



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, XXX
[...] (2011) XXX osnutek

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka

Spremni dokument

PREDLOG UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o uvedbi evropskega sistema nadziranja meja (EUROSUR)

SL
SL

1. UVOD

To oceno učinka je pripravil GD HOME kot prilogo k zakonodajnemu predlogu o uvedbi evropskega sistema nadziranja meja (EUROSUR).

Sistem EUROSUR je mogoče opisati kot sklop ukrepov, ki izboljšujejo sodelovanje in izmenjavo informacij med organi za nadzor meja na nacionalni in evropski ravni ter sodelovanje s sosednjimi tretjimi državami, s čimer bi bila zavedanje o razmerah in zmožnost odzivanja teh organov znatno večja v boju proti nezakonitim migracijam in čezmejnimi kaznivim dejanjem. Zato bi bilo treba sistem EUROSUR obravnavati v okviru postopne uvedbe evropskega modela integriranega upravljanja meja.

Dela, ki so potekala med letoma 2008 in 2011 v zvezi z razvojem, preskušanjem in postopno uvedbo sistema EUROSUR, temeljijo na načrtu, ki je bil predstavljen v sporočilu Komisije iz leta 2008¹. Evropski svet je v svojih sklepih iz junija 2011 izjavil, da bo „[n]adaljnji razvoj [sistema EUROSUR] prednostna naloga, tako da bo lahko začel delovati do leta 2013 in organom držav članic, ki nadzorujejo meje, omogočil, da si izmenjujejo operativne informacije in izboljšajo sodelovanje“.

2. OPREDELITEV TEŽAV

2.1. Splošne težave pri nadzoru meja

Nezakonite migracije

EU je pod znatnim pritiskom nezakonitih migracij na svojih zunanjih mejah. V prvih šestih mesecih leta 2011 je bilo odkritih 74 300 nedovoljenih prehodov meje, od tega več kot 96 % na zunanjih mejah Španije, Malte, Italije in Grčije. Kljub prizadevanjem agencije Frontex za usklajevanje se organi držav članic za nadzor meja pogosto ne morejo dogovoriti glede enotnega pristopa in običajno potrebujejo veliko časa za ustrezen operativni odziv.

Izguba življenj migrantov na morju

Zaradi uporabe majhnih čolnov, nesposobnih za plovbo, se je število utopitev migrantov in beguncev v Atlantskem oceanu med Afriko in Kanarskimi otoki ter v Sredozemskem morju zelo povečalo. To število smrtnih žrtev je treba občutno zmanjšati.

Čezmejna kazniva dejanja

Kriminalne mreže, ki so vključene v tihotapljenje migrantov, pogosto uporabljajo iste poti in metode za čezmejna kazniva dejanja, kot je trgovina z ljudmi in prepovedanimi drogami. Izboljšano medagencijsko sodelovanje med organi za nadzor meja in policijskimi organi bi moralo znatno prispevati k boju proti takim hudim kaznivim dejanjem na zunanjih mejah.

2.2. Posebne težave pri nadzoru meja

Razlogov, zakaj so kriminalne mreže pri spreminjanju svojih poti in metod za nezakonite migracije in čezmejna kazniva dejanja pogosto hitrejša in bolj prilagodljiva kot organi držav članic pri odzivanju na spremenjene razmere, je več.

¹ COM(2008) 68 konč. z dne 13. februarja 2008 (načrt za vzpostavitev sistema EUROSUR).

Nezadostno medagencijsko sodelovanje na nacionalni ravni

V nekaterih državah članicah je v nadzorovanje morskih meja neposredno vključenih do šest različnih organov. Medtem ko so nekatere države članice vzpostavile enoten sistem nadzorovanja meja, so v drugih državah članicah različni organi vzpostavili vzporedne sisteme brez jasnih pravil in poteka dela v zvezi s sodelovanjem in izmenjavo informacij med njimi.

