

**Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě,  
Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o migraci**

(2012/C 34/02)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 7 a 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů <sup>(1)</sup>,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů, a zejména na článek 41 tohoto nařízení <sup>(2)</sup>,

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

#### I. ÚVOD

1. Dne 4. května 2011 vydala Komise sdělení o migraci <sup>(3)</sup> (dále jen „sdělení“). Evropský inspektor ochrany údajů v souladu s článkem 41 nařízení (ES) č. 45/2001 předkládá toto stanovisko z vlastního podnětu.
2. Před přijetím sdělení nebyl Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) konzultován. Tato skutečnost je politováníhodná, jelikož včas poskytnuté připomínky mohly pomoci řešit některé otázky nastíněné v tomto stanovisku.

#### *Cíle a rozsah sdělení*

3. Cílem sdělení je zasadit do společného rámce minulé i budoucí politické návrhy tak, aby se zohlednily všechny důležité aspekty migrace a nedošlo k omezení na „krátkodobý postup, který se omezí na hraniční kontroly, aniž by zohlednil dlouhodobé aspekty“ <sup>(4)</sup>. Toto sdělení bylo vydáno zejména jako reakce na současné události v severní Africe, zejména na konflikt v Libyi.
4. Za tímto účelem se sdělení zabývá humanitární pomocí, správou hranic, vízy, azylem, potřebou přistěhovalců v ekonomice a integrací. Odkazuje na řadu legislativních návrhů, z nichž některé jsou nové a některé již byly předloženy. Mnohé z těchto návrhů se týkají správy hranic, přičemž toto téma je důležitou součástí sdělení. Některé z návrhů by znamenaly zpracování osobních údajů ve velkém měřítku.
5. Toto sdělení je pouze jedním z řady sdělení a návrhů, jež mají být v blízké budoucnosti vydány, přičemž každé se věnuje konkrétním aspektům zahrnutým ve stávajícím sdělení. V této souvislosti závěry Evropské rady z 23.–24. června 2011 <sup>(5)</sup> zmiňují, že „k tomuto úsilí rovněž přispěje urychlení přípravy „inteligentních hranic“ s cílem zajistit, že k řešení úkolů souvisejících s dohledem nad

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 248 v konečném znění.

<sup>(4)</sup> Sdělení, s. 3.

<sup>(5)</sup> Evropská rada 23. a 24. června 2011, Závěry, EUCO 23/11.

hranicemi budou využity nové technologie. Konkrétně by měl být zaveden systém vstupu/výstupu a program registrovaných cestujících. Evropská rada vítá dosažení dohody o agentuře pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.“

#### *Cíl stanoviska EIOÚ*

6. Záležitosti týkající se ochrany údajů nestojí v centru pozornosti sdělení, avšak je v něm zmíněno několik iniciativ a návrhů z oblasti správy hranic, jako například systém vstupu – výstupu a program registrovaných cestujících, které budou mít významný dopad na základní právo ochrany údajů. V této souvislosti sdělení zdůrazňuje, že hraniční kontroly významným způsobem přispívají k boji proti zločinu, a odkazuje na strategii vnitřní bezpečnosti představenou Komisí v roce 2010 <sup>(6)</sup>.
7. Mnoho ze zmíněných návrhů a iniciativ bude v budoucnosti detailněji rozpracováno, a stávající sdělení je tedy příležitostí, jak včas vyjádřit připomínky k těmto iniciativám. Pro ty iniciativy, které již byly předloženy, jako je například návrh nařízení, kterým se mění nařízení Frontex <sup>(7)</sup>, se jedná o příležitost, jak zapracovat některé z nejvýznamnějších dříve učiněných připomínek, než budou definitivně přijaty Radou a Evropským parlamentem.
8. Cílem tohoto stanoviska není analyzovat všechny dotčené oblasti politik a návrhy uvedené v daném sdělení, ale:
  - zabývat se některými zásadami ochrany údajů a pojmy, jako jsou účelové omezení, nezbytnost, přiměřenost a „ochrana soukromí již od návrhu“, které by měly být při uvádění přístupu popsáno ve sdělení do praxe zohledněny,
  - probrat specifická opatření navržená ve sdělení z pohledu ochrany údajů a již v této fázi poradit, jak zajistit řádné dodržování základních práv, a zejména práva na ochranu osobních údajů.
9. Za tímto účelem je stanovisko rozděleno na dvě hlavní části. První část komentuje obecný přístup sdělení a obsahuje horizontální úvahy o sdělení, jako jsou například potřeba hodnocení a dopady základních práv na vytváření informačních systémů. Druhá část obsahuje cílené připomínky ke konkrétním návrhům a iniciativám <sup>(8)</sup>.

