



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, XXX  
[...] (2011) XXX proiect

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**Rezumat al evaluării impactului**

*care însoțește documentul*

**PROPUNERE DE REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL  
CONSILIULUI**

**de instituire a sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR)**

**RO  
RO**

## 1. INTRODUCERE

Prezentul raport de evaluare a impactului a fost întocmit de DG HOME pentru a susține propunerea legislativă privind instituirea unui sistem european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR).

EUROSUR poate fi descris ca un set de măsuri pentru îmbunătățirea cooperării și schimbului de informații între autoritățile de control la frontiere, la nivel național și european, precum și a cooperării cu țările terțe învecinate, rezultatul fiind sporirea considerabilă a gradului de cunoaștere a situației și consolidarea capacității de reacție a acestor autorități în contextul combaterii migrației ilegale și al infraționalității transfrontaliere. Astfel, EUROSUR ar trebui analizat în contextul instituirii progresive a unui model european de gestionare integrată a frontierelor.

Acțiunile desfășurate între 2008 și 2011 pentru dezvoltarea, testarea și instituirea treptată a EUROSUR se bazează pe o foaie de parcurs prezentată într-o comunicare a Comisiei din 2008<sup>1</sup>. În concluziile sale din iunie 2011, Consiliul European a precizat că „dezvoltarea EUROSUR va fi o prioritate, astfel încât acesta să devină operațional până în 2013 și să permită autorităților statelor membre care desfășoară activități de supraveghere a frontierelor să realizeze schimburi de informații operaționale și să își intensifice cooperarea”.

## 2. DEFINIREA PROBLEMEI

### 2.1. Probleme generale întâmpinate în supravegherea frontierelor

#### *Migrația ilegală*

UE se confruntă cu o presiune considerabilă cauzată de migrația ilegală la frontierele sale externe. În primele șase luni ale anului 2011, au fost detectate 74 300 de treceri neautorizate ale frontierelor, dintre care peste 96 % au fost la frontierele externe ale Spaniei, Maltei, Italiei și Greciei. În pofida eforturilor de coordonare ale statelor membre Frontex, autoritățile de control la frontiere întâmpină adesea dificultăți în ceea ce privește stabilirea unei abordări comune și au nevoie, de obicei, de o perioadă lungă de timp pentru a găsi un răspuns operațional adecvat.

#### *Pierderea de vieți pe mare în rândul migranților*

Utilizarea unor ambarcațiuni nesigure a sporit dramatic numărul migranților și refugiaților care s-au înecat în Oceanul Atlantic, între Africa și Insulele Canare, și în Marea Mediterană. Această rată tragică a deceselor trebuie redusă semnificativ

#### *Infraționalitatea transfrontalieră*

Rețelele infraționale implicate în traficul de migranți utilizează de cele mai multe ori aceleași rute și metode pentru activitățile infraționale transfrontaliere, precum traficul de persoane și de droguri. O cooperare îmbunătățită la nivel de agenții, între autoritățile de control la frontieră și poliție ar trebui să contribuie semnificativ la combaterea unor astfel de infrațiuni grave la frontierele externe.

---

<sup>1</sup> COM(2008) 68 final din 13.2.2008 („Foaie de parcurs EUROSUR”).

## **2.2. Probleme specifice întâmpinate în supravegherea frontierelor**

Există numeroase motive pentru care rețelele infracționale își schimbă de multe ori cu mai mare rapiditate și flexibilitate rutele și metodele pentru migrația ilegală și infracțiunile transfrontaliere, față de reacția autorităților statelor membre la schimbări de situații.

### *Cooperare insuficientă între agenții la nivel național*

În unele state membre, în procesul de supraveghere a frontierelor maritime sunt implicate direct până la șase autorități diferite. În timp ce unele state membre utilizează un sistem național unic de supraveghere, în alte state membre, diferite autorități utilizează sisteme paralele, fără a dispune de reguli și fluxuri de lucru clare în vederea cooperării și comunicării reciproce de informații.