Nezadostna izmenjava informacij med državami članicami

Usklajevanje na področju nadzorovanja meja ni pomanjkljivo le znotraj nekaterih držav članic, temveč tudi med njimi, saj ni primernih postopkov, omrežij ali komunikacijskih kanalov za izmenjavo informacij.

Nezadostno sodelovanje s sosednjimi tretjimi državami

Migracijski pritisk predstavlja znatne izzive tudi za tretje države, ki se nahajajo na južnih obalah Sredozemskega morja. Zato je treba tesneje sodelovati z državami izvora in državami vkrcanja nezakonitih migrantov.

Nezadostno zavedanje o razmerah na področju pomorstva

Dejstvo, da tihotapci za tihotapljenje nezakonitih migrantov in prepovedanih drog trenutno uporabljajo majhne čolne iz lesa in steklenih vlaken, pomeni velik izziv za organe kazenskega pregona, saj je take majhne čolne izjemno težko odkriti, jih prepoznati in jim slediti na odprtem morju.

2.3 Izhodišče za zakonodajni predlog o sistemu EUROSUR

Projekt EUROSUR poteka že od leta 2008. Dosežen je bil znaten napredek in pričakuje se, da se bo ta razvoj nadaljeval.

3. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

3.1. Pravica EU do ukrepanja

Zakonodajni predlog o sistemu EUROSUR bi temeljil na členu 77(2)(d) Pogodbe o delovanju Evropske unije, pri čemer predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda.

3.5. Subsidiarnost

Sistem EUROSUR temelji na decentraliziranem pristopu v skladu z *načelom subsidiarnosti*, pri čemer nacionalni koordinacijski centri tvorijo temelj sodelovanja v okviru sistema EUROSUR. Namen je čim boljše izkoristiti obstoječe sisteme in najnovejše tehnološke dosežke.

4. CILJI

4.1. Splošni cilji

Sistem EUROSUR z vzpostavitvijo mehanizma za izmenjavo informacij in sodelovanje:

- 1) prispeva k upravljanju migracijskih tokov z zmanjšanjem števila nezakonitih migrantov, ki neopaženo vstopajo na schengensko območje;
- 2) varuje in rešuje življenja ljudi na zunanjih mejah z znatnim zmanjšanjem nesprejemljivega števila smrtnih žrtev na morju;
- 3) povečuje notranjo varnost Evropske unije s preprečevanjem hudih kaznivih dejanj na zunanjih mejah schengenskega območja.

4.2. Posebni in operativni cilji

Sistem EUROSUR za doseganje splošnih ciljev povečuje *zavedanje o razmerah* in *zmožnost odzivanja* organov držav članic za nadzor meja in agencije Frontex.

1) *Zavedanje o razmerah*:

- a. izboljšano medagencijsko sodelovanje z usklajevanjem struktur in povezovanjem sistemov na področju kazenskega pregona;
- b. uporaba združevanja podatkov skupaj z modernimi tehnološkimi zmogljivostmi za odkrivanje in sledenje zlasti majhnim plovilom;
- c. čezsektorska izmenjava informacij z drugimi akterji na področju pomorstva, na primer na področju prometa, carine, nadzora ribištva in obrambe;
- d. izboljšana izmenjava informacij s sosednjimi tretjimi državami.

2) *Zmožnost odzivanja*:

- a. izmenjava podatkov, informacij in obveščevalnih podatkov s preходом na bolj obveščevalno usmerjen pristop, ki temelji na analizi tveganja;
- b. učinkovito upravljanje osebja in virov;
- c. merjenje učinkov, tj. ocenjevanje učinka dejavnosti nadzora meja.

5. MOŽNOSTI POLITIKE

Vprašanje, na katero je treba odgovoriti v tej oceni učinka, je, *kako* bi bilo treba izvajati različne sestavne dele sistema EUROSUR. V ta namen so bile opredeljene tri možnosti politike, ki temeljijo na:

- popolnoma **decentraliziranem** (možnost politike 1),
- delno **centraliziranem** (možnost politike 2) in
- popolnoma **centraliziranem** (možnost politike 3) **pristopu**.

