

1.



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den XXX
[...] (2011) XXX utkast

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensanalysen

Följedokument till

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)

SV
SV

1. INLEDNING

Denna konsekvensanalys har utarbetats av GD HOME som följedokument till lagstiftningsförslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur).

Eurosur kan beskrivas som en uppsättning åtgärder för att förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan gränskontrollmyndigheter, såväl på nationell och europeisk nivå som i samarbetet med tredjeländer. Detta ska resultera i en förbättring av situationsmedvetenheten och reaktionsförmågan bland dessa myndigheter i samband med arbetet mot olaglig migration och gränsöverskridande brottslighet. Eurosur bör därför ses mot bakgrund av det gradvisa inrättandet av en europeisk modell för integrerad gränsförvaltning.

Det arbete som genomförts under perioden 2008–2011 med utveckling, provning och gradvis inrättande av Eurosur grundas på en plan som presenterades i kommissionens meddelande 2008.¹ Europeiska rådet förklarade i sina slutsatser från mötet i juni 2011 att ”vidareutvecklingen av det europeiska gränsövervakningssystemet kommer att prioriteras, så att det kan tas i bruk senast 2013 och ge medlemsstaternas myndigheter möjlighet att övervaka gränserna och utbyta operativ information och förbättra samarbetet”.

2. PROBLEMFORMULERING

2.1. Generella problem i samband med gränsövervakning

Olaglig migration

Den olagliga migrationen utsätter Europeiska unionens yttre gränser för ett hårt tryck. Under det första halvåret 2011 upptäcktes 74 300 otillåtna gränspasseringar, varav över 96 procent skedde vid Spaniens, Maltas, Italiens och Greklands yttre gränser. Trots Frontex samordningsarbete har medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter ofta svårt att enas om en gemensam strategi, och det tar vanligtvis lång tid innan man kommer fram till lämpliga operativa reaktioner.

Dödsfall bland migranter till havs

Användningen av små sjöodugliga båtar har lett till en dramatisk ökning av antalet drunknade migranter och flyktingar i Atlanten mellan Afrika och Kanarieöarna och i Medelhavet. Dessa tragiska dödsfall måste minskas.

Gränsöverskridande brottslighet

Kriminella nätverk som är inblandade i människosmuggling använder ofta samma rutter och metoder vid gränsöverskridande brottslig verksamhet som människohandel och narkotikasmuggling. Ett ökat samarbete mellan gränskontrollmyndigheter och polis skulle bidra avsevärt till att motverka denna allvarliga brottslighet vid de yttre gränserna.

2.2. Specifika problem i samband med gränsövervakning

Det finns många anledningar till varför de kriminella nätverken ofta är snabbare och mer flexibla med att ändra sina rutter och metoder för olaglig migration och gränsöverskridande

¹ KOM(2008) 68 slutlig av den 13 februari 2008 (Eurosur-planen).

brottslighet, än medlemsstaternas myndigheter är när det gäller att reagera på förändrade situationer.

Otillräckligt samarbete mellan myndigheter på nationell nivå

I vissa medlemsstater kan upp till sex olika myndigheter vara direkt engagerade i övervakningen av landets sjögränser. En del medlemsstater har inrättat ett centralt nationellt övervakningssystem, medan andra har olika myndigheter som inrättat parallella system utan tydliga regler och arbetsrutiner för samarbete och informationsutbyte sinsemellan.

Otillräckligt informationsutbyte mellan medlemsstater

När det gäller gränsövervakning brister inte bara samarbetet inom vissa medlemsstater utan även mellan medlemsstaterna, eftersom det saknas ordentliga förfaranden, nätverk eller kommunikationskanaler för informationsutbyte.

Otillräckligt samarbete med angränsande tredjeländer

Migrationstrycket innebär stora utmaningar också för tredjeländerna längs Medelhavets södra kust. Det krävs därför ett närmare samarbete med de olagliga migranternas ursprungsländer och embarkeringsländer.

Otillräcklig situationsmedvetenhet inom sjöbevakningsområdet

Det faktum att smugglarna ofta använder små båtar av trä eller glasfiber för att smuggla olagliga migranter och narkotika innebär en svår utmaning för de brottsbekämpande myndigheterna, eftersom det är mycket svårt att upptäcka, identifiera och spåra så små båtar på öppet hav.

