



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia, 13.2.2008
KOM(2008) 68 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Analiza projektu stworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic (Eurosir)

{SEK(2008) 151}
{SEK(2008) 152}

1. WPROWADZENIE

W komunikacie z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie doskonalenia zarządzania południowymi granicami morskimi Unii Europejskiej¹ Komisja zaproponowała ustanowienie stałej *sieci patroli przybrzeżnych* na południowych morskich granicach zewnętrznych oraz stworzenie *europejskiego systemu nadzorowania granic*.

Rada Europejska w dniach 14-15 grudnia 2006 r. stwierdziła, że „*priorytet* uzyska [...] zbadanie możliwości utworzenia europejskiego systemu nadzorowania południowych granic morskich”.

W nawiązaniu do prac podjętych w celu ustanowienia europejskiej sieci patrolowej opartych na studium „MEDSEA”² oraz wyników studium wykonalności BORTEC³, celem niniejszego komunikatu jest zbadanie czynników, jakie należałoby uwzględnić przy tworzeniu europejskiego systemu nadzoru granicznego (Eurosur), skupiającego się początkowo na południowych i wschodnich granicach zewnętrznych UE, oraz przedstawienie państwom członkowskim propozycji planu działań służącego stworzeniu takiego systemu.

Aspekty niniejszego komunikaty dotyczące nadzorowania zewnętrznych granic morskich stanowią element ogólnych ram wyznaczonych przez zintegrowaną politykę morską Unii Europejskiej⁴.

Zgodnie z kodeksem granicznym Schengen⁵ kontrola graniczna polega na odprawach prowadzonych na przejściach granicznych (odprawa graniczna) oraz na nadzorowaniu linii granicznej między przejściami granicznymi (nadzór graniczny). Niniejszy komunikat koncentruje się na kwestii poprawy nadzoru granicznego, głównie w celu zapobiegania niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczania przestępczości transgranicznej oraz wsparcia środków podejmowanych wobec osób nielegalnie przekraczających granice.

Treść komunikatu należy rozpatrywać w kontekście schengenckiego czteropoziomowego modelu kontroli dostępu⁶, obejmującego współpracę z krajami trzecimi i przyczyniającego się do poprawy koordynacji unijnych strategii politycznych w dziedzinie kontroli granicznej z innymi obszarami polityki, takimi jak prace badawczo-rozwojowe, rybactwo i transport.

¹ KOM(2006) 733.

² Studium wykonalności „MEDSEA” z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie śródziemnomorskiej sieci patroli przybrzeżnych, przygotowane przez Frontex.

³ Studium dotyczące technicznej wykonalności projektu stworzenia systemu nadzoru (europejskiego systemu nadzoru), Warszawa, przedstawione przez Frontex w dniu 12 stycznia 2007 r. Por. także „Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders” przedstawione przez CIVIPOL w dniu 4 lipca 2003 r.

⁴ KOM(2007) 575, 10.10.2007.

⁵ Artykuły 2 i 12 rozporządzenia (WE) nr 562/2006, (Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 1).

⁶ Schengenński model kontroli dostępu składa się z następujących czterech poziomów: środki stosowane w konsulatach, współpraca z sąsiednimi państwami, kontrola graniczna oraz środki kontrolne podejmowane wewnątrz strefy Schengen, w tym odsyłanie.

Wdrożenie Eurosuru stanowiłoby decydujący krok na drodze do dalszego stopniowego tworzenia wspólnego europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami. Przy realizacji różnych środków opisanych w niniejszym komunikacie głównym mechanizmem służącym zachowaniu zasady solidarności i rozłożeniu obciążenia finansowego na poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej powinien być Fundusz Granic Zewnętrznych⁷.

2. WYZWANIA I CELE W KONTEKŚCIE DALSZEGO ROZWOJU NADZORU GRANICZNEGO

2.1. Wyzwania

2.1.1. Aktualna infrastruktura nadzorcza i koordynacja na szczeblu krajowym

Obecnie krajowe systemy nadzoru granicznego obejmują swoim zasięgiem tylko nieliczne, wybrane odcinki granic zewnętrznych UE. Studium BORTEC wykazało, że w ośmiu państwach członkowskich mających granice zewnętrzne na Morzu Śródziemnym oraz w południowej części Oceanu Atlantyckiego w nadzór graniczny zaangażowanych jest około 50 organów wchodzących w skład 30 instytucji. W niektórych przypadkach uprawnienia i systemy wspomnianych organów nakładają się na siebie.

