



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, XXX.
[...] (2011) XXX projekts

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

Ietekmes novērtējuma kopsavilkums

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums

**EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,
ar ko izveido Eiropas Robežu uzraudzības sistēmu (EUROSUR)**

1. IEVADS

Šo ietekmes novērtējuma ziņojumu ir sagatavojis Iekšlietu ĢD, lai pievienotu to tiesību akta priekšlikumam, ar ko izveido Eiropas Robežu uzraudzības sistēmu (*EUROSUR*).

EUROSUR var raksturot kā pasākumu kopumu, ar ko uzlabo sadarbību un informācijas apmaiņu starp robežkontroles iestādēm gan valsts, gan Eiropas līmenī, kā arī sadarbojoties ar kaimiņos esošām trešām valstīm, kā rezultātā būtiski palielināsies šo iestāžu informētība par situāciju un reaģēšanas spējas, lai apkarotu nelikumīgo migrāciju un pārrobežu noziedzību. Tādēļ *EUROSUR* būtu jāskata kontekstā ar pakāpenisku Eiropas integrētas robežu pārvaldības modeļa izveidi.

Darbi, kas tika veikti no 2008. līdz 2011. gadam, lai izstrādātu, testētu un pakāpeniski izveidotu *EUROSUR*, balstās uz rīcības plānu, ko Komisija publiskoja 2008. gadā¹. Eiropadome 2011. gada jūnija secinājumos pauž, ka "[p]rioritārā kārtā tiks turpināta [*EUROSUR*] izstrāde, lai līdz 2013. gadam tā sāktu darboties un dalībvalstu iestādēm, kuras veic robežu uzraudzības darbības, nodrošinātu iespēju apmainīties ar operatīvo informāciju un uzlabot sadarbību."

2. PROBLĒMAS FORMULĒJUMS

2.1. Vispārīgās problēmas robežu uzraudzības jomā

Nelikumīgā migrācija

ES saskaras ar būtisku nelikumīgās migrācijas spiedienu pie tās ārējām robežām. Pirmajos sešos 2011. gada mēnešos tika atklāti 74 300 neatļautas robežšķērsošanas gadījumi, no kuriem 96 % notika pie Spānijas, Maltas, Itālijas un Grieķijas ārējām robežām. Par spīti *Frontex* veiktajiem koordinācijas centieniem dalībvalstu robežkontroles iestādēm bieži ir grūti vienoties par kopēju pieeju, un parasti tām ir nepieciešams samērā ilgs laiks, lai rastu piemērotu operatīvo risinājumu.

Migrantu bojāeja uz jūras

Nelielu, kuģošanai uz jūras nepiemērotu laivu izmantošana ir dramatiski palielinājusi to migrantu skaitu, kas noslīkst Atlantijas okeānā starp Āfriku un Kanāriju salām un Vidusjūrā. Šo traģisko nāves gadījumu skaits ir būtiski jāsamazina.

Pārrobežu noziedzība

Kriminālie tīkli, kas ir iesaistīti migrantu kontrabandā, bieži izmanto tos pašus maršrutus un metodes, kas tiek izmantotas pārrobežu noziedzīgai darbībai, piemēram, cilvēku tirdzniecībai un narkotiku kontrabandai. Uzlabotai starpiestāžu sadarbībai starp robežsardzi un policijas iestādēm būtu būtiski jāpalīdz apkarot šādus smagus noziedzīgus nodarījumus pie ārējām robežām.

¹ COM(2008) 68 galīgā redakcija, 13.2.2008. (*EUROSUR* rīcības plāns).

2.2. Konkrētas problēmas robežu uzraudzības jomā

Pastāv virkne iemeslu, kādēļ noziedzīgo tīklu spēja mainīt nelikumīgās migrācijas un pārrobežu noziedzības maršrutus un metodes bieži ir straujāka nekā dalībvalstu spēja reaģēt uz pārmaiņām situācijā.