Zlasti je treba oceniti, katere obveznosti bi bilo treba dodeliti *nacionalnim koordinacijskim centrom*, kot so:

- *usklajevanje* nadzora kopenskih in morskih meja (**možnost politike 1.1**);
- *upravljalne in nadzorne pristojnosti* za nadzorovanje kopenskih in morskih meja (**možnost politike 1.2**);
- *upravljalne in nadzorne pristojnosti* za nadzor meja² (**možnost politike 1.3**).

Različne možnosti politike za vzpostavitev **omrežja EUROSUR** upoštevajo, ali ga nacionalni koordinacijski centri in agencija Frontex uporabljajo za:

- izmenjavo *decentraliziranih* in *nezaupnih* informacij (**možnost politike 2.1**);
- izmenjavo *decentraliziranih* in *zaupnih* informacij (**možnost politike 2.2**);

² Nadzorovanje kopenskih, morskih in zračnih meja ter mejne kontrole na mejnih prehodih.

- izmenjavo *centraliziranih* in *zaupnih* informacij (**možnost politike 2.3**).

Možnost politike 2.2 ocenjuje tudi učinek stroškov vključitve izmenjave informacij o čezmejnih kaznivih dejanjih in zagotavljanja skupne slike informacij o razmerah na območju pred mejo.

Poleg tega je ocenjeno, ali bi bilo treba informacije med **omrežjem EUROSUR in sosednjimi tretjimi državami** izmenjevati:

- prek *nacionalnih koordinacijskih centrov*, ki služijo kot središče za *regionalna omrežja* in *dvostransko izmenjavo informacij* s sosednjimi tretjimi državami (**možnost politike 3.1**);
- prek *nacionalnih koordinacijskih centrov*, ki služijo kot središče za *regionalna omrežja s sosednjimi tretjimi državami*, pri čemer naj bi se vzpostavilo novo regionalno omrežje v sredozemski regiji (**možnost politike 3.2**);
- izključno prek *agencije Frontex* (**možnost politike 3.3**).

Nazadnje je ocenjeno, ali bi morali storitev za **enotno uporabo orodij nadzovanja** na ravni EU zagotavljati:

- zunanji ponudniki storitev neposredno vsakemu zadevnemu nacionalnemu koordinacijskemu centru (**možnost politike 4.1**);
- agencija Frontex skupaj z EUSC,³ EMSA⁴ in GMES⁵ (**možnost politike 4.2**);
- izključno agencija Frontex (**možnost politike 4.3**).

6. OCENA UČINKOV

Vsaka podmožnost med možnostmi politike se pregleda v skladu z naslednjimi merili:

1. Učinkovitost: v kolikšni meri se lahko pričakuje, da bo predlog dosegel splošne, posebne in operativne cilje.

2. Skladnost: v kolikšni meri so možnosti skladne s splošnim pristopom EUROSUR ter drugimi politikami in dejavnostmi EU, vključno z njihovim sprejetjem s strani držav članic.

3. Stroški: v kolikšni meri je mogoče splošne cilje politike doseči z dano stopnjo sredstev/najnižjimi možnimi stroški (stroškovna učinkovitost).

4. Učinek na temeljne pravice, zlasti v zvezi z varstvom osebnih podatkov.

6.1. Podmožnosti 1.1 do 1.3 za nacionalne koordinacijske centre

6.1.1. Učinkovitost

Ob upoštevanju velikega števila nacionalnih organov, vključenih v nadzorovanje morskih meja, bi konkurenčni organi lažje sprejeli omejitev vloge nacionalnega koordinacijskega centra na funkcije *usklajevanja*, kot je predvideno v okviru možnosti 1.1. Dodelitev *upravljalnih in nadzornih* funkcij vsem nacionalnim koordinacijskim centrom, kot je

³ Satelitski center EU.