2.1.2. Obecny zasięg narzędzi nadzoru

Ze względu na ograniczenia techniczne (aktualna skuteczność czujników radiolokacyjnych/optycznych, ograniczona dostępność satelitów) oraz finansowe nadzorem objęte są obecnie jedynie niektóre obszary płaskie i przybrzeżne, jak również te obszary lądowe i morskie, na których prowadzone są operacje.

2.1.3. Współpraca z krajami trzecimi

Napływ migrantów stanowi istotne wyzwanie nie tylko dla państw członkowskich położonych nad północnymi brzegami Morza Śródziemnego, lecz także dla krajów trzecich położonych na południowym wybrzeżu tego akwenu; wiąże się on z koniecznością wykrywania, zatrzymywania i przyjmowania migrantów, poddawaniem ich dalszym procedurom administracyjnym i ich readmisją.

2.2. Cele

2.2.1. Ograniczenie liczby nielegalnych imigrantów, którym udaje się niepostrzeżenie przedostać na terytorium UE

Organy odpowiedzialne za kontrolę graniczną w państwach członkowskich powinny otrzymywać bardziej aktualne i rzetelne informacje, jeżeli mają wykrywać, identyfikować i przechwytywać osoby próbujące nielegalnie przedostać się na terytorium UE. Pozwoliłoby to ograniczyć liczbę nielegalnych imigrantów, którym udaje się niepostrzeżenie przekroczyć granice zewnętrzne UE.

⁷ Decyzja 574/2007/WE z dnia 23 maja 2007 r., (Dz.U. L 144 z 6.6.2007, s. 22).

2.2.2. Poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego na całym terytorium UE poprzez przyczynienie się do przeciwdziałania przestępczości transgranicznej

Nadzór graniczny prowadzony jest nie tylko w celu zapobieżenia niedozwolonemu przekraczania granic, lecz także w celu zwalczania przestępczości transgranicznej, np. przeciwdziałania terroryzmowi, handlowi ludźmi, przemytowi narkotyków, nielegalnemu handlowi bronią itd.

Dzięki znacznym zasobom finansowym, pochodzącym w szczególności z różnych rodzajów nielegalnej działalności, oraz przystępnym cenom nowych środków technicznych grupy uwikłane w przestępczość zorganizowaną mogą korzystać z szerokiego wachlarza możliwości i wyposażenia.

Przeciwdziałanie tym zagrożeniom należy w pierwszym rzędzie do służb policyjnych i wywiadowczych państw członkowskich. Nie zmienia to faktu, że skuteczny system zarządzania granicami funkcjonujący zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, stanowić będzie cenne narzędzie w walce z przestępczością transgraniczną.

2.2.3. Większe możliwości prowadzenia działań poszukiwawczych i ratowniczych

Wielu nielegalnych imigrantów i wiele osób potrzebujących ochrony międzynarodowej odbywa podróż w niezwykle trudnych warunkach i ponosi ogromne ryzyko osobiste podczas prób nielegalnego przedostania się na terytorium UE, ukrywając się w pojazdach, na statkach towarowych itd. Podejmowane ostatnio próby przeprawy na pokładzie nie nadających się do tego celu i nadmiernie przepełnionych łodzi doprowadziły do zwielokrotnienia wśród migrantów liczby ofiar nieudanej przeprawy, stale tonących w wodach Oceanu Atlantyckiego między Afryką i Wyspami Kanaryjskimi oraz na Morzu Śródziemnym.

Wysoka liczba ofiar spowodowana tym rodzajem nielegalnej imigracji jest nie do przyjęcia i musi zostać znacznie obniżona. Należy poprawić możliwości wykrywania niewielkich łodzi na otwartym morzu, co zwiększy szanse powodzenia działań poszukiwawczych i ratowniczych, a tym samym pozwoli ocalić więcej istnień na morzu. Jednakże w perspektywie długoterminowej jedynym sposobem sprostania wyzwaniom związanym z zarządzaniem migracją jest przyjęcie kompleksowej strategii obejmującej współpracę z krajami trzecimi, w tym w dziedzinie nadzoru granicznego.

3. OGÓLNA KONCEPCJA

Dążąc do realizacji celów wymienionych w poprzednim punkcie, należy przewidzieć wspólne ramy techniczne pomagające władzom państw członkowskich skutecznie działać na szczeblu lokalnym, dowodzić na szczeblu krajowym, koordynować na szczeblu europejskim i współpracować z krajami trzecimi w celu wykrywania, identyfikacji, śledzenia i przechwytywania osób próbujących nielegalnie dostać się na terytorium UE poza przejściami granicznymi.