Nepietiekama iestāžu sadarbība valsts līmenī

Dažās dalībvalstīs jūras robežu uzraudzībā ir tieši iesaistītas līdz par sešas iestādes. Dažas dalībvalstis ir izveidojušas vienotu valsts uzraudzības sistēmu, savukārt citās dalībvalstīs dažādas iestādes ir izveidojušas paralēlas sistēmas bez skaidriem noteikumiem un procedūrām sadarbībai un informācijas apmaiņai starp tām.

Nepietiekama informācijas apmaiņa starp dalībvalstīm

Robežuzraudzības jomā pastāv ne tikai nepietiekama koordinācijas dažās dalībvalstīs, bet arī starp dalībvalstīm, jo trūkst pienācīgu procedūru, tīklu vai komunikācijas kanālu informācijas apmaiņai.

Nepietiekama sadarbība ar kaimiņos esošām trešām valstīm

Migrācijas spiediens rada būtiskas problēmas arī trešām valstīm, kas atrodas Vidusjūras dienvidu krastā. Tādēļ ir nepieciešams ciešāk sadarboties ar izcelsmes valstīm un valstīm, no kurām nelikumīgie migranti cenšas iekļūt ES.

Nepietiekama informētība par situāciju jūrniecības jomā

Fakts, ka kontrabandisti pašlaik izmanto nelielas koka un stiklašķiedras laivas, lai nelikumīgi ievestu migrantus un narkotikas, ir būtiska problēma tiesībaizsardzības iestādēm, jo atklātā jūrā ir ārkārtīgi grūti atklāt, identificēt un izsekot šādas nelielas laivas.

2.3 Pamatinformācija par EUROSUR tiesību akta priekšlikumu

Darbs pie *EUROSUR* projekta ir ritējis kopš 2008. gada. Ir jau panākts būtisks progress, un ir plānots, ka tas turpināsies.

3. SUBSIDIARITĀTES ANALĪZE

3.1. ES tiesības rīkoties

EUROSUR tiesību akta priekšlikums būtu balstīts uz Līguma par Eiropas Savienības darbību 77. panta 2. punkta d) apakšpunktu, un tas būtu Šengenas *acquis* noteikumu papildināšana.

3.5. Subsidiaritāte

Saskaņā ar *subsidiaritātes principu*, *EUROSUR* izmanto decentralizētu pieeju, valsts koordinācijas centriem veidojot *EUROSUR* sadarbības pamatu. Ir iecerēts pēc iespējas labāk izmantot pastāvošās sistēmas, kā arī jaunākos tehnoloģijas sasniegumus.

4. MĒRĶI

4.1. Vispārējie mērķi

Izveidojot informācijas apmaiņas un sadarbības mehānismus, *EUROSUR*:

- 1) palīdzēs pārvaldīt migrācijas plūsmas, samazinot nelikumīgo migrantu skaitu, kas ieceļo Šengenas zonā neatklāti;
- 2) palīdzēs aizsargāt un glābt dzīvības pie ārējām robežām, būtiski samazinot nepieņemami lielo nāves gadījumus skaitu uz jūras;
- 3) palielinās Eiropas Savienības iekšējo drošību, novēršot smagu noziedzību pie Šengenas zonas ārējām robežām.

4.2. Konkrētie un darbības mērķi

Lai sasniegtu vispārīgos mērķus, *EUROSUR* palielinās dalībvalstu robežkontroles iestāžu un *Frontex informētību par situāciju un reaģēšanas spējas*.

1) *Informētība par situāciju:*

- a. uzlabota iestāžu sadarbība, vienkāršojot struktūras un savstarpēji savienojot tiesībsardzības jomas sistēmas;
- b. datu apkopošanas izmantošana kopā ar modernām tehnoloģiskām spējām īpaši mazu kuģu un laivu atklāšanai un izsekošanai;
- c. starpnozaru informācijas apmaiņa ar citiem dalībniekiem jūrniecības jomā, piemēram, ar transporta, muitas, zivsaimniecības kontroles un aizsardzības nozarēm;
- d. uzlabota informācijas apmaiņa ar kaimiņos esošām trešām valstīm.

