

1.



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, XXX г.
[...] (2011) XXX проект

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Кратко резюме на оценката на въздействието

придружаващ

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)

BG
BG

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад за оценка на въздействието е изготвен от Генерална дирекция „Вътрешни работи“ и придружава законодателното предложение за създаването на Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR).

EUROSUR може да бъде описана като набор от мерки за подобряване на сътрудничеството и обмяна на информация между органите, които осъществяват граничен контрол на национално и на европейско равнище, както и в сътрудничеството със съседни трети държави, като в резултат на това значително ще се увеличи осведомеността за ситуацията и способността за реагиране на тези органи в борбата с незаконната миграция и трансграничната престъпност. Следователно EUROSUR трябва да се разглежда в контекста на постепенното изграждане на европейски модел на интегрирано управление на границите.

Работата, която се извърши в периода 2008—2011 г. за разработването, изпитването и постепенното въвеждане на EUROSUR, се базира на пътната карта, представена в съобщение на Комисията през 2008 г.¹ В заключенията си от юни 2011 г. Европейският съвет заяви, че EUROSUR „ще продължи да се развива приоритетно с цел да започне да функционира до 2013 г. и да даде възможност на органите на държавите-членки, осъществяващи наблюдение на границите, да обменят оперативна информация и да подобрят сътрудничеството си“.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Общи проблеми при наблюдението на границите

Незаконна миграция

ЕС е подложен на значителен натиск от незаконна миграция по външните си граници. През първите шест месеца на 2011 г. са регистрирани 74 300 случая на неразрешено пресичане на границата, от които над 96 % са станали по външните граници на Испания, Малта, Италия и Гърция. Въпреки координираните усилия на Frontex, органите за граничен контрол на държавите-членки често изпитват затруднения да се обединят около общ подход и обикновено се нуждаят от значително количество време, за да намерят подходящи оперативни ответни мерки.

Загуба на живот на мигранти в морето

Използването на малки неподходящи за морските условия лодки рязко увеличи броя на удавили се мигранти и бежанци в Атлантическия океан между Африка и Канарските острови и в Средиземно море. Тази трагична смъртност трябва да бъде намалена значително.

Трансгранична престъпност

Престъпните мрежи, които участват в трафик на мигранти, често използват същите маршрути и методи за трансгранична престъпна дейност, като трафик на хора и наркотици. По-доброто междуведомствено сътрудничество между органите за граничен

¹ COM(2008) 68 окончателен от 13.2.2008 г. („пътна карта за EUROSUR“).

контрол и полицията трябва да допринесе съществено за борбата с тези тежки престъпления по външните граници.

2.2. Специфични проблеми при наблюдението на границите

Съществуват редица причини престъпните мрежи често да са по-бързи и по-гъвкави в намирането на нови маршрути и методи за незаконна миграция и трансгранична престъпност отколкото органите на държавите-членки в реакцията им на променените условия.

Недостатъчно междуведомствено сътрудничество на национално равнище

В някои държави-членки в наблюдението на морските граници пряко участват до шест различни ведомства. Докато някои държави-членки са създали единна национална система за наблюдение, в други държави-членки различни ведомства са създали паралелни системи, без ясни правила и поток на работните процеси за сътрудничество и обмен на информация помежду им.

Недостатъчен обмен на информация между държавите-членки

В областта на наблюдението на границите липсва координация не само вътре в някои държави-членки, но и между държавите-членки, поради отсъствието на подходящи процедури, мрежи или комуникационни канали за обмен на информация.

Недостатъчно сътрудничество със съседни трети държави

Натискът от миграцията поставя значителни предизвикателства и пред третите държави, разположени по южните брегове на Средиземно море. Поради това е необходимо по-тясно сътрудничество с държавите на произход и държавите на отплаване на незаконните мигранти.

Недостатъчна осведоменост за ситуацията в морската област

Фактът, че трафикантите понастоящем използват малки дървени лодки и лодки от стъклоплакна за незаконен трафик на мигранти и забранени наркотици изправя правоприлагащите органи пред голямо предизвикателство, защото е изключително трудно малки лодки да бъдат открити, идентифицирани и проследени в открито море.

