



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 25.10.2011
KOM(2011) 680 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Inteligentné hranice – možnosti a cesta vpred

1. Úvod

Voľný pohyb občanov EÚ a zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach schengenského priestoru patria medzi najhmataateľnejšie úspechy Európskej únie. Komisia nedávno navrhla posilniť celkové riadenie schengenského priestoru¹, aby zabezpečila, že sa tento zásadný úspech prehľbí a že sa bude vyvíjať v skutočne spoločnom európskom rámci.

Integrita vonkajších hraníc Únie je predpokladom schengenského priestoru, ako ho poznáme dnes, a zostane ním aj v budúcnosti. Opatrenia na riadenie vonkajších hraníc musia splňať dvojaký cieľ, ktorý predstavuje zvýšenie bezpečnosti a zjednodušenie cestovania. Potenciálom, ktorý v tejto súvislosti ponúkajú nové technológie, sa zaoberalo oznámenie Komisie z roku 2008 s názvom „Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej Únii“², v ktorom sa stanovujú možné prvky tzv. iniciatívy pre „inteligentné hranice“ a v ktorom sa Európsky parlament a Rada vyzývajú, aby poskytli svoje stanoviská.

Ďalšie konzultácie s členskými štátmi na odbornej aj ministerskej úrovni, ako aj s poslancami Európskeho parlamentu sa uskutočnili v roku 2011. Dňa 7. júla 2011 zdôraznil európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS) vo svojom stanovisku³ k oznámeniu Komisie o migrácii⁴ potrebu posúdiť využívanie existujúcich systémov a dokázať predovšetkým potrebu systému vstup/výstup.

Komisia zohľadnila tieto stanoviská a čoskoro bude pripravená navrhnuť v tejto súvislosti konkrétne opatrenia. So zreteľom na dlhodobý záväzok a významné investície, ktoré budú potrebné, však Komisia najprv predkladá toto oznámenie, v ktorom uvádza hlavné možnosti, zhrňuje najvážnejšie dôsledky a naznačuje ďalšie kroky. Komisia chce takto podporiť spoločné porozumenie nastolených otázok a rozhodnutí, ktoré sa majú prijať. Nie je tým dotknutý žiaden z budúcich konkrétnych návrhov, ktoré bude sprevádzať celkové posúdenie vplyvu.

Toto oznámenie predstavuje aj prvú odpoveď na výzvu Rady z jej zasadnutia 23. a 24. júna 2011⁵, aby sa urýchlilo vypracovanie koncepcie „inteligentných hraníc“.

V súlade s oznámením z roku 2008 a požiadavkami Rady Komisia napokon preskúmala uskutočniteľnosť elektronického systému cestovných povolení EÚ (ďalej len „systém ESTA“). Cieľom tohto oznámenia je preto aj zväžiť výsledky uvedeného preskúmania a zamýšľaných následných opatrení.

2. CIELE INICIATÍVY PRE INTELIGENTNÉ HRANICE

Každý rok prekročí vonkajšie pozemné, námorné a vzdušné hranice približne 700 miliónov osôb. Asi tretinu tvoria štátni príslušníci tretích krajín, ktorí na hraničnom priechode

¹ KOM(2011) 559 v konečnom znení, KOM(2011) 560 v konečnom znení, KOM(2011) 561 v konečnom znení.

² KOM(2008) 69 v konečnom znení.

³ K(2011)-0445.

⁴ KOM(2011) 248 v konečnom znení.

⁵ Dokument EUCO 23/11.

podliehajú dôkladnej kontrole⁶. Podporiť rýchle a bezpečné prekračovanie hraníc je spoločným záujmom EÚ a členských štátov a niet pochyb o tom, že počet prekročení hraníc bude predovšetkým na letiskách významne pribúdať. Podľa najpravdepodobnejšieho scenára očakáva Eurocontrol zvýšenie počtu prekročení vzdušných hraníc na 720 miliónov v roku 2030⁷ v porovnaní so 400 miliónmi v roku 2009. Znamená to, že v roku 2030 sa na európskych letiskách bude musieť skontrolovať 720 miliónov cestujúcich. Toto významné zvýšenie sa nemôže riešiť iba zamestnaním dodatočnej pohraničnej stráže.

Musí sa zväziť aj vývoj politik Únie týkajúcich sa víz a vzťahov s tretími krajinami. Za posledné roky Únia úspešne zrušila vízovú povinnosť občanom viacerých tretích krajín, uzavrela niekoľko dohôd o zjednodušení vízového režimu a zmodernizovala *acquis*, a to okrem iného aj tým, že ustanovila širšie využitie víz na viac vstupov. Zjednodušenie vízového režimu pre západný Balkán sprevádzalo zavedenie monitorovacieho systému s podporou agentúry FRONTEX a úradu Europol, ktorého cieľom je zbierať štatistické údaje o tokoch cestujúcich a posúdiť riziká zneužitia. Toto úsilie už zaznamenalo úspech pri zlepšovaní vstupu veľkých skupín cestujúcich na územie Únie, avšak doteraz sa nevytlačilo žiadne úsilie, ktoré by zjednodušilo týmto skupinám samotné prekračovanie hraníc. V tejto súvislosti vyvstáva niekoľko otázok:

– Je vývoj politiky Únie v oblasti kontroly hraníc v tomto okamihu schopný podporovať jej vízovú politiku?

– Majú členské štáty kapacitu na riadenie zvýšených tokov cestujúcich, ktoré budú výsledkom tohto úsilia, a to bez dlhšieho čakania na hraniciach?

– Musí Únia vylepšiť nástroje, ktoré má k dispozícii na zbieranie podrobnejších informácií o tokoch cestujúcich do a zo schengenského priestoru?