Europejski system nadzoru granicznego – Eurosur – powinien pomóc państwom członkowskim w uzyskaniu pełnego *obrazu sytuacji*⁸ na granicach zewnętrznych oraz w zwiększeniu zdolności ich krajowych organów ochrony porządku publicznego do odpowiedniego *reagowania*⁹.

Takie zasady ramowe zostałyby ustanowione bez uszczerbku dla odpowiednich dziedzin jurysdykcji państw członkowskich i nie zastępowałyby żadnego z obecnie funkcjonujących systemów. Jednym z podstawowych celów operacyjnych powinno być bardziej spójne wykorzystanie informacji zgromadzonych w różnych systemach, z uwzględnieniem uwarunkowań geograficznych i różnic między poszczególnymi rodzajami granic, w szczególności między granicami lądowymi i morskimi.

Wdrażanie Eurosuru należałoby podzielić na trzy fazy, z których pierwsze dwie zostałyby przeprowadzone równoległe, natomiast trzecią przeprowadzono by na bazie dwóch poprzednich.

- (1) FAZA 1: rozbudowa i zwiększenie zasięgu krajowych systemów nadzoru granicznego oraz połączenie elementów infrastruktury krajowej w sieć komunikacyjną.
- (2) FAZA 2: ukierunkowanie prac badawczo-rozwojowych na udoskonalenie narzędzi i czujników wykorzystywanych do nadzoru (np. satelitów, bezpilotowych statków powietrznych itd.) oraz stworzenie systemu umożliwiającego wspólne stosowanie narzędzi nadzoru granicznego. Możliwe byłoby stworzenia wspólnego obrazu wywiadowczego sytuacji na przedpolu granicy, pozwalającego połączyć informacje wywiadowcze z tymi uzyskanymi dzięki narzędziom nadzoru granicznego¹⁰.
- (3) FAZA 3: wszystkie właściwe dane pochodzące z krajowych systemów nadzoru, dane uzyskane dzięki nowym narzędziom nadzoru oraz z europejskich i międzynarodowych systemów raportowania i źródeł wywiadowczych powinno się gromadzić, analizować i rozpowszechniać w sposób zorganizowany, aby zapewnić właściwym organom krajowym mechanizm umożliwiający dzielenie się informacjami.

Fazy 1 i 2 powinny obejmować morskie i lądowe granice zewnętrzne, ze względu na zmienne modele migracji. Faza 3 powinna skupiać się na morzu, ponieważ dotyczy połączenia wielu źródeł informacji wykorzystywanych do śledzenia aktywności na otwartym morzu; Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku granic powietrznych przeciwdziałanie nielegalnej imigracji drogą powietrzną jest kwestią skutecznych kontroli na przejściach granicznych na lotniskach. Organizacja

⁸ „Znajomość obrazu sytuacji” mierzy się, oceniając zdolność władz do wykrywania przypadków przemieszczania się przez granicę oraz tego, czy działania kontrolne opierają się na właściwych przesłankach.

⁹ „Zdolność do reakcji” mierzy się, sprawdzając, ile czasu potrzeba, by dotrzeć do obiektów i osób przemieszczających się przez granicę w celu kontroli, jak również ile czasu i jakie środki są potrzebne, by odpowiednio zareagować w nadzwyczajnych okolicznościach.

¹⁰ Na przykład w celu identyfikacji za granicą statku wykorzystywanego do działalności przestępczej, a następnie śledzenia go za pomocą satelitów i systemów zgłaszania statków, do czasu przechwycenia go na terytorium UE.

Eurocontrol pracuje nad zabezpieczeniem europejskiej przestrzeni powietrznej i procesu zarządzania ruchem powietrznym¹¹.

4. PREZENTACJA POSZCZEGÓLNYCH FAZ I KROKÓW

W niniejszym rozdziale przedstawiono bardziej szczegółowy zarys trzech faz oraz działania kontrolne planowane przez Komisję wraz z zaleceniami dotyczącymi działań, które powinny podjąć państwa członkowskie i Frontex. Załączono również tabelę zawierającą zestawienie poszczególnych kroków prowadzących do fazy trzeciej.

4.1. **FAZA 1: powiązanie i usprawnienie systemów i mechanizmów nadzoru funkcjonujących na szczeblu państw członkowskich**

4.1.1. *Krok 1: zapewnienie niezbędnej infrastruktury do nadzoru granicznego na szczeblu krajowym*

W studiach MEDSEA i BORTEC, a także na potrzeby ustanowienia europejskiej sieci patrolowej, Frontex zaproponował stworzenie *krajowych ośrodków koordynacji* w ośmiu państwach członkowskich położonych wzdłuż południowej granicy morskiej UE na Morzu Śródziemnym oraz na południowym Ocenie Atlantyckim¹². Na potrzeby Eurosuru takie ośrodki powinno się ustanowić także w państwach położonych wzdłuż wschodniej granicy lądowej UE i granicy morskiej UE na Morzu Czarnym¹³.

