



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne XXX
[...] (2011) XXX předloha

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Souhrn posouzení dopadů

Průvodní dokument k

**NÁVRHU NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,
kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR)**

CS
CS

1. Úvod

Tato zpráva o posouzení dopadů byla připravena GŘ pro vnitřní věci jako doprovodný dokument k legislativnímu návrhu na vytvoření evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR).

EUROSUR lze popsat jako soubor opatření ke zlepšení spolupráce a výměny informací s orgány ochrany hranic na vnitrostátní a evropské úrovni, jakož i při spolupráci se sousedními třetími zeměmi, s cílem zvýšit přehled těchto orgánů o situaci a zlepšit jejich schopnost reagovat v boji proti nelegální migraci a přeshraniční trestné činnosti. EUROSUR by proto měl být vnímán v kontextu postupného vytváření celoevropského modelu integrované správy hranic.

V letech 2008 až 2011 byly prováděny činnosti v oblasti vývoje, testování a postupného zřizování systému EUROSUR, založené na plánu obsaženém ve sdělení Komise z roku 2008¹. Ve svých závěrech z června 2011 Evropská rada prohlásila, že „prioritou je další rozvoj evropského systému ostrahy hranic, jehož provoz by měl být zahájen do roku 2013 a jenž umožní orgánům členských států vykonávajícím činnosti související s ostrahou hranic sdílet operativní informace a zlepšit spolupráci“.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

2.1. Obecné problémy při ostraze hranic

Nelegální migrace

EU čelí na svých vnějších hranicích značným tlakům nelegální migrace. Během prvních šesti měsíců roku 2011 bylo zjištěno 74 300 případů nedovoleného překročení hranic, z nichž k více než 96 % došlo na vnějších hranicích Španělska, Malty, Itálie a Řecka. Navzdory úsilí agentury Frontex o koordinaci čelí orgány ochrany hranic členských států častým problémům při dohadování společného přístupu a k nalezení vhodné operativní reakce obvykle potřebují značně dlouhou dobu.

Úmrtí přistěhovalců na moři

Z důvodu používání malých člunů nevhodných k plavbě po moři se dramaticky zvýšil počet migrantů a uprchlíků, kteří utonuli v Atlantském oceánu mezi Afrikou a Kanárskými ostrovy a ve Středozemním moři. Tento vysoký počet tragických obětí musí být výrazně omezen.

Přeshraniční trestná činnost

Zločinecké sítě zapojené do pašování migrantů často používají stejné trasy a metody i pro přeshraniční trestnou činnost, jako je nedovolené obchodování s lidmi a drogami. K potírání těchto závažných trestných činů na vnějších hranicích by měla významně přispět lepší spolupráce mezi orgány ochrany hranic a policejními orgány.

¹ KOM(2008) 68 v konečném znění ze dne 13.2.2008 (plán na vytvoření systému EUROSUR).

2.2. Specifické problémy při ostraze hranic

Existuje řada důvodů, proč při změně situace reagují orgány členských států pomaleji a méně pružně než sítě trestné činnosti, když mění své trasy a metody nelegální migrace a přeshraniční trestné činnosti.

Nedostatečná spolupráce mezi agenturami na vnitrostátní úrovni

V některých členských státech je přímo zapojeno do ostrahy námořních hranic až šest různých orgánů. Některé členské státy zavedly jednotný vnitrostátní systém ostrahy, zatímco v jiných členských státech zřídily různé orgány paralelní systémy, jež nemají jasná pravidla a postupy pro vzájemnou spolupráci a výměnu informací.

Nedostatečná výměna informací mezi členskými státy

V oblasti ostrahy hranic panuje v důsledku chybějících řádných postupů, sítí nebo komunikačních kanálů pro výměnu informací nedostatečná koordinace nejen v rámci některých členských států, ale také mezi jednotlivými členskými státy.

Nedostatečná spolupráce se sousedními třetími zeměmi

Migrační tlaky působí značné problémy také třetím zemím, které se nacházejí na jižním pobřeží Středozemního moře. Je proto nezbytné více spolupracovat se zeměmi původu a zeměmi nalodění nelegálních přistěhovalců.