Pritom sa vyskytujú najmä tieto dva problémy: ako efektívne monitorovať toky cestujúcich a pohyb štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach schengenského priestoru ako celku v rámci komplexného prístupu k celkovému riadeniu schengenského priestoru a ako zabezpečiť, aby prekračovanie hraníc prebiehalo rýchlejšie a jednoduchšie v prípade rastúceho počtu pravidelných cestujúcich, ktorí predstavujú prevažnú väčšinu osôb prekračujúcich hranice, t. j. osôb spĺňajúcich všetky podmienky vstupu.

Podľa súčasných pravidiel:

- rovnaké kontroly sa vzťahujú na štátnych občanov tretích krajín vstupujúcich do schengenského priestoru bez ohľadu na stupeň rizika napr. v súvislosti s prekročením povolenej dĺžky pobytu každého jednotlivého cestujúceho,
- neexistujú žiadne prostriedky na zaznamenanie pohybov cestujúcich na hraniciach. Povolená dĺžka pobytu sa počíta na základe ručne udelených pečiatok v cestovnom pase alebo v cestovných dokumentoch cestujúceho a dátumy vstupu a výstupu sa centrálné nezaznamenávajú.

⁶ Číselné údaje sú založené na štatistike Fondu pre vonkajšie hranice a na údajoch, ktoré sa zozbierali na všetkých vonkajších hraničných priechodoch v období od 31. augusta do 6. septembra 2009.

⁷ „Dlhodobá predpoveď na budúci 20 rokov (do roku 2030)“ vypracovaná úradom Eurocontrol bola uverejnená 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

V dôsledku toho môže na hraničných priechodoch dochádzať k priet'ahom a často chýbajú informácie o osobách, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu. Ide o skutočný problém, pretože osoby, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu, sú hlavným zdrojom nelegálnej migrácie v EÚ. Spoľahlivé údaje o počte nelegálnych migrantov v rámci EÚ nie sú k dispozícii, ale podľa konzervatívnych odhadov sa toto číslo pohybuje medzi 1,9 a 3,8 miliónmi⁸. V roku 2010 členské štáty (EÚ 27) vydali 540 000 príkazov na opustenie svojho územia, ale iba 226 000 z nich sa skutočne vykonalo⁹.

Fakt, že všetci štátni príslušníci tretích krajín musia prejsť tými istými hraničnými kontrolami bez ohľadu na stupeň rizika, ktoré predstavujú, alebo ako často cestujú, nesvedčí o účinnom využití pohraničnej stráže. Snaha zvýšiť bezpečnosť a zrýchliť toky cestujúcich iba zvýšením počtu príslušníkov pohraničnej stráže nie je pre mnohé členské štáty usilujúce sa o zníženie svojich rozpočtových deficitov tým najpriateľnejším riešením.

Dlhé rady najmä na letiskách neposkytujú návštevníkom Európskej únie priaznivý obraz a okrem toho prevádzkovatelia letísk a leteckých spoločností z dôvodov čoraz kratších časov spojení vyžadujú rýchlejšie a hladšie odbavovanie cestujúcich.

Iniciatíva pre inteligentné hranice by zlepšila riadenie a kontrolu tokov cestujúcich na hraniciach posilnením kontrol a zrýchlením prekračovania hraníc pre pravidelných cestujúcich. To by pohraničnej stráži umožnilo vysporiadať sa so zvyšujúcim sa počtom prekročení hraníc – bez nerealistického zvýšenia ľudských zdrojov potrebných na kontrolu a bez toho, aby došlo k ohrozeniu bezpečnosti. Táto iniciatíva má dve zložky: systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich.

Systém vstup/výstup by ako zásadná súčasť prvotného posúdenia rizika umožnil presný a spoľahlivý výpočet dĺžky povoleného pobytu a takisto overenie cestovnej minulosti jednotlivcov, tak v prípade držiteľov víz, ako aj v prípade cestujúcich oslobodených od vízovej povinnosti. Stalo by sa tak nahradením súčasného systému pečiatkovania pasov elektronickou registráciou dátumov a miest vstupu a výstupu štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na krátkodobý pobyt. Hoci hlavným účelom systému by bolo monitorovať dodržiavanie povoleného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, systém by prispel k optimalizácii postupov hraničnej kontroly a k zvýšeniu bezpečnosti v okamihu prekračovania vonkajších hraníc.

Program registrovaných cestujúcich by pravidelným cestujúcim z tretích krajín, ktorí boli vopred preverení a preventívne skontrolovaní, významne zjednodušil prekračovanie vonkajších hraníc schengenského priestoru. Skrátil by čas na hraničných priechodoch a uľahčil by cestovanie a cezhraničné styky. Tento systém by podľa možností využíval nové technológie ako napr. systémy automatických hraničných kontrol (ktoré sa využívajú aj v prípade cestujúcich z EÚ).

⁸ Výsledky projektu Clandestino, ktorý sponzorovala EÚ a ktorý vykonalo Medzinárodné centrum pre rozvoj migračnej politiky. Číselné údaje predstavujú celkový počet nahromadený v priebehu štúdie (2008, EÚ 27). <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEK(2011) 620, tabuľka 2. Údaje poskytol Eurostat a Európska migračná sieť (EMS). Dôvodom nezrovnalostí údajov nie je iba nedostatok informácií o osobách, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu, ale aj ďalšie faktory ako nedostatok spolupráce s určitými tretími krajinami, humanitárne dôvody atď.

3. NA CESTE K INTELIGENTNÝM HRANICIAM EÚ

Pred zvažovaním možných nových systémov a v záujme čo najvyššieho obmedzenia nákladov sa najprv musí overiť, či nie je možné splniť ciele súvisiace s inteligentnými hranicami prostredníctvom existujúcich systémov alebo nástrojov:

3.1. Využitie existujúcich európskych alebo vnútroštátnych systémov a nástrojov

3.1.1. Vízová politika a VIS

3.1.1.1. Vízová politika

Zvýšené využitie možností, ktoré ponúka vízový kódex na vydanie víz na viac vstupov, ako aj prípadne dohody o zjednodušení vízového režimu môžu prispieť k zjednodušeniu a uľahčeniu cestovania väčšiemu počtu štátnych príslušníkov tretích krajín. Zjednodušenie sa však týka len obdobia pred odchodom, kedy štátny príslušník tretej krajiny nemusí navštíviť konzulát kvôli novým vízam pri každej návšteve EÚ. Víza na viac vstupov neurýchľujú skutočné prekračovanie hraníc.

