



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 25.10.2011
KOM(2011) 680 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Inteligentní hranice - možnosti a další postup

1. Úvod

Volný pohyb občanů EU a odstranění kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru patří mezi nejhmatatelnější úspěchy Evropské unie. V nedávné době Komise předložila několik návrhů na posílení celkové správy schengenského prostoru¹, jež si kladou za cíl zajistit, že tento velký úspěch se bude i nadále zlepšovat a rozvíjet uvnitř skutečně společného evropského rámce.

Nedotknutelnost vnějších hranic Unie je nezbytným předpokladem schengenského prostoru, jak ho známe dnes, a zůstane jím i do budoucna. Opatření týkající se správy vnějších hranic musí splňovat dvojí cíl spočívající v posílení bezpečnosti a usnadnění cestování. Potenciálem, který v této oblasti nabízejí nové technologie, se zabývala Komise ve svém sdělení „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ z roku 2008², v němž vytyčila možné součásti toho, co vešlo ve známost jako iniciativa o „inteligentních hranicích“, a vyzvala Evropský parlament a Radu k zaujetí stanoviska.

Další konzultace s členskými státy jak na úrovni odborníků, tak na úrovni ministerstev, jakož i s poslanci Evropského parlamentu proběhly v roce 2011. Dne 7. července 2011 evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) ve svém stanovisku³ ke sdělení Komise o migraci⁴ podtrhl nutnost vyhodnotit využívání stávajících systémů a zvláště prověřit systém vstupu/výstupu.

Komise vzala v úvahu tato stanoviska a mohla by být brzy připravena navrhnout konkrétní opatření. S ohledem na dlouhodobý závazek a značné investice, které si tato opatření vyžádají, však Komise nejprve předkládá toto sdělení, v němž vypočítává hlavní možnosti, shrnuje nejvýznamnější důsledky a naznačuje možný další postup. Tímto přístupem Komise rovněž zamýšlí napomoci společnému porozumění daných otázek a rozhodnutí, jež je třeba učinit. Tím nepředjímá žádný z budoucích konkrétních návrhů, které bude doprovázet úplné hodnocení dopadu.

Sdělení je též první odpovědí Evropské radě, jež na svém zasedání ve dnech 23. a 24. června 2011⁵ vyzvala k rychlému vypracování koncepce „inteligentních hranic“.

V souladu se sdělením z roku 2008 a požadavky Rady Komise dále prověřila proveditelnost Elektronického systému cestovních povolení EU (ESTA). Toto sdělení má proto rovněž pomoci zvážit závěry tohoto šetření, jakož i zamýšlená následná opatření.

2. CÍLE INICIATIVY INTELIGENTNÍCH HRANIC

Každý rok až 700 milionů lidí překročí vnější pozemní, námořní a vzdušné hranice. Z toho třetinu tvoří státní příslušníci třetích zemí, u nichž se provádí důkladná hraniční kontrola⁶. Podpořit rychlé a bezpečné překračování hranic je společným zájmem EU a členských států a

¹ KOM(2011) 559 v konečném znění, KOM(2011) 560 v konečném znění, KOM(2011) 561 v konečném znění.

² KOM(2008) 69 v konečném znění.

³ K(2011)-0445.

⁴ KOM(2011) 248 v konečném znění.

⁵ EUCO 23/11.

⁶ Údaje se opírají o statistiky Fondu pro vnější hranice a o údaje ze sběru údajů, který proběhl na všech hraničních přechodech na vnějších hranicích mezi 31. srpnem a 6. zářím 2009.

není pochyb o tom, že počet překročení hranic (obzvláště na letištích) významně poroste. Podle nejpravděpodobnějšího scénáře očekává Eurocontrol nárůst počtu překročení vzdušných hranic z 400 milionů v roce 2009 na 720 milionů v roce 2030⁷. To znamená, že na evropských letištích bude muset být v roce 2030 zkontrolováno 720 milionů cestujících. Takto velký nárůst nelze zvládnout pouze nabíráním dalších příslušníků pohraniční stráže.

Je třeba se zamyslet také nad vývojem vízové politiky Unie a vztahy s třetími zeměmi. V posledních letech Unie úspěšně zrušila vízovou povinnost pro občany z řady třetích zemí, uzavřela několik dohod o zjednodušení vízového režimu a aktualizovala *acquis*, včetně úprav umožňujících širší využívání víz pro více vstupů. Vedle vízové liberalizace pro západní Balkán byl s podporou agentury FRONTEX a úřadu Europol zaveden kontrolní systém, jenž má za cíl shromažďovat statistické údaje o počtu cestujících osob a vyhodnotit veškerá rizika zneužití. V dlouhodobém horizontu tyto snahy zlepší přístup na území Unie velkým skupinám cestujících, ale dosud nebyly podpořeny žádnou snahou zjednodušit těmto skupinám samotné překračování hranic. To vede k několika otázkám:

— zda vývoj politiky Unie týkající se hraničních kontrol je v současnosti schopen udržovat krok s její vízovou politikou,

— zda členské státy mají kapacitu na zvládnutí zvýšeného počtu cestujících osob, který tyto snahy přinesou, a to bez delších čekacích lhůt na hranicích, a

— zda Unie musí vylepšit nástroje, které má k dispozici, aby mohla shromažďovat podrobnější informace o počtu cestujících osob do a z schengenského prostoru.

