

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne
SEK(2010) 150

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument 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)

{KOM(2010) 61 v konečném znění}
{SEK(2010) 149}

Agentura Frontex byla zřízena v roce 2004 a zahájila činnost v roce 2005.

V souladu s Haagským programem přijala Komise dne 13. února 2008 sdělení o hodnocení a budoucím rozvoji agentury Frontex (KOM(2008) 67 v konečném znění)(dále jen „sdělení“).

Toto posouzení dopadů vychází z posouzení dopadů ze sdělení z roku 2008, z externího hodnocení zadaného správní radou agentury Frontex v souladu s článkem 33 nařízení o agentuře Frontex a z toho vyplývajících doporučení správní rady a dále pak ze závěrů Evropské rady.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

I když se agentura Frontex při poskytování rámce pro vzájemnou spolupráci členských států vystavených mimořádné zátěži osvědčila, **operativní spolupráce je stále neefektivní a nedostatečná**, zejména pokud jde o operativní solidaritu. Kvůli nejasnosti či nedostatečnosti platných právních ustanovení kromě toho agentura Frontex nevyužívá svého potenciálu optimálním způsobem.

Je třeba řešit konkrétní problémy týkající se specifických bodů, ve kterých výsledky agentury neodpovídaly očekáváním orgánů nebo u kterých se právní rámec ukázal jako nedostatečný.

Nedostatečné technické vybavení poskytované členskými státy

Přestože členské státy jsou ochotny zanést do rejstříků CRATE velké množství vybavení, k dispozici je poskytována pouze velmi malá část tohoto vybavení.

Dále většina nasazených plavidel pochází z hostitelského členského státu a nikoliv z jiných členských států.

Pokud se zohlední odhady budoucí situace a opomenou se přitom rozpočtové překážky, vybavení, jež je dostupné v současnosti, nebude ani zdaleka navíc stačit k pokrytí potřeb.

Nedostatečné lidské zdroje, jež jsou k dispozici pro společné operace členských států; absence jednotných norem

Přesné pravomoci agentury při organizaci „společných podpůrných jednotek Frontex“ jsou nejasné, jelikož stávající právní základ tuto záležitost nijak neupravuje.

Další problém představují žádosti *ad hoc* o vyslání příslušníků pohraniční stráže, jež musí agentura u členských států podávat pro každou jednotlivou operaci.

Nedostatečná koordinace a následný postup po společných operacích

Stávající nařízení nestanoví žádná pravidla ohledně přípravy, provádění a hodnocení operací agentury Frontex.

Nedostatečná a neefektivní spolupráce s třetími zeměmi

Agentura nemá v rámci svých pracovních ujednání možnost aktivní podpory třetích zemí.

Shromažďování, uchovávání a zpracovávání osobních údajů

Jak již bylo uvedeno v hodnocení, agentura by mohla podstatně zdokonalit analýzu rizik, pokud by mohla shromažďovat a zpracovávat určité typy osobních údajů, díky čemuž by se zlepšila operativní podpora, kterou agentura poskytuje členským státům.

Navracení

V první řadě je třeba přizpůsobit právní základ tak, by odpovídal realitě: podle stávajícího právního základu agentura Frontex je členskými státy pouze „nápomocna“, agentura však již přijala i „koordinační“ úlohu.

Členské státy v této oblasti od agentury důrazně žádají větší podporu.

Nevyužívají se odborné zkušenosti agentury k hodnocení výsledků členských států v oblasti správy hranic

Zaprvé analýza rizik agentury je i nadále nedostatečná, pokud jde o hodnocení, nakolik jsou systémy správy hranic členských států schopny zvládat hrozby.

Zadruhé nemá agentura Frontex mandát hodnotit jakékoliv nedostatky v používání práva EC či na ně nějak reagovat, a to ani v oblasti základních práv.

Subsidiarita a proporcionalita

Všechny dílčí možnosti dodržují následující zásady a omezení platného právního základu a jsou v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality:

- správa hranic je sdílená pravomoc mezi EU a členskými státy; členské státy jsou odpovědné za ochranu své části vnějších hranic schengenského prostoru;
- agentura Frontex nemůže nařizovat žádnou činnost na území či hranici nějakého státu bez souhlasu tohoto státu;
- příslušníci pohraniční stráže působící v jiném členském státě jsou pod velením orgánů tohoto členského státu;
- rozhodnutí o odmítnutí vstupu osoby přijímají pouze příslušníci pohraniční stráže členského státu, na jehož území daná osoba chce vstoupit; rozhodnutí týkající se navracení osoby může přijímat pouze vnitrostátní orgán členského státu; agentura Frontex nemůže být jediným registrovaným majitelem („země vlajky“) vybavení jako jsou plavidla či letadla, ani poskytovat pro tato zařízení obslužný personál (z řad svých zaměstnanců).

