



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, XXX
[...] (2011) XXX tervezet

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A hatásvizsgálat összefoglalása

amely a következő dokumentumot kíséri

JAVASLAT: AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE
az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról

HU
HU

1. BEVEZETÉS

E hatásvizsgálati jelentést a Belügyi Főigazgatóság készítette az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról szóló jogalkotási javaslatához csatolandó mellékletként.

Az EUROSUR egy olyan intézkedéscsomagként írható le, amely a határőrizeti hatóságok együttműködését és információcseréjét erősíti nemzeti és európai szinten, valamint a szomszédos harmadik országokkal való együttműködés során, amelynek eredményeként az említett hatóságok helyzetismerete és reagáló képessége jelentősen megnövekszik az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén. Az EUROSUR-t ezért az integrált határigazgatás európai modelljének progresszív kidolgozásával összefüggésben kell értelmezni.

2008 és 2011 között az EUROSUR fejlesztése, tesztelése, és fokozatos bevezetése a 2008. évi bizottsági közleményben kiadott menetrenddel összhangban zajlott.¹ Az Európai Tanács 2011. júniusi következtetéseiben megállapította, hogy az EUROSUR „továbbfejlesztése prioritást élvez annak érdekében, hogy 2013-ra működőképessé váljon, és lehetővé tegye a tagállamok határőrizeti tevékenységeket ellátó hatóságai számára az operatív információk megosztását és együttműködésük javítását.”

2. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

2.1. A határőrizet során felmerülő általános problémák

Illegális migráció

Az Európai Unióra jelentős terhet ró a külső határain zajló illegális migráció. 2011 első fél évében 74 300 jogosulatlan határátkelést derítettek fel, amelyek 96 %-ára Spanyolország, Málta, Olaszország és Görögország külső határain került sor. A Frontex koordinációs tevékenysége ellenére a tagállamok határellenőrzési hatóságai számára gyakran nehézséget jelent, hogy közös megközelítést alakítsanak ki, és általában jelentős időre van szükségük ahhoz, hogy a megfelelő operatív válasz megtalálják.

A tengerben életüket veszítő migránsok

A tengeri hajózásra alkalmatlan apró hajók és csónakok használata drámaian megnövelte az Atlanti-óceán Afrika és Kanári-szigetek közötti részén, és a Földközi-tengerben vízbe fulladó migránsok és menekültek számát. E tragikus halálozási adatot jelentősen csökkenteni kell.

Határokon átnyúló bűnözés

Az illegális migrációval foglalkozó bűnszervezetek gyakran ugyanazokat az útvonalakat és módszereket olyan határokon átnyúló bűncselekményekhez is alkalmazzák, mint pl. az ember- és kábítószer-kereskedelem. A határőrség és a rendőri hatóságok közötti jobb együttműködés jelentősen hozzájárulna a külső határokon elkövetett súlyos bűncselekmények elleni küzdelemhez.

¹ COM(2008) 68 végleges, 2008.2.13., („EUROSUR-ütemterv”).

2.2. A határőrizet során felmerülő különleges problémák

Számos oka van annak, hogy a bűnszervezetek az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözéshez használt útvonalakat és módszereiket gyakran gyorsabban és rugalmasabban változtatják, mint ahogy a megváltozott helyzetre a tagállamok hatóságai reagálnak.

Nem megfelelő nemzeti szintű együttműködés az ügynökségek között

Egyes tagállamokban akár hat különböző hatóság is közvetlenül érintett a tengeri határok őrizetében. Míg bizonyos tagállamok egységes nemzeti felügyeleti rendszert hoztak létre, más tagállamokban különféle hatóságok párhuzamos rendszereket építettek ki a közöttük zajló együttműködésre és információcserére vonatkozó egyértelmű szabályok és munkafolyamatok meghatározása nélkül.

Nem megfelelő információcsere a tagállamok között

A koordináció hiánya a határőrizet területén nem csak egyes tagállamokon belül, hanem a tagállamok között is tapasztalható, mivel hiányoznak az információcseréhez szükséges megfelelő eljárások, hálózatok és kommunikációs csatornák.