Nedostatečný přehled o situaci v námořní oblasti

Skutečnost, že pašeráci používají pro pašování nelegálních přistěhovalců a nedovolených drog malé čluny ze dřeva či skleněných vláken, staví donucovací orgány před velký problém, protože tak malé čluny je na volném moři mimořádně obtížné odhalit, identifikovat a sledovat.

2.3 Základ pro legislativní návrh systému EUROSUR

Projekt systému EUROSUR probíhá od roku 2008. Bylo dosaženo významného pokroku a očekává se, že tento vývoj bude pokračovat.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

3.1. Právo EU jednat

Legislativní návrh na vytvoření systému EUROSUR se zakládá na čl. 77 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie a rozvíjí ustanovení schengenského *acquis*.

3.5. Subsidiarita

V souladu se zásadou *subsidiarity* je EUROSUR založen na decentralizovaném přístupu, přičemž páteř spolupráce v rámci systému EUROSUR tvoří národní koordinační centra. Záměrem je v maximální možné míře využívat stávající systémy a nejnovější technologický vývoj.

4. CÍLE

4.1. Obecné cíle

Systém EUROSUR vytvoří mechanismus pro spolupráci a výměnu informací, čímž

- 1) přispěje k řízení migračních toků prostřednictvím snížení počtu ilegálních přistěhovalců, kteří vstupují do schengenského prostoru, aniž by byli detekováni;
- 2) bude chránit a zachraňovat lidské životy na vnějších hranicích tím, že výrazně sníží nepříjemně vysoký počet úmrtí migrantů na moři;
- 3) zvýší vnitřní bezpečnost Evropské unie tím, že bude předcházet závažné trestné činnosti na vnějších hranicích schengenského prostoru.

4.2. Specifické a operační cíle

K dosažení obecných cílů systém EUROSUR zlepší *přehled o situaci a schopnost reakce* orgánů ochrany hranic členských států a agentury Frontex.

1) *Přehled o situaci:*

- a. lepší spolupráce mezi příslušnými orgány prostřednictvím zefektivnění struktur a propojení systémů v oblasti vymáhání práva;
- b. použití kombinovaných údajů spolu s moderními technologickými možnostmi odhalování a sledování, především malých plavidel;
- c. mezioborová výměna informací s ostatními aktéry v námořní oblasti, jako je doprava, celní správa, kontrola rybolovu a obrana;
- d. zlepšení výměny informací se sousedními třetími zeměmi.

2) *Schopnost reagovat:*

- a. výměna údajů a informací včetně zpravodajských informací, tak aby začal být používán přístup vycházející ze zpravodajských metod a založený na analýze rizik;
- b. účinné řízení personálu a zdrojů;
- c. účinné měření, tj. hodnocení vlivu činností ostrahy hranic.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

V tomto posouzení dopadů je třeba zodpovědět otázku, *jakým způsobem* by měly být prováděny různé složky systému EUROSUR. Za tímto účelem byly stanoveny tři možnosti politiky, jež sledují

- zcela **decentralizovaný** (možnost politiky 1),
- částečně **centralizovaný** (možnost politiky 2) a
- zcela **centralizovaný** (možnost politiky 3) **přístup**.
-

Je nutné zejména zhodnotit, jaké povinnosti by mohly být uděleny *národním koordinačním centřům*, například:

- *koordinace* ostrahy pozemních a námořních hranic (**možnost politiky 1.1**),
- *velící a koordinační* pravomoc v oblasti ostrahy pozemních a námořních hranic (**možnost politiky 1.2**),
- *velící a koordinační* pravomoc v oblasti ochrany hranic² (**možnost politiky 1.3**).
-

² Ostraha pozemních, námořních a vzdušných hranic a kontroly na hraničních přechodech.

Různé možnosti politiky pro vytvoření **sítě EUROSUR** berou v úvahu, zda ji národní koordinační centra a agentura FRONTEX využívají pro:

- výměnu informací na *decentralizované* a *neutajované* úrovni (**možnost politiky 2.1**);
- výměnu informací na *decentralizované* a *utajované* úrovni (**možnost politiky 2.2**);
- výměnu informací na *centralizované* a *utajované* úrovni (**možnost politiky 2.3**).

Možnost politiky č. 2.2 posuzuje rovněž dopad nákladů na zahrnutí výměny informací o přeshraniční trestné činnosti a na poskytování společného zpravodajského obrazu o předhraniční oblasti (CPIP).

