



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli XXX
[...] (2011) XXX návrh

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Zhrnutie posúdenia vplyvu

Sprievodný dokument

**NÁVRH NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,
ktorým sa zriaďuje Európsky systém hraničného dozoru (EUROSUR)**

**SK
SK**

1. ÚVOD

Túto správu o posúdení vplyvu vypracovalo Generálne riaditeľstvo pre vnútorné záležitosti (GR HOME) ako sprievodný dokument k legislatívnemu návrhu o zriadení Európskeho systému hraničného dozoru (EUROSUR).

EUROSUR možno opísať ako súbor opatrení na posilnenie spolupráce a výmenu informácií medzi orgánmi hraničnej kontroly na vnútroštátnej aj európskej úrovni, ako aj spolupráce so susednými tretími krajinami, s cieľom významne zvýšiť situačnú informovanosť týchto orgánov a ich schopnosť reakcie v boji proti nelegálnej migrácii a cezhraničnej trestnej činnosti. EUROSUR by sa preto mal vnímať v kontexte postupného budovania európskeho modelu integrovaného riadenia hraníc.

Práce vykonané v rokoch 2008 až 2011 na vývoji, testovaní a postupnom budovaní systému EUROSUR vychádzajú z plánu realizácie, ktorý bol predložený v oznámení Komisie v roku 2008.¹ Európska rada vo svojich záveroch z júna 2011 uviedla, že EUROSUR „sa bude ďalej rozvíjať ako prioritná otázka, aby do roku 2013 mohol začať fungovať a aby orgánom členských štátov vykonávajúcim činnosti hraničného dozoru umožnil vymieňať si operačné informácie a zlepšovať vzájomnú spoluprácu.“

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

2.1 Všeobecné problémy v oblasti hraničného dozoru

Nelegálna migrácia

EÚ je vystavená značnému tlaku nelegálnej migrácie na jej vonkajších hraniciach. Počas prvých šiestich mesiacov roku 2011 bolo odhalených 74 300 prípadov nedovoleného prekročenia hraníc, z toho viac ako 96 % na vonkajších hraniciach Španielska, Malty, Talianska a Grécka. Napriek koordinačnému úsiliu agentúry Frontex orgány hraničnej kontroly členských štátov sa často len ťažko dokážu dohodnúť na spoločnom postupe a zvyčajne potrebujú značný čas na to, aby prijali primeranú operačnú reakciu.

Straty na životoch migrantov na mori

Používanie malých plavidiel nespôsobilých plavby na mori vedie k dramatickému nárastu počtu migrantov a utečencov utopených v Atlantickom oceáne medzi Afrikou a Kanárskymi ostrovmi a v Stredozemnom mori. Túto vysokú úmrtnosť je potrebné zásadne zredukovať.

Cezhraničná trestná činnosť

Zločinecké siete, ktoré sa zapájajú do pašovania migrantov, často používajú rovnaké trasy a metódy aj na cezhraničnú trestnú činnosť, ako je obchodovanie s ľuďmi a s drogami. Zlepšenie spolupráce medzi orgánmi hraničnej kontroly a policajnými orgánmi by malo významne prispieť k boju proti takejto závažnej trestnej činnosti na vonkajších hraniciach.

¹ KOM(2008) 68 v konečnom znení z 13.2.2008 (plán realizácie EUROSUR).

2.2. Osobitné problémy v oblasti hraničného dozoru

Existuje rad dôvodov, pre ktoré sú zločinecké siete často schopné rýchlejšie a pružnejšie zmeniť trasy a metódy nelegálnej migrácie a cezhraničnej trestnej činnosti, ako sú orgány členských štátov schopné zareagovať na meniacu sa situáciu.

Nedostatočná spolupráca medzi orgánmi na vnútroštátnej úrovni

V niektorých členských štátoch je do oblasti dozoru nad morskými hranicami priamo zapojených až šesť rôznych orgánov. Zatiaľ čo v niektorých členských štátoch bol vytvorený jednotný celoštátny systém dozoru, v iných členských štátoch si rôzne orgány vytvorili paralelné systémy bez presných pravidiel a postupov vzájomnej spolupráce a výmeny informácií.