2.3 Baslinje för lagstiftningsförslaget om Eurosur

Eurosur-projektet har pågått sedan 2008. Betydande framsteg har redan gjorts och denna utveckling förväntas fortsätta.

3. ANALYS AV SUBSIDIARITETEN

3.1. EU:s rätt att agera

Lagstiftningsförslaget om Eurosur grundas på artikel 77.2 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och är en vidareutveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket.

3.5. Subsidiaritet

I enlighet med *subsidiaritetsprincipen* följer Eurosur ett decentraliserat tillvägagångssätt, där de nationella samordningscentralerna bildar stommen i Eurosur-samarbetet. Syftet är att utnyttja de befintliga systemen och den senaste tekniska utvecklingen på bästa sätt.

4. MÅL

4.1. Allmänna mål

Eurosur ska vara en mekanism för informationsutbyte och samarbete med följande syften:

- 1) Bidra till hanteringen av migrationsflöden genom att minska antalet olagliga migranter som kommer in i Schengenområdet oupptäckta.
- 2) Skydda och rädda liv vid de yttre gränserna genom att avsevärt minska det oacceptabelt höga antalet dödsfall till sjöss bland migranter.
- 3) Öka den inre säkerheten i Europeiska unionen genom att förhindra allvarlig brottslighet utmed Schengenrådets yttre gränser.

4.2. Specifika och operativa mål

För att de allmänna målen ska kunna uppnås ska Eurosur bidra till ökad *situationsmedvetenhet* och *reaktionsförmåga* hos medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter och Frontex.

1) *Situationsmedvetenhet*:

- a. Bättre samarbete mellan myndigheterna genom strömlinjeformning av strukturer och sammanlänkning av systemen för brottsbekämpning.
- b. Utnyttjande av datafusion i kombination med modern teknisk kapacitet för att upptäcka och spåra i synnerhet små fartyg.
- c. Tvärsektorielt informationsutbyte med aktörer inom sjöbevakningsområdet, som transport, tull, fiskeritillsyn och försvar.
- d. Bättre informationsutbyte med angränsande tredjeländer.

2) *Reaktionsförmåga*:

- a. Utbyte av uppgifter, information och underrättelser för att gå mot ett mer underrättelsestyrt tillvägagångssätt grundat på riskanalys.
- b. Effektiv förvaltning av personal och resurser.
- c. Effektmätning, med utvärdering av gränsövervakningsåtgärdernas effekter.

5. ALTERNATIVA LÖSNINGAR

Den fråga som ska besvaras i den här konsekvensanalysen är *hur* Eurosur:s olika delar ska genomföras. För det ändamålet har tre alternativa lösningar identifierats, där tillvägagångssättet är

- helt **decentraliserat** (alternativ 1),
- delvis **centraliserat** (alternativ 2),
- helt **centraliserat** (alternativ 3).

Det bör särskilt bedömas vilket ansvar som ska läggas på de *nationella samordningscentralerna*, exempelvis

- *samordning* av övervakningen av land- och sjögränserna (**alternativ 1.1**),
- *lednings- och kontrollbefogenheter* för övervakningen av land- och sjögränserna (**alternativ 1.2**), eller
- *lednings- och kontrollbefogenheter* för gränskontroll² (**alternativ 1.3**).

I de olika alternativen för inrättandet av **Eurosur-nätet** övervägs huruvida de nationella samordningscentralerna och Frontex ska använda det för

² Övervakning av land-, sjö och luftgränser samt gränskontroller vid gränsövergångar.

- *decentraliserat* och *öppet* informationsutbyte (**alternativ 2.1**),
- *decentraliserat* och *sekretessbelagt* informationsutbyte (**alternativ 2.2**),
- *centraliserat* och *sekretessbelagt* informationsutbyte (**alternativ 2.3**).

Under alternativ 2.2 bedöms också kostnaderna för att inkludera informationsutbyte om gränsöverskridande kriminalitet och för att ta fram en gemensam underrättelsebild av situationen före gränserna.

