



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NÁVRHU NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

**kterým se zřizuje systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu
státních příslušníků třetích zemí překračujících vnější hranice členských států Evropské
unie**

{COM(2013) 95 final}
{SWD(2013) 47 final}
{SWD(2013) 49 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NÁVRHU NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se zřizuje systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu státních příslušníků třetích zemí překračujících vnější hranice členských států Evropské unie

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

1.1. Souvislosti

Ve svém sdělení ze dne 13. února 2008 nazvaném „*Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii*“¹ navrhla Komise vytvořit systém vstupu/výstupu (EES). Tento systém by představoval registr osobních údajů a dat vstupů a výstupů všech státních příslušníků třetích zemí s krátkodobým povolením k pobytu při překračování vnějších hranic. Ke sdělení z roku 2008 bylo přiloženo posouzení dopadů².

Evropská rada vyzvala v závěrech z 23. a 24. června 2011 k rychlému vypracování koncepce „*inteligentních hranic*“. V reakci na tuto výzvu přijala Komise dne 25. října 2011 nové sdělení o různých možnostech a dalším postupu³. V něm dospěla k závěru, že realizace systému vstupu/výstupu by Unii poskytla přesné údaje o počtu osob cestujících do schengenského prostoru a z něj podél celé její vnější hranice, jakož i o osobách překračujících povolenou délku pobytu.

1.2. Důvody pro vytvoření systému EES

Za hlavní problémy, k jejichž řešení má systém EES přispět, označilo posouzení dopadů z roku 2008 nedovolené přistěhovalectví (včetně nedostatku údajů umožňujících odhalovat osoby překračující povolenou délku pobytu), terorismus a závažnou trestnou činnost. Tyto problémy byly v posouzení dopadů také analyzovány. Ve sdělení z roku 2011 se vysvětluje:

„Systém vstupu/výstupu coby hlavní část posuzování předních rizik by umožnil přesný a spolehlivý výpočet povolené délky pobytu a ověřování profilu jednotlivé osoby, pokud jde o předešlé cesty, jak u držitelů víz, tak u cestujících osvobozených od vízové povinnosti. Toho by

¹ KOM(2008) 69 v konečném znění.

² SEK(2008) 153 a přípravná studie s názvem *Preparatory study to inform an Impact Assessment in relation to the creation of an automated entry/exit system at the external borders of the EU and the introduction of a border crossing scheme for bona fide travellers ('Registered Traveller Programme')*, kterou provedla společnost GHK, a studie technické proveditelnosti systému vstupu/výstupu, kterou provedla společnost Unisys. Studie jsou zveřejněny na internetové stránce http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm.

³ KOM(2011) 680 v konečném znění.

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 hranic⁴.“

Posouzení dopadů z roku 2008 se zabývalo mnoha různými možnostmi politiky a jako upřednostňovanou možnost vybralo zřízení systému vstupu/výstupu. Předkládané posouzení dopadů se znovu zabývá celkovou definicí problému, tedy v jaké míře jsou závěry posouzení dopadů z roku 2008 platné s ohledem na vývoj, jakým od té doby prošla hraniční kontrola, nelegální migrace i technologie na úrovni evropské a vnitrostátní.

1.3. Shrnutí celkových problémů týkajících se hraniční kontroly a nelegální migrace

- Neexistence elektronických prostředků pro zaznamenávání cest státních příslušníků třetích zemí s povolením ke krátkodobému pobytu,
- velmi omezený přínos vnitrostátních systémů pro tyto účely v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích (26 zemí),
- neexistence prostředků pro zjišťování totožnosti osob bez cestovních dokladů odhalených v schengenském prostoru, jejichž totožnost nelze zjistit prostřednictvím VIS,
- neexistence informací o tom, kdo se nachází na území EU a které osoby dodržují maximální povolenou délku krátkodobého pobytu tři měsíce během šestiměsíčního období,
- složitost a pomalost stávajícího povinného razítkování cestovních dokladů, které pohraniční stráž při hraniční kontrole cestujícího někdy neumožňuje posoudit, zda se jedná o povolený pobyt,
- neexistence informací o tom, jaké státní příslušnosti jsou cestující, kteří překračují délku povoleného pobytu, a k jaké skupině patří (osoby, na něž se vztahuje vízová povinnost / osoby od vízové povinnosti osvobozené),
- neexistence informací, které by mohly podpořit namátkové kontroly v schengenském prostoru za účelem odhalování nelegálně pobývajících osob.