Nedostatočná výmena informácií medzi členskými štátmi

Koordinácia v oblasti hraničného dozoru je nedostatočná nielen v rámci niektorých členských štátov, ale aj medzi členskými štátmi, čo je dôsledkom neexistencie vhodných postupov, sietí a komunikačných kanálov na výmenu informácií.

Nedostatočná spolupráca so susednými tretími krajinami

Migračný tlak kladie značné výzvy aj pred tretie krajiny situované na južnom pobreží Stredozemného mora. Je preto nevyhnutné užšie spolupracovať s krajinami pôvodu a s krajinami nalodenia nelegálnych migrantov.

Nedostatočná situačná informovanosť v námornej oblasti

Skutočnosť, že prevádzaci v súčasnosti používajú malé drevené alebo laminátové člny na nedovolené prevádzacstvo migrantov a pašovanie nelegálnych drog, predstavuje veľkú výzvu pre orgány presadzovania práva, pretože takéto malé plavidlá je na otvorenom mori mimoriadne ťažké vypátrať, identifikovať a sledovať.

2.2 Základ legislatívneho návrhu o systéme EUROSUR

Projekt EUROSUR sa realizuje od roku 2008. Doteraz sa dosiahol významný pokrok a očakáva sa, že tento vývoj bude pokračovať.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

3.1. Právo EÚ konať

Legislatívny návrh týkajúci sa systému EUROSUR by sa zakladal na článku 77 ods. 2 písm. d) Zmluvy o fungovaní Európskej únie, v ktorom sa ďalej rozvíjajú ustanovenia schengenského *acquis*.

3.5. Subsidiarita

V súlade so zásadou *subsidiarity* sa v systéme EUROSUR uplatňuje decentralizovaný prístup, podľa ktorého sú základom pre spoluprácu v systéme EUROSUR národné koordinácie

SK
SK

centrá. Cieľom je čo najlepšie využiť existujúce systémy, ako aj najnovší technologický rozvoj.

4. CIELE

4.1. Všeobecné ciele

Prostredníctvom mechanizmu výmeny informácií a spolupráce EUROSUR

- 1) prispeje k riadeniu migračných tokov znížením počtu nelegálnych migrantov vstupujúcich do schengenského priestoru bez toho, aby boli odhalení;
- 2) bude chrániť a zachraňovať životy na vonkajších hraniciach podstatným znížením miery úmrtnosti migrantov na mori;
- 3) zvýši vnútornú bezpečnosť Európskej únie predchádzaním závažnej trestnej činnosti na vonkajších hraniciach schengenského priestoru.

4.2. Osobitné a operačné ciele

S cieľom dosiahnuť plnenie všeobecných cieľov prostredníctvom systému EUROSUR sa zlepši *situačná informovanosť* a *schopnosť reakcie* orgánov hraničnej kontroly členských štátov a agentúry Frontex.

1) *Situačná informovanosť*:

- a. zlepšenie spolupráce medzi orgánmi prostredníctvom zjednodušenia štruktúr a prepojenia systémov v oblasti presadzovania práva;
- b. využívanie syntézy údajov v kombinácii s modernými technologickými možnosťami na vypátranie a sledovanie plavidiel, najmä malých rozmerov;
- c. medzisektorová výmena informácií s ostatnými aktérmi v námornej oblasti, ako je doprava, colná správa, monitorovanie rybolovu a obrana;
- d. lepšia výmena informácií so susednými tretími krajinami.

2) *Schopnosť reakcie*:

- a. výmena údajov, informácií a spravodajských dát, prostredníctvom ktorej sa zabezpečí posun k širšiemu uplatňovaniu prístupu spravodajstva založenom na analýze rizika;
- b. efektívne vedenie ľudí a riadenie zdrojov;
- c. meranie a hodnotenie účinku činností hraničného dozoru.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Toto posúdenie vplyvu má poskytnúť odpoveď na otázku, *ako* by sa mali zavádzať jednotlivé komponenty systému EUROSUR. S týmto cieľom boli určené tri možnosti politiky, uplatňujúce

- plne **decentralizovaný prístup** (možnosť politiky č. 1),
- čiastočne **centralizovaný prístup** (možnosť politiky č. 2) a
- plne **centralizovaný prístup** (možnosť politiky č. 3).