Dessutom bedöms huruvida informationsutbytet mellan **Eurosur-nätet och angränsande tredjeländer** ska ske via

- *de nationella samordningscentralerna*, som då används som ett nav för samarbete i *regionala nätverk* och *bilateralt informationsutbyte* med angränsande tredjeländer (**alternativ 3.1**),
- *de nationella samordningscentralerna*, som då används som ett nav för samarbete i *regionala nätverk* med angränsande tredjeländer, plus ett nytt regionalt nätverk som upprättas i Medelhavsområdet (**alternativ 3.2**),
- enbart *Frontex* (**alternativ 3.3**).

Slutligen undersöks om tjänsterna för den **gemensamma tillämpningen av övervakningsverktyg på EU-nivå** ska tillhandahållas av

- externa tjänsteleverantörer direkt till varje berörd nationell samordningscentral (**alternativ 4.1**),
- Frontex tillsammans med EUSC,³ Emsa⁴ och GMES⁵ (**alternativ 4.2**),
- enbart Frontex (**alternativ 4.3**).

6. KONSEKVENSANALYS

Varje delalternativ i alternativen granskas enligt följande kriterier:

- 1. Ändamålsenlighet:** I vilken utsträckning förslaget kan förväntas uppnå de allmänna, specifika och operativa målen.
- 2. Överensstämmelse:** I vilken utsträckning alternativen stämmer överens med den övergripande strategin för Eurosur samt med EU:s övriga politik och verksamhet, inbegripet i vilken omfattning de kan accepteras av medlemsstaterna.
- 3. Kostnader:** I vilken utsträckning de allmänna politiska målen kan uppnås vid en given resursnivå eller till minsta kostnad (kostnadseffektivitet).
- 4. Konsekvenser för grundläggande rättigheter,** särskilt skydd av personuppgifter.

³ EU:s satellitcentrum.

⁴ Europeiska sjösäkerhetsbyrån.

⁵ EU:s program för global övervakning för miljö och säkerhet.

6.1. Delalternativ 1.1 till 1.3 för nationella samordningscentraler

6.1.1. Ändamålsenlighet

Med tanke på det stora antalet nationella myndigheter som är involverade i övervakningen av sjögränserna, skulle det vara lättare för konkurrerade myndigheter att acceptera en lösning där de nationella samordningscentralernas roll begränsas till en *samordningsfunktion* – enligt alternativ 1.1. Att ge alla nationella samordningscentraler *lednings- och kontrollfunktioner* – enligt alternativ 1.2 – skulle medge snabbare reaktioner vid identifierade hot. Att inkludera *övervakning av luftgränserna* och *gränskontroller* – enligt alternativ 1.3 – skulle ha fördelen att ge de nationella samordningscentralerna en bättre *situationsmedvetenhet* om alla aspekter av gränskontrollen.

6.1.2. Överensstämmelse

Alternativ 1.1 överensstämmer helt med det övergripande tillvägagångssättet för Eurosur, som går ut på att inrätta en samarbetsmekanism för alla myndigheter som är involverade i gränsövervakning. Att bara ge samordningscentralerna lednings- och kontrollfunktioner enligt alternativen 1.2 och 1.3 skulle kunna undergräva detta mål.

6.1.3. Kostnader

De finansiella kostnaderna under perioden 2011–2020 för inrättande, uppgradering och upprätthållande av de nationella samordningscentralerna och Frontex lägescentral beräknas uppgå till 195,2 miljoner euro för alternativ 1.1, 401,4 miljoner euro för alternativ 1.2 och 747,3 miljoner euro för alternativ 1.3.

6.1.4. Grundläggande rättigheter

De mekanismer för informationsutbyte och samarbete som planeras inom Eurosur innefattar inte *hantering av personuppgifter*. Eftersom det kan vara svårt att garantera att det inte kommer att förekomma någon hantering av personuppgifter alls, är det viktigt att se till att eventuell behandling av personuppgifter är adekvat, relevant och inte går utöver vad som krävs för de syften för vilka de samlats in och bearbetats.

6.2. Delalternativ 2.1 till 2.3 för Eurosur-nätet

6.2.1. Ändamålsenlighet

Att begränsa informationsutbytet till information som inte är sekretessbelagd enligt alternativ 2.1 skulle utesluta informationsutbyte om gränsöverskridande brottslighet, som vanligen klassificeras som känslig information. Kryptering av dataflödet enligt alternativ 2.2 skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att dela sådan känslig information, vilket också är ett förhandskrav för att kunna utbyta underrättelser inom den gemensamma underrättelsebilden av situationen före gränserna. Ett centraliserat system – enligt alternativ 2.3 – skulle medge en bättre kontroll över dataflödet.