⁴ Evropska agencija za pomorsko varnost.

⁵ Program EU za globalno spremljanje okolja in varnosti.

predvideno v okviru možnosti 1.2, bi omogočila hitrejše odzivanje na opredeljeno nevarnost. Vključitev *nadzorovanja zračnih meja* in *mejnih kontrol*, kot je predlagano v okviru možnosti 1.3, bi prispevala k boljšemu zavedanju nacionalnega koordinacijskega centra o razmerah z vseh vidikov nadzora meja.

6.1.2. *Skladnost*

Možnost 1.1 je popolnoma v skladu s splošnim pristopom EUROSUR, katerega cilj je vzpostavitev mehanizma za sodelovanje med vsemi organi, ki so vključeni v nadzorovanje meja. Dodelitev upravljalnih in nadzornih funkcij nacionalnim koordinacijskim centrom, kot je predvideno v okviru možnosti 1.2 in 1.3, bi lahko ogrozila ta cilj.

6.1.3. *Stroški*

Finančni stroški, ki so potrebni za vzpostavitev, posodobitev in vzdrževanje nacionalnih koordinacijskih centrov in situacijskega centra agencije Frontex za obdobje 2011–2020, so ocenjeni na 195,2 milijona EUR za možnost 1.1, 401,4 milijona EUR za možnost 1.2 in 747,3 milijona EUR za možnost 1.3.

6.1.4. *Temeljne pravice*

Mehanizem za izmenjavo informacij in sodelovanje, kot je predviden v okviru sistema EUROSUR, ne vključuje *ravnanja z osebnimi podatki*. Ker je včasih težko zagotoviti, da je kakršno koli ravnanje z osebnimi podatki v celoti izključeno, je treba zagotoviti, da je obdelava osebnih podatkov primerna in ustrezna ter da ni pretirana glede na namene, za katere se zbirajo in obdelujejo.

6.2. Podmožnosti 2.1 do 2.3 za omrežje EUROSUR

6.2.1. *Učinkovitost*

Omejitev na izmenjavo nezaupnih informacij v skladu z možnostjo 2.1 bi izključila izmenjavo informacij o čezmejnih kaznivih dejanjih, ki se običajno obravnavajo kot občutljive informacije. Šifriranje pretoka podatkov v okviru možnosti 2.2 bi državam članicam omogočilo izmenjavo takih občutljivih informacij, kar je hkrati tudi predpogoj za izmenjavo obveščevalnih podatkov prek skupne slike informacij o razmerah na območju pred mejo. Centraliziran sistem, kot je predviden v okviru možnosti 2.3, bi omogočal boljši nadzor pretoka podatkov.

6.2.2. *Skladnost*

Pomanjkljivost možnosti 2.3 je pomanjkanje skladnosti, saj sistem EUROSUR temelji na pristopu decentralizirane *zveze sistemov*. Poleg tega nekatere države članice težko sprejemajo dejstvo, da morajo svoje informacije shranjevati centralno v sistem, ki ga ne upravljajo.

6.2.3. *Stroški*

Finančni stroški za omrežje EUROSUR za obdobje 2011–2020 so ocenjeni na 42 milijonov EUR za možnost 2.1, pri čemer se za možnost 2.2 zvišajo na 46 milijonov EUR, za možnost 2.3 pa na 49 milijonov EUR. Stroški ravni analize skupne slike informacij o razmerah na območju pred mejo, ki so vključeni v okviru možnosti 2.2 in 2.3, znašajo 29 milijonov EUR.

6.2.4. *Temeljne pravice*

Ravnanje z osebnimi podatki je v okviru možnosti 2.1 izključeno, ker je omrežje nezaupno. Akreditacija zaščitene omrežja, kot je predvidena v okviru možnosti 2.2 in 2.3, zagotavlja

izvajanje postopkov za ravnanje z varnostno občutljivimi podatki in občutljivimi podatki na splošno, kot so osebni podatki.