Dále se posuzuje, zda by k výměně informací mezi **sítí EUROSUR** a **sousedními třetími zeměmi** mohlo docházet prostřednictvím

- *národních koordinačních center*, sloužících jako střediska *regionálních sítí* a *dvoustranné výměny informací* se sousedními třetími zeměmi (**možnost politiky 3.1**);
- *národních koordinačních center*, sloužících jako střediska *regionálních sítí* se sousedními třetími zeměmi, přičemž ve středomořské oblasti by byla zřízena nová regionální síť (**možnost politiky 3.2**);
- pouze agentury *Frontex* (**možnost politiky 3.3**).

Přezkoumává se rovněž, zda by měl službu umožňující **společné používání nástrojů ostrahy na úrovni EU** poskytovat

- externí poskytovatel služby každému jednotlivému centru přímo (**možnost politiky 4.1**);
- Frontex spolu s EUSC³, EMSA⁴ a GMES⁵ (**možnost politiky 4.2**);
- pouze Frontex (**možnost politiky 4.3**).

6. POSOUZENÍ DOPADŮ

Všechny subvarianty možností politiky jsou podrobeny analýze podle těchto kritérií:

- 1. Efektivita:** rozsah, v němž návrh pravděpodobně splní obecné, specifické a operační cíle.
- 2. Soudržnost:** rozsah, v němž jsou možnosti v souladu s celkovým přístupem systému EUROSUR, s ostatními politikami a činnostmi EU, včetně jejich přijetí členskými státy.
- 3. Náklady:** rozsah, v němž mohou být při daném objemu zdrojů / za nejnižší náklady splněny obecné cíle politiky (nákladová efektivnost).
- 4. Dopad na základní práva,** zejména na ochranu osobních údajů.

³ Satelitní středisko EU.

⁴ Evropská agentura pro námořní bezpečnost.

⁵ Programy EU pro globální monitoring životního prostředí a bezpečnosti.

6.1. Subvarianty 1.1–1.3 pro národní koordinací centra

6.1.1. Efektivita

Vzhledem k množství vnitrostátních orgánů zapojených do ostrahy námořních hranic by konkurující si orgány snáze přijaly, pokud byla úloha národních koordinací center omezena na *koordinací funkci*, jak se předpokládá v možnosti 1.1. Rychlejší reakce na zjištěné hrozby by byla zajištěna, kdyby všem národním koordinací centrům byla svěřena *velicí a kontrolní funkce*, jak se předpokládá v možnosti 1.2. Zahrnutí *ostrahy vzdušných hranic a kontrol na hraničních přechodech*, jak je navrhováno v možnosti 1.3, by mělo tu výhodu, že by národní koordinací centra získala lepší *přehled o situaci* ve všech aspektech ochrany hranic.

6.1.2. Soudržnost

Možnost 1.1 je plně v souladu s celkovým přístupem systému EUROSUR, který se zaměřuje na vytvoření mechanismu spolupráce mezi všemi orgány, které se podílejí na ostraze hranic. Pokud by byla národním koordinací centrům svěřena kontrolní funkce, jak se předpokládá v možnostech 1.2 a 1.3, mohlo by dojít k ohrožení dosažení tohoto cíle.

6.1.3. Náklady

Finanční náklady, které je v období 2011–2020 nutné vynaložit na zřízení, modernizaci a údržbu národních koordinací center a Situačního centra agentury Frontex, se odhadují na 195,2 milionu EUR pro možnost 1.1, na 401,4 milionu EUR pro možnost 1.2 a na 747,3 milionu EUR pro možnost 1.3.

6.1.4. Základní práva

Mechanismus spolupráce a výměny informací, plánovaný v rámci systému EUROSUR, nezahrnuje *zpracování osobních údajů*. Protože může být obtížné zcela zaručit, že nedojde ke zpracování žádných osobních údajů, musí se zajistit, aby případné zpracování osobních údajů bylo přiměřené, relevantní a nepřesahovalo rámec účelů, pro něž jsou tyto údaje shromažďovány a/nebo zpracovávány.