## II. OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

### *Přístup sdělení*

10. EIOÚ vítá cíl sdělení, aby nedošlo na „krátkodobý postup, který se omezí na hraniční kontroly, aniž zohlednil dlouhodobé aspekty“ <sup>(9)</sup>. Komplexní a účinný přístup musí kromě hraničních kontrol zahrnovat i jiné aspekty.

<sup>(6)</sup> Sdělení Komise k strategii vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků směrem k bezpečnější Evropě, KOM(2010) 673.

<sup>(7)</sup> Návrh nařízení, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Frontex), KOM(2010) 61.

<sup>(8)</sup> Toto stanovisko bude vycházet zejména z následujících dokumentů a bude je doplňovat: stanovisko EIOÚ ze dne 17. prosince 2010 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – „Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků směrem k bezpečnější Evropě“ (dále jen „stanovisko EIOÚ ze dne 17. prosince 2010“) (Úř. věst. C 101, 1.4.2011, s. 6); stanovisko EIOÚ ze dne 15. prosince 2010 k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a rady o zřízení systému „Eurodac“ (dále jen stanovisko EIOÚ ze dne 15. prosince 2010) (Úř. věst. C 101, 1.4.2011, s. 14); stanovisko EIOÚ ze dne 30. září 2010 ke sdělení „Přehled o správě informací v prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ (dále jen „stanovisko EIOÚ ze dne 30. září 2010“) (Úř. věst. C 355, 29.12.2010, s. 16); a předběžné připomínky EIOÚ ze dne 3. března 2008 k hraničnímu balíčku (dále jen „předběžné připomínky EIOÚ ze dne 3. března 2008“), dostupné na internetových stránkách EIOÚ.

<sup>(9)</sup> Sdělení, s. 3.

11. Takový komplexní přístup musí respektovat základní práva migrantů a uprchlíků, včetně jejich práva na ochranu údajů. Je to o to důležitější, že tyto skupiny se často nacházejí ve zranitelné situaci.
12. V této souvislosti sdělení uvádí, že Unie má dvojí cíl, a sice zachovat vysokou úroveň bezpečnosti a zároveň zjednodušit překračování hranic pro ty osoby „kterým to má být dovoleno, a to v plném souladu s jejich základními právy“<sup>(10)</sup>. Taková formulace by mohla vyvolat dojem, že základní práva osob, které by z různých důvodů neměly být přijaty, nemusí být dodržována. Podle EIOÚ je zřejmé, že mezi jejich práva ne vždy patří právo usadit se na území EU a že v takových případech je nezbytná odpovídající reakce, např. navrácení, avšak je třeba vždy dodržovat základní práva.
13. Podotýká se, že pokud jde o správu hranic, sdělení zastává přístup významně založený na používání technologií. Mimo jiné je tomu tak proto, aby se zlepšila ostraha hranic (viz plánovaný evropský systém ostrahy hranic Eurosur)<sup>(11)</sup>. Dále také sdělení předpokládá prozkoumání možného zavedení nových rozsáhlých IT projektů na zpracování informací o cestujících (systém vstupu – výstupu a program registrovaných cestujících)<sup>(12)</sup>. A konečně se vyslovuje pro rozšíření stávajících systémů na nové uživatele (tj. pro Eurodac)<sup>(13)</sup>. Toto zaměření na technologie odráží obecný trend posledních let.

*Zhodnocení stávajících nástrojů, než budou navrženy nové, a ověření nezbytnosti*

14. EIOÚ již mnohokrát zdůrazňoval, že stávající nástroje by měly být zhodnoceny, než budou navrženy nové<sup>(14)</sup>. EIOÚ v této souvislosti připomíná judikaturu Evropského soudu pro lidská práva<sup>(15)</sup> a Soudního dvora Evropské unie<sup>(16)</sup> a zdůrazňuje, že zásahy do práva na soukromý život jsou možné jen tehdy, pokud jsou „v demokratické společnosti nutné“ a jsou v souladu se zásadou přiměřenosti. Pojem nezbytnost vyžaduje přísnější důkazní břemeno než jen „užitečnost“<sup>(17)</sup>. To znamená, že jakékoliv relevantní návrhy musí být doprovázeny jasným důkazem nezbytnosti a přiměřenosti.
15. Takový důkaz by měl být opatřen posouzením dopadů na soukromí<sup>(18)</sup>, které vycházejí z dostatečných důkazů<sup>(19)</sup>. Selektivní využití statistiky a odhadů není dostačující. EIOÚ si je vědom skutečnosti, že shromažďování spolehlivých informací o jevu, jakým je například nelegální migrace, je obtížné;

<sup>(10)</sup> Sdělení, s. 7.

