovoval obecné cíle a celkovou strukturu správy hranic EU a jež by obsahoval podrobné informace o tom, jak mají společně fungovat příslušné programy a režimy (které již existují, které se připravují nebo jsou součástí vypracovávané politiky) a jak lze propojení mezi nimi optimalizovat;

18. 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;

19. 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;

20. 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

21. 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).

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Souvislosti

Zřízení schengenského prostoru je spojeno s novými úvahami o koncepci „integrované správy hranic“, kterou předložila Evropská rada v Laekenu v prosinci roku 2001. Touto koncepcí označovanou jako „systém integrované správy vnějších hranic“ se zabývalo sdělení Evropské komise z roku 2002[1] a také Haagský program. Komise ve svém sdělení z roku 2002 zdůrazňuje, že základem společné politiky integrované správy vnějších hranic by mělo být pět vzájemně provázaných složek: 1) společný soubor právních předpisů, 2) společný mechanismus pro koordinaci a operační spolupráci, 3) společná integrovaná analýza rizik, 4) personál vyškolený pro práci s evropskými a interoperačními nástroji a 5) rozdělení povinností mezi členské státy v období před zřízením evropského sboru pohraniční stráže.

Komise se domnívá, že (přestože je stále třeba přijmout nebo zavést několik legislativních iniciativ či systémů[2]) program z roku 2002 je nyní splněn[3], a proto v únoru 2008 vydala sdělení, v němž uvádí, že by bylo možné zvážit další kroky, které umožní „dosáhnout skutečně integrované správy hranic a naplnit základní cíle posílení bezpečnosti a usnadnění cestování pro státní příslušníky třetích zemí“. V tomto sdělení jsou definovány tři nástroje, jež by se týkaly státních příslušníků třetích zemí cestujících do členského státu zapojeného do programu schengenské spolupráce nebo do státu k tomuto programu přidruženému: 1) zavedení systému pro zaznamenávání vstupu/výstupu, 2) usnadnění přechodu hranic cestujícím v dobré víře a 3) elektronický systém cestovních povolení (ESTA). Komise chce být připravena přednést legislativní návrhy v roce 2009 nebo 2010, tak aby byla nová opatření k dispozici v období mezi lety 2012 a 2015.

Tento nový soubor opatření, který Komise plánuje, se sice nachází teprve ve fázi vypracovávání, ovšem zpravodajka se domnívá, že Evropský parlament by se k němu měl vyjádřit již nyní, neboť je pravděpodobné, že zásadním způsobem změní koncepci správy hranic a že může mít dalekosáhlé důsledky pro ochranu údajů.

Tato zpráva vychází ze závěrů jednání u kulatého stolu, která proběhla dne 30. června 2008 mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty na téma „Svoboda a bezpečnost v rámci integrované správy hranic EU“, z jednání, která se na toto téma konala ve výboru LIBE, jakož i z výsledků jednání se zástupci Komise, s evropským inspektorem ochrany údajů, se zástupci členských států a s ministerstvem vnitřní bezpečnosti USA.

Stanovisko zpravodajky

[1] KOM(2002)0233. K integrované správě vnějších hranic členských států Evropské unie.
[2] Ex.: Kodex Společenství pro víza a systémy VIS, SIS II.
[3] Konsolidovaný právní rámec, zjednodušená pravidla pro malý pohraniční styk (nařízení (ES) č. 1931/2006), zřízení agentury FRONTEX zajišťující operativní rozměr, vytvoření Evropského fondu pro vnější hranice, který poskytuje finanční podporu členským státům odpovědným za dlouhé hraniční úseky a za hraniční úseky, jejichž správa je obtížná, a který pomáhá členským státům, jež se musejí potýkat s náhlým a neočekávaným přílivem přistěhovalců.

Plánování budoucnosti s důkladným zohledněním přítomnosti

V rámci hodnocení nově navrhovaných opatření by zpravodajka chtěla hned v úvodu uvést, jaká je jejich podstata. Komise provedla posouzení dopadu a po prozkoumání několika strategických variant (včetně zachování *statutu quo*), se přiklonila k té, která je kombinací systému vstupu/výstupu pro všechny státní příslušníky třetích zemí, programu registrovaných cestujících (RTP) otevřeného pro státní příslušníky třetích zemí a rámce pro rozvoj „místních" režimů registrovaných cestujících a automatizované hraniční kontroly.

Při srovnávání variant v rámci posouzení dopadu Komise zdůrazňuje, že „výchozí situace pro toto hodnocení *předpokládá úspěšné zavedení statutu quo*".[1]

Tento aspekt je třeba zdůraznit, jelikož několik nástrojů v oblasti správy hranic stále není funkčních, a proto není možné jejich výsledky hodnotit.[2]
Zpravodajka se rovněž domnívá, že bez jasného vyhodnocení a posouzení stávajících opatření nelze k žádným novým návrhům v této oblasti přistoupit.

Konkrétní opatření, příklady ze zahraničí a další postup

Konkrétní připomínky zpravodajka uvedla již ve svých pracovních dokumentech, a proto by nyní chtěla pouze a) krátce shrnout svůj názor na navrhovaná opatření, b) připomenout, jaké zkušenosti mají v této oblasti jiné země, a c) upozornit na některé iniciativy, které by se měly v této oblasti podporovat.

