EURÓPSKY PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

2008/2181(INI)

21.11.2008

NÁVRH SPRÁVY

o ďalších krokoch pre riadenie hraníc v Európskej únii a podobných skúsenostiach z tretích krajín
(2008/2181(INI))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajkyňa: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

OBSAH

strana

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU .....**Error! Bookmark not defined.**

DÔVODOVÁ SPRÁVA .....**Error! Bookmark not defined.**

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o ďalších krokoch pre riadenie hraníc v Európskej únii a podobných skúsenostiach z tretích krajín
(2008/2181(INI))

Európsky parlament,

– so zreteľom na oznámenie Komisie z 13. februára 2008 s názvom Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej Únii (KOM(2008)0069),

– so zreteľom na oznámenie Komisie z 13. februára 2008 s názvom Správa o hodnotení a budúcom vývoji agentúry FRONTEX (KOM(2008)0067),

– so zreteľom na oznámenie Komisie z 13. februára 2008 s názvom Preskúmanie vytvorenia Európskeho systému hraničného dozoru (EUROSUR) (KOM(2008)0068),

– so zreteľom na predbežné pripomienky európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z 3. marca 2008 a spoločné pripomienky pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29 a pracovnej skupiny pre policajnú a justičnú spoluprácu z 29. apríla 2008 k trom uvedeným oznámeniam,

– so zreteľom na závery Rady o riadení vonkajších hraníc členských štátov Európskej únie,

– so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)[1],

– so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS)[2],

– so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1104/2008 z 24. októbra 2008 o prechode zo Schengenského informačného systému (SIS 1+) na Schengenský informačný systém druhej generácie (SIS II)[3] a na rozhodnutie Rady 2008/839/SVV z 24. októbra 2008 o prechode zo Schengenského informačného systému (SIS 1+) na Schengenský informačný systém druhej generácie (SIS II)[4],

– so zreteľom na oznámenie Komisie z 24. novembra 2005 o zlepšení efektívnosti, posilňovaní interoperability a synergií medzi európskymi databázami v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí (KOM(2005)0597),

– so zreteľom na uznesenie z ... o hodnotení a budúcom vývoji agentúry FRONTEX

[1] Ú. v. EÚ L 105, 13.4.2006, s.1.
[2] Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 60.
[3] Ú. v. EÚ L 299, 8.11.2008, s. 1.
[4] Ú. v. EÚ L 299, 8.11.2008, s. 43.

a Európskeho systému hraničného dozoru (EUROSUR)[1],

– so zreteľom na článok 45 rokovacieho poriadku,

– so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A6-0000/2008),

A. keďže zrušenie hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach EÚ je jedným z najväčších úspechov európskej integrácie,

B. keďže územie bez vnútorných hraníc nemôže fungovať bez spoločnej zodpovednosti a solidarity pri správe svojich vonkajších hraníc,

C. keďže v rámci integrovaného riadenia hraníc EÚ už existuje viacero nástrojov a programov, prípadne sú vo fáze prípravy alebo vypracúvania politiky,

D. keďže Komisia vyhlásila, že má v úmysle predložiť v rokoch 2009 – 2010 legislatívne návrhy na zavedenie systému registrácie vstupu/výstupu, programu registrovaných cestujúcich (RTP) a elektronického systému cestovných povolení (ESTA),

E. keďže podobné systémy existujú v Austrálii a zavádzajú sa v USA ako súčasť programu US-VISIT,

F. keďže chýba vyčerpávajúci smerný plán stanovujúci celkovú štruktúru pohraničnej stratégie EÚ, ako aj dôkladné hodnotenie a posúdenie existujúcich a pripravovaných systémov,

Systém registrácie vstupu/výstupu

1. berie na vedomie, že osoby, ktoré prekračujú povolenú dĺžku pobytu, a sú jadrom záujmu navrhovaného systému registrácie vstupu/výstupu, predstavujú pravdepodobne najväčšiu kategóriu nelegálnych prisťahovalcov v EÚ; žiada však viac informácií o údajoch zozbieraných externým dodávateľom, podľa ktorých bolo v EÚ v roku 2006 až 8 miliónov nelegálnych prisťahovalcov[2]; okrem toho trvá na jasnom vymedzení pojmu osoby, ktorá prekročila povolenú dĺžku pobytu, vrátane možných výnimiek za osobitných podmienok;