2.3 Базова линия за законодателното предложение за EUROSUR

Проектът за EUROSUR се изпълнява от 2008 г. Вече е постигнат значителен напредък и се очаква това развитие да продължи.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

3.1. Правото на ЕС да предприеме действия

Законодателното предложение за EUROSUR ще се основава на член 77, параграф 2, буква г) от Договора за функционирането на Европейския съюз и ще представлява развитие на достиженията на правото от Шенген.

3.5. Субсидиарност

В съответствие с *принципа на subsidiarността* EUROSUR следва един децентрализиран подход, при който националните координационни центрове образуват гръбнака на сътрудничеството в рамките на EUROSUR. Намерението е да се използват по най-добрия начин съществуващите системи, както и най-новите технологични разработки.

4. ЦЕЛИ

4.1. Общи цели

Чрез създаването на механизъм за обмен на информация и сътрудничество, EUROSUR следва да:

- 1) допринесе за управлението на миграционните потоци чрез намаляване броя на незаконните мигранти, които влизат в шенгенското пространство без да бъдат открити;
- 2) защити и запази човешкия живот по външните граници чрез значително намаляване на недопустимите равнища на смъртността сред мигрантите в морето;
- 3) повиши вътрешната сигурност в Европейския съюз чрез предотвратяването на тежки престъпления по външните граници на шенгенското пространство.

4.2. Специфични и оперативни цели

За постигането на общите цели EUROSUR следва да повиши *осведомеността за ситуацията* и *способността за реагиране* на граничните контролни органи на държавите-членки и Frontex.

1) Осведоменост за ситуацията:

- a. подобро междуведомствено сътрудничество чрез рационализиране на структурите и взаимна връзка между системите в областта на правоприлагането;
- б. използване на обединени данни, в съчетание със съвременни технологични възможности за откриване и проследяване, особено на малки плавателни съдове;
- в. обмен на информация с институции и организации от други сектори с роля в морската област, като транспорт, митници, контрол на рибарството и отбрана;
- г. подобрен обмен на информация със съседни трети държави.

2) Способност за реагиране:

- a. обмен на данни, информация и разузнаване за преминаване към подход, направляван в по-голяма степен от разузнаването и основан на анализ на риска;
- б. ефективно управление на персонала и ресурсите;
- в. измерване на резултатите, оценка на резултатите от дейностите по наблюдение на границите.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Въпросът, на който трябва да бъде отговорено в настоящата оценка на въздействието, е как трябва да се изпълнят различните елементи на EUROSUR. В този смисъл бяха определени три варианта на политиката, за следване на **подход**, който е:

- напълно **децентрализиран** (вариант на политиката 1),
- частично **централизиран** (вариант на политиката 2) и
- напълно **централизиран** (вариант на политиката 3).

По-специално трябва да се направи оценка на това, кои отговорности могат да бъдат предоставени на *националните координационни центрове* (НКЦ), като например:

- *координация* на наблюдението на сухоземните и морските граници (**Вариант на политиката 1.1**);
- *командни и контролни* компетенции за наблюдението на сухоземните и морските граници (**Вариант на политиката 1.2**);
- *командни и контролни* компетенции за граничния контрол² (**Вариант на политиката 1.3**).

Различните варианти на политиката за изграждането на **мрежата на EUROSUR** са съобразени с това дали НКЦ и Frontex я използват за:

- *децентрализиран* обмен на *некласифицирана* информация (**Вариант на политиката 2.1**);
- *децентрализиран* обмен на *класифицирана* информация (**Вариант на политиката 2.2**);
- *централизиран* обмен на *класифицирана* информация (**Вариант на политиката 2.3**).

Във вариант на политиката 2.2 е направена оценка също и на въздействието на разходите за включването на обмен на информация за трансграничната престъпност и за осигуряването на Общата предгранична разузнавателна картина (ОПРК).