SK
SK

Treba predovšetkým zvážiť, ktorými úlohami by mohli byť poverené *národné koordinačné centrá*, ako je napr.:

- *koordinácia dozoru nad pozemnými a morskými hranicami (možnosť politiky č. 1.1),*
- *právomoci velenia a riadenia v oblasti dozoru nad pozemnými a morskými hranicami (možnosť politiky č. 1.2),*
- *právomoci velenia a riadenia v oblasti hraničnej kontroly² (možnosť politiky č. 1.3).*

Pri jednotlivých možnostiach politiky na vytvorenie **siete EUROSUR** sa prihliada na to, či ju národné koordinačné centrá a Frontex využívajú na:

- *decentralizovanú a neutajovanú výmenu informácií (možnosť politiky č. 2.1),*
- *decentralizovanú a utajovanú výmenu informácií (možnosť politiky č. 2.2),*
- *centralizovanú a utajovanú výmenu informácií (možnosť politiky č. 2.3).*

V rámci možnosti politiky č. 2.2 sa posudzuje aj vplyv nákladov na výmenu informácií o cezhraničnej trestnej činnosti a na zabezpečenie spoločného súboru predhraničných spravodajských informácií (CPIP).

Okrem toho sa posudzuje, či by sa informácie medzi **sieťou EUROSUR a susednými tretími krajinami** mohli vymieňať prostredníctvom

- *národných koordinačných centier slúžiacich ako „centrálne miesto“ pre regionálne siete a dvojstrannú výmenu informácií so susednými tretími krajinami (možnosť politiky č. 3.1),*
- *národných koordinačných centier slúžiacich ako „centrálne miesto“ pre regionálne siete so susednými tretími krajinami s tým, že v stredozemskom regióne by sa mala zriadiť nová regionálna sieť (možnosť politiky č. 3.2),*
- *iba prostredníctvom agentúry Frontex (možnosť politiky č. 3.3).*

A napokon sa posúdi, či služby pre **spoločné uplatňovanie nástrojov hraničného dozoru na úrovni EÚ** by mali poskytovať

- *externí dodávatelia služieb priamo každému národnému koordinačnému centru (možnosť politiky č. 4.1),*
- *Frontex spolu s EUSC,³ EMSA⁴ a GMES⁵ (možnosť politiky č. 4.2),*
- *iba Frontex (možnosť politiky č. 4.3).*

6. POSÚDENIE VPLYVU

Každá čiastková možnosť v rámci jednotlivých možností politiky sa hodnotí podľa týchto kritérií:

² Dozor nad pozemnými, morskými a vzdušnými hranicami a hraničné kontroly na hraničných priechodoch.

³ Satelitné stredisko EÚ.

⁴ Európska námorná bezpečnostná agentúra.

⁵ Globálne monitorovanie pre životné prostredie a bezpečnosť.

SK
SK

1. Účinnosť: Do akej miery možno očakávať, že sa prostredníctvom návrhu dosiahnu všeobecné, osobitné a operačné ciele.

2. Konzistentnosť: Miera, do akej možnosti politiky zodpovedajú celkovému prístupu EUROSUR, ostatným politikám a aktivitám EÚ, a do akej miery ich akceptujú členské štáty.

3. Náklady: Miera, do akej je možné dosiahnuť všeobecné ciele politiky pri danej úrovni zdrojov/najnižších nákladoch (efektívnosť nákladov).