### *Schimbul insuficient de informații între statele membre*

În domeniul supravegherii la frontiere, există o lipsă de coordonare nu doar în interiorul anumitor state membre, ci și între statele membre, din cauza absenței unor proceduri, rețele sau canale de comunicare adecvate pentru schimbul de informații.

### *Cooperarea insuficientă cu țările terțe învecinate*

Presiunea reprezentată de migrație creează provocări considerabile și pentru țările terțe de pe coasta sudică a Mării Mediterane. Așadar, este necesară o colaborare mai strânsă cu țările de origine și cu țările de îmbarcare ale migraților ilegali.

### *Cunoașterea insuficientă a situației în domeniul maritim*

Faptul că traficanții utilizează în prezent ambarcațiuni de mici dimensiuni din lemn și fibră de sticlă pentru traficul de migranți ilegali și droguri ilicite reprezintă o provocare majoră pentru autoritățile însărcinate cu aplicarea legii, deoarece este foarte dificilă detectarea, identificarea și urmărirea unor ambarcațiuni de dimensiuni atât de mici în apele internaționale.

## **2.3 Punctul de pornire pentru propunerea legislativă EUROSUR**

Proiectul EUROSUR se desfășoară din 2008. Au fost obținute deja progrese semnificative și se preconizează că această dezvoltare va continua.

## **3. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII**

### **3.1. Dreptul UE de a acționa**

Propunerea legislativă privind EUROSUR ar avea drept temei articolul 77 alineatul (2) litera (d) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, constituind o dezvoltare a dispozițiilor *acquis-ului* Schengen.

### **3.5. Subsidiaritate**

În conformitate cu *principiul subsidiarității*, EUROSUR urmează o abordare descentralizată, centrele naționale de coordonare reprezentând coloana vertebrală a cooperării în cadrul EUROSUR. Intenția este aceea de a valorifica la maximum sistemele existente, precum și recente evoluții tehnologice.

## 4. OBIECTIVE

### 4.1. Obiective generale

Prin instituirea unui mecanism pentru schimbul de informații și cooperare, EUROSUR

- 1) contribuie la gestionarea fluxurilor de migranți prin reducerea numărului migranților ilegali care intră în spațiul Schengen fără a fi detectați;
- 2) protejează și salvează vieți la frontierele externe prin reducerea considerabilă a ratei inacceptabile a deceselor pe mare în rândul migranților;
- 3) sporește securitatea internă a Uniunii Europene prin prevenirea infracțiunilor grave la frontierele externe ale spațiului Schengen;

### 4.2. Obiective specifice și operaționale

Pentru a atinge obiectivele generale, EUROSUR va crește gradul de *cunoaștere a situației* și va dezvolta *capacitatea de reacție* a Frontex și a autorităților de control la frontiere ale statelor membre.

#### 1) *Cunoașterea situației:*

- a. îmbunătățirea cooperării între agenții prin raționalizarea structurilor și interconectarea sistemelor din domeniul aplicării legii;
- b. utilizarea fuzionării datelor, combinată cu capacități tehnologice moderne de detectare și urmărire, în special a ambarcațiunilor de dimensiuni mici;
- c. schimbul transsectorial de informații cu alți actori din domeniul maritim, precum cei din transporturi, autoritățile vamale, de control al pescuitului și de apărare;
- d. îmbunătățirea schimbului de informații cu țările terțe învecinate.

#### 2) *Capacitatea de reacție:*

- a. schimbul de date, informații și date secrete, aceasta însemnând o tranziție la o abordare orientată în mai mare măsură către informații, pe baza analizei riscurilor;
- b. gestionarea eficace a resurselor umane și materiale;
- c. măsurarea efectului, evaluarea efectului activităților de supraveghere a frontierelor.