Ośrodki te powinny zagwarantować możliwość wspólnego podejmowania decyzji niemal w czasie rzeczywistym na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym przez *wszystkie* organy krajowe zaangażowane w kontrolowanie granic. Powinny być zdolne do przekazywania *aktualnego obrazu sytuacji* dotyczącego warunków i działań na granicach zewnętrznych, powinny też dysponować narzędziami pozwalającymi odpowiednio reagować na te warunki i działania.

Krajowy ośrodek koordynacji powinien stanowić centralny punkt krajowego systemu nadzoru granicznego obejmującego wszystkie lub – na podstawie analizy ryzyka – wybrane odcinki granic zewnętrznych danego państwa członkowskiego.

4.1.2. *Krok 2: sieć komunikacyjna między krajowymi ośrodkami koordynacji, obejmująca Frontex*

Należałoby ustanowić zabezpieczoną skomputeryzowaną sieć komunikacyjną w celu całodobowej wymiany danych w czasie rzeczywistym między ośrodkami w państwach członkowskich oraz z Fronteksem.

¹¹ Zabezpieczenie zarządzania ruchem powietrznym polega na zabezpieczeniu aktywów i usług wykorzystywanych do zarządzania tym ruchem, aby zapobiec zagrożeniom i ograniczyć ich wpływ na całą sieć lotniczą. Zabezpieczenie przestrzeni powietrznej ma przeciwdziałać przypadkom nieupoważnionego korzystania z tej przestrzeni, wtargnięcia, nielegalnego działania i innych naruszeń.

¹² Portugalia, Hiszpania, Francja, Malta, Włochy, Słowenia, Grecja i Cypr.

¹³ Norwegia, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Słowacja, Węgry, Rumunia i Bułgaria.

Frontex powinien otrzymywać z krajowych ośrodków koordynacji te informacje, które są przydatne do koordynacji wspólnych działań i analizy ryzyka. Udział Fronteksu może również polegać na pełnieniu roli europejskiego ośrodka informacji o sytuacji operacyjnej, gromadzącego i rozpowszechniającego niemal w czasie rzeczywistym informacje z tych ośrodków, dotyczące zdarzeń na całej długości granicy zewnętrznej UE.

4.1.3. *Krok 3: wspieranie sąsiednich krajów trzecich w tworzeniu infrastruktury do nadzoru granicznego*

Jak wykazały doświadczenia z funkcjonowania istniejących mechanizmów współpracy w regionie Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego, współpraca z krajami trzecimi stanowi jeden z warunków uzyskania pełnego obrazu sytuacji na obszarach morskich. Wprawdzie większość sąsiednich krajów trzecich otrzymuje już wspólnotowe wsparcie finansowe, mające pomóc im w zarządzaniu granicami, jednak specyficzne potrzeby w zakresie rozwoju współpracy operacyjnej między tymi krajami trzecimi a państwami członkowskimi wymagają zwiększenia pomocy finansowej i logistycznej UE w dziedzinie nadzoru granicznego.

Zalecenia

Państwa członkowskie położone na południowych i wschodnich granicach zewnętrznych UE zachęca się do ustanowienia:

- *jednego krajowego ośrodka koordynacji*, zapewniającego nieprzerwaną koordynację działań wszystkich organów krajowych realizujących zadania z zakresu kontroli granic zewnętrznych (wykrywanie, identyfikacja, śledzenie i przechwytywanie), zdolnego do wymiany informacji z ośrodkami koordynacyjnymi w pozostałych państwach członkowskich i z Fronteksem;
- *jednego krajowego systemu nadzoru granicznego*, który przejmie zadania nadzorcze na wszystkich lub – na podstawie analizy ryzyka – na wybranych odcinkach granicy zewnętrznej i zapewni możliwość nieprzerwanego rozpowszechniania informacji między wszystkimi organami zaangażowanymi w kontrolę granic zewnętrznych;
- państwa członkowskie zachęca się do pełnego wykorzystania na potrzeby dwóch powyższych działań pomocy finansowej dostępnej w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych¹⁴.

Przed końcem 2008 r. Frontex powinien przedstawić ocenę ryzyka, określającą, które odcinki granic zewnętrznych powinny zostać objęte zasięgiem krajowego systemu nadzoru, porównanie tej oceny z planami przedstawionymi przez państwa członkowskie oraz sprawozdanie na temat istniejącej i potrzebnej infrastruktury do nadzoru w wybranych sąsiednich krajach trzecich.