3.1.1.2. VIS

Vízový informačný systém (VIS) ako taký neurýchli postup vstupu ani nepomôže pri identifikácii cestujúcich, ktorí prekročili povolenú dĺžku pobytu. Uloženie biometrických údajov všetkých držiteľov víz v systéme VIS však znamená, že každého držiteľa, ktorý bol na danom území zastihnutý bez dokladov, možno ľahšie identifikovať, čím sa zvýši možnosť jeho návratu. Po uplynutí prechodného obdobia sa biometrické údaje budú využívať aj pri hraničných kontrolách na overenie, či ide o tú istú osobu, ktorej bolo vízum udelené.

Rozšírenie systému VIS tak, aby zahŕňal systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich nie je žiaduce, a to z troch dôvodov. Po prvé ide o problémy s ochranou údajov a možným „funkčným preťahom“, ku ktorým by mohol viesť systém zahŕňajúci tak držiteľov víz, ako aj osoby oslobodené od vízovej povinnosti. Po druhé by sa súčasné obmedzenia kapacity systému VIS dali prekonať len pomocou ďalších značných investícií. Po tretie by reštrikcie obmedzenia účelu systému VIS neumožnili uchovávať údaje o štátnych príslušníkoch tretích krajín oslobodených od vízovej povinnosti. Napriek tomu by sa pri vyvíjaní systému inteligentných hraníc mohla využiť možná synergie s technickým vybavením, ktoré slúži účelom systému VIS.

3.1.2. Schengenský informačný systém (SIS)

Spôľahlivosť zápisov o cestujúcich, ktorí prekročili povolenú dĺžku pobytu, by bola v systéme SIS obmedzená. Nepomohla by pri identifikovaní osôb zdržujúcich sa v schengenskom priestore, ktoré prekročili dĺžku povoleného pobytu. Hlavným zdrojom informácií na zadávanie takýchto zápisov by boli kontroly pri výstupe, kedy môže prekročenie povolenej dĺžky pobytu odhaliť pohraničná stráž kontrolou pečiatok v cestovnom pase daného cestujúceho. Jedno odhalenie prekročenia povolenej dĺžky pobytu však nemôže viesť k vydaniu zákazu vstupu tejto osoby na určitý obmedzený čas. Pri rozhodovaní o udelení vstupného víza na vonkajších hraniciach by sa mala spolu so všetkými ďalšími relevantnými faktormi zohľadniť celková cestovná minulosť danej osoby.

Využitie systému SIS (a v budúcnosti systému SIS II) preto nie je vhodnou alternatívou systému vstup/výstup.

3.1.3. Vopred poskytované informácie o cestujúcich a osobný záznam o cestujúcom

Údaje zozbierané o cestujúcich prostredníctvom vopred poskytovaných informácií o cestujúcich (API) a prostredníctvom osobného záznamu o cestujúcom (PNR) nie sú pre systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich priamo relevantné.

V záujme zlepšenia hraničnej kontroly a boja proti nelegálnej migrácii sú dopravcovia povinní poskytnúť údaje API na žiadosť orgánov pohraničnej stráže členských štátov. Informácie o cestujúcich sa zasielajú po odbavení. Keďže poskytované údaje sú príliš obmedzené a vo väčšine prípadov zaslané až po odlete, neumožňujú žiadnu predbežnú kontrolu, ktorá by prispela k zjednodušeniu hraničnej kontroly. Údaje zbierajú buď dopravcovia alebo ich zadáva sám cestujúci, a preto ich kvalita nespĺňa požiadavky systému vstup/výstup ani programu registrovaných cestujúcich. Okrem toho tento systém nemožno uplatniť na pozemné hranice.

Leteckí dopravcovia zbierajú a predkladajú osobné záznamy o cestujúcich príslušným orgánom členských štátov, a to orgánom presadzovania práva. Zároveň sa údaje zbierajú pri rezervácii letu prostredníctvom rezervačných systémov dopravcov. Cieľom osobného záznamu o cestujúcom je boj proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti. Osobný záznam o cestujúcom nie je nástrojom kontroly hraníc. Údaje sa zasielajú 48 až 24 hodín pred plánovaným odletom a bezprostredne po uzatvorení letu. Údaje PNR nie sú pre systém vstup/výstup a pre program registrovaných cestujúcich relevantné z rovnakých dôvodov, aké už boli spomenuté. Osobný záznam o cestujúcom neposkytuje žiadne potvrdené informácie o tom, či osoba skutočne prekročila hranice.

3.1.4. Národné systémy vstup/výstup a programy registrovaných cestujúcich

Jedenásť členských štátov¹⁰ v súčasnosti uplatňuje vlastné systémy vstup/výstup, ktoré systematicky zbierajú všetky záznamy o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prekračujú ich vonkajšie hranice. Záznamy o vstupe a výstupe možno zladit' len vtedy, ak sa osoba právoplatne zdržiava v *tom istom* členskom štáte, do ktorého vstúpila. Tieto národné systémy nie sú prepojené s podobnými systémami v iných členských štátoch.

Niektoré členské štáty urýchľujú kontroly na hraniciach pre občanov EÚ tým, že zavádzajú automatizované hraničné kontroly (napr. na základe elektronických pasov) alebo iné systémy pre vopred registrovaných cestujúcich¹¹. Sedem členských štátov zaviedlo určitú formu národného programu registrovaných cestujúcich pre občanov EÚ¹².

Tieto systémy však nemožno použiť v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín. Súčasné pravidlá EÚ si vyžadujú, aby pohraničná stráž viedla s cestujúcim pohovor a ručne opečiatkovala jeho cestovný dokument. Tieto postupy nemožno automatizovať.