2. poukazuje na to, že hoci navrhovaný systém a výstražné informácie môžu napomôcť, aby štátni príslušníci tretích krajín neprekračovali povolenú dĺžku pobytu, a zároveň poskytnúť údaje a informácie o modeloch správania, stále je potrebné ďalšie zapojenie orgánov činných v trestnom konaní na účel zatknutia jednotlivcov, ktorí prekračujú povolenú dĺžku pobytu, a teda nie je presvedčený, že navrhovaný systém odstráni fenomén prekračovania povolenej dĺžky pobytu ako taký;

3. nemá dostatočné informácie o spôsobe začlenenia tohto systému do existujúceho rámca a jeho interakcií v ňom, o prípadných zmenách, ktoré možno bude treba vykonať v existujúcich systémoch, a o jeho reálnych nákladoch; zastáva preto názor, že absolútna nevyhnutnosť zavedenia takéhoto systému je naďalej otázna;

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

4. konštatuje, že aj skúsenosti z USA potvrdzujú, že je nepochybne väčšou výzvou zaviesť systém kontroly výstupu ako kontroly vstupu, najmä pokiaľ ide o vycestovanie po mori a súši; vzhľadom na dané skúsenosti má navyše značné obavy v súvislosti s hospodárnosťou takéhoto systému;

Program registrovaných cestujúcich (Registered Traveller Programme – RTP)

5. v zásade podporuje koncepciu RTP pre štátnych príslušníkov tretích krajín, či už podliehajú vízovej povinnosti alebo nie, a možné využívanie automatizovných brán občanmi EÚ, keďže právo Spoločenstva v súčasnej podobe neumožňuje zjednodušenie hraničných kontrol, s výnimkou prípadov štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich v pohraničných oblastiach;

6. kriticky sa však vyjadruje k terminológii použitej v oznámení s názvom Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej únii (nerizikoví cestujúci/cestujúci bona fide), pretože by z nej vyplývalo, že obrovské množstvo cestujúcich sa *a priori* považuje za „vysokorizikových "alebo „mala fide";

7. poukazuje na to, že viacero členských štátov už takýto program RTP zriadilo alebo ho pripravuje, a upozorňuje na riziko, že výsledkom môže byť spleť dvadsiatich siedmich systémov vychádzajúcich z rôznych kritérií vrátane kritérií týkajúcich sa ochrany údajov a poplatkov; je si vedomý skutočnosti, že Holandsko spolu s Nemeckom, Spojeným kráľovstvom a agentúrou FRONTEX sa usilujú presadiť tzv. Medzinárodný program pre zrýchlenie cestovania (International Expedited Traveller Programme) ako možný model pre ďalšie členské štáty;

8. je zástancom harmonizovaného prístupu, a preto naliehavo vyzýva Komisiu, aby zrýchlila proces na základe osvedčených postupov členských štátov a aby zabezpečila, že členské štáty budú naďalej konať v súlade s právom Spoločenstva;

Elektronický systém cestovných povolení (Electronic System of Travel Authorisation – ESTA)

9. uznáva, že v súvislosti s bezpečnostnými opatreniami by nebolo rozumné zamerať pozornosť iba na cestovanie štátnych príslušníkov tretích krajín z krajín s vízovou povinnosťou do EÚ; spochybňuje však absolútnu nevyhnutnosť navrhovaného systému a privítal by dôkladné vysvetlenie dôvodov na jeho zavedenie; je presvedčený, že sa treba vydať najmä cestou úzkej spolupráce spravodajských služieb, a nie rozsiahleho zberu údajov vo všeobecnosti;

10. chcel by byť informovaný o presnom časovom rozvrhu a podrobnostiach štúdie, ktorú plánuje Komisia;

Ochrana údajov a otázky súvisiace s biometrickými údajmi

11. považuje za neprijateľné, že Komisia sa pred prijatím oznámenia Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej únii neporadila s európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov a pracovnou skupinou zriadenou podľa článku 29; požaduje, aby tak Komisia urobila vždy, keď pôjde o opatrenie podľa tohto oznámenia, pretože navrhované

moduly predpokladajú spracovanie veľkého množstva osobných údajov;

12. uvedomuje si, že biometrické údaje sú teoreticky účinné osobné identifikačné znaky, pretože sa predpokladá, že merané vlastnosti sú u každej osoby odlišné; zdôrazňuje však skutočnosť, že spoľahlivosť biometrických údajov nie je nikdy absolútna a/alebo biometrické údaje nie sú vo všetkých prípadoch presné; preto upozorňuje, že za každých okolností by mali existovať náhradné postupy;

13. trvá na prijatí štandardného protokolu na používanie a výmenu biometrických informácií a prijatí dohôd o riadení prepojenia, v ktorých sa opíše spôsob používania protokolu; okrem toho zastáva názor, že používanie biometrických údajov by malo podliehať normám kvality, aby sa predišlo odchýlkam v prijímaní medzi rôznymi systémami jednotlivých členských štátov;