2. CÍLE

Obecné cíle (viz článek 1 nařízení (ES) č. 2007/2004)

Specifické cíle (viz článek 2 nařízení (ES) č. 2007/2004)

Operativní cíle

- Zajistit dostupnost technického vybavení pro společné operace
- Zajistit dostupnost kvalifikovaných příslušníků pohraniční stráže pro společné operace
- Zajistit účinnou koordinaci, provádění a vyhodnocování společných operací
- Zajistit účinnou spolupráci v oblasti správy hranic mezi agenturou Frontex a třetími zeměmi
- Zlepšit analýzu rizik agentury Frontex poskytnutím přístupu k novým zdrojům údajů
- Zlepšit efektivitu společných návratových operací
- Zlepšit hodnocení výsledků členských států v oblasti správy hranic

3. POPIS DÍLČÍCH MOŽNOSTÍ A ANALÝZA DOPADŮ

Každému operativnímu cíli odpovídá jeden „základní prvek“, přičemž pro každý takový prvek jsou posuzovány dvě či více dílčích možností jako vzájemné alternativy:

3.1. Revize platných předpisů týkajících se používání technického vybavení při společných operacích, včetně mechanismů pro poskytování tohoto vybavení členskými státy

Dílčí možnost č. 1: Rezerva technického vybavení, do níž členské státy povinně přispívají

Dílčí možnost č. 2: Nabývání nebo pronájem vybavení agenturou Frontex

Dílčí možnost č. 3: Kombinace dílčích možností č. 1 a č. 2

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

Vypracovat scénář dopadů na rozpočet agentury Frontex je prakticky nemožné, jelikož existuje příliš mnoho nejistých faktorů. Kromě toho je třeba přihlížet k tomu, že dostupnost vybavení lze z administrativních a operativních důvodů zvyšovat pouze postupně. Nicméně hypoteticky by například tři dodatečná zásahová plavidla a tři letadla poskytnutá členskými státy znamenala roční dopad na rozpočet ve výši +/- 6 milionů EUR.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Zvýšení dostupnosti vybavení nemá na základní práva dopad.

Porovnání dílčích možností

Upřednostňovanou variantou je dílčí možnost č. 3. Měl by tedy být zřízen povinný mechanismus příspěvků členských států, čímž by se každý rok zajistila dostupnost minimálního množství vybavení. Tento mechanismus by měl být kombinován s možností agentury Frontex nakupovat či pronajímat si vlastní vybavení.

3.2. Mechanismy, jež mají zlepšit dostupnost příslušníků pohraniční stráže při společných operacích

Dílčí možnost č. 1: Zřídit „společné podpůrné jednotky Frontex“, jež by se účastnily společných operací a pilotních projektů. Tyto jednotky by tvořili vyslaní příslušníci vybraní z rezervy lidských zdrojů, do níž by povinně přispívaly členské státy a jež by byla agentuře k dispozici.

Dílčí možnost č. 2: Snížit limit pro vysílání jednotek RABIT. Stávající jednotky RABIT by tak mohly být využity k posílení společných operací.

Dílčí možnost č. 3: Stanovit postupné vytvoření rezervy příslušníků pohraniční stráže přidělovaných členskými státy agentuře Frontex na omezenou dobu šesti měsíců.

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

Jednotkové náklady u prvních dvou dílčích možností by se nelišily od současného stavu.

Pokud jde o dílčí možnost č. 3, v roce 2009 činily příspěvky pro vyslaného národního odborníka agentury Frontex 4 127 EUR měsíčně. Náklady na vyslané příslušníky členských států vyslaných do společných operací činí průměrně 180 EUR denně (+/- 3 960 EUR měsíčně). Jak vyplývá z těchto údajů, rozdíl je minimální.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Zvýšení dostupnosti příslušníků pohraniční stráže jako takové dopad na základní práva nemá. Zvýšit by se mohlo nicméně riziko, že subjekt EU a jeho personál budou vystaveny situacím možného porušení základních práv.

Porovnání dílčích možností

Dílčí možnost č. 2 má negativní dopad, jelikož připravuje EU o skutečný mechanismus pro reakce v mimořádných situacích. Tato dílčí možnost by proto měla být vyloučena.

Dílčí možnost č. 1 a č. 3 budou muset být zkombinovány, čímž dojde k vytvoření rezervy lidských zdrojů složené jak z vyslaných příslušníků z členských států přidělovaných na jednotlivé operace, tak i vyslaných příslušníků krátkodobě zaměstnaných agenturou jako národní odborníci.