1.4. Shrnutí celkových problémů týkajících se aspektů vymáhání práva

- Nedostatek informací o cestách a přeshraničním pohybu podezřelých osob,
- obtížné odhalování osob, na něž je veden záznam a které používají pro překračování hranic různou totožnost,
- obtížné odhalování podezřelých osob, které zničily své cestovní doklady.

1.5. Problematika základních práv

Systém EES by měl vzhledem k využívání osobních údajů dopad zejména na právo na ochranu osobních údajů zakotvené v článku 8 Listiny základních práv Evropské unie. Tento systém by musel zaručit právo na účinnou právní ochranu u soudu (článek 47 Listiny), aby bylo možno napadnout sdělení o překročení povolené délky pobytu, například v případech nuceného překročení povolené délky pobytu, dojde-li k chybě nebo má-li migrant právo k pobytu.

⁴ KOM(2011) 680 v konečném znění.

Na zpracovávání osobních údajů prováděné pro účely systému EES členskými státy a dotčenými orgány, institucemi a jinými subjekty EU by se vztahovala směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů⁵ a nařízení (ES) č. 45/2001. Záporný dopad sdílení osobních údajů se musí minimalizovat vhodnými technickými zárukami, které brání zneužívání, a jasným právním omezením přístupu k údajům, včetně omezení účelu a co nejkratší doby uchovávání údajů.

Podle sdělení Komise z července 2010 o správě informací⁶ by se pravidla pro ochranu údajů měla začlenit do každého nového nástroje využívajícího informační technologie. To tedy znamená zapracovat do něj vhodná ustanovení, která omezí zpracování údajů na míru nezbytně nutnou pro zvláštní účel tohoto nástroje a poskytnou přístup k údajům pouze takovým subjektům, které je „musí znát“. Dále to znamená zvolit doby uchovávání údajů, které budou omezeny výlučně na dosažení cílů nástroje, a schválit mechanismy zajišťující správné řízení rizik a účinnou ochranu práv subjektů údajů.

Systém by musel být v souladu se zásadami ochrany údajů a požadavkem na nezbytnost, přiměřenost, omezení účelu a kvalitu údajů. Bylo by nezbytné zavést všechny potřebné záruky a mechanismy umožňující účinnou ochranu základních práv cestujících, zejména ochranu jejich osobního života a osobních údajů. Státní příslušníci třetích zemí musí být o těchto právech informováni.

1.6. Subsidiarita

Podle článku 74 a čl. 77 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie má Unie pravomoc přijímat opatření týkající se překračování vnějších hranic členských států. Podle čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) této smlouvy má Unie také pravomoc přijímat opatření k posílení policejní a justiční spolupráce prostřednictvím shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací.

Žádný členský stát samotný se nedokáže vypořádat s nedovoleným přistěhovalectvím ani bojovat proti mezinárodnímu terorismu a závažné trestné činnosti. Do schengenského prostoru lze vstoupit na hraničním přechodu v členském státě, kde se používá vnitrostátní registrace vstupů/výstupů, ale vystoupit z něj přes hraniční přechod, kde se žádný takový systém nepoužívá. Dohled nad dodržováním pravidel EU pro povolené pobyty se proto nemůže provádět pouze na úrovni členských států. Státní příslušníci třetích zemí, kteří vstoupí do schengenského prostoru, se v něm mohou pohybovat bez omezení. V prostoru bez vnitřních hranic by se činnost zaměřená na potírání nedovoleného přistěhovalectví měla v zásadě provádět na společném základě. S ohledem na výše uvedené je EU schopna přijímat vhodná opatření lépe než členské státy.