## 5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Întrebarea căreia trebuie să i se găsească un răspuns în cadrul prezentei evaluări a impactului este *cum* ar trebui puse în aplicare diferitele componente ale EUROSUR. În acest scop, au fost identificate trei opțiuni de politică ce corespund unei **abordări**

- complet **descentralizate** (opțiunea de politică 1),
- parțial **centralizate** (opțiunea de politică 2) și
- complet **centralizate** (opțiunea de politică 3).
- 

În special, ar trebui să se evalueze ce responsabilități ar putea fi atribuite *centrelor naționale de coordonare* (CNC), de exemplu:

- *coordonarea* supravegherii frontierelor terestre și maritime (**opțiunea de politică 1.1**);
- atribuții de *comandă și control* pentru supravegherea frontierelor terestre și maritime (**opțiunea de politică 1.2**);

- atribuții de *comandă și control* pentru controlul frontierelor<sup>2</sup> (**opțiunea de politică 1.3**).

Diferitele opțiuni de politică pentru instituirea **rețelei EUROSUR** iau în considerare utilizarea acestora de către centrele naționale de coordonare și Frontex pentru:

- schimbul de informații *descentralizat și neclasificat* (**opțiunea de politică 2.1**);
- schimbul de informații *descentralizat și clasificat* (**opțiunea de politică 2.2**);
- schimbul de informații *centralizat și clasificat* (**opțiunea de politică 2.3**).

Opțiunea de politică 2.2 evaluează totodată și impactul costurilor pentru includerea schimbului de informații privind infracționalitatea transfrontalieră și pentru alcătuirea tabloului comun al informațiilor privind zona prefrontalieră (*Common Pre-frontier Intelligence Picture*, CPIP).

În plus, se evaluează dacă schimbul de informații între **rețeaua EUROSUR și țările terțe învecinate** ar putea avea loc prin

- *centrele naționale de coordonare*, în calitate de „noduri” pentru *rețelele regionale și schimbul bilateral de informații* cu țările terțe învecinate (**opțiunea de politică 3.1**);
- *centrele naționale de coordonare*, în calitate de „noduri” pentru *rețelele regionale* cu țările terțe învecinate, urmând ca o nouă rețea regională să fie stabilită în regiunea mediteraneană (**opțiunea de politică 3.2**);
- *Frontex*, exclusiv (**opțiunea de politică 3.3**).

În sfârșit, se evaluează dacă serviciul pentru **aplicările comune ale instrumentelor de supraveghere la nivelul UE** trebuie furnizat de

- furnizori de servicii externi, direct pentru fiecare centru național de coordonare implicat (**opțiunea de politică 4.1**);
- Frontex împreună cu EUSC<sup>3</sup>, EMSA<sup>4</sup> și GMES<sup>5</sup> (**opțiunea de politică 4.2**);
- Frontex, exclusiv (**opțiunea de politică 4.3**).

## 6. EVALUAREA IMPACTULUI

Fiecare subopțiune a opțiunilor de politică este evaluată în funcție de următoarele criterii:

- 1. eficacitate:** măsura în care se preconizează că propunerea va atinge obiectivele generale, specifice și operaționale;
- 2. consecvență:** măsura în care opțiunile sunt compatibile cu abordarea generală EUROSUR, alte politici și activități ale UE, inclusiv acceptarea acestora de către statele membre;
- 3. costuri:** măsura în care obiectivele de politică generale pot fi atinse la un anumit nivel al resurselor/la cel mai mic preț (raport cost-eficacitate);

<sup>2</sup> Supravegherea frontierelor terestre, maritime și aeriene și controalele de la punctele de trecere a frontierei.

<sup>3</sup> Centrul Satelitar al UE.

<sup>4</sup> Agenția Europeană pentru Siguranță Maritimă.

<sup>5</sup> Programul UE de monitorizarea globală pentru mediu și securitate.