Освен това е направена оценка дали информацията между **мрежата на EUROSUR** и **съседните трети държави** се обменя чрез:

- *националните координационни центрове*, които служат за център на *регионални мрежи* и за *двустранен обмен на информация* със съседни трети държави (**Вариант на политиката 3.1**);
- *националните координационни центрове*, които служат за център на *регионални мрежи* със съседни трети държави, като се предвижда да се изгради нова регионална мрежа в средиземноморския район (**Вариант на политиката 3.2**);
- само *Frontex* (**Вариант на политиката 3.3**).

Накрая се контролира дали услугата за **общото прилагане на наблюдателни средства на равнище ЕС** трябва да се предоставя от:

² Наблюдение на сухоземните, морските и въздушните граници и гранични проверки по гранично-пропускателните пунктове.

- външни доставчици на услуги директно за всеки съответен НКЦ (**Вариант на политиката 4.1**);
- Frontex, съвместно с EUSC,³ EMSA⁴ и GMES⁵ (**Вариант на политиката 4.2**);
- само от Frontex (**Вариант на политиката 4.3**).

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Всеки подвариант на вариантите на политиката е анализиран спрямо следните критерии:

- 1. Ефективност:** Степента, в която може да се очаква, че предложението ще постигне общите, специфичните и оперативните цели.
- 2. Съгласуваност:** Степента, в която вариантите се съгласуват с цялостния подход на EUROSUR, с други политики и дейности на ЕС, включително тяхното приемане от държавите-членки.
- 3. Разходи:** Степента, в която общите цели на политиките могат да бъдат постигнати при дадено равнище на ресурсите/минимални разходи (ефективност спрямо разходите).
- 4. Въздействие върху основните права,** и по-специално върху правото на защита на личните данни.

6.1. Подварианти от 1.1 до 1.3 за национални координационни центрове

6.1.1. Ефективност

Предвид многото национални органи, участващи в наблюдението на морските граници, ограничаването на ролята на НКЦ само до *координиращи* функции — както се предвижда във Вариант 1.1 — би се приело по-лесно от конкуриращите се ведомства. Предоставянето на всички НКЦ на *командни и контролиращи функции* — както се предвижда във Вариант 1.2 — би позволило по-бързо реагиране при установяване на заплаха. Включването на *наблюдение на въздушните граници и гранични проверки* в предложението Вариант 1.3 би имало преимущество, че по този начин НКЦ ще имат по-добра *осведоменост за ситуацията* по всички аспекти на граничния контрол.

6.1.2. Съгласуваност

Вариант 1.1 се съгласува напълно с цялостния подход в EUROSUR, който има за цел създаването на механизъм за сътрудничество за всички органи, участващи в наблюдението на границите. Предоставянето на НКЦ на командни и контролиращи функции, както се предвижда във варианти 1.2 и 1.3, би обезсилило тази цел.

6.1.3. Разходи

Финансовите разходи, необходими за периода 2011—2020 г. за изграждането, модернизирването и поддържането на НКЦ и на ситуационния център на Frontex, възлизат според прогнозите на 195,2 млн. EUR за Вариант 1.1, 401,4 млн. EUR за Вариант 1.2 и 747,3 млн. EUR за Вариант 1.3.

³ Център на ЕС за спътниково наблюдение.

⁴ Европейска агенция по морска безопасност.

⁵ Програма на ЕС за глобален мониторинг на околната среда и сигурността.

6.1.4. Основни права

Обменът на информация и механизмът за сътрудничество, предвидени в EUROSUR, не включват *обработка на лични данни*. Тъй като може да е трудно да се дадат гаранции, че напълно е изключено да има обработка на лични данни, трябва да е сигурно, че това ще става по адекватен, съответстващ и не по начин, който надхвърля целите, за които те се събират и обработват.