3.3. Přezkum úlohy agentury při přípravě, koordinaci a provádění operací, mimo jiné pokud jde o sdílení úkolů mezi agenturou a členskými státy

Dílčí možnost č. 1: Provádění společných operací, vypracování operačního plánu a iniciační úloha zahájit operace jsou svěřeny pouze agentuře Frontex.

Dílčí možnost č. 2: Agentuře Frontex je při provádění společných operací svěřena spoluvědoucí úloha spolu s hostitelským členským státem. Agentura Frontex odpovídá za vypracování operačního plánu s výhradou konečného souhlasu hostitelského státu

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

Tyto změny vyjasní a omezí stávající odlišné postupy agentury a příslušných orgánů členských států. Optimalizace pracovních postupů nepředpokládá další dodatečné náklady.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Z důvodu většího zapojení agentury do konkrétních operací, než je tomu v současnosti, a vzhledem k její spoluvědoucí úloze při operacích by se mohlo zvýšit riziko, že subjekt EU a jeho personál budou vystaveny situacím možného porušení základních práv.

Pokud jde o dílčí možnost č. 1, právní povinnost dodržovat základní práva by se agentury týkal více, než je tomu nyní, kdy uvedený právní závazek dopadá při provádění práva Společenství hlavně na vnitrostátní orgány.

Výše popsany dopad by byl zmírněn dílčí možností č. 2 za předpokladu jasného právního rámce pro příslušníky pohraniční stráže vyslané na omezenou dobu do agentury Frontex.

Porovnání dílčích možností

Upřednostňovanou dílčí možností je svěřit agentuře spoluvědoucí úlohu s jasně definovaným rozdělením funkcí a odpovědností. Z této dílčí možnosti vyplývají podrobná ustanovení ohledně operačního plánu a vyhodnocování operací, včetně hlášení incidentů.

3.4. Rozšíření mandátu agentury při spolupráci se třetími zeměmi v oblasti správy hranic

Dílčí možnost č. 1: Umožnit agentuře Frontex provádět ve třetích zemích projekty technické pomoci financované buď z jejího rozpočtu, nebo prostřednictvím externích finančních programů EU.

Dílčí možnost č. 2: Umožnit agentuře Frontex vysílat do třetích zemí styčné úředníky.

Dílčí možnost č. 3: Poskytnout agentuře Frontex mandát provádět kontrolní mise na hranicích mezi třetími zeměmi.

Má daná možnost dopad na vnější země/partnery?

Dopad na vztahy s třetími zeměmi budou mít všechny dílčí možnosti. Celkově největší dopad bude mít lepší schopnost EU vyhovět žádostem třetích zemí o pomoc v rámci obecně posílené spolupráce mezi EU a třetími zeměmi v oblasti migrace.

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

Vzhledem k tomu, že počet projektů by měl být omezen na prioritní země, lze předpokládat, že agentura Frontex realizuje 1 až 2 projekty ročně s rozpočtem do dvou milionů EUR na každý projekt. Bylo by možné předpokládat postupné vyslání nanejvýš pěti styčných úředníků, což by s sebou neslo omezený finanční dopad. Náklady na třetí dílčí možnost by byly značné: náklady na misi EUBAM od roku 2005 až 2009 dosahovaly pro srovnání přibližně 44 milionů EUR.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Technická pomoc při operacích, jež by mohly vést k porušení základních práv, by neměla být třetím zemím nabízena.

U druhé dílčí možnosti je třeba věnovat značnou pozornost prevenci profilování na základě etnického původu při shromažďování údajů ohledně migračních toků.

U dílčí možnosti č. 3 zajišťují právní rámec zčásti dotyčné třetí země. Operace by měly probíhat jen v právním rámci plně respektujícím základní práva.

Porovnání dílčích možností

Upřednostňovanou možností je jednoznačně provádění projektů technické pomoci a vysílání vlastních styčných úředníků do třetích zemí.

Převzetí kontrolních misí na hranicích mezi třetími zeměmi by mělo značné finanční dopady a vyvolalo by to obavy týkající se základních práv. Tato dílčí možnost by proto měla být vyloučena.

3.5. Mandát agentury ke shromažďování a zpracovávání osobních údajů

Dílčí možnost č. 1: Umožnit agentuře zpracovávat, uchovávat, shromažďovat a předávat (i třetím zemím) veškeré osobní údaje získané v průběhu společných operací Frontex a využívat tyto údaje pro účely analýzy rizik a operativní koordinace.