Nem megfelelő együttműködés a szomszédos harmadik országokkal

A migrációs nyomás komoly kihívást jelent a Földközi-tenger déli partjainál elhelyezkedő harmadik országok számára is. Ezért szorosabb együttműködésre van szükség a származási országokkal és azokkal az országokkal, ahol az illegális migránsok hajóra szállnak.

Nem megfelelő tengeri helyzetismeret

A bűnüldöző hatóságokat jelentős kihívás elé állítja az a tény, hogy az ember- és kábítószer kereskedők mostanában fából, és üvegszálból készült apró hajókat és csónakokat használnak az illegális migránsok és tiltott kábítószer csempészéséhez, mivel rendkívül nehéz az ilyen kis járművek felderítése, azonosítása és nyomon követése a nyílt tengeren.

2.3 Az EUROSUR jogalkotási javaslat alapja

Az EUROSUR projekt 2008 óta zajlik. Már eddig is jelentős haladást sikerült elérni és a fejlődés várhatóan tovább folytatódik.

3. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE

3.1. Az EU intézkedési joga

Az EUROSUR-ra vonatkozó jogalkotási javaslat az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 77. cikke (2) bekezdésének d) pontján alapul, és a schengeni vívmányok rendelkezéseinek továbbfejlesztését jelenti.

3.5. Szubszidiaritás

A *szubszidiaritás elvével* összhangban az EUROSUR olyan decentralizált megközelítést alkalmaz, amelyben az EUROSUR-együttműködés gerincét a nemzeti koordinációs központok alkotják. A cél a meglévő rendszerek és a legújabb technológiai fejlesztések maximális kihasználása.

4. CÉLKITŰZÉSEK

4.1. Általános célkitűzések

Az információcserét és együttműködést szabályozó mechanizmus létrehozásával az EUROSUR

- 1) A schengeni térségbe felderítetlenül belépő illegális migránsok számának csökkentésével hozzájárul a migrációs áramlások kezeléséhez;
- 2) Életeket óv és ment meg a külső határokon a tengerben életüket veszítő migránsok tragikus számának jelentős csökkentésével;
- 3) Növeli az Európai Unió belső biztonságát a súlyos bűncselekményeknek a schengeni térség külső határain történő megelőzésével;

4.2. Különleges és operatív célkitűzések

Az általános célkitűzések elérése érdekében az EUROSUR növeli a tagállamok határellenőrzést végző hatóságai és a Frontex *helyzetismeretét és reagálási képességét*.

1) *Helyzetismeret:*

- a. Az ügynökségek közötti jobb együttműködés a bűnüldözés területén végrehajtott szerkezeti ésszerűsítésekkel és a rendszerek összekapcsolásával;
- b. Az adatfúzió és a modern technológiai képességek együttes alkalmazása különösen kis hajók felderítése és nyomon követése érdekében;
- c. Ágazatközi információcsere egyéb olyan tengerpolitikai szereplőkkel, mint pl. a közlekedés, a vámhatóság, a halászati felügyelet és katonai védelem;
- d. Szomszédos harmadik országokkal való jobb információcsere.

2) *Reagálási képesség:*

- a. Adatmegosztás, információk és hírszerzési adatok cseréje, amellyel egy kockázatelemzésen alapuló, még inkább hírszerzésközpontú megközelítés felé való elmozdulás történik;
- b. A személyzeti ügyek és az erőforrások hatékony kezelése;
- c. A határőrizeti tevékenységek hatásmérése és hatásértékelése.

5. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

E hatásvizsgálat arra kérdésre keresi választ, hogy *hogyan* kell az EUROSUR különböző elemeit megvalósítani. Eddig három szakpolitikai lehetőség került azonosításra, amelyek az alábbi megközelítési módokat követik:

- teljesen **decentralizált** (1. szakpolitikai lehetőség),
- részben **centralizált** (2. szakpolitikai lehetőség) és
- teljesen **centralizált** (3. szakpolitikai lehetőség) **megközelítés**.
-

Különösen azt kell megvizsgálni, hogy a *nemzeti koordinációs központokat* (NKK-k) mely feladatkörökkel lehet ellátni, pl.:

- A külső szárazföldi és tengeri határőrizet *koordinálása* (**1.1. szakpolitikai lehetőség**);
- A szárazföldi és tengeri határőrizethez biztosított *irányító és ellenőrző* hatáskör (**1.2. szakpolitikai lehetőség**);

- A határellenőrzéshez biztosított *irányító és ellenőrző* hatáskör² (**1.3. szakpolitikai lehetőség**).

Az EUROSUR-hálózat kiépítésére előirányzott különböző szakpolitikai lehetőségek azt veszik figyelembe, hogy a nemzeti koordinációs központok és a Frontex az alábbiak közül mely célra használják a hálózatot:

- *Decentralizált és nem minősített* információk cseréje (**2.1. szakpolitikai lehetőség**);
- *Decentralizált és minősített* információk cseréje (**2.2. szakpolitikai lehetőség**);
- *Centralizált és minősített* információk cseréje (**2.3. szakpolitikai lehetőség**).

A 2.2. szakpolitikai lehetőség a határokon átnyúló bűnözésre vonatkozó információcsere felvételének költségvonzatait és a határok előtti területekről alkotott közös hírszerzési kép (CPIP) kialakításának hatását is vizsgálja.

Megvizsgálják továbbá, hogy az **EUROSUR-hálózat és a szomszédos harmadik országok** közötti információcsere az alábbi csatornákon keresztül működőképes-e

- *A regionális hálózatok*, valamint a szomszédos harmadik országokkal folytatott *kétoldalú információcsere* csomópontjaként szolgáló *nemzeti koordinációs központokon* keresztül (**3.1. szakpolitikai lehetőség**);
- A szomszédos harmadik országokkal kialakított, és a földközi-tengeri térségben kiépítendő új regionális hálózattal kiegészülő *regionális hálózatok* csomópontjaként szolgáló *nemzeti koordinációs központokon* keresztül (**3.2. szakpolitikai lehetőség**);
- Csak a *Frontexen* keresztül (**3.3. szakpolitikai lehetőség**).

Végül alapos vizsgálatnak vetik alá, hogy a **megfigyelési eszközök közös alkalmazását uniós szinten** az alábbiak közül melyik biztosítsa

- Külső szolgáltató közvetlenül minden érintett nemzeti koordinációs központ számára (**4.1. szakpolitikai lehetőség**);
- A Frontex az EUMK,³ az EMSA⁴ és a GMES⁵ ügynökségekkel együtt (**4.2. szakpolitikai lehetőség**);
- A Frontex egyedül (**4.3. szakpolitikai lehetőség**).

6. HATÁSVIZSGÁLAT

A szakpolitikai lehetőségeken belül minden további lehetőség átvizsgálásra kerül az alábbi kritériumok alapján:

1. Hatékonyság: Azt mutatja, hogy a javaslat várhatóan milyen mértékben képes elérni az általános, a különleges és az operatív célkitűzéseket.

2. Összhang: Azt mutatja, hogy a lehetőségek milyen mértékben állnak összhangban az átfogó EUROSUR megközelítéssel, az egyéb uniós szakpolitikákkal és tevékenységekkel, beleértve azok tagállamok általi elfogadottságát.

² A szárazföldi, tengeri és légi határok őrizete, valamint a határátkelőhelyeken végzett határellenőrzés.

³ Az Európai Unió Műholdközpontja.

⁴ Európai Tengerbiztonsági Ügynökség.

⁵ Globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés uniós program.

3. Költségek: Az általános szakpolitikai célkitűzések megvalósíthatóságának mértékét mutatja, az erőforrások adott szintje/a legalacsonyabb költségek mellett (költséghatékonyság).