Vstup/výstup, RTP, ESTA a opatření jiných zemí

Zpravodajka se domnívá, že z obecného hlediska je vypracování systému integrované správy vnějších hranic EU vítaným krokem. Zaráží ji však rostoucí frekvence, s jakou jsou předkládána jednotlivá opatření (která mají podpořit sledování pohybu cestujících).
V současnosti neexistuje komplexní rámcový plán, který by vymezoval, s jakými cíli, výsledky a v jaké synergii mají fungovat programy a systémy, jež jsou využívány již nyní nebo jejichž zavedení má být v blízké době schváleno/navrženo. Proto je poměrně obtížné správně posoudit, zda je zavedení nových systémů naprosto nezbytné, zvláště pokud jde o navrhovaný systém vstupu/výstupu. Dále je třeba jasněji definovat pojem „overstayer" (osoba překračující povolenou délku pobytu) a poskytnout spolehlivější informace, které by zavedení tohoto systému podpořily.

Co se týče režimu RTP, zpravodajka tuto koncepci v zásadě vítá, ale upozorňuje na nedostatky v terminologii, kterou Komise ve svém sdělení v této souvislosti používá, a na nutnost uvést přesná kritéria a důvody pro registraci/zrušení (včetně možností odvolání). Závěrem podotýká, že je v této oblasti zastánkyní harmonizovaného přístupu.

Pokud jde o systém ESTA, který je v souboru opatření o správě hranic z února 2008 uveden na posledním místě, zpravodajka se domnívá, že hodnotit jeho užitečnost a přínos je zatím

[1] SEK(2008) 0153, s. 45–46.
[2] Komise správně uvádí, že „pokud by systém VIS nebyl schopen provádět kontroly totožnosti na vnějších hranicích EU a účinně fungovat na všech hraničních přechodech, ztratila by zvolená varianta na své prospěšnosti" SEK (2008)0153, s. 52.

příliš předčasné. Očekává, že Komise vypracuje studii této politiky a následně studii technickou, která bude analyzovat proveditelnost, praktické důsledky a dopad tohoto systému. Do té doby nelze v práci na tomto opatření pokračovat.

Zpravodajka zastává názor, že v souvislosti s těmito opatřeními je nutné se důkladně zamyslet nad tím, jak budou ovlivněna práva jednotlivců na ochranu soukromí. Domnívá se rovněž, že současně je třeba provést odborné konzultace, v jejichž rámci by se zvážila možnost použití méně invazních technologií, které by zpracovávání osobních údajů minimalizovaly. Upozorňuje také na nutnost řádně posoudit, zda je přijatelné, že se nová opatření do tak zásadní míry opírají o biometrické údaje.

Zkušenosti ze zahraničí, které se týkají zavedení podobných opatření jako těch, která navrhuje ve svém sdělení Komise, zejména zkušenosti USA s technologií pro určování statusu návštěvníků a přistěhovalců (program US-VISIT), naznačují, že je v této oblasti nutné postupovat obezřetně. 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. Zpravodajka se s programem US-VISIT seznámila po teoretické i praktické stránce (ve Washingtonu DC) a dospěla k závěru, že tento druh programů je technicky proveditelný a že plynulému pohybu cestujících v zásadě nebrání. Upozorňuje však na to, že kontrolní úřad amerického Kongresu (GAO)[1] vyjádřil značné pochybnosti, pokud jde o efektivitu tohoto systému z hlediska nákladů[2].

Další postup

Jak bylo uvedeno výše, zpravodajka se domnívá, že prvním nezbytným krokem by měla být důkladná kritická analýza fungování a účinnosti stávajících systémů a jejich interakce. Teprve poté lze dále diskutovat o nutnosti zavést opatření nová.

Zároveň by měl být jasně vymezen obecný rámec pro všechna stávající opatření i navrhované iniciativy, přičemž je třeba jasným způsobem vyřešit i otázky týkající se ochrany údajů a co nejdříve v tomto procesu poskytnout nezbytné záruky.

Zpravodajka bere na vědomí, že předsednictví zaslalo delegacím členských států EU, jakož i Islandu, Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku, dotazník týkající se navrhovaného systému vstupu/výstupu, a informována je i o jejich odpovědích.

Domnívá se, že o všech třech opatřeních je třeba se všemi dotčenými subjekty vést podrobnější jednání, a zdůrazňuje nutnost pořádat veřejné diskuse na vnitrostátní i evropské úrovni.

[1] GAO, vystoupení před podvýborem pro boj proti terorismu na hranicích, na moři a proti celosvětovému terorismu, výbor pro vnitřní bezpečnost, Sněmovna reprezentantů, dne 28. června 2007: „Budoucnost biometrického programu US-VISIT pro kontrolní struktury výstupu zůstává nejasná“, GAO-07-1044T.
[2] Problém efektivnosti těchto systémů z hlediska nákladů již zmínil evropský inspektor ochrany údajů ve svých předběžných připomínkách k dokumentu KOM(2008)69 konečné znění, 3. března 2008, str. 4, viz také pozn. 6.