Existují dva konkrétní problémy: jak efektivně kontrolovat počet cestujících osob a pohyb státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích schengenského prostoru jako celku (v rámci uceleného přístupu k celkové správě schengenského prostoru) a jak zajistit, že překračování hranic bude probíhat rychle a jednoduše u rostoucího počtu pravidelných cestujících, kteří představují drtivou většinu osob překračujících hranice, tj. těch, které splňují veškeré vstupní podmínky.

Podle současných pravidel:

- se uplatňují stejné kontroly u státních příslušníků třetích zemí, kteří vstupují na území schengenského prostoru, nehledě na míru rizika např. překročení povolené délky pobytu u každé jednotlivé cestující osoby;
- neexistují prostředky pro zaznamenávání přeshraničního pohybu cestujících. Povolená délka pobytu se vypočítává na základě ručně udělených razítek v cestovním pase či cestovních dokumentech jednotlivých cestujících a údaje o vstupu a výstupu se centrálně neukládají.

To může mít za následek dlouhá zpoždění při překračování hranic a častou nedostupnost informací o osobách překračujících povolenou délku pobytu. To představuje reálný problém, neboť osoby překračující povolenou délku pobytu jsou hlavním zdrojem nelegální migrace v EU. Spolehlivé údaje o počtu nelegálních přistěhovalců v rámci EU nejsou sice k dispozici,

⁷ Eurocontrol zveřejnil svoji „dlouhodobou předpověď na nejbližších dvacet let (do roku 2030)“ dne 17. prosince 2010 (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

ale zdrženlivé odhady se pohybují mezi 1,9 a 3,8 milionu osob⁸. V roce 2010 vydaly členské státy (EU-27) 540 000 příkazů k opuštění jejich území, ale pouze 226 000 z nich bylo skutečně vykonáno⁹.

Skutečnost, že všichni státní příslušníci třetích zemí nehledě na riziko, jež představují, či na pravidelnost svých cest musejí podstupovat tytéž hraniční kontroly, nesvědčí o efektivním využívání pohraničních stráží. Snažit se zvýšit bezpečnost a zrychlit odbavování osob pouhým navyšováním příslušníků pohraniční stráže není pro mnohé členské státy, které zápasí se snížením rozpočtových deficitů, možným řešením.

Dlouhé fronty (především na letištích) nenabízejí návštěvníkům Evropské unie příznivý obraz a provozovatelé letišť i letecké společnosti navíc z důvodu stále kratších dob spojení soustavně požadují rychlejší a hladší odbavování cestujících.

Iniciativa inteligentních hranic by zlepšila správu a kontrolu počtu cestujících osob na hranicích jednak posílením kontrol, a jednak urychlením překračování hranic u lidí, kteří pravidelně cestují. Tím by se pohraniční stráží uvolnily ruce k zvládnutí stále rostoucího počtu překračování hranic – bez nerealistického navyšování lidských zdrojů potřebných k hraničním kontrolám a bez ohrožení bezpečnosti. Iniciativa má dvě složky: systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících:

Systém vstupu/výstupu coby hlavní část posuzování předních rizik by umožnil přesný a spolehlivý výpočet povolené délky pobytu a ověření profilu jednotlivé osoby, pokud jde o předešlé cesty, jak u držitelů víz, tak u cestujících osvobozených od vízové povinnosti. Toho by se dosáhlo nahrazením současného systému udělování razítek do pasu elektronickou databází údajů a míst vstupu a výstupu státních příslušníků třetích zemí s krátkodobým povolením k pobytu. Hlavním účelem systému by sice bylo kontrolovat dodržování povolené délky pobytu u státních příslušníků třetích zemí, ale systém by rovněž přispěl k optimalizaci postupů při hraničních kontrolách a zvýšil by bezpečnost při překračování vnějších hranic.

Program registrovaných cestujících by významně usnadnil překračování vnějších hranic schengenského prostoru pravidelným cestujícím ze třetích zemí, kteří již prošli předchozí a bezpečnostní kontrolou. Snížil by čas strávený na hraničních přechodech a usnadnil cestování a přeshraniční styky. V rámci možností by využíval nových technologií, jako jsou systémy automatizované hraniční kontroly (používané rovněž pro cestující z EU).

3. NA CESTĚ K INTELIGENTNÍM HRANICÍM EU

V zájmu co největšího omezení nákladů a před uvažováním o možných nových systémech je nejprve zapotřebí zvážit, zda lze dosáhnout cílů inteligentních hranic prostřednictvím již stávajících systémů či nástrojů:

⁸ Výsledky projektu Clandestino, který byl financován EU a realizován Mezinárodním střediskem pro rozvoj migrační politiky. Údaje představují celkovou výši v době konání studie (2008, EU-27). <http://clandestino.eliamep.gr>

⁹ SEK (2011) 620, tabulka 2; Údaje poskytly Eurostat a Evropská migrační síť (EMS). Důvodem nesrovnalosti údajů není pouze nedostatek informací o osobách překračujících povolenou délku pobytu, ale i další faktory jako nedostatek spolupráce s určitými třetími zeměmi, humanitární důvody atd.

3.1. Použití stávajících evropských a vnitrostátních systémů a nástrojů

3.1.1. Vízová politika a Vízový informační systém (VIS)

3.1.1.1. Vízová politika

Větší využívání možností, které nabízí vízový kodex pro vydávání víz pro více vstupů, jakož i vhodné uzavírání dohod o zjednodušení vydávání víz může přispět k zjednodušení a usnadnění cestování vyššímu počtu státních příslušníků třetích zemí. Toto zjednodušení se však týká pouze období před odjezdem, neboť zprošťuje státní příslušníky třetích zemí od povinnosti navštívit konzulát kvůli novému vízu při každé návštěvě EU. Víza pro více vstupů ale neurychlují samotné překračování hranic.