2) *Reaģēšanas spējas:*

- a. datu, informācijas un izlūkdatu apmaiņa, tādējādi lielākā mērā izmantojot ar informāciju pamatotu pieeju, kas balstās uz riska analīzi;
- b. personāla un resursu efektīva pārvaldība;
- c. ietekmes izvērtēšana, novērtējot robežu uzraudzības pasākumu ietekmi.

5. POLITIKAS RISINĀJUMI

Šajā ietekmes novērtējumā ir jāsniedz atbilde uz jautājumu, *kā* būtu īstenojami dažādie *EUROSUR* komponenti. Šajā saistībā ir noteikti trīs politikas risinājumi, kuros izmantota:

- pilnībā **decentralizēta** pieeja (1. politikas risinājums),
- daļēji **centralizēta** pieeja (2. politikas risinājums) un
- pilnībā **centralizēta** (3. politikas risinājums) **pieeja**.
-

Jo īpaši būtu jāizvērtē, kāda atbildība būtu jāpiešķir *valstu koordinācijas centriem* (VKC), piemēram:

- jūras un sauszemes robežu uzraudzības *koordinācija* (**1.1. politikas risinājums**);
- *vadības un kontroles* kompetence jūras un sauszemes robežu uzraudzībā (**1.2. politikas risinājums**);
- *vadības un kontroles* kompetence robežkontrolē² (**1.3. politikas risinājums**).
-

Dažādajos politikas risinājumos *EUROSUR tīkla* izveidei ir ņemts vērā, vai VKC un *Frontex* to izmanto:

- *decentralizētai neklasificētas* informācijas apmaiņai (**2.1. politikas risinājums**);
- *decentralizētai klasificētas* informācijas apmaiņai (**2.2. politikas risinājums**);

² Sauszemes, jūras un gaisa robežu uzraudzība un robežkontrole robežšķērsošanas vietās.

- *centralizētai klasificētai informācijas apmaiņai (2.3. politikas risinājums).*

2.2. politikas risinājumā izvērtēta arī izmaksu ietekme, kuras rastos, iekļaujot informācijas apmaiņu par pārrobežu noziedzību un nodrošinot vienoto pierobežas izlūkdatu ainu (*CPIP*).

Turklāt ir izvērtēts, vai informācijas apmaiņu **starp EUROSUR tīklu un kaimiņos esošām trešām valstīm** varētu veikt, izmantojot:

- *valstu koordinācijas centrus, kas kalpo kā "centrāles" reģionālajiem tīkliem un divpusējai informācijas apmaiņai ar kaimiņos esošām trešām valstīm (3.1. politikas risinājums);*
- *valstu koordinācijas centrus, kas kalpo kā "centrāles" reģionālajiem tīkliem ar kaimiņos esošām trešām valstīm, izveidojot jaunu reģionālo tīklu Vidusjūras reģionā (3.2. politikas risinājums);*
- *tikai Frontex (3.3. politikas risinājums).*

Visbeidzot, ir izvērtēts, vai pakalpojumu **uzraudzības instrumentu kopīgai izmantošanai ES līmenī** būtu jāsniedz:

- *ārējiem pakalpojumu sniedzējiem tieši katram VKC (4.1. politikas risinājums);*
- *Frontex kopā ar EUSC³, EMSA⁴ un GMES⁵ (4.2. politikas risinājums);*
- *tikai Frontex (4.3. politikas risinājums).*

6. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

Katrs politikas risinājuma apakšrisinājums ir izvērtēts attiecībā uz šādiem kritērijiem.

1. Efektivitāte: kādā apmēra ir sagaidāms, ka priekšlikums sasniegs vispārīgos, konkrētos un darbības mērķus.

2. Konsekvence: kādā apmērā politikas risinājumi saskan ar vispārējo *EUROSUR* pieeju, citiem ES politikas virzieniem un darbībām, tai skaitā to akceptu dalībvalstīs.

3. Izmaksas: kādā apmērā vispārējos politikas mērķus var sasniegt pie noteikta resursu apmēra/ar vismazākajām izmaksām (izmaksu efektivitāte).

