



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, XXX  
[...](2011) XXX (eelnõu)

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**Mõjuhindangu kommenteeritud kokkuvõte**

*Lisatud dokumendile*

**ETTEPANEK: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS**

**Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) loomise kohta**

**ET**  
**ET**

## 1. SISSEJUHATUS

Käesolev siseasjade peadirektoraadi koostatud mõju hindamise aruanne lisatakse seadusandlikule ettepanekule, milles käsitletakse Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) loomist.

EUROSUR on meetmete kogum, millega edendatakse piirikontrolliasutuste vahelist koostööd ja teabevahetust siseriiklikul ja Euroopa tasandil ning koostööd kolmandate naaberriikidega, mille tulemusel paraneb märgatavalt nende asutuste ülevaade olukorrast ja reageerimisvõime võitluses ebaseadusliku rände ja piiriülese kuritegevusega. Seega tuleks EUROSURi vaadelda ühendatud piirihalduse Euroopa mudeli järkjärgulise rakendamise kontekstis.

Ajavahemikus 2008–2011 EUROSURi väljatöötamiseks, katsetamiseks ja järkjärguliseks rakendamiseks tehtud töö põhineb komisjoni 2008. aasta teatises esitatud tegevuskaval<sup>1</sup>. Euroopa Ülemkogu märkis 2011. aasta juuni järeldustes, et „[p]rioriteedina arendatakse edasi Euroopa piiride valvamise süsteemi, et käivitada see 2013. aastal ja et võimaldada liikmesriikide piirivalvega tegelevatel asutustel jagada operatiivteavet ja parandada koostööd.”

## 2. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

### 2.1. Piiride valvamisega seotud üldised probleemid

#### *Ebaseaduslik ränne*

EL seisab välispiiridel vastakuti ebaseaduslikust rändest tingitud märkimisväärse survega. 2011. aasta esimese kuue kuuga avastati 74 300 ebaseaduslikku piiriületamist, millest 96 % toimusid Hispaania, Malta, Itaalia ja Kreeka välispiiridel. Frontex'i koordineerimisalastest pingutustest hoolimata ei suuda piirikontrolliasutused sageli ühises lähenemises kokku leppida ja tavaliselt kulub asjakohasele operatiivsele reageerimisele märkimisväärne aeg.

#### *Rändajate elukaotus merel*

Väikeste meresõiduks kõlbmatute paatide kasutamise tõttu on hüppeliselt suurenenud Atlandi ookeanis Aafrika ja Kanaari saarte vahel ning Vahemeres uppunud rändajate ja põgenike arv. Selliste traagiliste surmade arvu tuleb märkimisväärselt vähendada.

#### *Piiriülene kuritegevus*

Rändajaid ebaseaduslikult üle piiri toimetavad kuritegelikud võrgustikud kasutavad sageli samu marsruute ja meetodeid ka selliste piiriüleste kuritegude puhul nagu inimkaubandus ja narkootikumide vedu. Paranenud ametitevaheline koostöö piirivalve ja politsei vahel peaks aitama märkimisväärselt kaasa võitlusele selliste tõsiste kuritegudega välispiiridel.

### 2.2. Piiride valvamisega seotud konkreetsed probleemid

On mitmeid põhjusi, miks kuritegelikud võrgustikud suudavad marsruute ning ebaseadusliku rände ja piiriülese kuritegevuse meetodeid muuta sageli kiiremini ja paindlikumalt kui liikmesriikide asutused muutustele reageerida jõuavad.

---

<sup>1</sup> KOM(2008) 68 (lõplik), 13.2.2008 („EUROSURi tegevuskava”).

### *Ebapiisav ametitevaheline koostöö riiklikul tasandil*

Mõnes liikmesriigis tegeleb otseselt merepiiride valvamisega kuni kuus eri asutust. Kui mõned liikmesriigid on loonud üheainsa riikliku seiresüsteemi, siis teistes liikmesriikides on mitmed asutused loonud paralleelsed süsteemid, millel puuduvad selged eeskirjad, samuti ei ole korraldatud nendevaheline koostöö ega teabevahetus.