14. domnieva sa, že prístup ochrany súkromia už v štádiu návrhu (privacy by design) je zásadným prvkom každého vývoja, pri ktorom existuje riziko ohrozenia osobných informácií jednotlivcov, dôvery verejnosti a dôvery v držiteľov týchto informácií;

Záver

15. domnieva sa, že skutočne integrované riadenie hraníc v EÚ je legitímnym cieľom, a súhlasí s tým, že je dôležité trvalo rozvíjať a posilňovať spoločnú politiku EÚ v oblasti riadenia hraníc;

16. zastáva však názor, že v oblasti riadenia hraníc a prisťahovalectva sa závratnou rýchlosťou hromadia rozsiahle návrhy;

17. vyjadruje nespokojnosť s tým, že neexistuje komplexný smerný plán, ktorý by stanovil celkové ciele a štruktúru pohraničnej stratégie EÚ, ako aj podrobnosti predpokladaného spôsobu fungovania súvisiacich programov a schém (či už existujúcich, vo fáze prípravy alebo vývoja politiky) a možnosti optimalizácie ich vzájomných vzťahov;

18. zdôrazňuje, že v prvom rade treba zhodnotiť a posúdiť existujúce a pripravované systémy, a podčiarkuje, že schopnosť EÚ dosiahnuť jej strategické ciele do veľkej miery závisí od toho, ako úspešne si poradí so vzájomným prepojením súvisiacich programov, pretože ich zdvojovanie a nesúrodosť budú mať negatívny dosah na organizačný chod, a teda aj na výsledky;

19. zastáva názor, že pred investovaním je nanajvýš dôležité jasne zadefinovať prevádzkové aspekty s cieľom zladiť všetky opatrenia a nové iniciatívy; okrem toho upozorňuje, že by malo byť absolútne jasné, ktoré úpravy sú potrebné, aby sa zabezpečilo, že technológie a postupy budú fungovať vo vzájomnej zhode, a zdôrazňuje, že všetky investície by mali byť odôvodnené z hospodárskeho hľadiska;

20. uznáva, že dosiahnutie rovnováhy medzi zabezpečením voľného pohybu čoraz väčšieho množstva ľudí cez hranice a zaistením bezpečnosti občanov Európy je komplexnou úlohou, a nepopiera skutočnosť, že využívanie údajov ponúka jasné výhody; zároveň však zastáva názor, že dôveru verejnosti vo vládne opatrenia možno udržať iba vtedy, ak existujú dostatočné záruky ochrany údajov, dohľad a opravné mechanizmy;

o

o o

21. poveruje svojho predsedu, aby toto uznesenie postúpil Rade, Komisii, vládam a parlamentom členských štátov, európskemu dozornému úradníkovi pre ochranu údajov a Európskej agentúre pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Frontex).

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Súvislosti

Vytvorenie schengenského priestoru so sebou prinieslo nové vnímanie koncepcie integrovaného riadenia hraníc, ktoré nastolila Európska rada na zasadaní v Laekene v decembri 2001 a ktorým sa ďalej zaoberalo oznámenie Európskej komisie z roku 2002[1], ako aj Haagsky program v podobe tzv. integrovaného systému riadenia vonkajších hraníc. V oznámení z roku 2002 sa ako základ spoločnej politiky integrovaného riadenia vonkajších hraníc zdôraznilo päť vzájomne previazaných prvkov: 1) spoločný súbor právnych predpisov, 2) spoločné mechanizmy koordinácie a prevádzkovej spolupráce, 3)spoločná integrovaná analýza rizík, 4) zamestnanci vyškolení na európskej úrovni a interoperabilné vybavenie, 5) rozloženie záťaže medzi členské štáty pred vytvorením Európskeho zboru pohraničnej stráže.

Vzhľadom na to, že program stanovený v roku 2002 je už dokončený[2] (napriek tomu, že ešte treba prijať a/alebo zaviesť viacero legislatívnych iniciatív a/alebo systémov[3]) a dá sa už uvažovať o ďalších krokoch, ktoré prispejú k dosiahnutiu skutočne integrovaného riadenia hraníc, a k splneniu cieľa zvýšiť bezpečnosť a uľahčiť cestovanie pre štátnych príslušníkov tretích krajín, vydala Komisia vo februári 2008 oznámenie na tento účel. Súčasťou tohto oznámenia sú tri nástroje, ktoré by sa týkali štátnych príslušníkov tretích krajín cestujúcich do členského štátu, ktorý je zapojený do schengenskej spolupráce alebo do krajiny, ktorá je pridružená k tejto spolupráci: 1) zavedenie registrácie vstupu/výstupu, 2) uľahčenie prechodu cez hranice cestujúcim bona fide a 3) elektronický systém cestovných povolení. Komisia predpokladá, že v období 2009 – 2010 bude pripravená predložiť legislatívne návrhy, aby tak mohli nadobudnúť účinnosť v rokoch 2012 až 2015.