Jediné existujúce iniciatívy pre evidenciu štátnych občanov tretích krajín preto obsahujú poloautomatizované hraničné kontroly, t. j. kombináciu automatizovaných brán a ručne

¹⁰ Fínsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Slovensko, Maďarsko, Rumunsko, Bulharsko, Cyprus a Portugalsko.

¹¹ Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Holandsko, Portugalsko, Fínsko a Spojené kráľovstvo.

¹² Takého programy majú napríklad Holandsko (Privium), Francúzsko (PARAFES), Spojené kráľovstvo (Iris) a Nemecko (ABG).

vykonávaných prvkov, ktoré ako súčasť dôkladnej hraničnej kontroly zahŕňajú pečiatkovanie a možnosť klásť otázky.

Ďalšie obmedzenie spočíva v tom, že účasť na národnom programe registrovaných cestujúcich jedného členského štátu neumožní cestujúcemu využívať zjednodušené prekračovanie hraníc v druhom členskom štáte. Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý každý rok pravidelne cestuje do viacerých členských štátov, by tak musel žiadať o zaradenie do národného programu registrovaných cestujúcich každého členského štátu, čo by bolo nákladné a komplikované.

3.1.5. Elektronický systém cestovných povolení (ESTA)

Takýto systém by znamenal, že cestujúci by musel cez internet požiadať o cestovné povolenie na základe určitých kritérií. V štúdiu vykonanej pre Komisiu sa preskúmali štyri možnosti systému ESTA platného pre EÚ:

- systém ESTA pre štátnych občanov tretích krajín, ktorí sú oslobodení od vízovej povinnosti,
- systém ESTA pre štátnych príslušníkov určitých krajín, ktorí sú oslobodení od vízovej povinnosti,
- kombinácia systému ESTA a elektronických víz,
- náhrada vízovej povinnosti systémom ESTA.

Na základe výsledkov štúdie sa Komisia domnieva, že vytvorenie systému ESTA pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú oslobodení od vízovej povinnosti, by sa malo v tomto štádiu odložiť, keďže možný prínos k zvýšeniu bezpečnosti členských štátov by neospravedlňoval také rozsiahle zhromažďovanie osobných údajov ani finančné náklady a dosah na medzinárodné vzťahy. Postupná náhrada vízovej povinnosti systémom ESTA sa nezdá byť v najbližšej budúcnosti realizovateľná vzhľadom na to, ako ťažké je posúdiť migračné riziko a problémy spojené s internetovým prístupom a využitím elektronickej identifikácie. Okrem toho by k zavedeniu systému ESTA bolo nutné vytvorenie plne funkčného systému vstup/výstup.

Je zrejmé, že žiaden systém ESTA platný pre EÚ nie je alternatívou systému vstup/výstup, keďže sa nemôže využiť na monitorovanie skutočného prekračovania hraníc. Významne nezjednoduší ani prekračovanie hraníc, keďže využitie biometrických prvkov by urobilo systém elektronických žiadostí nepraktickým. Okrem toho v súlade s princípom programu registrovaných cestujúcich by mali byť registrovaní cestujúci v zásade oslobodení od požiadaviek systému ESTA.

Pokiaľ ide o možný prínos systému ESTA k ďalšiemu vývoju spoločnej vízovej politiky, Komisia má v úmysle vrátiť sa k tejto otázke v neskoršom štádiu, ako sa uvádza v Štokholmskom programe. V súčasnom štádiu preto nepokročí ďalej s prípravami na vývoji systému ESTA.

3.2. Vývoj špecifických systémov: systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich

Predchádzajúci oddiel objasnil, prečo existujúce systémy a nástroje nemôžu splniť ciele inteligentných hraníc. V tomto oddiele sa riešia dôsledky, náklady, výhody a možnosti vytvorenia systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich.

3.2.1. Právne aspekty

Obidva systémy by boli založené na nariadeniach opierajúcich sa o článok 77 ZFEÚ (a preto by ich Európsky parlament a Rada museli prijať riadnym legislatívnym postupom). V prípade obidvoch systémov by sa museli zmeniť a doplniť ustanovenia Kódexu schengenských hraníc¹³ o hraničných kontrolách osôb.

3.2.2. Technické aspekty

V plnej miere funkčný a vyvinutý systém VIS je predpokladom zavedenia systému inteligentných hraníc. Systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich by pochopiteľne maximálne využívali existujúce systémy a nástroje ako napr. systém biometrickej identifikácie, o ktorý sa opiera systém VIS, a skenery odtlačkov prstov, ktoré sa v tomto systéme využívajú.

Z právneho a technického hľadiska by bolo možné zaviesť systém vstup/výstup pred zavedením programu registrovaných cestujúcich. Predstavovalo by to však len jednostranný vývoj politiky riadenia hraníc EÚ, pretože by sa tým zvýšila bezpečnosť bez toho, aby sa štátnym príslušníkom tretích krajín zjednodušilo cestovanie. Pokiaľ ide o program registrovaných cestujúcich je zjednodušenie spojené s väčším využitím automatizovanej hraničnej kontroly. Jediný spôsob, akým by bolo možné monitorovať povolený pobyt registrovaných cestujúcich pri súčasnom umožnení plne automatizovanej hraničnej kontroly by spočíval v elektronickom zaznamenávaní dátumov vstupu a výstupu. Muselo by sa k tomu pristúpiť na úrovni EÚ, aby sa umožnilo zladenie vstupných záznamov jedného členského štátu s výstupnými záznamami druhého členského štátu. Účinné vytvorenie programu registrovaných cestujúcich závisí od vytvorenia systému vstup/výstup. V prípade, že sa oba systémy vytvoria zároveň, možno výrazne ušetriť na nákladoch, keďže by sa na centrálnej úrovni využívala rovnaká infraštruktúra (pozri prílohu 1).