3.1.1.2. Vízový informační systém

Vízový informační systém jako takový neurychluje vstupní řízení, ani nepomáhá při identifikaci osob překračujících povolenou délku pobytu. Uložení biometrických údajů všech držitelů víz do systému VIS však znamená, že jakéhokoli držitele víza, který by byl na daném území přistižen bez dokumentů, lze snadněji identifikovat, čímž se zvýší možnost pro jeho navrácení. Po uplynutí přechodného období se biometrické údaje využijí rovněž při hraničních kontrolách k ověření, zda daná osoba je totožná s osobou, již bylo vízum vydáno.

Rozšířit systém VIS tak, aby obsáhl systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících, není žádoucí ze tří důvodů. Za prvé jde o problémy s ochranou osobních údajů a možné neplánované funkce, k nimž by systém, jenž by obsahoval jak držitele víz, tak osoby osvobozené od vízové povinnosti, mohl vést. Za druhé by se současná omezení kapacity systému VIS dala překonat pouze za pomoci dalších velkých investic. Za třetí by restriktive omezení účelu systému VIS neumožnily přechovávat údaje o státních příslušnících třetích zemí osvobozených od vízové povinnosti. Inteligentní využití možných synergií s technickým vybavením, které slouží účelu systému VIS, by při vyvíjení systémů inteligentních hranic bylo nicméně možné.

3.1.2. Schengenský informační systém (SIS)

Spolehlivost výstražného upozornění na osoby překračující povolenou délku pobytu v rámci systému SIS by byla omezená. Nepomohla by při identifikaci osob zdržujících se v schengenském prostoru, jež překročily povolenou délku pobytu. Hlavním zdrojem informací pro zadávání takových výstražných upozornění by byly výstupní kontroly, při nichž pohraniční stráž může při kontrole razítek v cestovním pasu dotyčného cestujícího odhalit překročení povolené délky pobytu. Jedno překročení povolené délky pobytu však samo o sobě nemůže vést k uvalení zákazu vstupu této osoby pro dané období. Při rozhodování o udělení víza a umožnění vstupu na vnějších hranicích je zapotřebí vzít v úvahu všechny předešlé cesty dotyčné osoby spolu s veškerými dalšími relevantními faktory.

Použití systému SIS (a budoucího systému SIS II) proto není vhodnou alternativou k systému vstupu/výstupu.

3.1.3. Předběžná kontrola cestujících a jmenná evidence cestujících

Údaje o cestujících shromážděné prostřednictvím předběžné kontroly cestujících (API) a jmenné evidence cestujících (PNR) nejsou pro systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících přímo relevantní.

V zájmu zlepšení hraničních kontrol a boje proti nelegální migraci jsou dopravci povinni na žádost orgánů hraniční kontroly členských států poskytnout údaje API. Údaje o cestujících se předávají na konci odbavení. Obsah odeslaných údajů je příliš omezený a ve většině případů se údaje odesílají již po odletu, čímž neumožňují provést žádnou odpovídající předběžnou kontrolu, jež by poskytla přístup k zjednodušeným postupům při hraničních kontrolách. Údaje shromažďují buď dopravci, nebo je zadávají sami cestující. Kvalita údajů proto nesplňuje nároky systému vstupu/výstupu či programu registrovaných cestujících. Systém se nadto nedá použít na pozemních hranicích.

Letečtí dopravci shromažďují údaje PNR a předkládají je příslušným orgánům členských států, zejména donucovacím orgánům. Ke shromažďování údajů dochází v rezervačních systémech dopravců v okamžiku rezervace letu. Účelem PNR je sloužit při potírání terorismu a závažné trestné činnosti; nejedná se o nástroj hraniční kontroly. Údaje se odesílají 48 až 24 hodin před plánovaným odletem a bezprostředně po uzavření letu. Údaje PNR nejsou pro systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících relevantní ze stejného důvodu, jaký byl uveden výše. PNR neposkytuje žádnou potvrzenou informaci o tom, zda dotyčná osoba skutečně překročila hranici.

3.1.4. Vnitrostátní systémy vstupu/výstupu a vnitrostátní programy registrovaných cestujících

Jedenáct členských států¹⁰ v současnosti uplatňuje vlastní systémy vstupu/výstupu, které systematicky shromažďují veškeré záznamy o vstupech a výstupech státních příslušníků třetích zemí překračujících jejich vnější hranice. Záznamy o vstupu a výstupu však lze porovnávat pouze, pokud dotyčná osoba zákonně opustí prostor v *témže* členském státě, přes který vstoupila. Tyto vnitrostátní systémy nejsou napojeny na podobné systémy v jiných členských státech.

Některé členské státy zrychlují hraniční kontroly pro občany EU zaváděním automatizovaných hraničních kontrol (např. na základě elektronických pasů) či jiných systémů pro předem registrované cestující¹¹. Sedm členských států zavedlo pro občany EU určitou formu vnitrostátního programu registrovaných cestujících¹².