<sup>(11)</sup> Sdělení, s. 7–8. Viz také odstavce 42–44 tohoto stanoviska.

<sup>(12)</sup> Sdělení, s. 10.

<sup>(13)</sup> Sdělení, s. 14.

<sup>(14)</sup> Viz výše zmíněné stanovisko EIOÚ ze dne 30. září 2010; viz také zmíněné předběžné připomínky EIOÚ k hraničnímu balíku. V tomto směru EIOÚ vítá práci provedenou pracovní skupinou projektu mapování informací v souvislosti s prací na evropském modelu výměny informací. Nicméně rozsah této praxe by se měl zvětšit a budoucí práce v této oblasti musí mít širší záběr.

<sup>(15)</sup> Viz například Evropský soud pro lidská práva, věc *S. a Marper v. Spojené království*, č. 30562/04 a č. 30566/04, vybráno ke zveřejnění ve Sbírce rozsudků a rozhodnutí.

<sup>(16)</sup> Například spojené věci *C-92/09 a C-93/09, Volker und Markus Schecke a Hartmut Eifert v. Land Hessen* (2010), dosud nezveřejněno ve zprávě Soudního dvora Evropské unie („Schecke“).

<sup>(17)</sup> Řada rozsudků od případu Evropského soudu pro lidská práva *Handyside v. Spojené království*, č. 5493/72, řada A, č. 24, paragraf 48.

<sup>(18)</sup> Buď ve formě oddělených posouzení dopadů na soukromí a na údaje, nebo začleněním do všeobecného posouzení dopadů. Stávající pokyny o posouzení dopadů (Pokyny Evropské Komise pro posuzování dopadů, SEK(2009) 92) nepředpokládají posouzení dopadů zvláště pro dopad základních práv, jako je právo na ochranu údajů; tyto aspekty je třeba začlenit do všeobecného posouzení dopadů. V mezidobí byly v návaznosti na sdělení Komise o strategii pro účinné uplatňování Listiny základních práv Evropské unie (KOM(2010) 573) vyhotoveny dodatečné pokyny ve formě pracovního dokumentu útvarů Komise o operačních pokynech k zohledňování základních práv při posouzení dopadů Komise (SEK(2011) 567).

<sup>(19)</sup> Viz také stanovisko EIOÚ ze dne 25. března 2011 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o používání údajů ze jmenné evidence cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále jen „stanovisko EIOÚ ze dne 25. března 2011“), dosud nevydáno v Úř. věst., zejména část 25.

nicméně tato posouzení dopadů by měla zohlednit i alternativní řešení problémů, a minimalizovat tak dopad na základní práva<sup>(20)</sup>. Pouhý fakt, že technologická řešení jsou proveditelná, ještě neznamená, že jich je za potřebí a že jsou přiměřená.

16. Pokud posouzení dopadů povede k závěru, že je zapotřebí nových rozsáhlých IT systémů, měl by být při jejich vytváření zohledněn koncept „ochrana soukromí již od návrhu“. Kontrolóři by měli být schopni dokázat, že při vytváření systémů přijali vhodná opatření na ochranu soukromí. To by mohlo snížit negativní dopad nových opatření na soukromí (nebo zvýšit pozitivní dopad). Takový přístup schvaluje i Komise<sup>(21)</sup>. Uplatňování konceptu „ochrana soukromí již od návrhu“ v souvislosti se systémy, jako je systém vstupu – výstupu zmíněný ve sdělení, by znamenalo omezení sběru osobních dat na nezbytné minimum, omezení délky uchovávání údajů a zpracování údajů by k subjektům údajů bylo příznivější, pokud jde o soukromí a transparentnost.
17. Navíc se musí dodržovat i zásada účelového omezení. Je třeba předejít „rozšiřování o neplánované funkce“. Sdělení například předpokládá znovuzavedení iniciativy, díky níž by donucovací agentury získaly přístup k systému Eurodac<sup>(22)</sup>, což – zdá se – potvrzuje trend umožňovat donucovacím orgánům přístup do rozsáhlých systémů EU a také to vyvolává otázku rozšíření původního záměru systému. Udělování dodatečného přístupu k databázím orgánům je záležitost, která může mít závažné dopady: databáze považovaná za přiměřenou, používá-li se pro jeden konkrétní účel, se může stát nepřiměřenou, pokud se její použití následně rozšíří<sup>(23)</sup>.
18. Z toho důvodu EIOÚ požaduje, aby jakékoliv (stávající a nové) návrhy obsahující omezení základního práva na ochranu údajů byly opatřeny jasným důkazem o nezbytnosti<sup>(24)</sup>. Navíc, pokud se má za to, že rozsáhlé IT systémy jsou zapotřebí, měly by být navrženy v souladu s principem „ochrana soukromí již od návrhu“. Prováděná opatření by navíc měla být pravidelně hodnocena, aby se stanovilo, zda jsou stále zapotřebí.