Pri navrhovaní systémov sa bude musieť uskutočniť niekoľko rozhodnutí:

3.2.2.1. Centralizované alebo decentralizované interoperabilné systémy

Centralizovaná štruktúra pozostáva z centrálnej databázy a z národných rozhraní členských štátov, ktoré sú s ňou prepojené, zatiaľ čo decentralizovaná štruktúra si vyžaduje vytvorenie minimálne 27 národných systémov a ich vzájomné prepojenie.

V prípade systému vstup/výstup by elektronické zaznamenávanie informácií o vstupe a výstupe na centrálnej úrovni umožnilo automatický výpočet povolenej dĺžky pobytu osoby a všetkým orgánom členských štátov by v rovnakom čase poskytlo presné informácie o tom, kde osoba vstúpila do schengenského priestoru a kde ho opustila. Zaznamenanie vstupných a výstupných informácií na národnej úrovni by vyžadovalo reprodukciu týchto informácií v minimálne 27 iných národných systémoch, aby sa mohli aktualizovať so zladenými záznamami o vstupe a výstupe. To by mohlo byť komplikované a časovo náročné, ak osoby vstúpia do schengenského priestoru a opustia tento priestor v rôznych členských štátoch.

Podobne v prípade programu registrovaných cestujúcich by decentralizovaná štruktúra znamenala, že k registrácii cestujúceho by došlo v národnom systéme a replikovala by sa v 27

¹³ Nariadenie (ES) č. 562/2006.

národných systémoch, aby sa zohľadnilo, že cestujúci môže do schengenského priestoru vstúpiť cez ktorýkoľvek hraničný priechod.

Záverom je, že decentralizovaná štruktúra by nebola technicky efektívna.

3.2.2.2. Program registrovaných cestujúcich: centralizované alebo decentralizované uchovávanie údajov?

Existujú dve základné možnosti, ako uchovávať údaje o registrovaných cestujúcich, ktoré musia byť k dispozícii na všetkých hraničných priechodoch schengenského priestoru, aby sa umožnilo automatizované overenie totožnosti cestujúceho: ide buď o uchovávanie alfanumerických a biometrických údajov v centrálnej databáze alebo na známke („token“) vystavenej cestujúcemu.

Obidva prístupy predstavujú z hľadiska ochrany a bezpečnosti údajov výhody aj nevýhody. Ak by sa údaje uchovávali na známke, nebolo by potrebné vytvárať centrálnu databázu na úrovni EÚ. Veľkú nevýhodu však predstavuje riziko spojené so zabúdaním, stratou alebo krádežou známok, ako aj s ich falšovaním. Táto možnosť by sa okrem toho musela kombinovať s uchovávaním určitých údajov v databáze, aby sa umožnilo celkové riadenie žiadostí a známok. Hoci podľa nedávnych odhadov by celkové náklady na vývoj tejto možnosti boli o približne 30 miliónov EUR nižšie, z hľadiska prevádzkovania by bola v strednodobom a dlhodobom horizonte drahšia, keďže by pre členské štáty znamenala vyššie prevádzkové náklady v hodnote 20 miliónov EUR ročne (pre všetky členské štáty spolu)¹⁴.

Spôsobom, akým by sa dalo vyhnúť negatívnym účinkom a skombinovať výhody oboch možností, by mohla byť kombinácia centrálnej databázy so známku obsahujúcou jednoznačný identifikačný znak (napr. číslo žiadosti), ktorý by sa vydal registrovanému cestujúcemu. Alfanumerické a biometrické údaje by boli uchovávané centrálné, ale oddelene, pričom by stanovené príslušné orgány mali oddelené a odlišné prístupové práva. Biometrické údaje by boli napojené na jednoznačný identifikačný znak na známke a použili by sa iba na účely overenia totožnosti cestujúceho pri prekračovaní hraníc.

Táto tretia možnosť znižuje nevýhody iných možností, pokiaľ ide o ochranu a bezpečnosť údajov, ale je o 50 miliónov EUR drahšia ako možnosť s centralizovaným registrom.

3.2.2.3. Systém vstup/výstup: s biometrickými prvkami alebo bez nich a ktorý typ?

Systém by mohol buď zaznamenávať iba alfanumerické údaje (napr. meno, štátnu príslušnosť a číslo cestovného pasu) alebo by mohol obsahovať aj biometrické identifikačné znaky.

Keby boli zaradené aj biometrické prvky, systém by mohol ľahšie identifikovať osoby bez dokladov a bez vízovej povinnosti (keďže držiteľov víz možno identifikovať prostredníctvom systému VIS). Umožnilo by to aj presnejšie zladenie vstupných a výstupných záznamov (napr. v prípade osôb, ktoré cestujú s dvoma pasmi) tým, že by sa na základe jedinečnej povahy biometrického identifikačného znaku priradila cestovná minulosť ku konkrétnej osobe.

¹⁴ V prípade 28 krajín – 22 členských štátov a 3 pridružené krajiny, ktoré sú v súčasnosti v plnej miere zapojené do schengenského priestoru plus Rumunsko, Bulharsko a Lichtenštajnsko.

Na druhej strane môže dôjsť k určitým nevýhodám v súvislosti s časom nutným na prekročenie hraníc kvôli vyžadovaniu biometrických prvkov aj od cestujúcich, ktorí nepodliehajú vízovej povinnosti.

Najlepšie by preto bolo začať v počiatočnej fáze iba s alfanumerickými údajmi. Biometrické identifikačné znaky by sa mohli aktivovať v neskoršom štádiu na základe prvých hodnotení výsledkov, pokiaľ ide o celkový vplyv systému, ako aj dôsledkov na riadenie hraníc. Vývojové náklady na takéto prechodné riešenie sú obvykle porovnateľné s aktiváciou biometrických prvkov hneď od začiatku a o niečo vyššie ako pri vylúčení biometrických prvkov už v prvej fáze. Táto možnosť sa však v neskoršom štádiu nedá zvrátiť.