### *Ebapiisav teabevahetus liikmesriikide vahel*

Piiride valvamise valdkonnas ei ole puudujääke mitte üksnes liikmesriikide sisese koordineerimise osas, vaid ka liikmesriikidevahelises suhtluses, sest teabevahetuseks ei ole asjakohaseid menetlusi loodud ning puuduvad vastavad võrgustikud ja sidekanalid.

### *Ebapiisav koostöö kolmandate naaberriikidega*

Rändesurve on märkimisväärne väljakutse ka Vahemere lõunakaldal asuvatele kolmandatele riikidele. Seepärast on vaja teha ebaseaduslike rändajate päritolu- ja lähteriikidega tihedamat koostööd.

### *Ebapiisav ülevaade olukorrast merendusvaldkonnas*

Asjaolu, et vedajad kasutavad ebaseaduslike rändajate ja narkootikumide ebaseaduslikuks üle piiri toimetamiseks väikesi puust ja klaaskiust paate, tekitab suuri probleeme korrakaitseasutustele, sest selliseid väikepaate on avamerel väga raske avastada, identifitseerida ja jälitada.

## **2.3 EUROSURi seadusandliku ettepaneku lähtejoon**

EUROSURi projekt on väldanud alates 2008. aastast. Juba on saavutatud märkimisväärset edu ja eeldatavalt selline areng jätkub.

## **3. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS**

### **3.1. ELi õigus võtta meetmeid**

EUROSURi käsitlev seadusandlik ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 77 lõike 2 punktil d, mis kujutab endast Schengeni *acquis'* sätete edasiarendamist.

### **3.5. Subsidiaarsus**

Vastavalt *subsidiaarsuse põhimõttele* järgitakse EUROSURi puhul detsentraliseeritud lähenemist, mille puhul toimub koostöö riiklike koordineerimiskeskuste kaudu. Eesmärk on kasutada ära nii olemasolevaid süsteeme kui ka viimaseid tehnoloogiaalaseid arenguid.

## **4. EESMÄRGID**

### **4.1. Üldeesmärgid**

Teabevahetuse ja koostöömehhanismi loomisega EUROSUR:

- 1) aitab rändevooge juhtida, vähendades nende ebaseaduslike sisserändajate arvu, kellel õnnestub märkamatu Schengeni alasse siseneda;

- 2) kaitseb ja päästab välispiiridel elusid, vähendades märkimisväärselt rändajate traagilist hukkumist merel;
- 3) tõhustab Euroopa Liidu sisejulgeolekut, ennetades raskeid kuritegusid Schengeni ala välispiiridel.

#### 4.2. Erieesmärgid ja tegevuseesmärgid

Üldeesmärkide täitmiseks tõhustab EUROSUR liikmesriikide piirikontrolliasutuste ja Frontex'i *reageerimisvõimet* ning parandab *ülevaadet olukorrast*.

##### 1) *Ülevaade olukorrast:*

- a. ametitevahelise koostöö paranemine tänu struktuuride ja omavahel seotud süsteemide lihtsustamisele õiguskaitse valdkonnas;
- b. andmeühildamise kasutamine koos moodsate tehnoloogiliste võimalustega eelkõige väikepaatide avastamiseks ja jälitamiseks;
- c. sektoriülene teabevahetus merenduse valdkonna muude osalejatega, nagu transport, toll, kalavarude kontroll ja kaitse;
- d. paranenud teabevahetus kolmandate naaberriikidega.

##### 2) *Reageerimisvõime:*

- a. andmete, teabe ja jälitusteabe vahetamine, millega liigutakse riskianalüüsil põhineva luuretegevuse suunas;
- b. personali ja ressursside tõhus juhtimine;
- c. mõju mõõtmine, piirikontrollitegevuse tõhususe hindamine.