4. Vplyv na základné práva, najmä na ochranu osobných údajov.

6.1. Čiastkové možnosti č. 1.1 až č. 1.3 pre národné koordinačné centrá

6.1.1. Účinnosť

Vzhľadom na to, že do dozoru nad morskými hranicami je zapojený veľký počet vnútroštátnych orgánov, tieto konkurujúce si orgány by boli skôr za to, aby sa úloha národných koordinačných centier obmedzovala len na *koordinačné* funkcie – ako sa predpokladá v možnosti č. 1.1. Keby boli funkciami *velenia a riadenia* poverené všetky národné koordinačné centrá – ako sa predpokladá v možnosti č. 1.2 – umožnilo by to rýchlejšie zareagovať na odhalenú hrozbu. Začlenenie *dozoru nad vzdušnými hranicami a hraničných kontrol*, ktoré sa navrhuje v možnosti č. 1.3, by malo tú výhodu, že národné koordinačné centrá by získali lepšiu *situačnú informovanosť* v súvislosti so všetkými aspektmi hraničnej kontroly.

6.1.2. Konzistentnosť

Možnosť č. 1.1 sa v plnom rozsahu zhoduje s celkovým prístupom EUROSUR, ktorého cieľom je vytvoriť mechanizmus spolupráce pre všetky orgány zapojené do vykonávania hraničného dozoru. Tento cieľ by mohlo ohroziť zverenie funkcií velenia a riadenia národným koordinačným centrom, ako sa predpokladá v možnostiach č.1.2 a č. 1.3.

6.1.3. Náklady

Finančné náklady potrebné v rokoch 2011 – 2020 na vytvorenie, zlepšenie vybavenia a prevádzku národných koordinačných centier a situačného centra agentúry Frontex sa v možnosti č. 1.1 odhadujú na 195,2 mil. EUR, v možnosti č. 1.2 na 401,4 mil. EUR a v možnosti č. 1.3 na 747,3 mil. EUR.

6.1.4. Základné práva

Mechanizmus výmeny informácií a spolupráce, plánovaný v rámci systému EUROSUR, nezahŕňa *zaobchádzanie s osobnými údajmi*. Ale keďže by mohlo byť ťažké zaručiť, že zaobchádzanie s osobnými údajmi bude úplne vylúčené, treba zabezpečiť, aby spracúvanie osobných údajov bolo primerané, relevantné a nepresiahlo rámec účelu, na ktorý sa údaje zbierajú a spracúvajú.

SK
SK

6.2. Čiastkové možnosti č. 2.1 až č. 2.3 pre sieť EUROSUR

6.2.1. Účinnosť

Obmedzením výmeny informácií len na neutajované informácie podľa možnosti č. 2.1 by sa vylúčila výmena informácií o cezhraničnej trestnej činnosti, ktoré sa zvyčajne považujú za citlivé. Členským štátom by výmenu takýchto citlivých informácií umožnilo šifrovanie toku údajov podľa možnosti č. 2.2, ktoré je zároveň podmienkou na výmenu spravodajských informácií v rámci spoločného súboru predhraničných spravodajských informácií (CPIP). Centralizovaný systém, ktorý sa predpokladá v možnosti č. 2.3, by umožnil lepšiu kontrolu toku údajov.

6.2.2. Konzistentnosť

Nevýhodou možnosti č. 2.3 je nedostatočná konzistentnosť: v systéme EUROSUR sa uplatňuje prístup decentralizovanej *federácie systémov*. Okrem toho viaceré členské štáty majú problém prijať skutočnosť, že ich informácie by sa centrálné uchovávali v systéme, ktorý nie je pod ich správou.

6.2.3. Náklady

Finančné náklady na sieť EUROSUR v rokoch 2011 – 2020 sa v možnosti č. 2.1 odhadujú na 42 mil. EUR; táto suma v možnosti č. 2.2 vzrastie na 46 mil. EUR a v možnosti č. 2.3 na 49 mil. EUR. Náklady na analytickú zložku spoločného súboru predhraničných spravodajských informácií v možnostiach č. 2.2 a 2.3 dosahujú výšku 29 mil. EUR.

6.2.4. Základné práva

V možnosti č. 2.1 sa zaobchádzanie s osobnými údajmi vylučuje, keďže sieť nie je utajovaná. Proces akreditácie chránenej siete, ktorá sa predpokladá v možnostiach č. 2.2 a č. 2.3, zaručuje, že budú vytvorené postupy na zaobchádzanie nielen s citlivými údajmi z bezpečnostného hľadiska, ale aj s citlivými údajmi všeobecne, ako je napr. zaobchádzanie s osobnými údajmi.