Pokiaľ ide o výber biometrického identifikačného znaku, sú odtlačky prstov a (aj v prípade, že odtlačok prstu nie je k dispozícii) digitálna fotografia tváre najbežnejšie a najspolahlivejšie identifikačné znaky. Tieto identifikačné znaky sa používajú aj v systémoch EURODAC, VIS a SIS II, ako aj v cestovných pasoch a povoleniach na pobyt. Táto možnosť by takisto umožnila v plnej miere využiť už nainštalované zariadenia a výrazne tak ušetriť na nákladoch.

3.2.3. Náklady

Náklady na vývoj systémov budú ovplyvnené tým, aká možnosť realizácie sa zvolí, a predovšetkým tým, či sa systémy budú vyvíjať spoločne alebo samostatne. Aj keď sa na závery posúdenia vplyvu a predloženie finančného výkazu, ktoré sprevádzajú budúce legislatívne návrhy systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich stále čaká, možno konštatovať, že počiatočné investičné náklady budú v každom prípade značné (pozri prílohu 1).

V prípade systému vstup/výstup sa celkové náklady (na tri roky) môžu pohybovať v hodnote 200 miliónov EUR. Viac ako 75 % týchto nákladov súvisí s vývojom a vytvorením potrebnej infraštruktúry v každom členskom štáte. Ročné prevádzkové náklady môžu dosahovať 100 miliónov EUR s podobným podielom nákladov na vnútroštátnej úrovni.

V prípade programu registrovaných cestujúcich sú výpočty podobné, hoci náklady na tento systém vo väčšej miere závisia od vybranej možnosti realizácie. Vzťahuje sa to na celkové náklady, ale predovšetkým na podiel nákladov týkajúcich sa investícií a prevádzky na európskej aj na vnútroštátnej úrovni.

Tieto výpočty nezahŕňajú náklady na preskúmanie žiadostí o štatút registrovaného cestujúceho: zavedenie programu registrovaných cestujúcich by počítalo s poplatkom za žiadosť, ktorý by pokryl administratívne náklady členských štátov súvisiace so spracovaním žiadostí o štatút registrovaného cestujúceho.

Realizácia programu registrovaných cestujúcich by v praxi takisto znamenala, že členské štáty by zvýšili svoje investície do automatizovaných brán na hraniciach. Nebolo by potrebné rozhodovať na európskej úrovni, kde a koľko takýchto brán by sa malo inštalovať, a z toho vyplýva, že celkové náklady sa môžu odhadovať iba potom, ako sa členské štáty dohodnú na celkovom počte týchto brán. Komisia však bude členské štáty nabádať k tomu, aby tieto brány nainštalovali všade tam, kde je to možné a vhodné, lebo sa tým pomôže maximalizovať praktický úžitok programu registrovaných cestujúcich. Investície do týchto brán by za určitých podmienok mohli byť spolufinancované z budúceho fondu pre vnútornú bezpečnosť.

Spolu s výhodami treba zväžiť aj značné náklady, ktoré sa v tomto štádiu odhadujú: napr. spolu s automatizovaním podstatnej časti prekročovania hraníc by program registrovaných cestujúcich mohol znížiť potrebné zdroje na kontrolu hraníc o 40 % (čo predstavuje 500 miliónov ročne). Aj keď sa výpočet zakladá na skromnejších odhadoch ročných úspor vo výške 250 miliónov EUR, členské štáty by mohli mať úspory na čistých nákladoch už po druhom roku prevádzky¹⁵.

Rozpočtové prostriedky, ktoré Komisia v návrhoch na budúci viacročný finančný rámec na obdobie 2014 – 2020 pridela na fond pre vnútornú bezpečnosť, zohľadňujú inštaláciu, vývoj a počiatočnú prevádzku obidvoch systémov. Rozsah a podiel nákladov na vývoj resp. prevádzku nových systémov vytvorených na vnútroštátnej úrovni, ktoré by mali byť hradené z rozpočtu EÚ, sa ďalej posúdi a prediskutuje s Európskym parlamentom a Radou.

3.2.4. Praktická realizácia: posúdenie účinnosti a vplyvu

V minuloročnom oznámení „Prehľad o riadení informácií v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ sa stanovili podmienky, ktoré bude Komisia uplatňovať na akýkoľvek nový systém riadenia údajov¹⁶. V oznámení sa stanovuje, že s vývojom by sa nemalo začať bez toho, aby sa najprv s konečnou platnosťou neprijali základné právne nástroje stanovujúce jeho účel, rozsah, funkcie a technické podrobnosti. V oznámení sa ako referenčná hodnota v tejto oblasti stanovujú aj hmotnoprávne a procesné zásady¹⁷.

Najrelevantnejšou zásadou na posúdenie systému vstup/výstup by bola v prvom rade nutnosť. Skutočnosť, že by systém vstup/výstup ako taký vyriešil otázku monitorovania povolenej dĺžky pobytu registrovaných cestujúcich nie je dostatočným oprávnením na vytvorenie systému vstup/výstup, keďže si vyžaduje uchovávanie vstupných a výstupných údajov všetkých cestujúcich. V dôsledku toho bude objem údajov, ktoré sa majú uchovať, obrovský.

Systém vstup/výstup by mal umožniť zvýšenie počtu úspešných návratov príslušníkov tretích krajín, ktorí sa na území EÚ zdržujú nezákonne, keďže systém identifikuje osoby, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu. Je však ťažké predvídať, koľko osôb bude v dôsledku toho zadržaných. Možný vplyv je však potrebné vnímať na pozadí toho, že zodpovedným vnútroštátnym orgánom momentálne chýbajú akékoľvek údaje o osobách, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu. Systém by sa mal takisto využívať v spojení s inými opatreniami, a to kontrolami totožnosti v rámci schengenského priestoru a možnosťou identifikovať osoby bez dokladov prostredníctvom systému VIS.