**4. impactul asupra drepturilor fundamentale, în special asupra protecției datelor cu caracter personal.**

## **6.1. Subopțiunile 1.1-1.3 pentru centrele de coordonare naționale**

### *6.1.1. Eficacitate*

Luând în considerare multitudinea de autorități naționale implicate în supravegherea frontierelor maritime, limitarea rolului CNC la *funcții de coordonare* – astfel cum se prevede în opțiunea 1.1 – ar fi acceptată mai ușor de autoritățile concurente. Atribuirea de funcții de *comandă și control* centrelor naționale de coordonare – conform opțiunii 1.2 – ar permite un răspuns mai rapid față de o amenințare identificată. Includerea *supravegherii frontierelor aeriene și a controalelor la frontieră* propuse în opțiunea 1.3 ar avea avantajul de a oferi CNC un grad mai ridicat de *cunoaștere a situației* pentru cu toate aspectele controlului la frontieră.

### *6.1.2. Consecvență*

Opțiunea 1.1 respectă în totalitate abordarea EUROSUR care are drept scop stabilirea unui mecanism de cooperare pentru toate autoritățile implicate în supravegherea frontierelor. Atribuirea unor funcții de comandă și control centrelor naționale de coordonare conform opțiunilor 1.2 și 1.3 ar putea submina acest obiectiv.

### *6.1.3. Costuri*

*Costurile financiare* necesare în perioada 2011-2020 pentru înființarea, modernizarea și menținerea centrelor naționale de coordonare și a Centrului de situații al Frontex sunt estimate la 195,2 milioane EUR pentru opțiunea 1.1, la 401,4 milioane EUR pentru opțiunea 1.2 și la 747,3 milioane EUR pentru opțiunea 1.3.

### *6.1.4. Drepturi fundamentale*

Mecanismul pentru schimburi de informații și cooperare astfel cum este prevăzut în cadrul EUROSUR nu implică *prelucrarea de date cu caracter personal*. Deoarece ar putea fi dificil să se garanteze că orice prelucrare de date cu caracter personal este complet exclusă, trebuie să se asigure că prelucrarea datelor cu caracter personal este adecvată, relevantă și neexcesivă în raport cu scopul pentru care datele sunt colectate și prelucrate.

## **6.2. Subopțiunile 2.1-2.3 pentru rețeaua EUROSUR**

### *6.2.1. Eficacitate*

Limitarea la schimburi de informații neclasificate în opțiunea 2.1 ar exclude schimbul de informații privind infracționalitatea transfrontalieră, considerate în general informații sensibile. Criptarea fluxului de date conform opțiunii 2.2 ar permite statelor membre să realizeze schimburi cu astfel de informații sensibile, aceasta fiind și o condiție preliminară pentru schimbul de informații în cadrul tabloului comun al informațiilor privind zona prefrontalieră (CPIP). Un sistem centralizat – astfel cum este prevăzut în opțiunea 2.3 – ar permite un control mai bun al fluxului de date.

### *6.2.2. Consecvență*

Dezavantajul opțiunii 2.3 este lipsa consecvenței: EUROSUR adoptă o abordare descentralizată, de *federație de sisteme*. În plus, mai multe state membre acceptă cu dificultate stocarea informațiilor la nivel central, pe un sistem pe care nu ele îl administrează.

### 6.2.3. Costuri

Costurile financiare în perioada 2011-2020 pentru rețeaua EUROSUR, în conformitate cu opțiunea 2.1 sunt estimate la 42 de milioane EUR, crescând la 46 de milioane EUR pentru opțiunea 2.2 și la 49 de milioane EUR pentru opțiunea 2.3. Costurile nivelului analitic al CPIP, incluse în opțiunile 2.2 și 2.3, sunt estimate la 29 de milioane EUR.