6.3. Čiastkové možnosti č. 3.1 až č. 3.3 pre spoluprácu s tretími krajinami

6.3.1. Účinnosť

Možnosť č. 3.1 by zabezpečila lepšiu situačnú informovanosť v Baltskom mori, Čiernom mori a v Atlantickom oceáne v okolí Kanárskych ostrovov, keďže tri existujúce regionálne siete, SEAHORSE, CoastNet a BSCF, by boli prepojené so sieťou EUROSUR, pričom národné koordinačné centrá by slúžili ako „centrálne miesta“ na výmenu informácií.

Uprednostňovanou možnosťou je možnosť č. 3.2, pretože jej prostredníctvom EUROSUR získa spôsobilosť potrebnú na spoluprácu s tretími krajinami v stredozemskom regióne.

V možnosti č. 3.3 by agentúra Frontex musela nanovo dohodnúť všetky už uzavreté dohody medzi členskými štátmi a tretími krajinami v rámci uvedených regionálnych sietí.

6.3.2. Konzistentnosť

Možnosti č. 3.1 a č. 3.2 do veľkej miery vychádzajú z už existujúcich kapacít a členským štátom a tretím krajinám umožňujú zohľadniť regionálne priority a osobitosti. Možnosť č. 3.3

SK
SK

nie je v súlade s prístupom EUROSUR zameranom na čo najlepšie využitie existujúcich infraštruktúr a systémov.

6.3.3. *Náklady*

S možnosťou č. 3.1 sa nespájajú žiadne náklady, pretože prepojenie medzi všetkými tromi regionálnymi sieťami a ich príslušnými národnými koordinačnými centrami sa uskutočnilo ešte pred koncom roku 2011. Pokiaľ ide o možnosť č. 3.2, náklady na vytvorenie a udržiavanie SEAHORSE Mediterraneo v rokoch 2011 – 2020 sa odhadujú na 5,37 mil. EUR. Pokiaľ ide o možnosť č. 3.3, náklady na nahradenie všetkých troch regionálnych sietí sieťou EUROSUR dosahujú výšku okolo 25,29 mil. EUR.

6.3.4. *Základné práva*

Spolupráca s tretími krajinami s cieľom zabrániť nelegálnej migrácii by mohla mať výrazný negatívny vplyv na základné práva, keby orgány tretích krajín takéto informácie použili na identifikáciu osôb alebo skupín osôb, u ktorých existuje pravdepodobnosť, že budú vystavené mučeniu, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu. Legislatívny návrh o systéme EUROSUR musí preto poskytnúť primerané záruky s cieľom zabrániť takejto situácii.

SK
SK

6.4. Čiastkové možnosti č. 4.1 až č. 4.3 pre spoločné uplatňovanie nástrojov hraničného dozoru

6.4.1. Účinnosť

V možnosti č. 4.1 sa predpokladá, že členské štáty budú jednotlivo využívať existujúce spôsobilosti Satelitného strediska Európskej únie (EUSC) a Európskej námornej bezpečnostnej agentúry (EMSA). Možnosť č. 4.2 by bola efektívnejšia ako možnosť č. 4.1, pretože agentúra Frontex by koordinovala žiadosti prichádzajúce z národných koordinačných centier. V možnosti č. 4.3 by takúto službu mala zriadiť samotná agentúra Frontex, čo by sa dalo v strednodobom horizonte len ťažko uskutočniť.

6.4.2. Konzistentnosť

Možnosť č. 4.2 by bola vo väčšom súlade s cieľom podporovať spoluprácu medzi orgánmi než možnosti č. 4.1 a č. 4.3. Vzhľadom na jej viacúčelový a medzisektorový prístup by bolo možné zdôvodniť financovanie tejto služby z programu GMES.