Systém vstup/výstup prináša výhody, pokiaľ ide o umožnenie vytvárania politiky založenej na konkrétnych údajoch, napr. v oblasti vízovej politiky a v súvislosti so zjednodušením vízového režimu, ale aj v rámci partnerstva pre migráciu, mobilitu a bezpečnosť s určitými susediacimi krajinami. Možno napríklad považovať za povinnosť EÚ uviesť na odôvodnenie zachovania vízovej povinnosti pre štátnych príslušníkov danej tretej krajiny dôkaz, že existuje problém s osobami, ktoré prekročujú povolenú dĺžku pobytu, a/alebo v prípade zneužívania bezvízového styku znovu zaviesť vízovú povinnosť.

¹⁵ Výpočty útvarov Komisie založené na skúsenostiach a údajoch poskytnutých členskými štátmi, ktoré už vykonávajú pilotný program registrovaných cestujúcich.

¹⁶ KOM(2010) 385 v konečnom znení.

¹⁷ 1. Zabezpečenie základných práv, najmä práva na súkromie a ochranu údajov; 2. nevyhnutnosť; 3. subsidiarita; 4. presné riadenie rizika; 5. nákladová efektívnosť; 6. vytváranie politik zdola nahor; 7. jasné rozdelenie zodpovednosti; 8. a ustanovenia o preskúmaní a ukončení platnosti.

Najrelevantnejšou zásadou pre program registrovaných cestujúcich by bolo v prvom rade presné riadenie rizika. Predbežná kontrola bude musieť byť dostatočne dôkladná, aby vyvážila zmiernenie vlastnej hraničnej kontroly. Druhou hlavnou zásadou tohto programu by bola efektívnosť nákladov. Cieľom by malo byť uľahčiť cestovanie čo najväčšiemu počtu ľudí. Kritériá oprávnenosti by sa preto mali širšie vnímať, zatiaľ čo kritériá predbežnej kontroly musia zaistiť vysoký stupeň bezpečnosti.

3.2.5. Ochrana údajov

Právne predpisy Únie, v ktorých sa riešia otázky osobných údajov, musia rešpektovať stanovené v Charte základných práv Európskej únie, a najmä v jej článkoch 7 a 8. Systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich musia rešpektovať základné práva všetkých cestujúcich vrátane ich práv na ochranu údajov, a to v rovnakej miere. Preto musia byť právne predpisy týkajúce sa inteligentných hraníc v súlade s právnymi predpismi a zásadami týkajúcimi sa ochrany osobných údajov. Užitočnosť nie je dostatočným dôvodom na zavedenie systémov, akými sú systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich. Systémy, ktoré sa dotýkajú základných práv vrátane práva na súkromný život a na ochranu údajov, musia okrem zásady proporcionality spĺňať predpoklad, že sú v demokratickej spoločnosti nutné. Spracovanie údajov by sa okrem toho malo obmedzovať na mieru nutnú na to, aby príslušný systém splnil svoj účel. Ochrana súkromia už od štádia návrhu (tzv. „privacy by design“) by mala byť jednou z hlavných zásad pri vytváraní systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich. Navrhovaná možnosť kombinácie známky s centrálnym uchovávaním údajov uvedená v oddiele 3.2.2.2 v prípade programu registrovaných cestujúcich by sa mohla vnímať ako príklad uplatnenia tohto princípu v praxi.

V prípade systému vstup/výstup, ako aj programu registrovaných cestujúcich by údaje zbierali a spracúvali iba stanovené príslušné vízové a hraničné orgány na konzulárnych úradoch a na hraničných priechodoch, a to v miere nutnej na splnenie ich úloh. Prístup k týmto údajom by bol presne definovaný a obmedzený v súlade s platnými právnymi predpismi EÚ, ako aj vnútroštátnymi právnymi predpismi o ochrane súkromia a údajov. Záznamy všetkých operácií spracovania údajov by boli uchované a dostupné pre monitorovanie ochrany údajov. Stanovili by sa nápravné opatrenia, aby sa zabezpečilo, že cestujúci si môžu skontrolovať a podľa potreby opraviť svoje údaje v žiadosti o štatút registrovaného cestujúceho alebo v zázname o vstupe/výstupe. Prijali by sa opatrenia, ktoré by zaisťovali, že údaje sa uchovávajú bezpečne, a ktoré by zabráňovali akémukoľvek zneužitiu. V prípade inštitúcií EÚ by na spracovanie údajov dohliadal európsky dozorný úradník pre ochranu údajov a v prípade členských štátov vnútroštátne orgány ochrany údajov. S prístupom orgánov presadzovania práva (k systému vstup/výstup) by sa dalo počítať iba v prípadoch jasne vymedzených v budúcich právnych predpisoch EÚ a za rovnako prísnych pravidiel.

4. ĎALŠIE KROKY

Únia musí aj naďalej zlepšovať riadenie svojich vonkajších hraníc. Jeho súčasťou by mohla byť koncepcia inteligentných hraníc načrtnutá v tomto oznámení.

Realizácia systému vstup/výstup by Únii poskytla presné údaje o tokoch cestujúcich do a zo schengenského priestoru na každej vonkajšej hranici, ako aj o osobách, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu. To by umožňovalo vyhodnocovať na základe konkrétnych faktov opatrenia na liberalizáciu vízového režimu, dohody o zjednodušení vízového režimu a plány

budúcich iniciatív tohto druhu. V súčinnosti so systémom VIS by sa zefektívnili snahy Únie riešiť nelegálnu migráciu a zvýšiť počet úspešných návratov.