Tyto systémy nelze použít pro státní příslušníky třetích zemí. Současná pravidla EU požadují, aby pohraniční stráž s cestujícími provedly ústní pohovor a ručně orazítkovaly jejich cestovní doklady. Tyto postupy nelze automatizovat.

Jediné stávající iniciativy pro evidenci státních příslušníků třetích zemí proto obsahují poloautomatizované hraniční kontroly, tj. kombinaci automatizovaných brán a ručně prováděných prvků, k nimž patří orazítkování a možnost klást dotazy jakožto součást celkové hraniční kontroly.

Další omezení spočívá v tom, že členství ve vnitrostátním programu registrovaných cestujících v jednom členském státě cestujícímu neumožní mít prospěch ze zjednodušeného překračování hranic v jiném členském státě. Státní příslušník třetí země, který každý rok

¹⁰ Finsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Slovensko, Maďarsko, Rumunsko, Bulharsko, Kypr a Portugalsko.

¹¹ Německo, Španělsko, Francie, Nizozemsko, Portugalsko, Finsko a Spojené království.

¹² Takové programy mají například Nizozemsko (Privium), Francie (PARAFES), Spojené království (Iris) a Německo (ABG).

pravidelně cestuje do několika členských států, by tak musel požádat o členství ve vnitrostátním programu registrovaných cestujících v každém členském státě, což by bylo nákladné a těžkopádné.

3.1.5. Elektronický systém cestovních povolení (ESTA)

Tento systém by znamenal, že cestující by na základě určitých kritérií musel požádat o cestovní povolení prostřednictvím internetu. V rámci studie zadané Komisí byly prověřeny čtyři verze systému ESTA platného pro EU:

- systém ESTA pro státní příslušníky třetích zemí osvobozené od vízové povinnosti,
- systém ESTA pro určité země, jejichž občané jsou osvobozeni od vízové povinnosti,
- kombinace systému ESTA s elektronickými vízy,
- nahrazení vízové povinnosti systémem ESTA.

Na základě výsledků studie se Komise domnívá, že zavedení systému ESTA pro státní příslušníky třetích zemí osvobozené od vízové povinnosti je v této fázi třeba odložit. Jeho možný přínos k posílení bezpečnosti členských států by totiž neospravedlnil ani natolik rozsáhlé shromažďování osobních údajů, ani finanční náklady či dopad na mezinárodní vztahy. Postupné nahrazování vízové povinnosti systémem ESTA platným pro celou EU se nezdá být v nejbližší budoucnosti proveditelné. Důvodem je obtížné posouzení rizika migrace a problémů spojených s přístupem na internet a používání elektronické identifikace. Kromě toho by k zavedení systému ESTA byl nutný plně funkční systém vstupu/výstupu.

Je jasné, že žádný systém ESTA platný pro celou EU není alternativou k systému vstupu/výstupu, neboť jej nelze použít ke sledování skutečného překračování hranic. Významně neusnadní ani překračování hranic, neboť systém elektronických žádostí by prakticky komplikovalo využívání biometrických údajů. Kromě toho by podle úvah o programu registrovaných cestujících měli být registrovaní cestující v zásadě vyňati z požadavků systému ESTA.

Pokud jde o možný přínos systému ESTA platného pro celou EU k dalšímu rozvoji společné vízové politiky, v souladu se Stockholmským programem Komise zamýšlí vrátit se k této problematice později. V této fázi proto nebude pokračovat s dalšími přípravami rozvoje systému ESTA platného pro celou EU.

3.2. Vývoj specifických systémů: systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících

V předchozím oddíle bylo objasněno, proč stávající systémy a nástroje nemohou splnit cíle inteligentních hranic. Tento oddíl se zabývá důsledky, náklady, přínosem a případnými možnostmi vývoje systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících.

3.2.1. Právní hlediska

Oba systémy by se opíraly o nařízení vycházející z článku 77 SFEU (a tak by vyžadovaly přijetí Evropským parlamentem a Radou na základě řádného legislativního postupu). U obou systémů by bylo nutné změnit ustanovení Schengenského hraničního kodexu¹³, která se týkají hraničních kontrol osob.

¹³ Nařízení Rady (ES) č. 562/2006.

3.2.2. Technické aspekty

Předpokladem pro zavedení systému inteligentních hranic je plně funkční a vyvinutý systém VIS. Systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících by maximálně využily stávajících systémů a nástrojů, jako je systém pro porovnávání biometrických prvků, který tvoří základnu systému VIS, jakož i snímačů otisků prstů používaných pro tento systém.

Z právního a technického hlediska by bylo možné zavést nejprve systém vstupu/výstupu a až později program registrovaných cestujících. To by ale znamenalo jednostranný vývoj politiky správy hranic EU, neboť by se tím pouze zvýšila bezpečnost, aniž by se státním příslušníkům třetích zemí usnadnilo cestování. Co se týče programu registrovaných cestujících, usnadnění souvisí s větším využitím automatizovaných hraničních kontrol. Jediný způsob, jak sledovat dodržování povolené délky pobytu u registrovaných cestujících při současném umožnění plně automatizovaných hraničních kontrol, by spočíval v elektronickém zaznamenávání údajů o vstupu a výstupu. To by muselo probíhat na úrovni EU, aby bylo možné srovnat záznam o vstupu z jednoho členského státu se záznamem o výstupu z jiného členského státu. Zavedení programu registrovaných cestujících tak závisí na zprovoznění systému vstupu/výstupu. Pokud by se oba systémy vytvářely současně, došlo by i k značným úsporám celkových nákladů na jejich vývoj, neboť by se na centrální úrovni využila podobná infrastruktura (viz příloha 1).