6.2.2. Överensstämmelse

Nackdelen med alternativ 2.3 är bristen på överensstämmelse: Eurosur följer ett tillvägagångssätt med en decentraliserad *sammansättning av system*. Dessutom är det svårt för många medlemsstater att gå med på att lagra sin information centralt i ett system som de inte själva förvaltar.

6.2.3. Kostnader

De finansiella kostnaderna under perioden 2011–2020 för Eurosur-nätet enligt alternativ 2.1 beräknas till 42 miljoner euro, 46 miljoner euro för alternativ 2.2 och 49 miljoner euro för alternativ 2.3. Kostnaderna för analyskiktet i den gemensamma underrättelsebildningen av situationen före gränserna, som finns med i alternativen 2.2 och 2.3, uppgår till 29 miljoner euro.

6.2.4. Grundläggande rättigheter

Under alternativ 2.1 är hantering av personuppgifter uteslutet, eftersom nätet är öppet. En ackrediteringsprocess för ett skyddat nät enligt alternativen 2.2 och 2.3 kan garantera att det finns förfaranden inte bara för hanteringen av uppgifter som är känsliga säkerhetsmässigt, utan även för hanteringen av känsliga uppgifter i allmänhet, som exempelvis personuppgifter.

6.3. Delalternativ 3.1 till 3.3 för samarbete med tredjeländer

6.3.1. Ändamålsenlighet

Alternativ 3.1 skulle leda till en ökad medvetenhet om situationen i Östersjön, Svarta havet och Atlanten runt Kanarieöarna, eftersom de tre befintliga nätverken SEAHORSE, CoastNet och BSCF skulle kopplas samman med Eurosur-nätet, där de nationella samordningscentralerna skulle vara naven i informationsutbytet.

Alternativ 3.2 är det lämpligaste alternativet, eftersom det ger den kapacitet som krävs för att Eurosur ska kunna samarbeta med tredjeländer i Medelhavsområdet.

Med alternativ 3.3 skulle Frontex tvingas omförhandla alla avtal som redan ingåtts mellan medlemsstater och tredjeländer inom ramen för de ovannämnda regionala nätverken.

6.3.2. Överensstämmelse

Alternativen 3.1 och 3.2 bygger i hög grad på befintlig kapacitet, vilket gör att medlemsstater och tredjeländer kan beakta sina regionala prioriteringar och specifika betingelser. Alternativ 3.3 överensstämmer inte med strategin för Eurosur, nämligen att på bästa sätt använda befintliga infrastrukturer och system.

6.3.3. Kostnader

Alternativ 3.1 innebär inga kostnader eftersom kopplingen mellan alla tre regionala nätverk och deras respektive nationella samordningscentral upprättades redan före utgången av 2011. När det gäller alternativ 3.2 uppskattas kostnaderna för att inrätta och bibehålla SEAHORSE Mediterraneo under perioden 2011–2020 till 5,37 miljoner. För alternativ 3.3 ligger kostnaderna för att ersätta de tre regionala nätverken med Eurosur-nätet på omkring 25,29 miljoner euro.

6.3.4. Grundläggande rättigheter

Samarbetet med tredjeländer för att förhindra olaglig migration kan få allvarliga negativa konsekvenser för de grundläggande rättigheterna om myndigheterna i tredjelandet använder informationen för att identifiera personer eller grupper av personer som riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling. Lagstiftningsförslaget om Eurosur måste därför innehålla lämpliga skyddsmekanismer för att förhindra detta.

6.4. Delalternativ 4.1 till 4.3 för den gemensamma tillämpningen av övervakningsverktyg

6.4.1. Ändamålsenlighet

Alternativ 4.1 skulle innebära att medlemsstaterna individuellt använder befintlig kapacitet som inrättats av EU:s satellitcentrum (EUSC) och Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA). Alternativ 4.2 skulle vara mer effektivt än alternativ 4.1, eftersom Frontex skulle samordna förfrågningarna från de nationella samordningscentralerna. Enligt alternativ 4.3 skulle Frontex inrätta en egen sådan tjänst, vilket skulle vara svårt att åstadkomma på medellång sikt.