Program registrovaných cestujúcich by urýchlil prekračovanie hraníc pre 4 až 5 miliónov cestujúcich ročne¹⁸ a položil by základy zvýšených investícií do technológií automatizovaných hraničných kontrol na hlavných hraničných priechodoch. Zo skúseností členských štátov, ktoré vyskúšali automatizovaný systém hraničnej kontroly v prípade občanov EÚ, vyplýva, že priemerný čas na prekročenie sa môže znížiť zo súčasných 1 – 2 minút na menej ako 30 sekúnd. Hoci mnoho tretích krajín investuje do technológie automatizovanej hraničnej kontroly, žiadna z nich neurobila krok podobný programu registrovaných cestujúcich uvedenom v tomto oznámení, ktorý pre všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín spĺňajúcich vymedzené kritériá predbežnej kontroly ponúka zjednodušené automatizované prekračovanie hraníc a poskytuje hmatateľný dôkaz o otvorenosti EÚ svetu, ako aj záväzok uľahčiť cestovanie a cezhraničné styky vrátane obchodných stykov.

Na základe počiatočného posúdenia možností v tomto oznámení a bez toho, aby bolo dotknuté posúdenie celkového vplyvu, ktoré bude sprevádzať konkrétne návrhy sa zdá, že najlepšou cestou vpred je spoločný vývoj systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich s cieľom aktivovať využitie biometrických prvkov v systéme vstup/výstup po určitom prechodnom období a využiť kombináciu známky a centrálnej databázy v prípade programu registrovaných cestujúcich. Biometrickým identifikačným znakom pre oba systémy budú odtlačky prstov a digitálna fotografia tváre podľa výberu uskutočneného v príslušných právnych predpisoch EÚ prijatých Európskym parlamentom a Radou pre systémy EURODAC, VIS, SIS II, cestovné pasy a povolenia na pobyt.

Treba však zdôrazniť, že nedôjde k žiadnej práci na vývoji systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich, pokiaľ Európsky parlament a Rada neprijmú pre tieto systémy právny základ, v ktorom sa jasne stanoví ich špecifikácie. S cieľom zaistiť najvyššiu kvalitu a obmedziť možné riziko ako napr. to, ktoré vzniklo počas vývoja systémov SIS II a VIS by bola novovytvorená agentúra IT zodpovedná za vývoj a prevádzkové riadenie systémov.

Veľkosť nových systémov by si vyžiadala značné investície zo strany EÚ a členských štátov, pokiaľ ide o vývoj IT a verejné výdavky, ako aj značné úsilie o zabezpečenie najvyššieho štandardu ochrany osobných údajov. Z hľadiska budúceho vývoja týchto systémov sa musia zohľadniť aj poznatky získané z vývoja iných rozsiahlych projektov v oblasti IT ako napr. systémov SIS II a VIS. Tieto systémy by zároveň ponúkali významné príležitosti prispieť k splneniu dvojakého cieľu zvýšenia bezpečnosti a zjednodušenia prekračovania hraníc. V súvislosti s očakávaným nárastom počtu štátnych príslušníkov tretích krajín vrátane tých, ktorí nepotrebujú víza, môžu systémy okrem toho umožniť členským štátom zachovať účinné prekračovanie hraníc bez toho, aby došlo k nerealistickému a veľmi nákladnému zvýšeniu v personálnom obsadení.

EÚ sa musí pripraviť na výzvy v podobe narastajúceho počtu cestujúcich v čoraz globalizovanejšom svete. Nové technológie by mohli poskytnúť nové príležitosti na vyriešenie týchto problémov. Komisia sa teší na ďalšie diskusie s Európskym parlamentom,

¹⁸ Za predpokladu, že aspoň 20 % všetkých osôb, ktorým bolo vystavené vízum na viac vstupov (ročne okolo 10 miliónom), ako aj zodpovedajúci počet osôb, ktoré nepotrebujú vízum, by žiadalo o štatút registrovaného cestujúceho.

Radou a európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov a má v úmysle predložiť návrhy systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich v prvej polovici roka 2012.

Príloha – odhadované náklady na systémy

Celkové posúdenie nákladov týkajúce sa niekoľkých možností bude obsahovať posúdenie vplyvov sprevádzajúce konkrétne návrhy. V tabuľke uvedenej nižšie, ktorá sa opiera o štúdiu vykonanú Komisiou v roku 2010, sa stanovujú jednorazové náklady na vývoj jednej z možností, ročné náklady na prevádzku a celkové náklady na trojročný vývoj a nasledujúcu päťročnú prevádzku. Pri tejto možnosti ide o realizáciu programu registrovaných cestujúcich s alfanumerickými údajmi uloženými na známke a biometrickými údajmi uchovanými v centrálnom registri, ako aj o realizáciu systému vstup/výstup ako centralizovaného systému s biometrickými údajmi dodanými v neskoršej fáze.

Návrhy právnych predpisov Komisie by sa mohli predložiť v roku 2012. Vývoj systémov by mohol začať v roku 2015 v prípade, že sa na nich spolutvorcovia dohodnú do roku 2014. Tieto odhady sú len orientačné. Rozhodnutia o povahe systémov, ktoré majú spolutvorcovia prijať, môžu náklady znížiť alebo zvýšiť.

	Jednorazové náklady na vývoj na centrálnej a vnútroštátnej úrovni (3 roky vývoja) (v mil. EUR)	Ročné prevádzkové náklady na centrálnej a vnútroštátnej úrovni (5 rokov prevádzky) (v mil. EUR)	Celkové náklady na centrálnej a vnútroštátnej úrovni (v mil. EUR)
Program registrovaných cestujúcich: možnosť – údaje (jedinečné číslo) uložené na známke a (biometrické prvky a údaje zo žiadostí) v centrálnom registri	207 (členské štáty: 164, centrálna úroveň: 43)	101 (členské štáty: 81, centrálna úroveň: 20)	712
Systém vstup/výstup: možnosť – centralizovaný systém biometrickými prvkami dodanými v neskoršej fáze	183 (členské štáty: 146, centrálna úroveň – 37)	88 (členské štáty: 74, centrálna úroveň: 14)	623

Celkové náklady by však boli o 30 % nižšie, ak by sa oba systémy vytvárali spoločne (t. j. na tej istej technickej platforme).