### 5. POLIITIKAVALIKUD

Käesolevas mõjuhinnangus tuleb vastus leida küsimusele, kuidas peaks rakendada EUROSURi eri komponente. Selleks on kolm poliitikavalikut, mis järgivad

- täielikult **detsentraliseeritud** (poliitikavalik 1),
- osaliselt **tsentraliseeritud** (poliitikavalik 2) ja
- täielikult **tsentraliseeritud** (poliitikavalik 3) **lähenemist**.

Eelkõige tuleks hinnata, millised järgmistest kohustustest tuleks anda *riiklikele koordineerimiskeskustele*:

- maa- ja merepiiride valvamise *koordineerimine* (**poliitikavalik 1.1**);
- maa- ja merepiiride valvamise *juhtimispädevused* (**poliitikavalik 1.2**);
- piirikontrolli *juhtimispädevused*<sup>2</sup> (**poliitikavalik 1.3**).

**EUROSUR-võrgustiku** loomisel võetakse erinevate poliitikavalikute puhul arvesse, kas riiklikud koordineerimiskeskused ja Frontex kasutavad võrgustikku:

- *detsentraliseeritud* ja *salastamata* teabe vahetamiseks (**poliitikavalik 2.1**);
- *detsentraliseeritud* ja *salastatud* teabe vahetamiseks (**poliitikavalik 2.2**);
- *tsentraliseeritud* ja *salastatud* teabe vahetamiseks (**poliitikavalik 2.3**).

Poliitikavaliku 2.2 puhul hinnatakse ka piiriülese kuritegevuse alase teabevahetuse ja piirieelse ala ühise jälitusteabe kogumisega seotud kulude mõju.

---

<sup>2</sup> Maa-, mere- ja õhupiiride valvamine ning piirikontroll piiripunktides.

Lisaks sellele hinnatakse, kas **EUROSUR võrgustiku ja kolmandate naaberriikide** vahel saaks teavet vahetada:

- riiklike koordineerimiskeskuste kaudu, mis toimiksid *piirkondlike võrgustike* ja kolmandate naaberriikidega *kahepoolse teabevahetamise* keskustena (**poliitikavalik 3.1**);
- riiklike koordineerimiskeskuste kaudu, mis toimiksid kolmandate naaberriikidega loodud *piirkondlike võrgustike* keskustena, kusjuures uus piirkonlik võrgustik loodaks Vahemere piirkonda (**poliitikavalik 3.2**);
- ainult *Frontex'i* kaudu (**poliitikavalik 3.3**).

Lisaks uuritakse ka seda, kas **seirevahendite ühiste rakenduste** teenust **ELi tasandil** peaks osutama:

- välised teenuseosutajad otse asjaomastele riiklikele koordineerimiskeskustele (**poliitikavalik 4.1**);
- Frontex koos EUSC,<sup>3</sup> EMSA<sup>4</sup> ja GMESga<sup>5</sup> (**poliitikavalik 4.2**);
- ainult Frontex (**poliitikavalik 4.3**).

## 6. MÕJUDE HINDAMINE

Poliitikavalikute igat valikuvõimalust hinnatakse järgmiste kriteeriumide põhjal:

**1. Tõhusus.** Hinnatakse, millises ulatuses võiks täita ettepanek üld-, eri- ja tegevuseesmärgi.

**2. Kooskõla.** Hinnatakse, millises ulatuses on poliitikavalikud kooskõlas üldise EUROSUR lähenemise, ELi muude tegevuskavade ja tegevustega ning kui võrd vastuvõetavad on need liikmesriikidele.

**3. Kulud.** Hinnatakse, millises ulatuses oleksid üldised poliitikaeesmärgid saavutatavad antud ressursside ja väikseima kuluga (kulutasuvus).