6.3. Podmožnosti 3.1 do 3.3 za sodelovanje s tretjimi državami

6.3.1. Učinkovitost

Možnost 3.1 bi prispevala k izboljšanju zavedanja o razmerah na Baltskem morju, Črnem morju in v Atlantskem oceanu okoli Kanarskih otokov, ker bi bila tri obstoječa regionalna omrežja SEAHORSE, CoastNet in BSCF medsebojno povezana z omrežjem EUROSUR, pri čemer bi nacionalni koordinacijski centri služili kot središče za izmenjavo informacij.

Možnost 3.2 je najprimernejša, ker zagotavlja zmožnost, ki je potrebna za sodelovanje sistema EUROSUR s tretjimi državami v sredozemski regiji.

V okviru možnosti 3.3 bi se morala agencija Frontex ponovno pogajati o vseh sporazumih, ki so bili že sklenjeni med državami članicami in tretjimi državami v okviru navedenih regionalnih omrežij.

6.3.2. Skladnost

Možnosti 3.1 in 3.2 temeljita zlasti na obstoječih zmožnostih ter omogočata državam članicam in tretjim državam, da upoštevajo prednostne naloge in posebnosti na regionalni ravni. Možnost 3.3 ni v skladu s pristopom EUROSUR v zvezi s čim boljšo uporabo obstoječih infrastruktur in sistemov.

6.3.3. Stroški

V zvezi z možnostjo 3.1 ni nobenih stroškov, ker je bila povezava med vsemi tremi regionalnimi omrežji in njihovimi zadevnimi nacionalnimi koordinacijskimi centri vzpostavljena pred koncem leta 2011. Kar zadeva možnost 3.2, so stroški za vzpostavitev in vzdrževanje omrežja SEAHORSE Mediterraneo v obdobju 2011–2020 ocenjeni na 5,37 milijona EUR. V zvezi z možnostjo 3.3 stroški zamenjave treh regionalnih omrežij z omrežjem EUROSUR znašajo približno 25,29 milijona EUR.

6.3.4. Temeljne pravice

Sodelovanje s tretjimi državami za namene preprečevanja nezakonitih migracij bi lahko znatno negativno vplivalo na temeljne pravice, če organi tretjih držav uporabijo take informacije za prepoznavanje oseb ali skupin oseb, za katere je verjetno, da bodo žrtve mučenja ter nečloveškega in ponižujočega ravnanja. Zato mora zakonodajni predlog o sistemu EUROSUR zagotoviti ustrezne zaščitne ukrepe za preprečevanje take situacije.

6.4. Podmožnosti 4.1 do 4.3 za enotno uporabo orodij nadzorovanja

6.4.1. Učinkovitost

Možnost 4.1 bi predvidela, da vsaka država članica uporablja obstoječe zmožnosti, vzpostavljene s Satelitskim centrom EU (EUSC) in Evropsko agencijo za pomorsko varnost (EMSA). Možnost 4.2 bi bila učinkovitejša od možnosti 4.1, ker bi agencija Frontex usklajevala zahteve nacionalnih koordinacijskih centrov. V okviru možnosti 4.3 bi agencija Frontex sama vzpostavila tako storitev, kar bi bilo srednjeročno težko doseči.

6.4.2. Skladnost

Možnost 4.2 bi bila skladnejša s ciljem spodbujanja medagencijskega sodelovanja kot možnosti 4.1 in 4.3. Financiranje EU, ki je za tako storitev zagotovljeno v okviru programa GMES, je lahko zaradi svojega večnamenskega in medsektorskega pristopa upravičeno.

6.4.3. Stroški

Skupni stroški za možnost 4.1 v obdobju 2012–2020 so ocenjeni na 80 milijonov EUR, medtem ko sta zneska za možnost 4.2 (62,1 milijona EUR) in možnost 4.3 (62,3 milijona EUR) skoraj enaka.

