

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.2.2010
SEC(2010) 150

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаваща

предложението за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 за създаване на Европейска агенция
за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на
държавите-членки на Европейския съюз (Frontex)**

{COM(2010) 61 окончателен}
{SEC(2010) 149}

Агенция Frontex беше създадена през 2004 г. и започна да функционира през 2005 г.

Съгласно изискванията на програмата от Хага на 13 февруари 2008 г. Комисията прие съобщение относно оценката и бъдещото развитие на агенция Frontex (COM(2008) 67 окончателен) (по-долу наричано „Съобщението“).

Настоящата оценка на въздействието доразвива оценката на въздействието от Съобщението от 2008 г., а така също и външната оценка, поръчана от управителния съвет на Frontex съгласно член 33 от Регламента за Frontex и последвалите я препоръки на управителния съвет, както и заключенията на Европейския съвет.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпреки че Frontex се оказва много полезна за предоставянето на рамка за съдействие на държавите-членки при особени натоварвания, **оперативното сътрудничество все още не е ефективно и не е достатъчно**, особено що се отнася до оперативната солидарност. Също така Frontex не използва потенциала си по най-добрия възможен начин поради неясни или недостатъчни съществуващи правни разпоредби.

Проблемите, които се нуждаят от решение, са от конкретно естество и в специфични сфери, в които Frontex не е била в състояние да постигне очакваното от институциите или където правната рамка се е оказала неподходяща.

Недостатъчно техническо оборудване, предоставено от държавите-членки

Въпреки че държавите-членки са готови да регистрират голям брой технически средства в CRATE, само малка част от тях е налице.

Второ, голяма част от използваните плавателни съдове идват от приемащата държава-членка, а не от други държави-членки.

Трето, въз основа на изчисленията за бъдещето и като се оставят настрана бюджетните ограничения, текущата наличност на оборудването няма да достигне необходимото ниво.

Недостатъчни човешки ресурси, предоставени за съвместни операции от държавите-членки; липса на единни стандарти

Точните правомощия на агенцията за организирането на „съвместните екипи на Frontex за съдействие“ (FJST) са неясни, тъй като в настоящото правно основание няма разпоредба по въпроса.

Друг проблем представлява фактът, че агенцията трябва да отправя нарочни искания до държавите-членки за предоставянето на гранични служители за съдействие при всяка една операция.

Неефективна координация и проследяване на съвместните операции

Сегашният регламент не съдържа правила относно начина, по който операциите на Frontex следва да бъдат подготвяни, провеждани и оценявани. *Недостатъчно и неефективно сътрудничество с трети държави*

Агенцията няма възможност да подпомага трети държави по активен начин въз основа на своите работни договорености.

Събиране, съхранение и обработка на лични данни

Както е отбелязано в оценката, анализът на риска, извършван от агенцията би могъл да бъде съществено обогатен, ако тя може да събира и обработва някои видове лични

данни, които биха позволили по-добра оперативна подкрепа за държавите-членки от страна на агенцията.

Екстрадиция

Първата цел в тази област трябва да бъде адаптирането на правното основание към действителността: въпреки че в правното основание се предвижда Frontex само да „помага“ на държавите-членки, агенцията вече е поела ролята на „координатор“.

Държавите-членки настоятелно призовават за това Frontex да предоставя по-голяма подкрепа в тази област.

Експертният опит на Frontex не се използва за оценяването на постиженията на държавите-членки в областта на управлението на границите

Първо, оценяването на способността на системите за управление на границите на държавите-членки да се справят със заплахите се оказва слабото място на анализа на риска, извършван от на агенцията.

Второ, Frontex няма мандат да оценява или реагира на евентуални слабости в прилагането на правото на ЕС, включително и по отношение на основните права.

Субсидиарност и пропорционалност

Всички подварианти съблюдават посочените по-долу принципи и ограничения на настоящото правно основание и са в унисон с принципите на субсидиарност и пропорционалност:

- управлението на границите е споделена компетенция на ЕС и неговите държави-членки; държавите-членки носят отговорност за контрола на тяхната част от външната граница на Шенгенското пространство;
- Frontex не може да налага никакви дейности на територията или на границата на дадена държава-членка без съгласието на въпросната държава-членка;
- всеки граничен служител, работещ в друга държава-членка, се подчинява на инструкциите на органите на тази държава-членка;
- всяко решение за отказ за влизане на дадено лице се взема единствено от граничните служители на държавата-членка, в чиято територия лицето желае да влезе; всяко решение, свързано с екстрадицията на дадено лице, може да бъде взето единствено от националните органи на дадена държава-членка; Frontex не може да бъде единственият регистриран собственик („държава на знамето“) на такова оборудване като плавателни или въздухоплавателни съдове, нито да предоставя екипажи (от собствения си персонал) за такова оборудване.