2. CÍLE SYSTÉMU VSTUPU/VÝSTUPU

Obecné politické cíle, v tomto pořadí důležitosti, jsou:

- Bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví.
- Přispět k boji proti terorismu a závažné trestné činnosti a zajistit vysokou úroveň vnitřní bezpečnosti.

⁵ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁶ KOM(2010) 385 v konečném znění.

Specifické cíle jsou:

- Zlepšit účinnost hraničních kontrol sledováním práv na povolený pobyt při vstupu a výstupu a zlepšit posuzování rizika, že bude překročena délka povoleného pobytu.
- Sledovat, zda osoby v schengenském prostoru dodržují délku povoleného pobytu.
- Získávat spolehlivé informace umožňující EU a členským státům činit informovaná politická rozhodnutí v oblasti víz a migrace.
- Identifikovat a odhalovat nelegální přistěhovalce, zvláště osoby překračující povolenou délku pobytu, a to rovněž uvnitř schengenského prostoru, a zvýšit pravděpodobnost návratu.
- Identifikovat a zadržovat teroristy a osoby podezřelé ze spáchání trestné činnosti, kteří překračují vnější hranice.
- Poskytovat informace, které by omezily potíže s identifikací a ověřováním totožnosti státních příslušníků třetích zemí, jejichž údaje nejsou zaneseny ve Vízovém informačním systému, což by napomohlo zadržování teroristů a osob podezřelých ze spáchání trestné činnosti.

Operační cíle jsou:

- Vytvářet záznamy o vstupech a výstupech státních příslušníků třetích zemí překračujících vnější hranice.
- Automaticky vypočítávat délku povoleného pobytu a pořizovat záznamy, pokud při uplynutí povoleného pobytu státního příslušníka třetí země neexistuje záznam o výstupu.
- Vymazávat údaje systému EES po uplynutí doby pro uchovávání údajů.
- Poskytovat informace o počtu osob přecházejících vnější hranice a trendech v jejich pohybu, zejména s ohledem na nedovolené přistěhovalectví.
- Informovat státní příslušníky třetích zemí o jejich právech a zavést účinná odvolací řízení.

3. MOŽNOSTI POLITIKY

Vymezení problému a konzultace se zúčastněnými stranami ukazují, že klíčové je rozhodnout jednak, které údaje se mají v systému zpracovávat, jednak za jakým konkrétním účelem. Doba uchovávání údajů je proto třeba zvolit s ohledem na tyto dvě otázky, tj. musí to být nejkratší doba potřebná ke splnění účelu. V úvahu tedy připadají čtyři následující možnosti politiky:

- 1) Systém vstupu/výstupu obsahující alfanumerické údaje za účelem hraniční kontroly a řízení migrace.
- 2) Jako možnost 1, plus biometrické údaje.
- 3) Jako možnost 1, ale účel systému je rozšířen o boj proti terorismu a závažné trestné činnosti.
- 4) Jako možnost 1, plus biometrické údaje a účel systému je rozšířen o boj proti terorismu a závažné trestné činnosti (tzn. kombinace možností 2 a 3).

Jakmile bude vybrána upřednostňovaná možnost – jinými slovy, co má systém dělat – bude třeba zvolit způsob technické implementace systému.

Doba uchovávání údajů podle možností politiky by byla následující:

- pro systém vstupu/výstupu zřízený podle **možnosti politiky 1 nebo 2**: obecně 6 měsíců, u cestujících, kteří neopustili schengenský prostor během povoleného pobytu, 5 roky a u účastníků programu RTP doba stejná jako ta, po niž jim byla povolena účast v tomto programu;

- pro systém vstupu/výstupu zřízený podle **možnosti politiky 3 nebo 4**: doba uchovávání údajů by byla pět let pro všechny cestující.

4. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ A VÝBĚR UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI

4.1. Porovnání možností

Tabulka č. 1 – Srovnávací hodnocení možností

Cíl / možnost politiky	Výchozí scénář (Možnost politiky 0)	Možnost politiky 1	Možnost politiky 2	Možnost politiky 3	Možnost politiky 4
Cíl politiky: bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví.	0	√√	√√√	√√	√√√
Cíl politiky: bojovat proti terorismu a závažné trestné činnosti	0	0	0	√√	√√√
Dopad na základní práva	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Dopad na správu hranic	0	0	0	0	0

Tabulka č. 1 shrnuje posouzení dopadů. Při porovnávání možností a výběru možnosti upřednostňované se rozhodovalo i podle těchto kritérií:

- účinnost – rozsah, v jakém možnosti dosahují cílů návrhu,
- efektivnost – rozsah, v jakém lze dosáhnout cílů návrhů co nejlevněji,
- soudržnost – rozsah, v jakém jsou možnosti soudržné s celkovými cíli politiky EU.

Posouzení dopadů všech možností politiky odhalilo jeden problém – nedostatek dostupných údajů, který znemožňuje zejména srovnání účinnosti možností 1–4. Předpoklad, že systém obsahující biometrické údaje přispěje k boji proti nelegální migraci více, a že by tedy byly účinnější možnosti 2 a 4, je podmíněn podílem osob, na které se nevztahuje vízová povinnost a které překročily povolenou délku pobytu. Přesný počet těchto osob ale není znám. Záporný dopad ověřování biometrických údajů této skupiny cestujících na postupy správy hranic lze plně vyhodnotit až po kompletním zavedení VIS. K dispozici zatím nejsou ani souhrnné údaje, které by umožnily posoudit dopad poskytnutí přístupu k údajům pro účely vymáhání práva. Informace od odborníků členských států mají totiž hlavně obecnou povahu a zkušenosti s tímto typem přístupu do VIS zatím chybí. Je třeba poznamenat, že údaje o vstupu/výstupu mohou být nezbytné při prevenci, odhalování nebo vyšetřování některého z teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů, pokud osoby spojené s těmito činy cestují přes různé země. K plnění cíle odhalovat a identifikovat teroristy a osoby podezřelé ze spáchání trestného činu mimoto více přispívá systém s biometrickými údaji.

Při volbě upřednostňované možnosti, pokud jde o začlenění biometrických údajů, je nutno zohlednit především hlavní účel systému, což je hraniční kontrola a řízení migrace. Největší

kladný dopad na boj proti nelegální migraci má tedy možnost 2. Možný záporný dopad na postupy správy hranic by se dal vyřešit přechodným obdobím – první tři roky by systém fungoval s alfanumerickými údaji a až poté s údaji alfanumerickými i biometrickými.

Pokud jde o přístup pro účely vymáhání práva, celkový záporný dopad možnosti 4 na základní práva by mohl být vnímán jako potenciálně nepřiměřený, a to vzhledem k nutnosti uchovávat údaje po mnohem delší dobu.

K otázce přístupu pro účely vymáhání práva a podrobnějšímu posouzení dopadů bude možné se vrátit na základě úplnějších údajů a informací po dvou letech, kdy budou vedle celkových zkušeností s provozem systému EES vyhodnoceny i zkušenosti s přístupem pro účely vymáhání práva v rámci zavádění VIS.

Po těchto dvou letech, kdy proběhne hodnocení systému EES, bude tedy možné přehodnotit potřebu umožnit přístup do systému pro účely vymáhání práva a délku doby uchovávání údajů. Upřednostňovanou možností je proto možnost 2 s tím, že po dvou letech provozu se provede hodnocení, na jehož základě se rozhodne, zda postoupit k možnosti 4. Každá taková změna (tj. přechod k možnosti 4) týkající se přístupu pro účely vymáhání práva a/nebo změny doby uchovávání údajů si vyžádá, aby Komise předložila nový legislativní návrh.

4.2. Technické provádění

Souhrnně lze říci, že nejúčinnějším a nákladově nejefektivnějším řešením je centralizovaný přístup. Ten byl zvolen i pro vývoj a správu jiných informačních systémů v oblasti migrace, tj. systémů Eurodac, VIS a SIS/SIS II.

4.3. Upřednostňovaná možnost

Upřednostňovaným řešením je vytvořit nejprve systém EES podle možnosti 2 a po dvou letech provozu vyhodnotit, zda je třeba postoupit k možnosti 4.