Při návrhu systému bude nutno učinit řadu zásadních rozhodnutí:

3.2.2.1. Centralizované a decentralizované interoperabilní systémy

Centralizovaná struktura obsahuje ústřední databázi a národní rozhraní členských států s ní spojená, zatímco decentralizovaná struktura vyžaduje zavedení minimálně 27 vnitrostátních systémů a jejich vzájemné propojení.

V případě systému vstupu/výstupu by elektronické zaznamenávání informací o vstupu a výstupu na centrální úrovni umožnilo automatický výpočet povolené délky pobytu dané osoby a všem orgánům členského státu by současně poskytlo přesné informace o tom, kde dotyčná osoba vstoupila do schengenského prostoru a kde z něho vystoupila. Pokud by se informace o vstupu a výstupu zaznamenávaly na vnitrostátní úrovni, vyžádalo by si to jejich reprodukci v minimálně 27 dalších vnitrostátních systémech, aby se zajistila aktuálnost všech srovnatelných záznamů o vstupu a výstupu. Tento postup by mohl být těžkopádný a časově náročný, pokud osoby do schengenského prostoru vstupují a opouští jej v různých členských státech.

Podobně by v případě programu registrovaných cestujících decentralizovaná struktura znamenala, že by registrace cestujících probíhala ve vnitrostátních systémech a poté by se reprodukovala v minimálně 27 dalších vnitrostátních systémech, aby se zohlednilo, že cestující může vstoupit do schengenského prostoru na kterémkoli z jeho hraničních přechodů.

Závěrem je, že decentralizovaná struktura by byla technicky neefektivní.

3.2.2.2. Program registrovaných cestujících: centralizované či decentralizované ukládání údajů?

Existují dvě základní možnosti, jak shromažďovat údaje o registrovaných cestujících, které musí být k dispozici na všech hraničních přechodech schengenského prostoru, aby bylo

možné provést automatizované ověření totožnosti cestujícího: buď shromažďovat alfanumerické a biometrické údaje v centrální databázi, nebo je uvádět v dokladu cestujícího.

Obě možnosti mají své výhody i nevýhody, pokud jde o ochranu údajů a jejich bezpečnost. Pokud by se údaje uváděly v dokladu cestujícího, nebylo by třeba zřizovat centrální databázi na úrovni EU. Avšak velkou nevýhodou zde představuje riziko spojené se zapomínáním, ztrátou či krádeží dokumentů, jakož i s jejich paděláním. Tato možnost by i tak musela být stále spojena s ukládáním určitých údajů v databázi, jež by umožňovala celkovou správu žádostí a dokladů. Ačkoliv by celkové náklady na zavedení této možnosti byly zhruba o 30 milionů EUR nižší, ve středně- až dlouhodobém horizontu by se podle nedávných odhadů tato možnost provozně prodražila, neboť by její provozní náklady pro členské státy byly vyšší v řádu 20 milionů EUR ročně (pro všechny členské státy dohromady)¹⁴.

Způsobem, jak se vyhnout nevýhodám a využít výhody obou těchto možností, by mohla být kombinace centrální databáze s dokladem obsahujícím pouze jeden identifikátor (např. číslo žádosti), který by se vydal registrovanému cestujícímu. Alfanumerické a biometrické údaje by se ukládaly centrálně, ale zvláště, přičemž by vybrané příslušné orgány disponovaly zvláštním přístupovým právem. Biometrické údaje by byly propojeny s jediným identifikátorem na dokladu a používaly by se pouze k ověření totožnosti cestujícího při překročení hranic.

Tato třetí možnost sice snižuje nevýhody dvou předchozích možností, pokud jde o ochranu údajů a jejich bezpečnost, ale její vývoj je zhruba o 50 milionů EUR dražší než u možnosti s centralizovanou databází.

3.2.2.3. Systém vstupu/výstupu: s biometrickými údaji či bez nich a jakého druhu?

Tento systém by mohl buď zaznamenávat pouze alfanumerické údaje (např. jméno, státní příslušnost a číslo cestovního pasu), nebo rovněž obsahovat biometrické identifikátory.

Začlenění biometrických údajů by systému usnadnilo identifikovat osoby bez dokumentů a bez vízové povinnosti (jako je možné identifikovat držitele víz pomocí systému VIS). Umožnil by také přesnější srovnávání záznamů o vstupu a výstupu (např. u osob cestujících se dvěma cestovními pasy) tím, že by na základě jedinečné vlastnosti vyplývající z biometrického identifikátoru spojil předešlé cesty s konkrétní osobou.

Na druhé straně by mohlo dojít k určitému negativnímu dopadu na dobu nutnou k překročení hranic, neboť by se biometrické údaje vyžadovaly od všech cestujících, jež nepodléhají vízové povinnosti.

Nejlepší by proto bylo používat z počátku pouze alfanumerické údaje. Biometrické identifikátory by mohly být aktivovány později na základě prvního vyhodnocení výsledků jak celkového dopadu systému, tak jeho vlivu na správu hranic. Vývojové náklady na takové přechodné řešení jsou obecně srovnatelné s aktivací biometrických údajů od samého počátku a jen nepatrně vyšší, než pokud by došlo k vyloučení biometrických údajů již v první fázi, což je možnost, kterou později nelze zvrátit.