### III. KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

#### *Eurodac*

19. Sdělení odkazuje na přístup donucovacích orgánů k systému Eurodac s tím, že Eurodac by také měl, kromě toho, že bude nadále podporovat účinnost dublinského nařízení, „sloužit i jiným potřebám donucovacích orgánů“<sup>(25)</sup>.
20. Návrh na reformu nařízení Eurodac z prosince roku 2008<sup>(26)</sup> neobsahoval ustanovení pro přístup donucovacích orgánů. Ta byla zahrnuta v návrhu předloženém Komisí v září roku

<sup>(20)</sup> O nutnosti zvážit alternativní řešení viz Soudní dvůr EU, věc *Schecke*, viz výše.

<sup>(21)</sup> Sdělení Komise o komplexním přístupu k ochraně osobních údajů v Evropské unii, KOM(2010) 609, s. 12. Viz též stanovisko EIOÚ ze dne 14. ledna 2011 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – „Komplexní přístup k ochraně osobních údajů v Evropské unii“ (Úř. věst. C 181, 22.6.2011, s. 1), odst. 108–115.

<sup>(22)</sup> Sdělení, s. 14.

<sup>(23)</sup> Viz výše zmíněné předběžné připomínky EIOÚ ohledně hraničního balíčku, s. 3.

<sup>(24)</sup> Viz též stanovisko EIOÚ ze dne 31. května 2011 k hodnotící zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/ES), dosud nezveřejněno v Úř. věst., stejně jako stanovisko EIOÚ ze dne 25. března 2011.

<sup>(25)</sup> Sdělení, s. 14.

<sup>(26)</sup> Návrh nařízení o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. (.../...) (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) (přepřevzaté znění), KOM(2008) 825.

2009<sup>(27)</sup>. V únoru roku 2010 Komise přijala pozměněný návrh<sup>(28)</sup>, který již ustanovení pro přístup donucovacích orgánů neobsahoval a byl podobný návrhu původnímu.

21. Ve svém stanovisku ze dne 15. prosince 2010 o systému Eurodac EIOÚ uvítal vypuštění přístupu donucovacích orgánů<sup>(29)</sup> a připomněl, že takové použití pro jiné účely musí být založeno na jasném důkazu prokazujícím souvislost mezi žadateli o azyl a terorismem nebo závažnou trestnou činností. Navíc musí být při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti takového přístupu zohledněna tísnivá situace žadatelů o azyl.
22. Reforma nařízení o systému Eurodac je součástí zavádění evropského azylového systému, který by měl v souladu se Stockholmským programem začít fungovat do roku 2012<sup>(30)</sup>. Jedním z důvodů, které Komise uvedla k vypuštění přístupu donucovacích orgánů v návrhu z října roku 2010, bylo, že nezahrnutí tohoto kontroverzního opatření by mohlo usnadnit přijetí azylového balíčku<sup>(31)</sup>. Souvisí to také se zaváděním agentury pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva<sup>(32)</sup>.
23. Na tomto pozadí a ve světle předchozích připomínek zaujímá EIOÚ stanovisko, že doposud nebyly předloženy dostatečně jasné a spolehlivé důkazy o potřebě znovu zavést přístup donucovacích orgánů k systému Eurodac. O takovémto znovuzavedení by se mohlo diskutovat až ve chvíli, kdy by bylo provedeno nové posouzení dopadů, které by zohlednilo obavy o soukromí. Zpřístupnění systému pro donucovací orgány by navíc vyžadovalo značné úpravy databáze systému Eurodac, aby byl takto upravený přístup bezpečný. Technické a finanční dopady zpřístupnění by bylo také zapotřebí zohlednit v novém posouzení dopadů<sup>(33)</sup>.
24. Znovuzavedení návrhu by dále mohlo mít významný dopad na načasování azylového balíčku jako celku. Komise neuvádí datum, kdy by měl být nový návrh předložen; nezmiňuje se ani o tom, zda by takový návrh doprovázelo nové posouzení dopadů.

<sup>(27)</sup> Pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. (.../...) (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) (přepřacované znění), KOM(2009) 342. EIOÚ vydal k tomuto návrhu stanovisko, viz stanovisko EIOÚ ze dne 7. října 2009 k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. (.../...) (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) a k návrhu rozhodnutí Rady týkajícího se žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva (dále jen „stanovisko EIOÚ ze dne 7. října 2009“) (Úř. věst. C 92, 10.4.2010, s. 1).