4. Az alapvető jogokra, különösen a személyes adatok védelmére gyakorolt hatás.

6.1. Az 1.1. – 1.3. allehetőség a nemzeti koordinációs központok számára

6.1.1. Hatékonyság

A tengeri határőrizetben érintett hatóságok nagy számára való tekintettel, a nemzeti koordinációs központok szerepének – 1.1. lehetőségnek megfelelő – korlátozását a versengő hatóságok könnyebben elfogadnák. Valamennyi nemzeti koordinációs központ *irányító és ellenőrző* funkcióval való felruházása – az 1.2. lehetőségben előírtak alapján – gyorsabb választ tenne lehetővé a beazonosított fenyegetésre. A feladatköröknek a légi határok felügyeletével és a határok ellenőrzésével való – 1.3. lehetőségben javasoltak szerinti – kibővítése azzal az előnnyel járna, hogy minden szempontból javítaná a nemzeti koordinációs központok határok ellenőrzésére vonatkozó helyzetismeretét.

6.1.2. Összhang

Az 1.1. lehetőség teljesen összhangban áll az EUROSUR átfogó megközelítésével, amelynek célja egy együttműködési mechanizmus létrehozása a határőrizetben résztvevő valamennyi hatóság számára. A nemzeti koordinációs központok irányító és ellenőrző funkcióval való – az 1.2. és 1.3. lehetőség szerinti – felruházása alááshatná e célt.

6.1.3. Költségek

A 2011-2020 közötti időszakra a nemzeti koordinációs központok és a Frontex Helyzetelemző Központ felállításához, felújításához és fenntartásához szükséges *pénzügyi költségek* becsült összege az 1.1. lehetőség esetében 195,2 millió eurót, az 1.2. lehetőség esetében 401,4 millió eurót, az 1.3. lehetőség esetében pedig 747,3 millió eurót tesz ki.

6.1.4. Alapvető jogok

Az EUROSUR keretében létrejövő információcserének és együttműködési mechanizmusnak a *személyes adatok kezelése* nem képezi részét. Mivel a személyes adatok kezelésének teljes kizárását nehéz lenne garantálni, ezért biztosítani kell, hogy a személyes adatok feldolgozása megfelelő, releváns és ne túlzott mértékű legyen a gyűjtésük és további feldolgozásuk célja szempontjából.

6.2. A 2.1. – 2.3. allehetőség az EUROSUR-hálózat számára

6.2.1. Hatékonyság

A nem minősített információk cseréjére vonatkozóan a 2.1. lehetőségben előírt korlátozás kizárná a határon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos információk cseréjét, amelyek rendszerint érzékeny információnak minősülnek. Az adatáramlás 2.2. lehetőség szerinti titkosítása lehetővé tenné a tagállamok számára az érzékeny információk cseréjét, amely egyben a határok előtti területekről alkotott közös hírszerzési képen (CPIP) belüli hírszerzési információcserének is az előfeltétele. A 2.3. lehetőségben meghatározott centralizált rendszer az adatáramlás jobb ellenőrzését tenné lehetővé.

6.2.2. *Összhang*

A 2.3. lehetőség hátránya az összhang hiánya: az EUROSUR által követett megközelítési mód a *rendszerek decentralizált szövetségén* alapul. Továbbá számos tagállam számára nehezen elfogadható, hogy adataikat központilag egy olyan rendszerben tárolják, amelyet nem ők irányítanak.

6.2.3. *Költségek*

A 2011-2020 közötti időszakban az EUROSUR-ra fordítandó *pénzügyi költségek* becsült értéke a 2.1. lehetőségre vonatkozóan eléri a 42 millió eurót, amely 46 millió euróra emelkedik a 2.2. lehetőség esetében, illetve 49 millió euróra a 2.3. lehetőség esetében. A határok előtti területekről alkotott közös hírszerzési kép elemzési rétegének költségei a 2.2. és 2.3. lehetőségekben foglaltak alapján 29 millió eurót tesznek ki.