**4. Mõju põhiõigustele,** eelkõige isikuandmete kaitsele.

### 6.1. Riiklike koordineerimiskeskuste poliitikavalikud 1.1–1.3

#### 6.1.1. Tõhusus

Merepiiride valvamisega kaasatud riiklike asutuste suurt arvu arvestades oleks konkureerivate ametite jaoks aktsepteeritavam see, kui riiklike koordineerimiskeskuste roll piirduks *koordineerimisülesandega*, nagu on ette nähtud poliitikavalikuga 1.1. *Juhtimisülesande* andmine riiklikele koordineerimiskeskustele, mis on ette nähtud poliitikavalikuga 1.2, võimaldaks kindlaks tehtud ohtudele kiiremini reageerida. Poliitikavalikus 1.3 pakutava *õhupiiri valvamise* ja *piirikontrolli* ülesande lisamiseks oleks see, et riiklikel koordineerimiskeskustel oleks kõikide piirikontrolli aspektide puhul *olukorrast parem ülevaade*.

<sup>3</sup> Euroopa Liidu Satelliidikeskus.

<sup>4</sup> Euroopa Meresõiduohutuse Amet.

<sup>5</sup> Ülemaailmse keskkonna- ja turvaseire ELi programm.

### 6.1.2. Kooskõla

Poliitikavalik 1.1 on täielikult kooskõlas üldise EUROSUR-lähenemisega, mille eesmärk on luua kõikide piiride valvamisega seotud asutuste koostöömehhanism. Juhtimisülesande andmine riiklikele koordineerimiskeskustele, nagu on ette nähtud poliitikavalikutega 1.2 ja 1.3, võib sellele eesmärgile vastu töötada.

### 6.1.3. Kulud

Riiklike koordineerimiskeskuste ja Frontex'i vaatluskeskuse loomiseks, täiustamiseks ja ülalpidamiseks tehtavad *rahalistes kulutused* ajavahemikus 2011–2020 on poliitikavaliku 1.1 puhul hinnanguliselt 195,2 miljonit eurot, poliitikavaliku 1.2 puhul 401,2 miljonit eurot ja poliitikavaliku 1.3 puhul 747,3 miljonit eurot.

### 6.1.4. Põhiõigused

EUROSURi raames ette nähtud teabevahetuse ja koostöömehhanism ei hõlma *isikuandmete käitlemist*. Kuna isikuandmete käitlemise täielikku välistamist on keeruline tagada, tuleb kindlustada, et isikuandmete töötlemine oleks asjakohane ja põhjendatud ega ületaks selle otstarbe piire, mille tarvis neid kogutakse ja töödeldakse.

## 6.2. EUROSUR-võrgustiku poliitikavalikud 2.1–2.3

### 6.2.1. Tõhusus

Piirdumine salastamata teabe vahetamisega, nagu on ette nähtud poliitikavalikuga 2.1, välistab piiriülese kuritegevuse alase teabe vahetamise, mida tavaliselt peetakse tundlikuks teabeks. Poliitikavalikuga 2.2 ettenähtud andmevoogude krüpteerimine võimaldaks liikmesriikidel sellist tundlikku teavet jagada, mis on piirielese ala ühise jälitusteabe vahetamise eeltingimus. Poliitikavalikuga 2.3 ettenähtud tsentraliseeritud süsteem võimaldaks andmevoogude paremat kontrolli.

### 6.2.2. Kooskõla

Poliitikavaliku 2.3 puudus on kooskõla puudumine: EUROSUR järgib detsentraliseeritud „süsteemide süsteemil” põhinevat lähenemist. Lisaks sellele ei ole paljudele liikmesriikidele vastuvõetav oma teabe säilitamine tsentraalselt süsteemis, mida nad ise ei halda.

### 6.2.3. Kulud

*Rahalistes kulutused* EUROSUR-võrgustikule ajavahemikus 2011–2020 on poliitikavaliku 2.1 puhul hinnanguliselt 42 miljonit eurot, poliitikavaliku 2.2 puhul 46 miljonit eurot ja poliitikavaliku 2.3 puhul 49 miljonit eurot. Piirielese ala ühise jälitusteabe analüütilise mõõtme maksumus, mis kaasneks poliitikavalikutega 2.2 ja 2.3, ulatub 29 miljoni euroni.