<sup>(28)</sup> Pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. (.../...) (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) (přepřacované znění), KOM(2010) 555 („dále jen KOM(2010) 555“). EIOÚ k tomuto návrhu vydal stanovisko, viz výše zmíněné stanovisko EIOÚ ze dne 15. prosince 2010, obzvláště odstavce 18–22, 28–33, 51–57.

<sup>(29)</sup> Stanovisko EIOÚ ze dne 15. prosince, obzvláště odstavce 12–17.

<sup>(30)</sup> Evropská rada: Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, s. 5 (Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1).

<sup>(31)</sup> KOM(2010) 555, zmíněno výše, s. 3.

<sup>(32)</sup> Tamtéž.

<sup>(33)</sup> K návrhu z října roku 2010 nebylo provedeno posouzení dopadů. Místo toho Komise odkázala na posouzení dopadů provedené pro návrh z roku 2009, viz pracovní dokument útvarů Komise – průvodní dokument k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. (.../...) (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) (přepřacované znění) a k návrhu rozhodnutí Rady, týkajícího se žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva – Posouzení dopadů, SEK(2009) 936. Viz též KOM(2010) 555, citováno výše, s. 3.

*Systém vstupu – výstupu*

25. Komise má také v plánu vydat v září roku 2011 sdělení o inteligentních hranicích. Toto sdělení by mělo stavět na iniciativách pro systém vstupu – výstupu a na programu registrovaných cestujících. Komise si je vědoma, že tyto projekty by vyžadovaly „značné investice“, aby se zajistily „vysoké standardy ochrany osobních údajů“<sup>(34)</sup>.
26. Pokud jde o systém vstupu – výstupu, Komise tuto iniciativu obhajuje tvrzením, že „překročení povolené délky pobytu“ je „hlavním zdrojem nedovoleného přistěhovalectví v EU“<sup>(35)</sup>. Vyjma této poznámky sdělení nevysvětluje záměr tohoto systému.
27. Snížení počtu osob s překročenou povolenou délkou pobytu jistě může mít pozitivní dopady. EIOÚ chápe, že systém vstupu – výstupu by mohl příslušníky třetích zemí odradit od překračování povolené délky pobytu, pokud by věděli, že budou pravděpodobně automaticky identifikováni ve chvíli, kdy vyprší platnost jejich víz. Zůstává však několik nejasností.
28. Doposud v členských státech neexistuje konzistentní politika týkající se fenoménu překročení povolené délky pobytu. Pojem „překročení povolené délky k pobytu“ obecně není dobře definován; shodnout se na všeobecné definici tohoto termínu by bylo nezbytným prvním krokem směrem k lepšímu porozumění problému<sup>(36)</sup>.
29. Všechny doposud dostupné číselné údaje jsou navíc odhady<sup>(37)</sup>. Vyjasnění rozsahu problému by bylo předpokladem pro odůvodněné posouzení nezbytnosti.
30. Stávajícím opatřením, které má konkrétním osobám zabránit ve vstupu do Schengenského prostoru, jsou záznamy podle článku 96 Úmluvy k provedení Schengenské dohody. Pomocí těchto záznamů je možno zabránit známým osobám, které překročily povolenou dobu pobytu, v opětovném vstupu<sup>(38)</sup>. Ve svém nedávném sdělení Komise vyzvala členské státy, aby této možnosti využívaly v co největším měřítku<sup>(39)</sup>, z čehož vyplývá, že opatření v současné době není plně využíváno.
31. Systém vstupu – výstupu by také pravděpodobně spoléhal na biometrické prvky. EIOÚ sice uznává možné výhody používání biometrických prvků, avšak je jeho povinností zdůraznit i jejich slabé stránky. Veškeré používání biometrických prvků musí doprovázet přísná zajištění a měla by být zohledněna rizika chyby<sup>(40)</sup>. V tomto ohledu EIOÚ podporuje zavedení souboru minimálních kritérií souvisejících s používáním biometrických prvků, jako jsou spolehlivost biometrických prvků, cílené posouzení dopadů biometrických prvků, přesnost a záložní postupy<sup>(41)</sup>. Dále, určitá část dotčených osob nemá

<sup>(34)</sup> Sdělení, s. 10.

<sup>(35)</sup> Sdělení, s. 10.

<sup>(36)</sup> Bylo by také třeba vyjasnit, jaké výjimky – například ze zdravotních či humanitárních důvodů – by se uplatňovaly.

<sup>(37)</sup> Viz výše zmíněné stanovisko EIOÚ ze dne 30. září 2010, odstavce 52–56.

<sup>(38)</sup> Viz výše zmíněné předběžné připomínky EIOÚ ze dne 3. března 2008, s. 4.