¹⁴ Państwa członkowskie mogą korzystać ze środków finansowych Funduszu Granic Zewnętrznych do pokrycia 75% kosztów. Zob. priorytet nr 2 w strategicznych wytycznych dotyczących Funduszu Granic Zewnętrznych na lata 2007-2013, ustanowiony w decyzji Komisji C(2007) 3925, (Dz.U. L 233 z 5.9.2007, s. 3).

Komisja powoła grupę ekspertów z państw członkowskich i Fronteksu w celu opracowania wytycznych dotyczących zadań krajowych ośrodków koordynacji i współpracy między tymi ośrodkami, jak również roli Fronteksu.

Komisja rozpocznie opracowywanie analizy technicznej w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych, koordynując to z innymi pracami przygotowawczymi w toku, w celu opracowania architektury systemu oraz oszacowania zbliżonych kosztów finansowych w odniesieniu do granic zewnętrznych i morskich. Elementem tej analizy będzie specyfikacja techniczna zabezpieczonej sieci komunikacyjnej między krajowymi ośrodkami koordynacji i Fronteksem, na potrzeby której wykorzystane zostaną, w miarę możliwości, już istniejące sieci. Architektura systemu powinna być elastyczna oraz przystosowalna, tak by umożliwić zastosowanie wszystkich istniejących, jak również przyszłych narzędzi do nadzoru granic (por. także fazę 2). Przedmiotem analizy będzie również metoda połączenia organizacji Eurocontrol i Eurosuru w celu uwzględnienia, w perspektywie długoterminowej, wszystkich istotnych zagrożeń związanych z nadzorem granicznym.

Na tej podstawie wiosną 2009 r. Komisja:

- przedstawi Radzie sprawozdanie z postępów w opracowywaniu wytycznych dla krajowych ośrodków koordynacji oraz oceni, czy istnieje potrzeba inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie;
- przedstawi obliczenia przybliżonych kosztów finansowych dalszego rozwoju krajowych ośrodków koordynacji oraz krajowych systemów nadzoru granicznego;
- przedstawi propozycję architektury systemowej dla sieci komunikacyjnej oraz obliczenia przybliżonych kosztów stworzenia takiej architektury;
- sporządzi ocenę infrastruktury do nadzoru granicznego w wybranych sąsiednich krajach trzecich na podstawie oceny przeprowadzonej przez Frontex, wykorzystując tę ocenę w razie potrzeby przy planowaniu właściwych programów finansowych w dziedzinie stosunków zewnętrznych i uwzględniając środki dostępne w kontekście bieżącej perspektywy finansowej.

4.2. FAZA 2: opracowanie i wdrożenie wspólnych narzędzi i aplikacji służących do nadzorowania granic na szczeblu UE

4.2.1. Krok 4: prace badawczo-rozwojowe w celu udoskonalenia urządzeń wykorzystywanych do nadzoru

Wśród urządzeń służących do nadzoru granicznego szczególnie interesujące są dwa nowe narzędzia: satelity i bezpilotowe statki powietrzne (BSP). Satelity do obserwacji ziemi zapewniają możliwość monitorowania znacznej części planety, w tym otwartego morza oraz wybrzeży i terytorium krajów trzecich. BSP pozwalają na uzyskanie dokładnych obrazów oraz mogą być łatwo kierowane nad żądanym obszarem.

Satelity do obserwacji ziemi stanowią użyteczne narzędzie monitorowania i gromadzenia danych wywiadowczych na wcześniej wyznaczonych obszarach, w niewielkim stopniu nadają się jednak obecnie do śledzenia obiektów. Poszukiwanie niewielkich celów na rozległym obszarze kończą się zatem niepowodzeniem, a jeżeli potrzebny jest obraz w wysokiej rozdzielczości, satelita obejmuje tylko niewielki obszar, przez co niezbędne jest wcześniejsze ustalenie współrzędnych celu, np. na podstawie danych wywiadowczych.

BSP i satelity mogą śledzić statki na europejskich i międzynarodowych wodach. Jednakże obecnie BSP nie mogą z przyczyn prawnych i technologicznych poruszać się w cywilnej przestrzeni powietrznej. Rozszerzenie zakresu ich wykorzystania na strefy przybrzeżne krajów trzecich, z których wyruszają śledzone obiekty, wymagałoby zawarcia odpowiednich umów z tymi krajami. Konieczne będzie tutaj uwzględnienie ogólnego kontekstu naszych stosunków z właściwymi krajami trzecimi.