6.2. Subvarianty 2.1 až 2.3 pro síť EUROSUR

6.2.1. Efektivita

Při omezení na výměnu neutajovaných informací v možnosti 2.1 by se vyloučila výměna informací o přeshraniční trestné činnosti, které jsou obvykle považovány za citlivé informace. Kódování toku údajů v rámci možnosti 2.2 by členským státům umožnilo tyto citlivé informace sdílet, což je rovněž předpokladem pro výměnu zpravodajských informací v rámci společného zpravodajského obrazu o předhraniční oblasti. Centralizovaný systém – s nímž se počítá v možnosti 2.3 – by umožnil lepší kontrolu toku údajů.

6.2.2. Soudržnost

Nevýhodou možnosti 2.3 je nedostatečná soudržnost: EUROSUR sleduje přístup decentralizovaného *sdrůžování systémů*. Kromě toho několik členských států nesouhlasí s tím, aby jejich informace byly centrálně uloženy v systému, který samy nespravují.

6.2.3. Náklady

Finanční náklady na síť EUROSUR v období 2011–2020 pro možnost 2.1 se odhadují na 42 milionů EUR, u možnosti 2.2 vzrůstají na 46 milionů EUR a u možnosti 2.3 na 49 milionů

EUR. Náklady v rámci analytické vrstvy společného zpravodajského obrazu o předhraniční oblasti, jež jsou započteny v možnostech 2.2 a 2.3, činí 29 milionů EUR.

6.2.4. *Základní práva*

Zpracování osobních údajů je v možnosti 2.1 vyloučeno, protože síť není utajená. Proces akreditace chráněné sítě, s nímž se počítá v rámci možností 2.2 a 2.3, zajišťuje, že budou zavedeny postupy zajišťující nejen manipulaci s bezpečnostně citlivými údaji, ale s citlivými údaji obecně, jako je manipulace s osobními údaji.

6.3. **Subvarianty 3.1 až 3.3 pro spolupráci s třetími zeměmi**

6.3.1. *Efektivita*

Možnost 3.1 by vedla ke zlepšení přehledu o situaci v Baltském moři, Černém moři a v okolí Kanárských ostrovů v Atlantském oceánu, protože stávající tři regionální sítě SEAHORSE, CoastNet a BSCF by byly propojeny se sítí EUROSUR s tím, že jeho národní koordinační centra by sloužila jako střediska pro výměnu informací.

Upřednostňovanou možností je možnost 3.2, protože systému EUROSUR dává schopnost spolupracovat se třetími zeměmi Středomoří, která je pro něj nezbytná.

Podle možnosti 3.3 by agentura Frontex musela znovu vyjednat všechny dohody, které byly uzavřeny mezi členskými státy a třetími zeměmi v rámci výše zmíněných regionálních sítí.

6.3.2. *Soudržnost*

Možnosti 3.1 a 3.2 staví z velké části na stávajících kapacitách, což umožňuje členským státům a třetím zemím, aby zohlednily regionální priority a specifika. Možnost 3.3 není v souladu s přístupem EUROSUR, který má za cíl co nejlepší využití stávající infrastruktury a systémů.

6.3.3. *Náklady*

K možnosti 3.1 se nevztahují žádné náklady, protože všechny tři regionální sítě byly na národní koordinační centra napojeny již před koncem roku 2011. Pokud jde o možnost 3.2, náklady na zavedení a údržbu sítě SEAHORSE Mediterraneo v období 2011–2020 se odhadují na 5,37 milionu EUR. U možnosti 3.3 činí náklady na nahrazení tří regionálních sítí za síť EUROSUR přibližně 25,29 milionu EUR.

6.3.4. *Základní práva*

Spolupráce se třetími zeměmi v boji proti nelegální migraci by mohla mít významný negativní dopad na základní práva v případě, že orgány třetí země tyto informace využijí k identifikaci osob nebo skupin osob, jež by mohly být podrobeny mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení. Legislativní návrh na vytvoření systému EUROSUR musí tudíž stanovit vhodná ochranná opatření s cílem zabránit vzniku této situace.