<sup>(39)</sup> Sdělení Komise: Výroční zpráva o azylu, KOM(2011) 291, s. 9.

<sup>(40)</sup> Viz také stanovisko EIOÚ ze dne 16. října 2006 k pozměněnému návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002, jímž se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (Úř. věst. C 320, 28.12.2006, s. 21); viz také článek 29 stanoviska pracovní skupiny pro ochranu údajů č. 3/2007 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění Společná konzulární instrukce k vízům pro diplomatické mise a konzulární úřady v souvislosti se začleněním biometrických znaků, včetně ustanovení o organizaci, přijímání a zpracování žádostí o víza (KOM(2006) 269 v konečném znění), WP 134 ze dne 1. března 2007.

<sup>(41)</sup> Viz např. stanovisko EIOÚ ze dne 19. října 2005 k návrhu rozhodnutí Rady o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (...) (Úř. věst. C 91, 19.4.2006, s. 38); a přednáška „Směrem ke komplexnější ochraně údajů v Evropě, včetně biometrických údajů – evropský pohled“ (*Towards more comprehensive data protection in Europe including Biometrics — a European perspective*), 12. konference – Institut biometrie, Austrálie, Sydney, 26. května 2011: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26\\_Biometrics\\_Institute\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf)

otisky prstů, které by daný systém byl schopen číst<sup>(42)</sup>. Pokud má systém vstupu – výstupu zahrnovat i biometrické prvky, musel by zároveň zajistit záložní řešení pro takové cestující<sup>(43)</sup>.

32. EIOÚ by také rád upozornil na zkušenosti se systémem US-VISIT (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*), což je obdobný systém fungující v USA. V systému US-VISIT je většina příslušníků třetích zemí povinna poskytnout při vstupu na území USA biometrické údaje. Část „výstup“ tohoto systému je pořád ještě ve vývoji. V roce 2009 byly provedeny dva pilotní testy sběru biometrických údajů pro tuto část systému<sup>(44)</sup>. Ministerstvo vnitřní bezpečnosti Spojených států uznalo, že výsledky těchto testů byly „přehnané vzhledem k omezením systému vztahujícím se na případy, kdy záznamy ADIS nezohlednily aktuální statut cestujících vzhledem k nedávným změnám či rozšířením statusu“<sup>(45)</sup>. Tyto testy také porovnály cestující s několika seznamy, ovšem „žádný z (...) případů shody by nezabránil odjezdu“<sup>(46)</sup>. Celkem Ministerstvo vnitřní bezpečnosti Spojených států vynaložilo zhruba 1,3 miliardy USD na vývoj části „vstupu“ systému US-VISIT<sup>(47)</sup>. To vyvolává otázku, zda je systém vstupu – výstupu nákladově efektivním opatřením pro snížení překračování povolené doby pobytu.
33. Stručně řečeno, záměr takového systému, ani způsob jeho vytvoření a uplatňování nejsou dostatečně jasné. Jde-li o nutnost jednat, neexistuje jasná definice ústředního pojmu „překročení povolené délky pobytu“, a neexistují tedy spolehlivé statistické údaje o rozměru problému. Co se týče potřebných opatření, stávající nástroje, jež mají zabránit osobám s překročenou povolenou dobou pobytu v opětovném vstupu na území, se pravděpodobně nevyužívají v takové míře, jak by měly; biometrický prvek systému vstupu – výstupu vyvolává otázky. Pokud jde o proveditelnost tohoto systému a náklady na něj, zkušenosti z USA naznačují, že systém vstupu – výstupu by byl na zavedení finančně náročný. Zmíněné body zpochybňují nezbytnost a nákladovou účinnost systému vstupu – výstupu.

#### *Program registrovaných cestujících*

34. Sdělení dále zmiňuje zavedení programu registrovaných cestujících. Není zcela jasné, jaká by byla přidaná hodnota takového systému v porovnání například s používáním víz pro opakovaný vstup s dlouhou dobou platnosti. Cílové skupiny by byly tytéž (pravidelní cestující). Faktem je, že stále trvá „neochota“<sup>(48)</sup> vydávat taková víza, což samo o sobě nemůže být důvodem pro navrhování nových opatření v situaci, kdy stávající opatření – pokud by byla plně využívána – by umožnila plnit stejné cíle. Ve světle výše uvedeného není EIOÚ plně přesvědčen, že tohoto systému je skutečně zapotřebí.
35. Sdělení navíc odkazuje na koncept cestujících „bona fide“ (strana 11), což souvisí převážně s programem registrovaných cestujících. Taková formulace může být nepřímou vykládána jako vytvoření skupiny cestujících „mala fide“. Pouze cestující, kteří učiní kroky navíc, přihlásí se do programu registrovaných cestujících a poskytnou dodatečné osobní údaje, by byli považováni za cestující „v dobré

<sup>(42)</sup> Například z důvodu nemoci, postižení, zranění či popálenin. Zdá se, že i osoby pracující v zemědělství a stavebnictví mohou mít v nezanedbatelném množství případů otisky prstů poškozené natolik, že jsou nečitelné. Viz také výše zmíněné stanovisko EIOÚ ze dne 15. prosince 2010, odstavce 19.