Spravodajkyňa sa domnieva, že Európsky parlament by mal poskytnúť stanoviská k tomuto novému súboru opatrení, ktoré plánuje Komisia, aj keď sú zatiaľ v štádiu vývoja politiky, pretože je pravdepodobné, že prinesú výrazné zmeny v spôsobe organizácie riadenia hraníc a môžu mať obrovský vplyv z hľadiska ochrany údajov.

Správa nadväzuje na rozhovory Európskeho parlamentu s národnými parlamentmi za okrúhlym stolom z 30. júna 2008 na tému Sloboda a bezpečnosť v rámci integrovaného riadenia hraníc EÚ, schôdze výboru LIBE na túto tému, ako aj na kontakty so zástupcami Komisie, s európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov, so zástupcami členských štátov a s ministerstvom vnútornej bezpečnosti USA.

Stanovisko spravodajkyne

---

[1] KOM(2002)0233. K integrovanému riadeniu vonkajších hraníc členských štátov EÚ.

[2] Konsolidovaný právny rámec, zjednodušené pravidlá pre malý pohraničný styk (nariadenie (ES) č. 1931/2006), zriadenie agentúry FRONTEX zahŕňajúcej prevádzkový rozmer, vytvorenie fondu pre vonkajšie hranice, zabezpečujúceho finančnú podporu členským štátom zodpovedným za dlhé a problematické úseky vonkajších hraníc a pomoc členským štátom, ktoré musia čeliť náhlemu a neočkávanému návalu prosťahovalcov.

[3] Ex.: Vízový kódex Spoločenstva, VIS, SIS II.

Plánovanie budúcnosti a súčasne pozorné sledovanie prítomnosti

Spravodajkyňa by hneď na úvod rada upriamila pozornosť na kľúčový prvok s cieľom zhodnotiť nové navrhované opatrenia: Komisia vo svojom hodnotení vplyvu po preskúmaní viacerých politických možností (vrátane *status quo*) určila svoju preferenciu. Je ňou kombinácia systému registrácie vstupu/výstupu pre všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, programu registrovaných cestujúcich otvoreného pre štátnych príslušníkov tretích krajín, rámca na rozvoj „miestnych“ systémov registrovaných cestujúcich a automatizovaných pohraničných kontrol.

Pri odkaze na porovnávaciu tabuľku sa v hodnotení vplyvu zdôrazňuje, že počiatočná situácia,v porovnaní s ktorou sa vykonávajú hodnotenia, *vychádza z predpokladu úspešnej realizácie status quo*[1].

Túto stránku treba zdôrazniť, pretože v súčasnosti ešte v oblasti riadenia hraníc nie je zavedených niekoľko programov, a preto nie je možné vyjadriť sa k ich fungovaniu.[2] Spravodajkyňa sa preto domnieva, že predtým, ako sa v tejto oblasti prikročí k akýmkoľvek novým návrhom, je absolútne nevyhnutné jasne zhodnotiť a posúdiť existujúce opatrenia.

Osobitné opatrenia, príklady zo zahraničia a ďalšie smerovanie

Keďže spravodajkyňa už vyjadrila konkrétne pripomienky vo svojich pracovných dokumentoch, rada by a) stručne zhrnula svoje stanoviská k navrhovaným opatreniam, b) pripomenula skúsenosti, ktoré majú v tejto oblasti iné krajiny, a c) poukázala na niektoré činnosti, ktoré by sa v tejto oblasti mali podporovať.

Systém registrácie vstupu/výstupu, RTP, ESTA a vývoj vo svete

Celkovo vzaté sa spravodajkyňa domnieva, že na rozvoj európskeho modelu integrovaného riadenia vonkajších hraníc EÚ sa treba dívať pozitívne. Tempo predkladania osobitných opatrení (prispievajúcich k dohľadu nad pohybom cestujúcich) sa však neustále zrýchľuje. Pri neexistencii komplexného smerného plánu ozrejmujúceho ciele, realizáciu a synergie očakávané od programov a systémov, ktoré sa momentálne uplatňujú alebo sa majú prijať/navrhnúť, je pomerne ťažké správne posúdiť absolútnu potrebu nových systémov, najmä systémov, ako je navrhovaný systém registrácie vstupu/výstupu. Navyše treba poskytnúť jasnú definíciu pojmu osoby, ktorá prekročila povolenú dĺžku pobytu, a spoľahlivé údaje na podporu takéhoto systému.