6.2. Подварианти от 2.1 до 2.3 за мрежата на EUROSUR

6.2.1. Ефективност

Ограничението във Вариант 2.1 за обмен само на неклассифицирана информация би изключило обмен на информация за трансграничната престъпност, която обикновено се счита за чувствителна информация. Кодирането на потока от данни във Вариант 2.2 би позволило на държавите-членки да обменят такава чувствителна информация, което също е и предварително условие за обмен на разузнавателни данни. Общата предгранична разузнавателна картина (ОПРК). Една централизирана система — както това е предвидено във Вариант 2.3 — би позволила по-добър контрол върху информационния поток.

6.2.2. Съгласуваност

Недостатъкът на Вариант 2.3 е липсата на съгласуваност: EUROSUR следва един децентрализиран подход на *федерацията от системи*. Освен това за няколко държави-членки е трудно да приемат да съхраняват информацията си централно в системата, която те не управляват.

6.2.3. Разходи

Финансовите разходи за периода 2011—2020 г. за мрежата на EUROSUR във Вариант 2.1 възлизат според прогнозите на 42 млн. EUR, нарастват до 46 млн. EUR за Вариант 2.2 и на 49 млн. EUR за Вариант 2.3. Разходите за аналитичния слой на ОПРК, така както е включен във варианти 2.2 и 2.3, възлизат на 29 млн. EUR.

6.2.4. Основни права

Обработката на лични данни във Вариант 2.1 е изключено, защото мрежата е неклассифицирана. Процесът на акредитация на една защитена мрежа, както това се предвижда във варианти 2.2 и 2.3, осигурява да бъдат въведени процедури за обработване не само на чувствителни данни в областта на сигурността, но и общо чувствителна информация, какъвто е случаят с обработката на лични данни.

6.3. Подварианти от 3.1 до 3.3 за сътрудничеството с трети държави

6.3.1. Ефективност

Вариант 3.1 би довел до подобряване на осведомеността за ситуацията в районите на Балтийско море, Черно море и Атлантическия океан около Канарските острови, защото трите съществуващи регионални мрежи SEAHORSE, CoastNet и BSCF ще бъдат свързани с мрежата на EUROSUR, като НКЦ ще служат за възел в обмена на информация.

Вариант 3.2 е предпочетеният вариант, защото той осигурява възможностите, които са необходими на EUROSUR за сътрудничеството с трети държави от средиземноморския район.

В рамките на Вариант 3.3 Frontex ще трябва да предоговори всички споразумения, които вече са сключени между държавите-членки и трети държави по посочените по-горе регионални мрежи.

6.3.2. Съгласуваност

Варианти 3.1 и 3.2 са в голяма степен надграждане върху съществуващите възможности, като позволяват на държавите-членки и на третите държави да се съобразят с регионалните приоритети и специфики. Вариант 3.3 не се съгласува с подхода в EUROSUR за използване в най-висока степен на съществуващата инфраструктура и системи.

6.3.3. Разходи

Вариант 3.1 не е свързан с разходи, защото връзката от трите регионални мрежи до съответните им НКЦ е създадена преди края на 2011 г. По отношение на Вариант 3.2, разходите за създаването и поддръжката на мрежата SEAHORSE Mediterraneo през периода 2011—2020 г. възлизат според прогнозите на 5,37 млн. EUR. По отношение на Вариант 3.3, разходите за подмяната на трите регионални мрежи с мрежата на EUROSUR ще бъдат около 25,29 млн. EUR.

6.3.4. Основни права

Сътрудничеството с трети държави за предотвратяване на незаконната миграция може да има значителни отрицателни последици за основните права, в случай че властите на третата държава използват тази информация за идентифицирането на лица или групи лица, които е възможно да бъдат подложени на изтезания, на нечовешкото или унижително отношение. Поради това законодателното предложение за EUROSUR трябва да предвижда подходящи гаранции да се избегне такава ситуация.

6.4. Подварианти от 4.1 до 4.3 за общото прилагане на наблюдателни средства

6.4.1. Ефективност

Вариант 4.1 предвижда държавите-членки да използват самостоятелно съществуващите възможности, предоставяни от Центъра на ЕС за спътниково наблюдение (EUSC) и Европейската агенция по морска безопасност (EMSA). Вариант 4.2 би бил по-ефективен от Вариант 4.1, защото Frontex ще координира исканията, които постъпват от националните координационни центрове. Във Вариант 4.3 Frontex ще създаде такава своя услуга, което би било трудно постижимо в средносрочен план.