<sup>(43)</sup> Pro obdobné připomínky v souvislosti se systémem Eurodac viz stanovisko EIOÚ ze dne 15. prosince 2010, odstavce 18–25.

<sup>(44)</sup> Na jednom z letišť vybraných k testování bylo během 35 dnů testování vynaloženo 393 140 USD na pracovní sílu a výdaje, což vedlo k odhalení 90 případů podezřelých z překročení povolené délky pobytu. Během druhého testu provedeného ve stejné době bylo zjištěno 44 podezřelých případů a náklady dosáhly 77 501 USD: Tato čísla nezahrnují náklady na vývoj. Pro zhodnocení těchto testů navštivte: Vládní úřad Spojených států Government Accountability Office: Pilotní hodnocení systému US-VISIT přináší jen malá objasnění možností odletu ze země (*US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options*), srpen 2010, GAO-10-860, dostupné na adrese: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> („US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations“).

<sup>(45)</sup> Citováno z „US-GAO: US-VISIT Pilot Evaluations“, s. 72.

<sup>(46)</sup> US GAO US-VISIT Pilot Evaluations, s. 72.

<sup>(47)</sup> Viz předběžné připomínky EIOÚ ze dne 3. března 2008, citované na str. 4.

<sup>(48)</sup> Sdělení, s. 11.

víře“. Cestující obecně by již nebyli považováni za osoby, které vstupují na území Unie v dobré víře, pokud neexistují konkrétní důkazy vzbuzující podezření, ale sami cestující by se museli vyvinut poskytnutím dodatečných informací o své osobě, a to i v případě absence jakýchkoliv důkazů. Toto naznačuje, že prohlášením některých cestujících za cestující „v dobré víře“, by ti, kteří nechtějí poskytnout dodatečné informace, byli de facto označeni za cestující „ve špatné víře“, přestože takové odmítnutí poskytnout dodatečné informace může být oprávněné, např. osoba necestuje často <sup>(49)</sup>.

#### *Frontex a meziagenturní spolupráce*

36. Sdělení žádá „užší spolupráci mezi úřady“, mezi úřadem Europol, agenturou Frontex a vnitrostátními celními a policejními orgány, což se jeví jako „nezbytné“, zejména pokud jde o spolupráci mezi orgány pohraniční stráže a celními orgány <sup>(50)</sup>. Tuto spolupráci podpoří návrhy osvědčených postupů, které mají být předloženy v roce 2012. Komise také oznámila, že v průběhu roku 2011 předloží legislativní návrh, který umožní agenturám členských států, jež provádějí ostrahu hranic „sdílet provozní informace a spolupracovat spolu navzájem, jakož i s agenturou Frontex“ <sup>(51)</sup>. A konečně, v současné době se v Radě a v Evropském parlamentu projednává návrh na aktualizaci právního rámce agentury Frontex, aby mohla „operovat účinnějším způsobem“ <sup>(52)</sup>.
37. S cílem zajistit soudržnost a vytvořit přidanou hodnotu s ohledem na ochranu údajů by příslušná ustanovení v právních základech pro uzavírání možných dohod o spolupráci a pro výměnu osobních údajů mezi agenturou Frontex a agenturami, s nimiž má spolupracovat, měla být koherentní a konzistentní, aby v oblasti pravidel pro ochranu údajů zajistila plnou spolupráci mezi subjekty.
38. EIOÚ dále připomíná body vznesené ve svém stanovisku k návrhu na reformu nařízení o agentuře Frontex <sup>(53)</sup>, zejména potřebu jasného právního základu pro zpracování osobních údajů. Pokud bude agentuře Frontex svěřen mandát pro výměnu osobních údajů, měla by s ním souviset silná a jasná ustanovení o právech subjektů údajů, a také další zabezpečení. Jakékoliv ustanovení umožňující agentuře Frontex zpracování nebo výměnu osobních údajů by mělo být přesné a jasně vymezené.