4. Ietekme uz pamattiesībām, jo īpaši personas datu aizsardzību.

6.1. Apakšrisinājumi 1.1. līdz 1.3. attiecībā uz valstu koordinācijas centriem

6.1.1. Efektivitāte

Ņemot vērā dažādās valstu iestādes, kas ir iesaistītas jūras robežas uzraudzībā, VKS lomas samazināšanu, paredzot tikai *koordinācijas* funkcijas – kā paredzēts 1.1. risinājumā – konkurējošās iestādes akceptētu vieglāk. Visu *vadības un kontroles* funkciju piešķiršana VKC – kā paredzēts 1.2. risinājumā – ļautu ātrāk reaģēt uz identificētiem draudiem. *Gaisa robežas uzraudzības* un *robežpārbaužu* iekļaušanas (kā ierosināts 1.3. risinājumā) priekšrocība būtu labāka VKC *informētība par situāciju* attiecībā uz visiem robežkontroles aspektiem.

³ ES Satelītcenrs.

⁴ Eiropas Jūras drošības aģentūra.

⁵ ES Globālā vides un drošības novērošanas programma.

6.1.2. *Konsekvence*

1.1. risinājums pilnībā saskan ar vispārējo *EUROSUR* pieeju, kuras mērķis ir izveidot sadarbības mehānismu visām robežuzraudzībā iesaistītajām iestādēm. Vadības un kontroles funkciju piešķiršana VKS, kā paredzēts 1.2. risinājumā un 1.3. risinājumā, varētu traucēt šim mērķim.

6.1.3. *Izmaksas*

Finansiālās izmaksas, kas nepieciešamas laikposmā no 2011. līdz 2020. gadam, lai izveidotu, uzlabotu un uzturētu VCS un *Fronex* stāvokļa centru, tiek lēstas 195,2 miljonu euro apmērā 1.1. risinājumam, 401,4 miljonu euro apmērā 1.2. risinājumam un 747,3 miljonu euro apmērā 1.3. risinājumam.

6.1.4. *Pamattiesības*

Informācijas apmaiņas un sadarbības mehānismi, kas paredzēti *EUROSUR*, neietver personas datu apstrādi. Tā kā varētu būt grūti garantēt, ka jebkāda personas datu apstrāde ir pilnībā izslēgta, ir jānodrošina, ka personas datu apstrāde ir adekvāta, attiecīga un nav pārmērīga attiecībā pret mērķiem, kuriem tie tiek vākti un apstrādāti.

6.2. Apakšrisinājumi 2.1. līdz 2.3. attiecībā uz *EUROSUR* tīklu

6.2.1. *Efektivitāte*

Ja notiktu tikai neklasificētas informācijas apmaiņa, kā paredzēts 2.1. risinājumā, tiktu izslēgta informācijas apmaiņa par pārrobežu noziedzību, kas parasti tiek uzskatīta par sensitīvu informāciju. Datu plūsmas šifrēšana 2.2. risinājumā ļautu dalībvalstīm apmainīties ar šādu sensitīvu informāciju, kas ir priekšnoteikums arī izlūkdatu apmaiņai vienotajā pierobežas izlūkdatu ainā (*CPIP*). Centralizēta sistēma – kā iecerēts 2.3. risinājumā – ļautu labāk kontrolēt datu plūsmu.

6.2.2. *Konsekvence*

2.3. risinājuma trūkums ir nepietiekama konsekvence. *EUROSUR* izmanto decentralizētu sistēmu federācijas pieeju. Turklāt vairākām dalībvalstīm ir grūtības akceptēt informācijas glabāšanu centralizētā sistēmā, kuru tās nepārvalda.

6.2.3. *Izmaksas*

EUROSUR tīkla finansiālās izmaksas no 2011. līdz 2020. gadam saskaņā ar 2.1. risinājumu tiek lēstas 42 miljonu euro apmērā, 2.2. risinājumā tās palielinās līdz 46 miljoniem euro un 2.3. risinājumā tās ir 49 miljoni euro. *CPIP* analītiskā slāņa izmaksas, kas iekļauts 2.2. risinājumā un 2.3. risinājumā, ir 29 miljoni euro.