4.2.2. *Krok 5: Wspólne stosowanie narzędzi nadzoru*

Zastosowanie nowych narzędzi nadzoru mogłoby zapewnić organom państw członkowskim częstsze, bardziej rzetelne i tańsze informacje wywiadowcze na temat sytuacji na ich granicach zewnętrznych oraz na przedpolu granic. Należy zastanowić się, w jaki sposób UE mogłaby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu i stosowaniu tych narzędzi, dofinansowując niezbędne inwestycje czy też ustanawiając mechanizmy umożliwiające wspólne korzystanie z kosztownych narzędzi, takich jak satelity. Frontex mógłby tutaj pełnić rolę pośrednika, np. pomagając w nawiązaniu współpracy z usługodawcami, aby uzyskać obrazy satelitarne dla kilku państw członkowskich lub koordynując wspólne korzystanie z wyposażenia, takiego jak BSP.

4.2.3. *Krok 6: Wspólny obraz sytuacji na przedpolu granicy na podstawie informacji wywiadowczych*

Wdrożenie nowych narzędzi umożliwi Fronteksowi gromadzenie strategicznych informacji od państw członkowskich i krajów trzecich, a także z różnych innych źródeł, w celu rozpoznania schematów i analizowania tendencji, pomagając tym samym w wykrywaniu szlaków migracji oraz w przewidywaniu zagrożeń.

W praktyce mogłoby to przysłużyć się do stworzenia wspólnego obrazu sytuacji przedpolu granicy opartego na informacjach wywiadowczych jako uzupełnienia analiz ryzyka opracowywanych obecnie przez Frontex. Takie wspólne narzędzie mogłoby mieć także bardziej operacyjne zastosowanie i umożliwić ukierunkowaną reakcję służb wywiadowczych, koordynowaną za pośrednictwem ośrodka informacji o sytuacji operacyjnej, który ma zostać ustanowiony przez Frontex.

Zalecenia

Powinno się wykorzystać siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (temat „bezpieczeństwo i przestrzeń kosmiczna”) do poprawy możliwości i upowszechnienia stosowania narzędzi nadzoru, aby zwiększyć ich zasięg i liczbę wykrywanych podejrzanych rodzajów działalności, jak również w celu zwiększenia możliwości identyfikacji potencjalnie podejrzanych obiektów oraz uzyskiwania z satelitów obserwacyjnych danych w wysokiej rozdzielczości.

Dlatego wiosną 2009 r. Komisja powinna przedstawić Radzie koncepcję rozwiązań umożliwiających państwom członkowskim uzyskiwanie z satelitów i innych wspólnych narzędzi nadzoru częstszych i bardziej rzetelnych informacji dotyczących sytuacji na granicach zewnętrznych oraz na przedpolu granicy w kontekście globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES)¹⁵. Koncepcja ta powinna również zawierać obliczenie przybliżonych kosztów finansowych.

Wiosną 2009 r. Frontex powinien przedstawić, w bliskiej współpracy z biurem GMES Komisji, analizę możliwości, w której porównany zostanie obecny zakres wykorzystania satelitów na potrzeby nadzorowania granic przez państwa członkowskie i przyszły potencjał w tej dziedzinie, aby doprecyzować cele, które należałoby zrealizować dla zapewnienia wspólnego stosowania takich narzędzi na szczeblu europejskim.

Komisja rozpocznie badanie w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych celem przeanalizowania koncepcji i przybliżonych kosztów finansowych „wspólnego obrazu sytuacji na przedpolu granicy opartego na informacjach wywiadowczych”, po czym złoży sprawozdanie Radzie wiosną 2009 r.

4.3. FAZA 3: stworzenie mechanizmu wspólnego monitorowania i wymiany informacji dla obszarów morskich UE

W fazie trzeciej działania skupią się wyłącznie na obszarach morskich. Ma ona na celu połączenie wszystkich istniejących systemów sektorowych służących do raportowania i monitorowania ruchu morskiego i działań prowadzonych na obszarach morskich znajdujących się pod jurysdykcją państw członkowskich i na sąsiadujących z nimi obszarach morza pełnego w jedną szerszą sieć, która pozwoli organom kontroli granicznej wykorzystać możliwości związane z łącznym użyciem tych różnych systemów. Stworzenie tej sieci należy również do celów zintegrowanej polityki morskiej UE.

¹⁵ Zob. także załączniki 10 i 12 do oceny skutków.