Co se týče volby biometrického identifikátoru, nejčastějšími a nejspolehlivějšími identifikátory jsou otisky prstů a (v případě, že otisky prstů nelze pořídit) digitální snímek

¹⁴ Tento výpočet se týká 28 států: 22 členských států a tří přidružených zemí, jež se v současnosti plně účastní na schengenském režimu, a Rumunska, Bulharska a Lichtenštejnska.

obličeje (tyto identifikátory se používají v systémech Eurodac, VIS, SIS II, v cestovních pasech a v povoleních k pobytu). Tato možnost by umožnila plně využít již nainstalované zařízení, což by přineslo značné finanční úspory.

3.2.3. Náklady

Jaká možnost bude zvolena a především zda budou systémy vyvinuty společně či zvlášť, ovlivní náklady na vývoj systémů. I když se na závěry posouzení dopadu a předložení finančního výkazu, který bude připojen k budoucím legislativním návrhům systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících, ještě čeká, je možné konstatovat, že v každém případě počáteční náklady budou značné. Viz příloha 1.

Celkové vývojové náklady na systém vstupu/výstupu (tři roky) se mohou pohybovat v řádu 200 milionů EUR. Více než 75 % těchto nákladů je spojeno s vývojem a instalací nezbytné infrastruktury v každém členském státě. Roční provozní náklady se mohou pohybovat v řádu až 100 milionů EUR a s podobnou částkou by se muselo počítat na vnitrostátní úrovni.

U programu registrovaných cestujících jde o podobné propočty, i když náklady na tento systém jsou daleko více ovlivněny zvolenou možností jeho realizace. To se týká jak celkových nákladů, tak především té části nákladů, jež je spojená s investicemi a provozem na vnitrostátní a evropské úrovni.

Tyto propočty nezahrnují náklady na vyřizování žádostí o status registrovaných cestujících: při realizaci programu registrovaných cestujících se počítá s poplatkem za žádost, z něhož by se měly hradit správní náklady na zpracování žádostí na straně členských států.

Realizace programu registrovaných cestujících by v praxi rovněž znamenala, že členské státy zvýší své investice do automatizovaných bran na hranicích. Nebude zapotřebí, aby se na evropské úrovni rozhodovalo, kde a kolik takových bran by mělo být nainstalováno. Celkové náklady je proto možné odhadnout až poté, co členské státy rozhodnou o celkovém počtu těchto bran. Komise však bude členské státy povzbuzovat k tomu, aby tyto brány nainstalovaly všude tam, kde je to možné a vhodné, neboť se tím napomůže maximalizovat praktický prospěch programu registrovaných cestujících. Investice do těchto bran by za určitých podmínek mohly být spolufinancovány z budoucího fondu pro vnitřní bezpečnost.

Při pohledu na velikost nákladů, jež se v tomto stádiu odhadují, je nutné mít na paměti s tím spojené výhody: například program registrovaných cestujících by spolu se skutečností, že podstatná část všech překročení hranic bude automatizována, mohl snížit potřebné prostředky na hraniční kontroly zhruba o 40 % (což se rovná 500 milionům EUR ročně). I když se propočty zakládají na skromnějších odhadech ročních úspor ve výši 250 milionů EUR, mohly by členské státy ušetřit na čistých nákladech již po druhém roce provozu¹⁵.

Finanční prostředky navržené pro období 2014–2020, jež jsou v návrhu Komise pro příští víceletý finanční rámec určeny na fond pro vnitřní bezpečnost, zahrnují instalaci, rozvoj a počáteční provoz obou systémů. Rozsah a podíl nákladů na vývoj a/nebo provoz nových systémů na vnitrostátní úrovni, který by měl být hrazen z rozpočtu EU, je nutné dále posoudit s tím, že bude projednán s Evropským parlamentem a Radou.

¹⁵ Propočty útvarů Komise se opírají o zkušenosti a údaje poskytnuté členskými státy, které již pilotní program registrovaných cestujících provádějí.

3.2.4. Praktická realizace: posouzení efektivity a dopadu

Loňské sdělení týkající se přehledu o správě informací v prostoru svobody, bezpečnosti a práva stanovilo podmínky, které Komise bude uplatňovat u každého nového systému pro správu informací¹⁶. Sdělení stanoví, že vývoj by neměl začít, dokud nebude rozhodnuto o účelu, oblasti působnosti, funkcích a technických podrobnostech systému. Sdělení rovněž stanoví hmotněprávní a procesní zásady¹⁷ coby kritéria srovnání v této oblasti.

Nejdůležitější zásadou pro posouzení systému vstupu/výstupu by byla především nutnost. Skutečnost, že by systém vstupu/výstupu vyřešil otázku monitorování povolené délky pobytu, není sama o sobě dostatečným důvodem pro instalaci systému vstupu/výstupu, neboť ten si vyžaduje shromažďování údajů o vstupu a výstupu u každého z cestujících. To má nadto za následek, že objem shromažďovaných údajů bude obrovský.

Systém vstupu/výstupu by měl umožnit zvýšit množství úspěšných návratů neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, neboť bude identifikovat ty, kteří překročili povolenou délku pobytu. Je však obtížné předpovědět, kolik osob bude v důsledku toho možné zachytit. Možný dopad je nicméně nutné posuzovat na pozadí toho, že zodpovědným vnitrostátním orgánům dnes chybí jakékoliv údaje o osobách, jež překročily povolenou délku pobytu. Systém by měl být používán rovněž ve spojení s dalšími opatřeními, zejména s kontrolou totožnosti na území schengenského prostoru a možností identifikovat osoby bez dokladů s pomocí systému VIS.