### 6.2.4. Põhiõigused

Poliitikavaliku 2.1 raames on isikuandmete käitlemine välistatud, sest võrgustik on salastamata. Poliitikavalikute 2.2 ja 2.3 raames ette nähtud kaitstud võrgustiku akrediteerimisprotsess tagab, et lisaks turvalisuse seisukohast tundlike andmete käitlemise menetlustele on need olemas ka üldiste tundlike andmete, nt isikuandmete käitlemise puhul.

## 6.3. Poliitikavalikud 3.1–3.3 koostööks kolmandate riikidega

### 6.3.1. Tõhusus

Poliitikavalik 3.1 parandaks ülevaadet olukorrast Läänemeres, Mustal merel ja Atlandi ookeanis Kanaari saarte ümbruses, sest kolm olemasolevat piirkondlikku võrgustikku

SEAHORSE, CoastNet ja BSCF seotaks EUROSUR-võrgustikuga ning riiklikud koostöökeskused toimiksid teabevahetuskeskustena.

Poliitikavalik 3.2 on eelistatuim variant, sest tagab EUROSURile suutlikkuse, mida on vaja koostööks kolmandate riikidega Vahemere piirkonnas.

Poliitikavaliku 3.3 raames peaks Frontex uuesti läbi rääkima kõik lepingud, mis on liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel sõlmitud eespool nimetatud piirkondlike võrgustike raames.

#### 6.3.2. *Kooskõla*

Poliitikavalikud 3.1 ja 3.2 põhinevad suures osas olemasoleval võimekusel, mis võimaldab liikmesriikidel ja kolmandatel riikidel võtta arvesse piirkondlikke prioriteete ja eripärasid. Poliitikavalik 3.3 ei ole kooskõlas EUROSUR-lähenedamisega, mille kohaselt kasutatakse parimal viisil ära olemasolevad taristud ja süsteemid.

#### 6.3.3. *Kulud*

Poliitikavalikuga 3.1 ei kaasne mingeid kulusid, kuna side kolme piirkondliku võrgustiku ja vastavate riiklike koordineerimiskeskuste vahel loodi juba enne 2011. aasta lõppu. Poliitikavaliku 3.2 puhul on võrgustiku SEAHORSE Mediterraneo loomise ja ülalpidamise kulud aastatel 2011–2020 hinnanguliselt 5,37 miljonit eurot. Poliitikavaliku 3.3 puhul on kolme piirkondliku võrgustiku EUROSUR-võrgustikuga asendamise kulud ligikaudu 25,29 miljonit eurot.

#### 6.3.4. *Põhiõigused*

Ebaseadusliku rände tõkestamiseks tehtaval koostööl kolmandate riikidega võib olla märkimisväärselt negatiivne mõju põhiõigustele juhul, kui kolmandate riikide ametiasutused kasutavad seda teavet selliste isikute või isikute rühmade tuvastamiseks, keda ähvardab piinamine, ebainimlik või alandav kohtlemine. Seega tuleb EUROSURI käsitlevas seadusandlikus ettepanekus sellise olukorra vältimiseks ette näha asjakohased kaitsemeetmed.

## **6.4. Poliitikavalikud 4.1–4.3 seirevahendite ühtseks kohaldamiseks**

### *6.4.1. Tõhusus*

Poliitikavalikuga 4.1 nähakse ette, et liikmesriigid kasutavad ELi Satelliidikeskuse (EUSC) ja Euroopa Meresõiduohutuse Ameti (EMSA) loodud võimalusi eraldi. Poliitikavalik 4.2 oleks tõhusam kui poliitikavalik 4.1, sest riiklike koordineerimiskeskuste teabenõudeid koordineeriks Frontex. Poliitikavaliku 4.3 puhul looks Frontex ise sellise teenuse, kuid seda oleks keskpika perioodi jooksul keeruline luua.

### *6.4.2. Kooskõla*

Poliitikavalik 4.2 oleks paremini kooskõlas eesmärgiga edendada ametitevahelist koostööd kui poliitikavalikud 4.1 ja 4.3. Tänu sellise teenuse mitmeotstarbelisele ja sektoriülesele lähenemisele on GMES-programmi raames ELi vahendite andmine õigustatud.