### 6.2.4. Drepturi fundamentale

Prelucrarea datelor cu caracter personal în conformitate cu opțiunea 2.1 este exclusă, deoarece rețeaua este neclasificată. Procesul de acreditare a unei rețele protejate, astfel cum este prevăzut în cadrul opțiunilor 2.2 și 2.3, asigură instituirea procedurilor, nu doar pentru prelucrarea datelor sensibile din punctul de vedere al securității, ci și pentru datele sensibile în general, precum prelucrarea datelor cu caracter personal.

## 6.3. Subopțiunile 3.1 – 3.3 pentru cooperarea cu țările terțe

### 6.3.1. Eficacitate

Opțiunea 3.1 ar determina o creștere a gradului de cunoaștere a situației în Marea Baltică, Marea Neagră și Oceanul Atlantic – în jurul Insulelor Canare – deoarece cele trei rețele regionale existente, SEAHORSE, CoastNet și BSCF ar fi interconectate cu rețeaua EUROSUR, centrele naționale de coordonare servind ca „noduri” pentru schimburile de informații.

Opțiunea 3.2 este opțiunea preferată deoarece oferă capacitatea necesară pentru cooperarea EUROSUR cu țările terțe din regiunea mediteraneană.

Conform Opțiunii 3.3 Frontex ar fi nevoită să renegocieze toate acordurile încheiate deja între statele membre și țările terțe în cadrul rețelelor regionale susmenționate.

### 6.3.2. Consecvență

Opțiunile 3.1 și 3.2 se bazează în mare parte pe capacitățile existente, permițând statelor membre și țărilor terțe să ia în considerare prioritățile și caracterul specific regional. Opțiunea 3.3 nu respectă abordarea EUROSUR de valorificare la maximum a infrastructurilor și sistemelor existente.

### 6.3.3. Costuri

Nu există costuri aferente opțiunii 3.1 deoarece a fost stabilită o conexiune între toate cele trei rețele regionale și centrele naționale de coordonare respective, înainte de sfârșitul anului 2011. În ceea ce privește opțiunea 3.2, costurile pentru înființarea și menținerea SEAHORSE Mediteraneo în perioada 2011-2020 sunt estimate la 5,37 milioane EUR. Pentru opțiunea 3.3, costurile pentru înlocuirea celor trei rețele regionale cu rețeaua EUROSUR sunt de aproximativ 25,29 milioane EUR.

### 6.3.4. Drepturi fundamentale

Cooperarea cu țările terțe pentru prevenirea migrației ilegale ar putea avea un impact negativ semnificativ asupra drepturilor fundamentale în cazul în care autoritățile țărilor terțe utilizează astfel de informații pentru identificarea unor persoane sau grupuri de persoane care riscă să fie supuse torturii sau unui tratament inuman și degradant. Propunerea legislativă privind EUROSUR trebuie așadar să ofere garanții corespunzătoare pentru a preveni o astfel de situație.

## **6.4. Subopțiunile 4.1 - 4.3 pentru aplicarea comună a instrumentelor de supraveghere**

### *6.4.1. Eficacitate*

Opțiunea 4.1 ar presupune ca statele membre să utilizeze capacități autonome stabilite de Centrul Satelitar al UE (EUSC) și de Agenția Europeană pentru Siguranță Maritimă (EMSA). Opțiunea 4.2 ar fi mai eficientă decât opțiunea 4.1, deoarece Frontex ar coordona cererile primite de la centrele naționale de coordonare. În opțiunea 4.3, Frontex ar înființa un astfel de serviciu pe cont propriu, ceea ce ar fi dificil de realizat pe termen mediu.

### *6.4.2. Consecvență*

Opțiunea 4.2 ar fi mai consecventă cu obiectivul promovării cooperării între agenții, comparativ cu opțiunile 4.1 și 4.3. Datorită abordării sale multifuncționale și transsectoriale, finanțarea UE prin programul GMES pentru un astfel de serviciu poate fi justificată.