6.2.4. *Alapvető jogok*

A személyes adatok kezelése nem képezi a 2.1. lehetőség részét, mert a rendszer nem minősített. A 2.2. és 2.3. lehetőségekben a védett hálózatra vonatkozóan meghatározott hitelesítési eljárás nem csak a védelmi szempontból érzékeny adatok kezeléséhez biztosít eljárásokat, hanem az érzékeny adatokhoz általában, pl. a személyes adatok kezeléséhez.

6.3. A 3.1. – 3.3. allehetőség a harmadik országokkal való együttműködés számára

6.3.1. *Hatékonyaság*

A 3.1. lehetőség a Balti-tengerre, a Fekete-tengerre és az Atlanti-óceán Kanári-szigetek körüli részére vonatkozó helyzetismeret javulásához vezetne, mert a három meglévő regionális hálózat, a SEAHORSE, a CoastNet és a BSCF összekapcsolódna az EUROSUR-hálózattal az információcsere csomópontjaként szolgáló nemzeti koordinációs központok segítségével.

A 3.2. lehetőség a legjobb választás, mert ez biztosítja az EUROSUR számára a földközi-tengeri térségbeli harmadik országokkal való együttműködéshez szükséges képességet.

A 3.3. lehetőség alapján a Frontexnek újra kellene tárgyalnia a tagállamok és harmadik országok között a fent említett regionális hálózatok keretében már megkötött valamennyi megállapodást.

6.3.2. *Összhang*

A 3.1. és 3.2. lehetőség nagyrészt azokra a már meglévő képességekre épít, amelyek lehetővé teszik a tagállamok és harmadik országok számára a regionális prioritások és sajátosságok figyelembe vételét. A 3.3. lehetőség nem áll összhangban az EUROSUR azon megközelítésével, hogy a meglévő infrastruktúrákat és rendszereket maximálisan ki kell használni.

6.3.3. *Költségek*

A 3.1. lehetőségnek nincs költségvonzata, mert már 2011 vége előtt kialakításra került mind a három regionális hálózat és a hozzájuk tartozó nemzeti koordinációs központok közötti összeköttetés. Ami a 3.2. lehetőséget illeti, a SEAHORSE Mediterraneo létrehozásának és fenntartásának költségeit a 2011-2020 közötti időszakra 5,37 millió euróra becsülik. A 3.3. lehetőség esetében a három regionális hálózat EUROSUR-hálózattal való helyettesítése kb. 25,29 millió euróba kerül.

6.3.4. *Alapvető jogok*

Az illegális migráció megelőzése érdekében folytatott harmadik országokkal való együttműködés jelentős negatív hatást gyakorolhat az alapvető jogokra, amennyiben a harmadik országbeli hatóságok ezen információkat olyan személyek vagy csoportok azonosítására használják fel, amelyek feltételezhetően kínzásnak, embertelen és megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek eshetnek áldozatul. Az EUROSUR-ra vonatkozó jogalkotási javaslatnak ezért megfelelő biztosítékot kell garantálnia az ilyen helyzetek elkerüléséhez.

6.4. A 4.1. – 4.3. allehetőség a határőrizeti eszközök közös alkalmazásához

6.4.1. Hatékonyság

A 4.1. lehetőség alapján a tagállamok egyedileg alkalmazzák az Európai Unió Műholdközpontja (EUSC) és az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA) által biztosított képességeket. A 4.2. lehetőség hatékonyabb lenne, mint a 4.1. lehetőség, mert a Frontex koordinálná a nemzeti koordinációs központokból érkező kérelmeket. A 4.3. lehetőség esetében a Frontex egymaga hozná létre e szolgáltatást, amelyet középtávon nehéz lenne megvalósítani.

6.4.2. Összhang

A 4.2. lehetőség nagyobb összhangban lenne az ügynökségek közötti együttműködés elősegítésére irányuló célkitűzéssel, mint a 4.1. és a 4.3. lehetőség. Az ilyen szolgáltatás GMES program által történő EU-finanszírozása indokolt a program többcélú és ágazatközi megközelítésének köszönhetően.