### *6.4.3. Kulud*

Poliitikavaliku 4.1 puhul oleksid kulud ajavahemikus 2012–2020 hinnanguliselt 80 miljonit eurot, samas kui poliitikavalikute 4.2 ja 4.3 puhul oleksid kulud peaaegu võrdsed ehk vastavalt 62,1 ja 62,3 miljonit eurot.

### *6.4.4. Põhiõigused*

Poliitikavaliku 4.1 puuduseks on see, et puuduks õigusraamistik, mis võimaldaks äriettevõtjatel jälgida tegevusi kolmandates riikides ja säilitada teavet kooskõlas andmekaitseadustega.

## **7. VÕIMALUSTE VÕRDLEMINE JA EELISTATUD POLIITIKAAVALIKU KINDLAKSTEGEMINE**

Vastavalt jaotises 6 esitatud hindamisele, eelistatakse järgmisi poliitikavalikuid.

Riikliku koordineerimiskeskuse loomise puhul eelistatakse poliitikavalikut 1.1, sest see on lihtsalt rakendatav, kuna liikmesriigid ei pea oma ametiasutusi ümber struktureerima.

EUROSUR-võrgustiku loomisel detsentraliseeritud lähenemise järgimisel on eelistatud poliitikavalik 2.2.

Arvestades pakulist vajadust tõhustada piirikontrolli Vahemere piirkonnas, pakub poliitikavalik 3.2 parimaid võimalusi koostöö edendamiseks kolmandate naaberriikidega. Poliitikavaliku 3.2 rakendamise eeltingimus on siiski Põhja-Aafrika riikide soov koostööd teha.

Seirevahendite ühtseks kohaldamiseks annab suurimat lisaväärtust poliitikavalik 4.2.



Eelistatud poliitikavaliku kulud, vastutus ja rahastamisallikad

Kood	Komponent	PV x.1	PV x.2	PV x.3	Eelistatud valiku	
		Detsentraliseeritud lähenemine	Osaliselt tsentraliseeritud lähenemine	Tsentraliseeritud lähenemine	viib ellu	rahastamine läbi
1	Riiklikud koordineerimiskeskused	99,6 mln eurot	271,6 mln eurot	610 mln eurot	Liikmesriigid	EBF
1	Frontex'i vaatluskeskus	95,6 mln eurot	129,8 mln eurot	137 mln eurot	Frontex	Frontex
2, 7	Võrgustik	42,4 mln eurot	46,7 mln eurot	49,3 mln eurot	Frontex	Frontex
6	Piirialase ala ühine jälitusteave (RAU)	0,0 mln eurot	29,3 mln eurot	29,2 mln eurot	Frontex	Frontex
3	Kolmandad riigid	0,0 mln eurot	5,4 mln eurot	25,3 mln eurot	Liikmesriigid	DCI, EBF
5	Seirevahendite ühtne kohaldamine	80,5 mln eurot	62,1 mln eurot	62,3 mln eurot	Frontex EUSC EMSA	Frontex ja RP7/ GME
<b>Kokku</b>		318,1 mln eurot	544,9 mln eurot	913 mln eurot		
<b>Eelistatud poliitikavalikud kokku</b>		<b>338,7 mln eurot</b>				

Eelistatud poliitikavalikuid kombineerides ulatuks EUROSURI maksumus 338,7 miljoni euroni.

## 8. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Frontex tagab meetodid, millega jälgida EUROSURI toimimist peamisi poliitilisi eesmärke arvesse võttes. Kaks aastat pärast seda, kui EUROSUR on täielikult toimima hakanud, ja seejärel igal aastal esitab Frontex Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile EUROSURI toimimise kohta aruande.

Kolm aastat pärast EUROSUR-süsteemi kõikide toimingute käivitumist ja seejärel iga nelja aasta järel esitab komisjon EUROSURI üldhinnangu, millele on vajaduse korral lisatud asjakohased ettepanekud EUROSURI loomist käsitleva määruse muutmiseks.