6.2.4. *Pamattiesības*

Personas datu apstrāde ir izslēgta 2.1. risinājumā, jo tīkls nav klasificēts. Aizsargāta tīkla akreditācijas process, kas paredzēts 2.2. risinājumā un 2.3. risinājumā, nodrošina, ka pastāv ne tikai procedūras drošības ziņā sensitīvu datu apstrādei, bet arī sensitīviem datiem kopumā, piemēram, personas datu apstrādei.

6.3. Apakšrisinājumi 3.1. līdz 3.3. attiecībā uz sadarbību ar trešām valstīm

6.3.1. Efektivitāte

3.1. risinājums uzlabotu informētību par situāciju Baltijas jūrā, Melnajā jūrā un Atlantijas okeānā Kanāriju salu apkārtnē, jo trīs pastāvošie reģionālie tīkli – *SEAHORSE*, *CoastNet* un *BSCF* tiktu savienoti ar *EUROSUR* tīklu, VKS kalpojot par "centrāli" informācijas apmaiņai.

3.2. risinājums ir vēlamais risinājums, jo tas nodrošina spējas, kas *EUROSUR* nepieciešamas, lai sadarbotos ar trešām valstīm Vidusjūras reģionā.

Saskaņā ar 3.3. risinājumu *Frontex* būtu no jauna jāvienojas par visiem nolīgumiem, kas jau ir noslēgti starp dalībvalstīm un trešām valstīm iepriekš minēto reģionālo tīklu ietvaros.

6.3.2. Konsekvence

3.1. un 3.2. risinājums lielā mērā balstās uz esošām spējām, ļaujot dalībvalstīm un trešām valstīm ņemt vērā reģionālās prioritātes un īpatnības. 3.3. risinājums neatbilst *EUROSUR* pieejai pēc iespējas labāk izmantot pastāvošo infrastruktūru un sistēmas.

6.3.3. Izmaksas

Nav izmaksu, kas ir saistītas ar 3.1. risinājumu, jo savienojums starp visiem trim reģionālajiem tīkliem un attiecīgajiem VKC tika izveidots 2011. gadā. Attiecībā uz 3.2. risinājumu izmaksas *SEAHORSE Mediterraneo* izveidošanai un uzturēšanai no 2011. līdz 2020. gadam tiek lēstas 5,37 miljonu eiro apmēra. Attiecībā uz 3.3. risinājumu izmaksas trīs reģionālo tīklu aizstāšanai ar *EUROSUR* tīklu ir aptuveni 25,29 miljoni euro.

6.3.4. Pamattiesības

Sadarbībai ar trešām valstīm, lai novērstu nelikumīgo migrāciju, varētu būt būtiska negatīva ietekme uz pamattiesībām, ja trešo valstu iestādes izmantotu šo informāciju, lai identificētu personas vai personu grupas, kas, ļoti iespējams, var tikt spīdzinātas vai pret kurām var izturēties necilvēcīgi vai pazemojoši. Tādēļ tiesību akta priekšlikumā par *EUROSUR* ir jāparedz piemērotas garantijas, lai novērstu šādu situāciju.

6.4. 4.1. līdz 4.3. apakšrisinājums attiecībā uz uzraudzības instrumentu kopīgu izmantošanu

6.4.1. Efektivitāte

4.1. risinājums paredzētu, ka dalībvalstis individuāli izmanto spējas, kas izveidotas ar ES Satelītcentru (*EUISC*) un Eiropas Jūras drošības aģentūru (*EMSA*). 4.2. risinājums būtu efektīvāks nekā 4.1. risinājums, jo *Frontex* koordinētu pieprasījumus no valstu koordinācijas centriem. Saskaņā ar 4.3. risinājumu *Frontex* pats izveidotu šādu pakalpojumu, ko būtu grūti izdarīt vidējā termiņā.

6.4.2. Konsekvence

4.2. risinājums labāk atbilstu mērķim veicināt starpiestāžu sadarbību nekā 4.1. un 4.3. risinājums. Daudzmērķu un starpnozaru pieejas dēļ var būt pamatota ES finansējuma piešķiršana no *GMES* programmas šādam pakalpojumam.