- Systém EES by fungoval nejprve jako centralizovaná databáze obsahující pouze alfanumerické údaje, do níž nemají donucovací orgány přístup. Doba uchovávání údajů by u běžných případů byla šest měsíců a v případě překročení délky povoleného pobytu pět let.
- Po třech letech provozu by systém EES začal fungovat s alfanumerickými i biometrickými údaji (jen biometrickými údaji osob, na něž se nevztahuje vízová povinnost).
- Po dvou letech provozu systému EES by se provedlo jeho hodnocení. Zároveň by se znovu vyhodnotila otázka přístupu k údajům pro účely vymáhání práva a doba uchovávání údajů.
- Aby však donucovací orgány získaly přístup k údajům vytvořeným systémem vstupu/výstupu v druhé fázi, musí se jasně a přesvědčivě prokázat nutnost a přiměřenost používání těchto údajů a přístup musí být povolen jen s vhodnými zárukami a omezeními.

4.4. Náklady upřednostňované možnosti

Tabulka č. 2 – Náklady upřednostňované možnosti

	Jednorázové náklady na vývoj na centrální a vnitrostátní úrovni (tři roky vývoje) (v milionech EUR)	Roční provozní náklady na centrální a vnitrostátní úrovni (pět let provozu) (v milionech EUR)	Celkové náklady na centrální a vnitrostátní úrovni (v milionech EUR)

Centralizovaný systém, biometrické údaje začleněny později	183 (ČS 146, EU 37)	88 (ČS 74, EU 14)	623
--	------------------------	----------------------	-----

V návrhu příštího víceletého finančního rámce předloženém Komisí se v období 2014–2020 počítá se 4,6 miliardy EUR na Fond pro vnitřní bezpečnost. V návrhu je vyčleněno 1,1 miliardy EUR jako orientační částka na vývoj systému EES a programu RTP. Předpokládá se, že náklady na vývoj bude třeba vynakládat až od roku 2015 a že pokryjí čtyři roky provozu. Nad rámec Fondu pro vnitřní bezpečnost se vyčleňuje zvláštní částka ve výši 822 milionů EUR na správu stávajících rozsáhlých informačních systémů (Schengenského informačního systému II, Vízového informačního systému a systému EURODAC).

Komise plánuje, že plnění úkolů v souvislosti s těmito systémy svěří Agentuře pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva zřízené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1077/2011⁷. Díky finanční podpoře vnitrostátních nákladů na vývoj by nedošlo k ohrožení či zpoždění projektu z důvodu obtížné hospodářské situace v členských státech.

Finanční úspory by přineslo vybudování systému vstupu/výstupu společně s programem registrovaných cestujících (na rozdíl od situace, kdy by byly vybudovány naprosto nezávisle). Hlavních finančních úspor se dosáhne na centrální úrovni (EU) snížením nákladů na hardware, software a infrastrukturu a na úrovni členských států úsporou nákladů na administrativu a kancelářské prostory.

5. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise zajistí vytvoření mechanismů ke sledování provozu systému vstupu/výstupu a hodnocení, zda tento systém funguje v souladu s hlavními cíli politiky. Dva roky po zahájení provozu tohoto systému a poté vždy po dvou letech by řídicí orgán měl předložit Evropskému parlamentu, Radě a Komisi zprávu o jeho technickém fungování. Dva roky po zahájení provozu systému vstupu/výstupu a poté vždy po čtyřech letech by Komise měla vypracovat celkové hodnocení systému včetně dopadů na základní práva a posouzení dosažených výsledků ve vztahu ke stanoveným cílům, zhodnocení platnosti výchozího principu a všech dopadů na budoucí možnosti. První hodnocení by se mělo soustředit na otázku, zda umožnit přístup k údajům pro účely vymáhání práva a zda prodloužit dobu uchovávání údajů. V případě potřeby bude doplněno legislativními návrhy. Hodnotící zprávy by Komise měla postoupit Evropskému parlamentu a Radě.

⁷ Úř. věst. L 286, 1.11.2011, s. 1.