Dílčí možnost č. 2: Umožnit agentuře shromažďovat, zpracovávat a uchovávat osobní údaje pro účely analýzy rizik, a přispívat tak k zajištění bezpečnosti na vnějších hranicích EU.

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

Náklady na obě možnosti nejsou podle odhadů značné.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Potenciálně značný dopad, který bylo nutné zmírnit prostřednictvím přísného režimu ochrany údajů.

Porovnání dílčích možností

Dílčí možnost č. 2 je přiměřená a má jednoznačně pozitivní dopad na plnění operačního cíle. Dílčí možnost č. 1 má sice jen nepatrně větší dopad než možnost č. 2, zároveň však vyvolává otazníky ohledně své přiměřenosti a nezbytnosti. Proto by měla být zachována pouze dílčí možnost č. 2.

3.6. Přezkum mandátu agentury, pokud jde o návratové operace

Dílčí možnost č. 1: Umožnit agentuře Frontex převzít koordinační úlohu spolu s členským státem, jenž návratovou operaci vede.

Dílčí možnost č. 2: Umožnit agentuře Frontex převzít od vedoucího členského státu odpovědnost a soubor organizačních úkolů pro celou společnou návratovou operaci.

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

S příslušnými náklady již rozpočet agentury Frontex počítá. Nárůst počtu operací v návaznosti na posílenou úlohu agentury Frontex není možné předpovědět, jelikož podmínky zůstanou stejné.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Pokud bude dodrženo výše uvedené omezení pravomocí agentury, dopad na základní práva nebude žádný.

Porovnání dílčích možností

Druhá dílčí možnost s sebou sice nese určité dodatečné pozitivní dopady, ty jsou však při uvážení značných negativních dopadů převážně teoretické. Upřednostňovanou možností je jednoznačně stanovit koordinační úlohu agentury, avšak nepřenášet na agenturu odpovědnost a hlavní zátěž členského státu, jenž operaci vede.

3.7. Mandát agentury k hodnocení výsledků členských států v oblasti správy hranic

Dílčí možnost č. 1: Poskytnout agentuře mandát k provádění inspekcí v členských státech a k hodnocení schopností členských států čelit hrozbám a tlakům na vnějších hranicích, zejména pak k hodnocení jejich vnitrostátních struktur, vybavení a zdrojů.

Dílčí možnost č. 2: Poskytnout agentuře Frontex explicitní úlohu, pokud jde o dodržování práva ES členským státem během společných operací, a tím rozšířit úlohu agentury Frontex o pozorování a podávání zpráv v tomto ohledu

Mohou příslušné náklady tvořit součást nebo stát se součástí rozpočtu agentury a jaká je jejich výše?

První dílčí možnost by zahrnovala určité personální náklady. Druhá možnost by žádné podstatné dopady na náklady neměla.

Jaké jsou možné dopady na základní práva?

Žádné přímé dopady, přičemž u druhé dílčí možnosti je třeba zohlednit bezvýhradný závazek členských států dodržovat právo ES.

Porovnání dílčích možností

U druhé dílčí možnosti jsou pozitivní dopady jednoznačně vynulovány dopady negativními. První dílčí možnost má na druhé straně na klíčové cíle agentury Frontex, tj. na koordinaci operací a provádění analýzy rizik, dopady jednoznačně pozitivní, ovšem za předpokladu, že je vždy pečlivě definován konkrétní účel.

4. SHRUTÍ UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI

Upřednostňovaná možnost by spočívala v nových ustanoveních v nařízení o agentuře Frontex týkajících se:

- (1) přepracovaného mechanismu kombinujícího povinné poskytování vybavení členskými státy a postupné nabývání/pronájem vlastního vybavení agenturou Frontex, a to na základě dalších analýz potřeb a nákladů;
- (2) přepracovaného mechanismu kombinujícího povinné poskytování lidských zdrojů členskými státy a rezervu příslušníků pohraniční stráže, které budou členské státy do agentury Frontex vysílat na omezenou dobu jako národní odborníky;
- (3) spoluvědouce úlohy agentury při provádění společných operací na základě podrobných pravidel pro operační plán, hodnocení a hlášení incidentů;
- (4) možnosti agentury Frontex financovat a provádět projekty technické pomoci ve třetích zemích a vysílat do třetích zemí styčné úředníky;
- (5) omezeného mandátu agentury ke zpracovávání osobních údajů týkajících se napomáhání nelegální migraci;
- (6) koordinační úlohy agentury Frontex při provádění společných návratových operací;
- (7) mandátu agentury Frontex analyzovat v členských státech operační rizika a požadavky.