6.4.3. Költségek

A 4.1. lehetőség teljes költségeit a 2010-2020 közötti időszakra 80 millió euróra becsülik, amelyet szinte teljesen hasonló összegekkel a 4.2. lehetőség (62,1 millió EUR) és a 4.3. lehetőség (62,3 millió EUR) követ.

6.4.4. Alapvető jogok

A 4.1. lehetőségnek az lehet a hátránya, hogy esetleg még nincs kialakítva a gazdasági szereplők számára a harmadik országokban végzett tevékenységek ellenőrzését és az információk adatvédelmi jogszabályoknak megfelelő tárolását lehetővé tévő jogi keret.

7. A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA ÉS A JAVASOLT SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉG KIJELÖLÉSE

A vizsgálat 6. szakaszával összhangban, a következő lehetőségeket javasoljuk:

A nemzeti koordinációs központok létrehozásával kapcsolatban az 1.1. lehetőséget javasoljuk, mert nem igényli a tagállamok nemzeti közigazgatásának átalakítását és így könnyen megvalósítható.

Az EUROSUR kiépítésénél alkalmazott decentralizált megközelítésből következően az EUROSUR-hálózat esetében a legjobb szakpolitikai lehetőség a 2.2. lehetőség.

Figyelembe véve, hogy a földközi-tengeri térségben a határellenőrzés sürgős megerősítésre szorul, a 3.2. lehetőség nyújtja a szomszédos harmadik országokkal való együttműködést legjobban elősegítő módszert. Az észak-afrikai országok együttműködési készsége azonban előfeltétele a 3.2. lehetőség megvalósításának.

A határőrizeti eszközök közös alkalmazásához a 4.2. lehetőség biztosítja a legnagyobb hozzáadott értéket.

A javasolt lehetőséggel kapcsolatos költségek, feladatok és finanszírozási források

Lépcs	Alkotóelem	PO x.1	PO x.2	PO x.3	A javasolt lehetőség	
		Decentralizált megközelítés	Részben centralizált megközelítés	Centralizált megközelítés	Megvalósítja	Finanszírozza
1	NKK-k	M€ 99,6	M€ 271,6	M€ 610	tagállamok	Külső Határok Alap
1	Frontex Helyzetelemző Központ (FSC)	M€ 95,6	M€ 129,8	M€ 137	Frontex	Frontex
2, 7	Hálózat	M€ 42,4	M€ 46,7	M€ 49,3	Frontex	Frontex
6	CPIP (RAU)	€ 0,0	M€ 29,3	M€ 29,2	Frontex	Frontex
3	Harmadik országok	€ 0,0	M€ 5,4	M€ 25,3	tagállamok	Fejlesztési együttműködési eszköz, Külső Határok Alap
5	A határőrizeti eszközök közös alkalmazása	M€ 80,5	M€ 62,1	M€ 62,3	Frontex EUSC EMSA	Frontex és a hetedik keretprogram / GMES
Összesen		M€ 318,1	M€ 544,9	M€ 913		
A javasolt megoldás		M€ 338,7				

A javasolt lehetőségek együttes alkalmazása esetén az EUROSUR költségei 338,7 millió eurót tennének ki.

8. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A Frontex biztosítja, hogy rendelkezésre álljanak azon eljárások, amelyekkel az EUROSUR működése összevethető a fő szakpolitikai célkitűzésekkel. Két évvel az EUROSUR teljes működőképességének elérését követően, majd ezt követően minden évben a Frontex jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak az EUROSUR működéséről.

Emellett három évvel azután, hogy az EUROSUR rendszer valamennyi tevékenysége megkezdődött, majd ezt követően minden negyedik évben az Európai Bizottság átfogó értékelést készít az EUROSUR-ról, amelyhez szükség esetén csatolni kell az EUROSUR létrehozásáról szóló rendelet módosítására vonatkozó megfelelő javaslatokat.