A konečně přinese systém vstupu/výstupu výhody, pokud jde o umožnění fakticky podložené politiky například v oblasti vízové politiky a zjednodušeného vízového režimu, ale také v rámci partnerství v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti s určitými sousedními zeměmi. Je například možné považovat za odpovědnost EU zdůvodnit zachování vízové povinnosti pro státní příslušníky určité třetí země poukazem na problém s překračováním povolené délky pobytu a/nebo znovu zavést víza v případě zneužívání bezvízového režimu.

Nejdůležitější zásadou u programu registrovaných cestujících by naopak bylo především správné řízení rizik. Předběžná kontrola musí být dostatečně důkladná, aby umožnila zmírnění vlastních hraničních kontrol. Druhou klíčovou zásadou tohoto programu by byla efektivnost nákladů. Cílem by mělo být usnadnit cestování co nejvíce osobám. Kritéria způsobilosti by proto měla být nastavena široce, zatímco kritéria u předběžných kontrol musí zaručit vysokou úroveň bezpečnosti.

3.2.5. Ochrana údajů

Právní předpisy Unie, které se týkají osobních údajů, musí dodržovat zásady stanovené v Listině základních práv Evropské unie, zvláště články 7 a 8. Systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících musí stejnou měrou respektovat práva všech cestujících včetně jejich práva na ochranu údajů. Právní předpisy týkající se inteligentních hranic proto musí být v souladu s právními předpisy a zásadami upravujícími ochranu osobních údajů. Pouhá užitečnost není dostatečným důvodem pro realizaci systémů, jako je systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících. Systémy, jež se dotýkají základních

¹⁶ KOM(2010) 385 v konečném znění.

¹⁷ 1) ochrana základních práv, zejména práva na soukromí a ochranu údajů; 2) nutnost; 3) subsidiarita; 4) správné řízení rizik; 5) efektivnost nákladů; 6) vytváření politik „zdola nahoru“; 7) jasné rozdělení odpovědností a 8) přezkum a ustanovení o skončení platnosti („sunset clauses“).

práv, včetně práva na soukromý život a ochranu osobních údajů, jsou možné jen tehdy, pokud jsou v demokratické společnosti nutné a jsou v souladu se zásadou proporcionality. Zpracování osobních údajů by kromě toho mělo být omezeno na míru nezbytnou k tomu, aby systém splnil svůj účel. „Ochrana soukromí již od návrhu“ by měla být jednou z hlavních zásad při vytváření systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících. Navrhovanou možností spojení dokladu s centrálně shromažďovanými údaji, jak byla u programu registrovaných cestujících popsána v oddíle 3.2.2.2, je možné považovat za uplatnění této zásady v praxi.

Jak u systému vstupu/výstupu, tak u programu registrovaných cestujících by údaje shromažďovaly a zpracovávaly pouze k tomu určené příslušné vízové a hraniční orgány na konzulárních úřadech a hraničních přechodech, a to v míře, jež je nezbytná pro splnění jejich úkolů. Přístup k těmto údajům by byl přísně definován a omezen v souladu s platnými vnitrostátními právními předpisy a právními předpisy EU o ochraně soukromí a osobních údajů. Záznamy veškerých činností při zpracování údajů by se ukládaly a byly by k dispozici pro sledování ochrany osobních údajů. Provedla by se opatření k nápravě s cílem zaručit, že cestující mohou zkontrolovat a případně opravit údaje obsažené v jejich žádosti o status registrovaných cestujících či v jejich záznamech o vstupu/výstupu. Byla by přijata opatření zajišťující, že údaje jsou ukládány bezpečně a nehrozí jim žádné zneužití. U orgánů a institucí EU by na zpracování údajů dohlížel evropský inspektor ochrany údajů a u orgánů členských států by tento dohled prováděly vnitrostátní orgány zodpovědné za ochranu osobních údajů. Přístup (k systému vstupu/výstupu) ze strany donucovacích orgánů by byl možný pouze v případech jasně vymezených budoucími právními předpisy EU a podle týchž přísných pravidel.

4. DALŠÍ KROKY

Unie musí i nadále zlepšovat správu svých vnějších hranic. Koncepce inteligentních hranic, jak je nastíněna v tomto sdělení, by mohla být součástí tohoto úsilí.

Realizace systému vstupu/výstupu by Unii poskytla přesné údaje o počtu osob cestujících do a z schengenského prostoru po celé její vnější hranici, jakož i o osobách překračujících povolenou délku pobytu. To by umožnilo vyhodnocovat na základě faktů opatření vízové liberalizace, dohod o zjednodušení vízového režimu a plánů takových budoucích iniciativ. Spolu se systémem VIS by se tím zefektivnilo úsilí Unie vyřešit problémy s nelegální migrací a zvýšit množství úspěšných návratů.