6.4. Subvarianty 4.1 až 4.3 pro společné používání nástrojů ostrahy

6.4.1. Efektivita

V rámci možnosti 4.1 by členské státy jednotlivě využívaly stávajících kapacit Satelitního střediska EU (EUSC) a Evropské agentury pro námořní bezpečnost (EMSA). Možnost 4.2 by byla účinnější než možnost 4.1, protože by žádosti podávané národními koordinačními centry koordinovala agentura Frontex. U možnosti 4.3 by tuto službu zřídila sama agentura Frontex, čehož by bylo v polovině období obtížné dosáhnout.

6.4.2. Soudržnost

Možnost 4.2 by byla více v souladu s cílem podporovat spolupráci mezi orgány než možnosti 4.1 a 4.3. Finanční podpora EU poskytovaná z programu GMES pro tuto službu by mohla být odůvodněná vzhledem k jeho víceúčelovému a meziodvětvovému přístupu.

6.4.3. Náklady

Celkové náklady v období 2012–2020 se u možnosti 4.1 odhadují na 80 milionů EUR, tedy v téměř shodné výši jako u možnosti 4.2 (62,1 milionu EUR) a možnosti 4.3 (62,3 milionu EUR).

6.4.4. Základní práva

Možnost 4.1 by měla tu nevýhodu, že by nemusely být zavedeny právní rámce, které by umožnily komerčním provozovatelům monitorovat činnosti ve třetích zemích a uchovávat informace v souladu s právními předpisy o ochraně údajů.

7. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ A URČENÍ UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI

V souladu s posouzením uvedeným v oddílu 6 by byly upřednostněny tyto možnosti:

Pokud jde o zřízení národních koordinačních center, upřednostňovanou možností je možnost 1.1, neboť nevyžaduje restrukturalizaci státní správy členských států, takže její provádění není obtížné.

V návaznosti na decentralizovaný přístup pro vytvoření systému EUROSUR je upřednostňovanou možností politiky pro síť EUROSUR možnost 2.2.

Pokud jde o naléhavou potřebu posílit ochranu hranic v oblasti Středomoří, možnost 3.2 nejlepším způsobem řeší podporu spolupráce se sousedními třetími zeměmi. Předpokladem pro provádění možnosti 3.2 však je ochota zemí severní Afriky ke spolupráci.

Pro společné používání nástrojů ostrahy poskytuje největší přidanou hodnotu možnost 4.2.

Náklady, zodpovědnost a zdroje financování pro upřednostňovanou možnost

Úroveň	Složka	Možnost politiky x.1	Možnost politiky x.2	Možnost politiky x.3	Upřednostňovaná možnost	
		Decentralizovaný přístup	Částečně centralizovaný přístup	Centralizovaný přístup	Zřizuje	Financuje
1	Národní koordinační centra	99,6 milionu EUR	271,6 milionu EUR	610 milionů EUR	Členské státy	EBF
1	Situační centrum Frontex	95,6 milionu EUR	129,8 milionu EUR	137 milionů EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Síť	42,4 milionu EUR	46,7 milionu EUR	49,3 milionu EUR	Frontex	Frontex
6	CPIP (oddělení analýzy rizik)	0,0 EUR	29,3 milionu EUR	29,2 milionu EUR	Frontex	Frontex
3	Třetí země	0,0 EUR	5,4 milionu EUR	25,3 milionu EUR	Členské státy	finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci, EBF
5	Společné používání nástrojů ostrahy	80,5 milionu EUR	62,1 milionu EUR	62,3 milionu EUR	Frontex EUSC EMSA	Frontex a 7. rámcový program / GMES
Celkem		318,1 milionu EUR	544,9 milionu EUR	913 milionů EUR		
Upřednostňovaná možnost		338,7 milionu EUR				

Při zkombinování upřednostňovaných možností by náklady na systém EUROSUR činily 338,7 milionu EUR.

8. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Agentura Frontex zajistí, aby byly zavedeny postupy pro sledování fungování systému EUROSUR vzhledem k hlavním cílům politiky. Dva roky poté, co bude systém EUROSUR plně v provozu, a pak každým rokem předloží agentura Frontex Evropskému parlamentu, Radě a Komisi zprávu o fungování systému EUROSUR.

Tři roky po zahájení provozu všech operací systému EUROSUR a poté každé čtyři roky vyhotoví Komise celkové hodnocení systému EUROSUR a případně k němu připojí vhodné návrhy na změnu nařízení o vytvoření systému EUROSUR.