6.4.2. Съгласуваност

Вариант 4.2 би бил по-съгласуван с целта да се насърчава междуведомственото сътрудничество отколкото вариантите 4.1 и 4.3. Поради многоцелевия и междусекторен подход може да е оправдано да се осигури финансиране от ЕС за такава услуга по линия на програмата GMES.

6.4.3. Разходи

Общо разходите за периода 2012—2020 г. за Вариант 4.1 възлизат според прогнозите на 80 млн. EUR, като стойностите са почти същите и за Вариант 4.2 (62,1 млн. EUR) и Вариант 4.3 (62,3 млн. EUR).

6.4.4. Основни права

Вариант 4.1 би имал този недостатък, че не могат да бъдат създадени правни рамки, които да позволят на търговски оператори да наблюдават дейности в трети държави и да съхраняват информация в съответствие със законодателството за защита на данните.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРЕДПОЧЕТЕНИЯ ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКАТА

В съответствие с оценката в раздел 6 предпочетените варианти са следните:

По отношение на създаването на НКЦ предпочетеният вариант е Вариант 1.1, защото не изисква от държавите-членки да реструктурират националните си администрации и по този начин може лесно да се изпълни.

Следвайки децентрализирания подход за изграждането на EUROSUR, предпочетеният вариант на политиката за мрежата на EUROSUR е Вариант 2.2.

Предвид спешната необходимост от подобряване на граничния контрол в средиземноморския район, Вариант 3.2 осигурява най-доброто решение за това, как да се съдейства за сътрудничеството със съседни трети държави. Все пак предварително условие за изпълнението на Вариант 3.2 е желанието на северноафриканските държави да сътрудничат.

За общото прилагане на наблюдателни средства най-висока добавена стойност осигурява Вариант 4.2.

Разходи, отговорности и източник на финансиране за предпочетен вариант

Етап	Елемент	ВП х.1	ВП х.2	ВП х.3	Предпочетен вариант	
		Децентрализиран подход	Частично централизиран подход	Централизиран подход	Да се изпълни от	Финансиране чрез
1	НКЦ	99,6 млн. EUR	271,6 млн. EUR	610 млн. EUR	държавите-членки	Фонд за външни граници
1	Ситуационния център на Frontex	95,6 млн. EUR	129,8 млн. EUR	137 млн. EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Мрежа	42,4 млн. EUR	46,7 млн. EUR	49,3 млн. EUR	Frontex	Frontex
6	ОПРК (RAU)	0,0 EUR	29,3 млн. EUR	29,2 млн. EUR	Frontex	Frontex
3	Трети държави	0,0 EUR	5,4 млн. EUR	25,3 млн. EUR	държавите-членки	Инструмент за сътрудничество за развитие, Фонд за външни граници
5	Общо прилагане на наблюдателни средства	80,5 млн. EUR	62,1 млн. EUR	62,3 млн. EUR	Frontex EUSC EMSA	Frontex и 7-ма Рамкова програма/ GMES
Общо		318,1 млн. EUR	544,9 млн. EUR	913 млн. EUR		
Предпочетен вариант		338,7 млн. EUR				

При съчетаване на предпочетените варианти разходите за EUROSUR ще възлязат на 338,7 млн. EUR.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Frontex следва да осигури да бъдат предвидени методи за наблюдение на функционирането на EUROSUR съобразно с главните цели на политиката. Две години след като EUROSUR влезе изцяло в действие и всяка следваща година Frontex следва да представя на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията доклад за функционирането на EUROSUR.

Освен това три години след като EUROSUR влезе изцяло в действие и след това на всеки четири години Комисията следва да представя цялостна оценка на EUROSUR,

придружена, когато е необходимо, от съответни предложения за изменение на регламента за създаване на EUROSUR.