6.4.3. Izmaksas

Kopējās 4.1. risinājuma izmaksas no 2012. līdz 2020. gadam tika lēstas 80 miljonu euro apmērā; ļoti līdzīgas summas tika lēstas 4.2. risinājumam (62,1 miljons euro) un 4.3. risinājumam (62,3 miljoni euro).

6.4.4. Pamattiesības

4.1. risinājuma trūkums būtu iespējamība, ka varētu netikt izveidots tiesiskais regulējums, kas ļautu komercdarbības veicējiem uzraudzīt aktivitātes trešās valstīs un saglabāt informāciju saskaņā ar tiesību aktiem datu aizsardzības jomā.

7. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS UN VĒLAMĀ POLITIKAS RISINĀJUMA NOTEIKŠANA

Saskaņā ar 6. iedaļā veikto izvērtējumu vēlami būtu šādi risinājumi.

Attiecībā uz VKC izveidošanu vēlamais risinājums ir 1.1. risinājums, jo tas neprasa dalībvalstīm pārstrukturēt savas valstu administrācijas, un tādējādi to varētu vieglāk īstenot.

Atbilstoši decentralizētajai pieejai *EUROSUR* izveidei vēlamais politikas risinājums attiecībā uz *EUROSUR* tīklu ir 2.2. risinājums.

Ņemot vērā steidzamo nepieciešamību uzlabot robežkontroli Vidusjūras reģionā, 3.2. risinājums ir labākais risinājums sadarbības veicināšanai ar kaimiņos esošām trešām valstīm. Tomēr priekšnoteikums 3.2. risinājuma īstenošanai ir Ziemeļāfrikas valstu vēlme sadarboties.

Uzraudzības instrumentu kopīgai izmantošanai visvairāk pievienotās vērtības sniedz 4.2. risinājums.

Vēlamā risinājuma izmaksas, atbildība un finansējuma avots

Solis	Komponents	PR x.1	PR x.2	PR x.3	Vēlamais risinājums	
		Decentralizēta pieeja	Daļēji decentralizēta pieeja	Centralizēta pieeja	Izveido	Finansējumu piešķir caur
1.	VKC	€ 99,6 milj.	€ 271,6 milj.	€ 610 milj.	Dalībvalstis	EBF
1.	FSC	€ 95,6 milj.	€ 129,8 milj.	€ 137 milj.	Frontex	Frontex
2., 7.	Tīkls	€ 42,4 milj.	€ 46,7 milj.	€ 49,3 milj.	Frontex	Frontex
6.	CPIP (RAU)	€ 0,0	€ 29,3 milj.	€ 29,2 milj.	Frontex	Frontex
3.	Trešās valstis	€ 0,0	€ 5,4 milj.	€ 25,3 milj.	Dalībvalstis	DCI, EBF
5.	Uzraudzības instrumentu kopīga izmantošana	€ 80,5 milj.	€ 62,1 milj.	€ 62,3 milj.	Frontex EUSC EMSA	Frontex un 7.PP/GMES
Kopā		€ 318,1 milj.	€ 544,9 milj.	€ 913 milj.		
Vēlamais risinājums		€ 338,7 milj.				

Summējot visus vēlamos risinājumus, *EUROSUR* izmaksas būtu 338,7 miljoni euro.

8. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Frontex nodrošina, ka pastāv metodes, lai uzraudzītu *EUROSUR* darbību attiecībā pret galvenajiem politikas mērķiem. Divus gadus pēc tam, kad *EUROSUR* ir kļuvis pilnībā darbaspējīgs, un katru gadu pēc tam *Frontex* iesniedz Eiropas Parlamentam, Padomei un Komisijai ziņojumu par *EUROSUR* darbību.

Turklāt trīs gadus pēc tam, kad *EUROSUR* sistēma būs sākusi savu darbību, un katru ceturto gadu pēc tam Komisija veic vispārēju *EUROSUR* novērtējumu, kam, ja nepieciešams, pievieno atbilstošus priekšlikumus, lai grozītu regulu, ar ko izveido *EUROSUR*.