6.4.2. Överensstämmelse

Alternativ 4.2 skulle stämma bättre överens med målet att främja samarbetet mellan myndigheterna än alternativen 4.1 och 4.3. På grund av det sektorsövergripande tillvägagångssättet med flera ändamål kan det vara berättigat att använda EU-finansiering som tillhandahålls av GMES-programmet för en sådan verksamhet.

6.4.3. Kostnader

Den sammanlagda kostnaden under perioden 2012–2020 för alternativ 4.1 beräknas till 80 miljoner euro, och beloppen för alternativ 4.2 och 4.3 är ungefär lika (62,1 respektive 62,3 miljoner euro).

6.4.4. Grundläggande rättigheter

En nackdel med alternativ 4.1 är att rättsliga ramar eventuellt inte inrättas som gör det möjligt för kommersiella aktörer att övervaka verksamhet i tredjeländer och lagra information i överensstämmelse med dataskyddslagarna.

7. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN OCH IDENTIFIERING AV DET LÄMPLIGASTE ALTERNATIVET

I linje med bedömningen i avsnitt 6 framstår följande alternativ som de lämpligaste:

I fråga om inrättandet av de nationella samordningscentralerna är alternativ 1.1 det lämpligaste, eftersom det inte kräver att medlemsstaterna omstrukturerar sina nationella förvaltningar och därför är lätt att genomföra.

Om man följer det decentraliserade tillvägagångssättet vid inrättandet av Eurosur är alternativ 2.2 det lämpligaste alternativet för Eurosur-nätet.

Med beaktande av det trängande behovet av att förbättra gränskontrollen i Medelhavsområdet ger alternativ 3.2 de bästa lösningarna för att förbättra samarbetet med angränsande tredjeländer. För att alternativ 3.2 ska kunna genomföras krävs dock att länderna i Nordafrika är samarbetsvilliga.

För den gemensamma tillämpningen av övervakningsverktyg är alternativ 4.2 det som skapar mest mervärde.

Kostnader, ansvar och finansieringskällor för det lämpligaste alternativet

Etapp	Del	Alternativ x.1	Alternativ x.2	Alternativ x.3	Lämpligaste alternativ	
		Decentraliserat	Delvis decentraliserat	Centraliserat	Inrättas av	Finansiering via
1	Nationella samordningscentraler	99,6 M€	271,6 M€	610 M€	Medlemsstater	Fonden för yttre gränser
1	Frontex lägescentral	95,6 M€	129,8 M€	137 M€	Frontex	Frontex
2, 7	Nätverk	42,4 M€	46,7 M€	49,3 M€	Frontex	Frontex
6	Gemensam underrättels ebild av situationen före gränserna (Risk-analys-enheten)	0,0 €	29,3 M€	29,2 M€	Frontex	Frontex
3	Tredjeländer	0,0 €	5,4 M€	25,3 M€	Medlemsstater	Finansieringsinstrumentet för utvecklings-samarbete, Fonden för yttre gränser
5	Gemensam tillämpning av övervaknings-verktyg	80,5 M€	62,1 M€	62,3 M€	Frontex, EU:s satellit-centrum, Europeiska sjösäkerhets-byrån	Frontex och sjunde ram-programmet/ Global övervakning av miljö och säkerhet
Totalt		318,1 M€	544,9 M€	913 M€		
Lämpligaste alternativ		338,7 M€				

Med en kombination av de lämpligaste alternativen skulle kostnaderna för Eurosur uppgå till 338,7 miljoner euro.

8. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Frontex ska se till att det finns rutiner för att övervaka hur Eurosur fungerar i förhållande till de huvudsakliga politiska målen. Två år efter det att Eurosur tagits i full drift och därefter varje år ska Frontex lämna en rapport till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om hur Eurosur fungerar.

Dessutom ska kommissionen, tre år efter det att Eurosur-systemet har inlett all sin verksamhet och vart fjärde år efter det, lägga fram en övergripande utvärdering av Eurosur som vid behov ska åtföljas av lämpliga förslag om ändring av förordningen om inrättandet av Eurosur.