Program registrovaných cestujících by zrychlil překračování hranic 4 až 5 milionům cestujícím ročně¹⁸ a položil základ větším investicím do technologií automatizovaných hraničních kontrol na větších hraničních přechodech. Ze zkušenosti členských států, které u občanů EU vyzkoušely automatizované hraniční kontroly, vyplývá, že průměrná doba překročení hranice se dá zkrátit ze současné 1-2 minut pod 30 vteřin. Ačkoliv mnoho třetích zemí investuje do technologie automatizovaných hraničních kontrol, žádná z nich nepodnikla kroky podobné unijnímu programu registrovaných cestujících, jak je nastíněn v tomto sdělení: ten by umožnil zjednodušené automatizované překračování hranic každému státnímu příslušníku třetích zemí, který splní stanovená kritéria předběžné kontroly, a poskytl by

¹⁸ Za předpokladu, že alespoň 20 % všech osob, jež jsou držiteli víz pro více vstupů (ročně zhruba 10 milionů), by si zažádalo o status registrovaných cestujících, a odpovídající počet osob bez vízové povinnosti by tak učinil rovněž.

hmatatelný důkaz jak otevřenosti EU světu, tak jejího závazku usnadnit cestování a přeshraniční kontakty nejen osobám, ale i podnikům.

Když se vyjde z počátečního posouzení možností uvedených v tomto sdělení, a aniž by se předjímalo úplné posouzení celkového dopadu, jež bude součástí konkrétních návrhů, zdá se, že nejlepším způsobem dalšího postupu by byl společný vývoj systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících, aktivace biometrických údajů v rámci systému vstupu/výstupu po určitém přechodném období a využití kombinace dokladu a centrální databáze u programu registrovaných cestujících. V návaznosti na již učiněný výběr v příslušných právních předpisech EU, jež byly přijaty Evropským parlamentem a Radou v souvislosti se systémy Eurodac, VIS a SIS II, s cestovními pasy a povoleními k pobytu budou jakožto biometrický identifikátor pro oba systémy vybrány otisky prstů a digitální snímek obličeje.

Je však zapotřebí zdůraznit, že dokud Evropský parlament a Rada nepřijmou právní základ pro oba systémy, který by jasně vymezil jejich zvláštnosti, nedojde k žádné práci na vývoji systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících. V zájmu zajištění nejvyšší kvality a snížení možných rizik, jako byla ta, která vznikla při vývoji systémů SIS II a VIS, by za vývoj a správu provozu systémů odpovídala nově zřízená IT agentura.

Dimenze nových systémů by si vyžádala značné investice ze strany EU a členských států, pokud jde o vývoj informačních technologií, veřejné výdaje a značné úsilí na zajištění nejvyšších standardů ochrany osobních údajů. Pro budoucí vývoj těchto systémů je nutné mít na paměti získané zkušenosti z vývoje jiných rozsáhlých projektů IT, jako jsou systémy SIS II a VIS. Současně by tyto nové systémy významnou měrou přispěly k splnění obou cílů spočívajících v posílení bezpečnosti a usnadnění překračování hranic. Vzhledem k očekávanému růstu počtu státních příslušníků třetích zemí, včetně těch, kteří víza nepotřebují, by nadto tyto systémy členským státům umožnily udržet si efektivní hraniční přechody, aniž by musely přistoupit k nerealistickému a velmi nákladnému navyšování personálu.

EU musí být připravena čelit výzvám pocházejícím z rostoucího počtu cestujících v stále více se globalizujícím světě. Nové technologie mohou napomoci při hledání správné odpovědi na tyto výzvy. Komise se těší na další jednání s Evropským parlamentem, Radou a evropským inspektorem ochrany údajů a má v úmyslu předložit návrhy na zřízení systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících v první polovině roku 2012.

Příloha – odhadované náklady obou systémů

Hodnocení veškerých nákladů různých možností bude zahrnuto do posouzení dopadu, jež budou tvořit součást specifických návrhů. V následující tabulce, která se opírá o studii vypracovanou pro Komisi v roce 2010, jsou uvedeny jednorázové náklady na vývoj jedné z možností, každoroční náklady na provoz a celkové náklady na tříletý vývoj a následující pětiletý provoz. U této možnosti jde o realizaci programu registrovaných cestujících s alfanumerickými údaji obsaženými v dokladu a s biometrickými údaji ukládanými v centrální databázi a o realizaci systému vstupu/výstupu coby centralizovaného systému, u něhož budou biometrické údaje zavedeny později.

Legislativní návrhy Komise by mohly být předloženy v roce 2012; pokud s nimi spoluzákonodárci do roku 2014 projeví souhlas, mohlo by se s vývojem obou systémů začít v roce 2015. Jedná se zde pouze o odhady. Rozhodnutí, která spoluzákonodárci ohledně povahy systémů učiní, by mohla znamenat zvýšení či snížení nákladů.

	Jednorázové náklady na vývoj na centrální a vnitrostátní úrovni (tři roky vývoje) (v mil. EUR)	Roční provozní náklady na centrální a vnitrostátní úrovni (pět let vývoje) (v mil. EUR)	Celkové náklady na centrální a vnitrostátní úrovni (v mil. EUR)
Program registrovaných cestujících: Možnost – údaje (jedinečné číslo) uložené v dokladu a (biometrické údaje a údaje z žádosti) v databázi	207 (ČS–164 – centrální úroveň–43)	101 (ČS–81– centrální úroveň–20)	712
Systém vstupu/výstupu: Možnost – centralizovaný systém s biometrickými údaji přidanými později	183 (ČS–146 – centrální úroveň–37)	88 (ČS–74 – centrální úroveň–14)	623

Celkové náklady by se však v případě, že by došlo ke společnému vytvoření obou systémů (tj. na téže technické základně), snížily o 30 %.