Pokiaľ ide o RTP, spravodajkyňa v zásade podporuje jeho koncepciu, ale upozorňuje na terminológiu použitú v oznámení a na potrebu uviesť presné kritériá a motiváciu registrácie/zrušenia (vrátane možností odvolania). V neposlednom rade podporuje harmonizovaný prístup.

[1] SEK(2008)0153, s. 45 – 46.

[2] Správne je zdôraznené aj to, že ak systém VIS nedokáže vykonávať kontrolu totožnosti na vonkajších hraniciach EÚ a účinne fungovať na všetkých cezhraničných priechodoch, preferovaná možnosť prinesie malý prospech SEK(2008)0153, s. 52.

Čo sa týka posledného opatrenia uvedného v balíku opatrení pre riadenie hraníc z februára 2008 – ESTA, spravodajkyňa sa domnieva, že je priskoro vyjadrovať sa k jeho užitočnosti alebo pridanej hodnote. S potešením očakáva štúdiu politických opatrení a následnú technickú štúdiu Komisie, ktorá zanalyzuje uskutočniteľnosť, praktické dôsledky a dosah takéhoto systému. Až potom bude možné toto opatrenie ďalej rozviesť.

Spravodajkyňa zastáva názor, že v súvislosti s týmito opatreniami sa musí dôkladne zvážiť ich vplyv na osobné práva jednotlivcov súčasne s technickými konzultáciami zaoberajúcimi sa menej invazívnymi technológiami, ktoré dokážu zminimalizovať spracovanie osobných údajov. Treba pripomenúť aj to, že by sa malo pozorne sledovať rozsiahle spoliehanie sa na biometrické údaje, vyplývajúce z týchto nových opatrení.

Pri pohľade na príklady zo zahraničia, ktoré sa týkajú podobných opatrení, ako sa uvádzajú v oznámení, najmä program USA pre technológiu zisťovania štatútu návštevníka a prisťahovalca (US-VISIT), si treba osvojiť opatrný prístup. Cieľom programu US-VISIT je zvýšiť bezpečnosť občanov a návštevníkov USA, uľahčiť zákonné cestovanie a obchodovanie, zabezpečiť integritu imigračného systému USA a chrániť súkromie návštevníkov. Po teoretických skúsenostiach a skúsenostiach získaných priamo vo Washingtone dospela spravodajkyňa k záveru, že program typu US-VISIT môže z technického hľadiska fungovať a ako taký a priori nepredstavuje prekážku bezproblémového pohybu cestujúcich. Treba však pripomenúť aj to, že Štátny kontrolný úrad USA (GAO)[1] vyslovil mnohé otázky v súvislosti s nákladovou efektívnosťou tohto systému[2].

Ďalšie smerovanie

Ako už bolo načrtnuté, spravodajkyňa sa domnieva, že v záujme ďalšej diskusie o potrebe nových opatrení by prvým potrebným krokom malo byť kritické a dôkladné posúdenie fungovania a účinnosti existujúcich systémov a ich vzájomného pôsobenia.

Zároveň by sa mal jasne načrtnúť globálny rámec pre všetky existujúce opatrenia a navrhované inciatívy a čo najskôr by sa mala vyriešiť otázka ochrany údajov a zabezpečiť potrebné záruky v rámci tohto procesu.

Berie na vedomie dotazník o navrhovanom systéme registrácie vstupu/výstupu, ktorý predsedníctvo zaslalo delegáciám členských štátov EÚ, ako aj Islandu, Lichtenštajnsku, Nórsku a Švajčiarsku, spolu s ich odpoveďami.

Spravodajkyňa zastáva názor, že by sa mala rozprúdiť podrobnejšia diskusia o všetkých troch opatreniach so všetkými predmetnými aktérmi, a zdôrazňuje potrebu verejnej diskusie na vnútroštátnej aj európskej úrovni.

[1] GAO, výpoveď pred podvýborom pre pohraničný, námorný a celosvetový boj proti terorizmu, výbor pre vnútroštátnu bezpečnosť, snemovňa reprezentantov, 28. júna 2007, „Perspektíva pre biometrický výstupný nástroj programu US-VISIT je stále nejasná“, GAO-07-1044T.
[2] Otázka nákladovej efektívnosti takýchto systémov bola nastolená v predbežných poznámkach európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov v KOM(2008)69 v konečnom znení z 3. marca 2008, s. 4, pozri aj (n 1).