6.4.4. Temeljne pravice

Slaba stran možnosti 4.1 bi bila ta, da se ne bi smeli vzpostavljati pravni okviri, ki bi gospodarskim subjektom omogočili spremljanje dejavnosti v tretjih državah in shranjevanje informacij v skladu s predpisi o varstvu podatkov.

7. PRIMERJAVA MOŽNOSTI IN OPREDELITEV NAJPRIMERNEJŠE MOŽNOSTI POLITIKE

V skladu z oceno iz oddelka 6 bi bile najprimernejše možnosti naslednje:

V zvezi z ustanovitvijo nacionalnih koordinacijskih centrov je najprimernejša možnost 1.1, ker od držav članic ne zahteva, da prestrukturirajo svoje nacionalne uprave, in bi jo bilo zato mogoče lažje izvajati.

Glede na decentraliziran pristop k uvedbi sistema EUROSUR je najprimernejša možnost politike za omrežje EUROSUR možnost 2.2.

Ob upoštevanju nujne potrebe po izboljšanju nadzora meja v sredozemski regiji možnost 3.2 zagotavlja najboljši odgovor na vprašanje, kako spodbujati sodelovanje s sosednjimi tretjimi državami. Vendar je predpogoj za izvajanje možnosti 3.2 pripravljenost severnoafriških držav k sodelovanju.

Kar zadeva enotno uporabo orodij nadzorovanja, možnost 4.2 zagotavlja največjo dodano vrednost.

Stroški, odgovornost in vir financiranja za najprimernejšo možnost

Korak	Sestavni del	Možnost politike x.1	Možnost politike x.2	Možnost politike x.3	Najprimernejša možnost	
		decentraliziran pristop	delno centraliziran pristop	centraliziran pristop	uvedba s strani	financiranje prek
1	Nacionalni koordinacijski centri	99,6 milijona EUR	271,6 milijona EUR	610 milijonov EUR	držav članic	Sklada za zunanje meje
1	Situacijski center agencije Frontex	95,6 milijona EUR	129,8 milijona EUR	137 milijonov EUR	agencije Frontex	agencije Frontex
2, 7	Omrežje	42,4 milijona EUR	46,7 milijona EUR	49,3 milijona EUR	agencije Frontex	agencije Frontex
6	Skupna slika informacij o razmerah na območju pred mejo (oddelek za analizo tveganja)	0,0 EUR	29,3 milijona EUR	29,2 milijona EUR	agencije Frontex	agencije Frontex
3	Tretje države	0,0 EUR	5,4 milijona EUR	25,3 milijona EUR	držav članic	instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja, Sklada za zunanje meje
5	Enotna uporaba orodij nadzovanja	80,5 milijona EUR	62,1 milijona EUR	62,3 milijona EUR	agencije Frontex, EUSC, EMSA	agencije Frontex in sedmega okvirnega programa za raziskave in razvoj/GMES
Skupaj		318,1 milijona EUR	544,9 milijona EUR	913 milijonov EUR		
Najprimernejša možnost		338,7 milijona EUR				

S kombinacijo najprimernejših možnosti bi stroški sistema EUROSUR znašali 338,7 milijona EUR.

8. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Agencija Frontex zagotovi, da so uvedene metode za spremljanje delovanja sistema EUROSUR glede na glavne cilje politike. Agencija Frontex dve leti po tem, ko začne sistem EUROSUR delovati v celoti, in nato vsako leto predloži Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji poročilo o delovanju sistema EUROSUR.

Poleg tega Komisija tri leta po začetku delovanja vseh operacij sistema EUROSUR in nato vsaka štiri leta pripravi splošno oceno sistema EUROSUR, h kateri po potrebi priloži ustrezne predloge o spremembi uredbe o uvedbi sistema EUROSUR.