### *6.4.3. Costuri*

Costurile totale în perioada 2012-2020 pentru opțiunea 4.1 sunt estimate la 80 de milioane EUR, cu sume aproape similare pentru opțiunea 4.2 (62,1 milioane EUR) și opțiunea 4.3 (62,3 milioane EUR).

### *6.4.4. Drepturi fundamentale*

Opțiunea 4.1 ar prezenta dezavantajul posibilității de a nu fi fost stabilite cadrele juridice care să permită operatorilor comerciali să monitorizeze activitățile în țările terțe și să stocheze informații în conformitate cu legile privind protecția datelor.

## **7. COMPARAREA OPȚIUNILOR ȘI IDENTIFICAREA OPȚIUNII DE POLITICĂ PREFERATĂ**

În conformitate cu evaluarea din secțiunea 6, opțiunile preferate ar fi următoarele:

În ceea ce privește înființarea CNC, opțiunea 1.1 este opțiunea preferată, deoarece nu impune statelor membre să își restructureze administrațiile naționale și, așadar, ar putea fi pusă în aplicare cu ușurință.

Conform abordării descentralizate pentru instituirea EUROSUR, varianta de politică preferată pentru rețeaua EUROSUR este opțiunea 2.2.

Luând în considerare nevoia urgentă de îmbunătățire a controlului la frontiere în regiunea mediteraneană, opțiunea 3.2 oferă cel mai bun răspuns în ceea ce privește modul în care ar putea fi promovată cooperarea cu țările terțe învecinate. Totuși, dorința țărilor africane de a coopera este o condiție preliminară pentru punerea în aplicare a opțiunii 3.2.

Pentru aplicarea comună a instrumentelor de supraveghere, opțiunea 4.2 este opțiunea care oferă cea mai mare valoare adăugată.



*Costuri, responsabilitate și sursă de finanțare pentru opțiunea preferată*

Etapă	Componentă	OP x.1	OP x.2	OP x.3	Opțiune preferată	
		Abordare descentralizată	Abordare parțial descentralizată	Abordare centralizată	Va fi aplicată de	Finanțare prin
1	Centre naționale de coordonare	<b>99,6 milioane EUR</b>	271,6 milioane EUR	610 milioane EUR	Statele membre	EBF
1	Centrul de situații al Frontex	<b>95,6 milioane EUR</b>	129,8 milioane EUR	137 milioane EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Rețea	42,4 milioane EUR	<b>46,7 milioane EUR</b>	49,3 milioane EUR	Frontex	Frontex
6	CPIP (RAU)	0,0 EUR	<b>29,3 milioane EUR</b>	29,2 milioane EUR	Frontex	Frontex
3	Țări terțe	0,0 EUR	<b>5,4 milioane EUR</b>	25,3 milioane EUR	Statele membre	ICD, EBF
5	Aplicare comună a instrumentelor de supraveghere	80,5 milioane EUR	<b>62,1 milioane EUR</b>	62,3 milioane EUR	Frontex EUSC EMSA	Frontex și PC7/ GMES
<b>Total</b>		318,1 milioane EUR	544,9 milioane EUR	913 milioane EUR		
<b>Opțiune preferată</b>		<b>338,7 milioane EUR</b>				

Combinând opțiunile preferate, costurile EUROSUR ar fi de 338,7 milioane EUR.

## 8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Frontex se va asigura că sunt stabilite metode pentru monitorizarea funcționării EUROSUR în raport cu principalele obiective de politică. La doi ani după ce EUROSUR devine complet funcțional și, ulterior, în fiecare an, Frontex prezintă Parlamentului European, Consiliului și Comisiei un raport privind funcționarea EUROSUR.

În plus, la trei ani după ce sistemul EUROSUR își începe toate operațiunile și, ulterior, la fiecare patru ani, Comisia prezintă o evaluare generală a EUROSUR, însoțită, după caz, de propuneri corespunzătoare de modificare a regulamentului de instituire a EUROSUR.