6.4.3. Náklady

V rokoch 2012 – 2020 sa celkové náklady na možnosť č. 4.1 odhadujú na 80 mil. EUR; náklady na možnosť č. 4.2 (62,1 mil. EUR) a na možnosť č. 4.3 (62,3 mil. EUR) sú veľmi podobné.

6.4.4. Základné práva

Nevýhodou možnosti č. 4.1 by bolo, že možno nebudú vytvorené právne rámce na to, aby komerční prevádzkovatelia mohli monitorovať aktivity v tretích krajinách a uchovávať informácie v súlade s právnymi predpismi na ochranu údajov.

7. POROVNANIE MOŽNOSTÍ A URČENIE UPREDNOSTŇOVANEJ MOŽNOSTI POLITIKY

Na základe posúdenia v oddiele 6 by boli uprednostňovanými možnosťami politiky tieto:

Pokiaľ ide o zriadenie národných koordinačných centier, uprednostňovanou možnosťou je možnosť č. 1.1, podľa ktorej sa nevyžaduje, aby členské štáty reštrukturalizovali svoju národnú administratívu a je teda ľahko vykonateľná.

Ak sa vychádza z decentralizovaného prístupu k zriadeniu systému EUROSUR, uprednostňovanou možnosťou pre sieť EUROSUR je možnosť č. 2.2.

Vzhľadom na naliehavú potrebu posilniť hraničné kontroly v stredoziemskom regióne je najlepšou odpoveďou na to, akým spôsobom podporiť spoluprácu so susednými tretími krajinami, možnosť č. 3.2. Uplatňovanie možnosti č. 3.2 však podmieňuje ochota severoafrických krajín na spoluprácu.

Možnosť č. 4.2 zabezpečuje najvyššiu pridanú hodnotu pre spoločné uplatňovanie nástrojov hraničného dozoru.

Náklady, zodpovednosť a zdroj financovania uprednostňovanej možnosti

Krok	Komponent	PM x.1	PM x.2	PM x.3	Uprednostňovaná možnosť	
		Decentralizovaný prístup	Čiastočne centralizovaný prístup	Centralizovaný prístup	Zriaďovateľ	Financovanie prostredníctvom
1	Národné koordinačné centrá	99,6 mil. EUR	271,6 mil. EUR	610 mil. EUR	Členské štáty	EFB (Európska banková federácia)
1	Situačné centrum agentúry Frontex	95,6 mil. EUR	129,8 mil. EUR	137 mil. EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Sieť	42,4 mil. EUR	46,7 mil. EUR	49,3 mil. EUR	Frontex	Frontex
6	CPIP (spoločný súbor predhraničných spravodajských informácií) RAU (jednotka pre analýzu rizika)	0,0 EUR	29,3 mil. EUR	29,2 mil. EUR	Frontex	Frontex
3	Tretie krajiny	0,0 EUR	5,4 mil. EUR	25,3 mil. EUR	Členské štáty	DCI (nástroj pre rozvojovú spoluprácu), EBF
5	Spoločné uplatňovanie nástrojov hraničného dozoru	80,5 mil. EUR	62,1 mil. EUR	62,3 mil. EUR	Frontex EUSC EMSA	Frontex a FP7/ GMES
Spolu		318,1 mil. EUR	544,9 mil. EUR	913 mil. EUR		
Uprednostňovaná možnosť		338,7 mil. EUR				

Pri kombinácii uprednostňovaných možností by náklady na sieť EUROSUR dosiahli 338,7 mil. EUR.

8. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Frontex zabezpečí zavedenie metód na monitorovanie fungovania systému EUROSUR z pohľadu hlavných cieľov politiky. Po dvoch rokoch od spustenia systému EUROSUR do plnej prevádzky a potom raz ročne bude Frontex predkladať Európskemu parlamentu, Rade a Komisii správu o fungovaní systému EUROSUR.

Okrem toho, tri roky od spustenia všetkých operácií systému EUROSUR a následne každé štyri roky Komisia vypracuje celkové hodnotenie systému EUROSUR, ktoré budú v prípade

SK
SK

potreby sprevádzať primerané návrhy na zmenu a doplnenie nariadenia o zriadení systému EUROSUR.

SK
SK