4.3.1. *Krok 7: zintegrowana sieć systemów raportowania i nadzoru na potrzeby kontroli granicznej i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego obejmująca Morze Śródziemne, południowy Ocean Atlantycki (Wyspy Kanaryjskie) oraz Morze Czarne*

Ze względu na złożony proces tworzenia takiego „systemu systemów” oraz uwzględniając obecną presję migracyjną, na pierwszym etapie należy ograniczyć zasięg zintegrowanej sieci do wyżej wymienionych obszarów oraz skoncentrować się na kwestii *bezpieczeństwa wewnętrznego*, tworząc wspólną platformę działania dla organów kontroli granicznej oraz innych europejskich i krajowych organów zajmujących się kwestią bezpieczeństwa obszarów morskich oraz odpowiadających za to bezpieczeństwo.

W tym celu w 2008 r. uruchomiony zostanie projekt pilotażowy i działanie przygotowawcze w dziedzinie polityki morskiej w celu opracowania prototypów roboczych mogących pomóc w ustaleniu właściwej technologii i przybliżonych kosztów finansowych współpracy i dzielenia się informacjami między sektorowymi organami morskimi, jak również pierwszych komponentów ostatecznej wersji systemu.

Podjęte zostaną również dalsze działania mające zachęcić do stopniowego rozwoju zintegrowanej sieci morskich systemów raportowania i nadzoru, pozwalającej na zorganizowane gromadzenie, łączenie, analizowanie i rozpowszechnianie na szczeblu lokalnym, państw członkowskich i europejskim (stosownie do sytuacji) informacji z różnych systemów ustanowionych na potrzeby europejskich i międzynarodowych organizacji (system monitorowania jednostek pływających, system automatycznej identyfikacji, system identyfikacji i śledzenia dalekiego zasięgu, SafeSeaNet itd.), jak również z krajowych systemów nadzoru (np. SIVE, SPATIONAV, system informowania o ruchu jednostek pływających i zarządzania tym ruchem itd.), ze wspólnie obsługiwanych narzędzi nadzoru (np. satelity radiolokacyjne, BPS) oraz ze źródeł wywiadowczych.

Analiza tych danych powinna pozwolić na rozpoznawanie schematów, badanie tendencji oraz wykrywanie anomalii, a tym samym przewidywanie zagrożeń. Dostęp do tych informacji powinny mieć wszystkie zainteresowane krajowe ośrodki koordynacji, co ułatwiłoby dowodzenie, kontrolę i podejmowanie decyzji niemalże w czasie rzeczywistym.

Taki wspólny mechanizm mogłoby również obejmować działania takie, jak kontrola jednostek pływających, osób i towarów. Szczególną uwagę należy poświęcić bezpieczeństwu tych systemów i narzędzi, zapewniając odpowiedni poziom poufności, integralności i dostępności.

Analiza prawnych aspektów przewidzianego interoperacyjnego wykorzystywania różnych systemów rozpocznie się w 2008 r. w ramach realizacji polityki morskiej UE.

4.3.2. *Krok 8: zintegrowana sieć systemów raportowania i nadzoru dla całego obszaru morskiego UE*

Jak zaznaczono w planie działania¹⁶ dołączonym do komunikatu w sprawie zintegrowanej polityki morskiej UE¹⁷, w drugiej połowie 2008 r. Komisja ogłosi, w formie komunikatu, plan działania dotyczący dalszych kroków w kierunku połączenia wszystkich europejskich systemów raportowania i nadzoru. Zakres planu będzie wykraczał poza aspekty związane z granicami, obejmując wszelkie działania na morzu, takie jak ochrona bezpieczeństwa morskiego, ochrona środowiska morskiego, kontrola rybnictwa oraz egzekwowanie prawa.

Zalecenia

Do 2009 r. Komisja powinna przedstawić Radzie wstępny projekt architektury systemu dla zintegrowanej sieci systemów raportowania i nadzoru obejmującej Morze Śródziemne, południowy Ocean Atlantycki (Wyspy Kanaryjskie) i Morze Czarne, która pozwoliłaby organom kontroli granicznej w pełni wykorzystać zintegrowane morskie systemy raportowania i nadzoru. W projekcie tym należałoby uwzględnić rezultaty analizy, która ma zostać rozpoczęta w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych, analizy przeprowadzone w ramach 7. ramowego programu badań i rozwoju, jak również innych właściwych przeprowadzonych prac przygotowawczych.

W kontekście polityki morskiej UE Komisja przedstawi również komunikat określający plan działania dotyczący dalszych kroków w kierunku integracji europejskich morskich systemów raportowania i nadzoru, obejmujący wszelką działalność na morzu w regionach Morza Śródziemnego, południowego Oceanu Atlantyckiego (Wyspy Kanaryjskie) oraz Morza Czarnego, przy założeniu, że zasięg zintegrowanego systemu zostanie później rozszerzony na cały obszar morski UE.

5. OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Różne działania wymienione w poprzednich częściach mogą wiązać się z przetwarzaniem danych osobowych. W takich przypadkach konieczne jest zatem przestrzeganie norm dotyczących ochrony danych osobowych obowiązujących w Unii Europejskiej¹⁸, co oznacza, że dane osobowe muszą być przetwarzane uczciwie i zgodnie z prawem, muszą być gromadzone dla określonych, jednoznacznych i praworzędnych celów oraz nie mogą podlegać dalszemu przetwarzaniu w sposób niezgodny z tymi celami. Dlatego też przetwarzanie danych osobowych w kontekście Eurosuru musi opierać się na właściwych środkach legislacyjnych określających rodzaj operacji przetwarzania; niezbędne jest także ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń.

¹⁶ SEK(2007) 1278, 10.10.2007, s. 8.

¹⁷ KOM(2007) 575, 10.10.2007, s. 6.

¹⁸ Por. dyrektywę 95/46/WE (Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31); rozporządzenie (WE) 45/2001 (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1); konwencję Rady Europy z 28.1.1981 (ETS 108).

6. WNIOSKI

- Komisja zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego o omówienie zaleceń przedstawionych w niniejszym komunikacie.
- Bezpośrednio po opublikowaniu niniejszego komunikatu Komisja zamierza rozpocząć wraz z państwami członkowskimi prace nad wytycznymi dotyczącymi zadań krajowych ośrodków koordynacji i Fronteksu oraz współpracy między nimi.
- Wiosną 2009 r. Komisja przedstawi Radzie sprawozdanie z poczynionych postępów oraz konkretne propozycje dotyczące stworzenia i uruchomienia Eurosuru (fazy 1-3), zgodnie z treścią niniejszego komunikatu, w tym kompletnej architektury systemowej pozwalającej połączyć krajowe systemy nadzoru granicznego oraz propozycje wspólnego stosowania wszystkich właściwych narzędzi.

Fazy/kroki		Odpowiedzialność	Finansowanie przez UE	Harmonogram					
				2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. Infrastruktura krajowa	1. Ustanowienie krajowych ośrodków koordynacji i krajowych systemów nadzoru	Państwa członkowskie	Fundusz Granic Zewnętrznych (FGZ)	Programowanie. Ocena ryzyka przez Frontex	Zamówienia. Sprawozdanie w sprawie wytycznych	Wdrażanie			Rok rezerwowy
	2. Sieć komunikacyjna między krajowymi ośrodkami, obejmująca Frontex	Państwa członkowskie; Frontex	FGZ w części przypadającej na państwa członkowskie; budżet Fronteksu	Analiza architektury sieciowej	Prezentacja i omówienie analizy	Wdrażanie			Rok rezerwowy
	3. Wsparcie dla sąsiednich krajów w tworzeniu infrastruktury	Rada, Fronteksu, Komisja	Frontex, środki na analizy	Analiza infrastruktury nadzoru	Prezentacja i omówienie analizy	W miarę możliwości wspieranie wybranych krajów trzecich			
II. Wspólne narzędzia	4. Prace badawczo-rozwojowe dla udoskonalenia narzędzi nadzoru	Komisja	7. program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7 PR)	Programowanie i realizacja projektów badawczo-rozwojowych na rzecz udoskonalenia narzędzi nadzoru					
	5. Wspólne stosowanie narzędzi nadzoru	Komisja, Frontex	7 PR	Analiza wspólnego stosowania narzędzi nadzoru	Prezentacja i omówienie analizy	Wdrażanie			
	6. Wspólny obraz sytuacji na przedpolu granicy na podstawie informacji wywiadowczych	Komisja, Frontex	FGZ w zakresie analizy Frontex w zakresie wdrażania	Opracowanie koncepcji	Prezentacja koncepcji	Wdrażanie			

III. Sieć	7. Zintegrowana sieć na Morze Śródziemne, Wyspy Kanaryjskie i Morze Czarne	Państwa członkowskie, Komisja	FGZ i 7 PR w zakresie analiz	Analizy dotyczące architektury i działania przygotowawcze (polityka morską UE)	Prezentacja architektury systemowej dla części związanej z Eurosurem	Wdrażanie części związanej z Eurosurem
	8. Rozszerzenie zasięgu na Ocean Atlantycki, Morze Północne i Morze Bałtyckie	Rada, Komisja	Do rozstrzygnięcia	Rozstrzygnięcie nastąpi po przedstawieniu właściwego komunikatu w 2008 r.		