#### *Eurosur*

39. Komise také na prosinec roku 2011 plánuje předložit legislativní návrh, který určuje cíl, působnost a technický a operační rámec evropského systému ochrany hranic (Eurosur) <sup>(54)</sup>. Tento návrh by měl „na pozemních a námořních hranicích (...) zajistit větší využívání moderní technologie“ <sup>(55)</sup>, a také zajistit výměnu provozních informací o incidentech <sup>(56)</sup>. To souvisí i s agenturou Frontex, jelikož Komise má v plánu předložit další návrh, který by umožnil orgánům členských států, které provádějí ostrahu hranic, sdílet navzájem mezi sebou a s agenturou Frontex provozní informace <sup>(57)</sup>.

<sup>(49)</sup> Viz též výše zmíněné předběžné připomínky EIOÚ ze dne 3. března 2008, citované výše.

<sup>(50)</sup> Sdělení, s. 10.

<sup>(51)</sup> Sdělení, s. 8.

<sup>(52)</sup> Sdělení, s. 8.

<sup>(53)</sup> Stanovisko EIOÚ ze dne 17. května 2010 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Frontex), dosud nezveřejněno v Úř. věst., viz též výše zmíněné stanovisko EIOÚ ze dne 17. prosince 2010, odstavce 48–51.

<sup>(54)</sup> Sdělení, s. 18.

<sup>(55)</sup> Sdělení, s. 7.

<sup>(56)</sup> Sdělení, s. 8.

<sup>(57)</sup> Sdělení, s. 8.



40. Není jasné, zda a nakolik by to zahrnovalo zpracování osobních údajů<sup>(58)</sup>. EIOÚ vyzývá Komisi, aby tyto záležitosti v nadcházejících návrzích vyjasnila.

*Evropský systém pohraniční stráže*

41. Sdělení se zmiňuje, že je potřeba zvážit proveditelnost vytvoření evropského systému pohraniční stráže. Z textu není jasné, jak by tento systém mohl vypadat. Podle textu by se nemuselo „nutně“<sup>(59)</sup> jednat o centrální správu, což stále ještě nechává otevřenou možnost, že by to centrální správa mohla být. Pokud by neměla existovat centrální správa, navrhuje Komise, mimo jiné, že bude zapotřebí zlepšit „sdílené kapacity“ a „praktickou spolupráci“<sup>(60)</sup>.
42. Není jasné, zda je cílem lepší uplatňování stávajících opatření, nebo zda úprava směřuje k novým, dosud nezveřejněným návrhům. Vzhledem k tomu, že „praktická spolupráce“ by nejspíš zahrnovala i výměnu osobních údajů, což by nutně muselo mít právní základ, měla by být upřesněna v budoucích návrzích, pokud se má v projektu pokračovat.

#### IV. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

43. V souladu se zavedenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva EIOÚ připomíná požadavek nezbytnosti a přiměřenosti pro všechny (stávající i nové) návrhy, které narušují základní práva na soukromí a ochranu údajů. Pro každý návrh by musela být posouzením dopadů na soukromí prokázána nezbytnost.
44. Při navrhování a vytváření nových, rozsáhlých IT systémů musí být dodrženy princip „ochrany soukromí již od návrhu“ a zásada účelového omezení.
45. EIOÚ zdůrazňuje, že jakékoliv použití biometrických prvků by měla doprovázet přísná ochranná opatření a záložní postupy pro osoby, které nemohou být zapsány. Obecněji řečeno, měly by být vytvořeny minimální podmínky pro používání biometrických údajů.
46. Dále EIOÚ vybízí Komisi, aby objasnila rozsah působnosti a obsah svých návrhů zmíněných v tomto sdělení. Týká se to ohlášených legislativních návrhů ohledně systému vstupu – výstupu, programu registrovaných cestujících, systému Eurosur, agentury Frontex a meziagenturní spolupráce, stejně jako sdělení o inteligentních hranicích a evropském systému pohraniční stráže.
47. Také vyzývá Komisi, aby znovu nezaváděla návrh o přístupu donucovacích orgánů do systému Eurodac, pokud nové posouzení dopadů jasně neprokáže nezbytnost takového návrhu, včetně technických a finančních dopadů pro systém.
48. EIOÚ bude tento vývoj pozorně sledovat a vydávat dodatečné připomínky, kde to bude vhodné. V duchu dobré spolupráce je připraven k dalším konzultacím.

V Bruselu dne 7. července 2011.

Peter HUSTINX  
evropský inspektor ochrany údajů

---

<sup>(58)</sup> Viz též výše zmíněné stanovisko EIOÚ ze dne 17. prosince 2010, odstavce 46–47, kde je této záležitosti již věnována pozornost. Toto stanovisko se také věnuje doposud nevyřešené otázce povahy plánovaných vazeb mezi agenturou Frontex a systémem Eurosur.

<sup>(59)</sup> Sdělení, s. 7.

<sup>(60)</sup> Sdělení, s. 7.