2. Цели

Общи цели (вж. член 1 от Регламент (ЕО) № 2007/2004)

Конкретни цели (вж. член 2 от Регламент (ЕО) № 2007/2004)

Оперативни цели

- обезпечаване на наличността на техническо оборудване за съвместни операции;
- обезпечаване на наличността на квалифицирани гранични служители за съвместни операции;

- обезпечаване на ефективна координация, изпълнение и оценка на съвместни операции;
- обезпечаване на ефективно сътрудничество между Frontex и трети държави при управлението на границите;
- подобряване на качеството на анализа на риска, извършван от Frontex, чрез предоставянето на достъп до нови източници на данни;
- подобряване на ефикасността на съвместните операции по екстрадиция;
- подобряване на оценката на постиженията на държавите-членки в областта на управлението на границите.

3. ОПИСАНИЕ НА ПОДВАРИАНТИТЕ И АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Посочените по-долу „основни градивни елементи“ отговарят на всяка една от оперативните цели; за всеки основен градивен елемент са оценени два или повече подварианта като алтернатива един на друг:

3.1. Преразглеждане на съществуващите разпоредби относно употребата на техническото оборудване по време на съвместни операции, включително и механизмите за принос на държавите-членки към това оборудване

Подвариант 1: фонд от техническо оборудване със задължителен принос на оборудване от страна на държавите-членки.

Подвариант 2: придобиване или наемане на оборудване от страна на Frontex.

Подвариант 3: комбинация между подвариант 1 и подвариант 2.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Изготвянето на сценарии на финансовите последици за бюджета на Frontex е практически невъзможно, тъй като съществуват прекалено много променливи, а трябва да се вземе предвид и това, че увеличаването на наличното оборудване ще трябва да става постепенно поради административни и оперативни причини. Въпреки това като хипотетичен сценарий допълнителни 3 патрулни плавателни съда и 3 въздухоплавателни съда, предоставени на разположение от държавите-членки, водят до общо годишно финансово въздействие върху бюджета на FRONTEX от +/- 6 млн. EUR.

Какви са възможните последици за основните права?

Увеличаването на наличността на оборудване не оказва влияние върху основните права.

Сравнение на подвариантите

Предпочитаният вариант е подвариант 3. Така ще трябва да се създаде механизъм за задължителен принос от страна на държавите-членки, за да се гарантира наличността на минимален брой технически средства всяка година. Това трябва да бъде съпътствано от възможността Frontex да придобива или да наема свое собствено оборудване.

3.2. Механизми за увеличаване на наличния брой гранични служители при съвместни операции

Подвариант 1: създаване на „съвместни екипи на Frontex за съдействие (FJST)“, които да участват в съвместни операции и пилотни проекти, основани на механизъм за

задължителен принос от страна на държавите-членки с гост-служители в тези екипи, под формата на набор от човешки ресурси, които да бъдат използвани от агенцията.

Подвариант 2: понижаване на прага за разгръщането на екипи за бърза гранична намеса. Така сегашните екипи за бърза гранична намеса биха могли да бъдат използвани като подкрепления при съвместни операции.

Подвариант 3: предвиждане на постепенно създаване на набор от полупостоянно командировани гранични служители на държавите-членки във Frontex за период от шест месеца.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Единичните разходи за първите два подварианта не биха се различавали в сравнение с вече съществуващите.

Що се отнася до третия подвариант през 2009 г. месечните средства, отпускани за командирован национален експерт на Frontex, възлизат на 4 127 EUR. Разходите за гост-служителите на държавите-членки, разгърнати по време на съвместни операции, се равняват на средно 180 EUR на ден (+/- 3 960 EUR на месец). Тези цифри показват, че разликата е минимална.

Какви са възможните последици за основните права?

Увеличаването на наличния брой гранични служители като такова не оказва влияние върху основните права. Въпреки това би могъл да се увеличи рискът структура на ЕС и нейният персонал да бъдат поставени в ситуации на възможно накърняване на основните права.

Сравнение на подвариантите

Вторият подвариант има отрицателни последици, тъй като лишава ЕС от истински механизъм за реакция на кризисни ситуации. Следователно този подвариант следва да бъде изоставен.

Подварианти 1 и 3 ще трябва да бъдат комбинирани, т.е. да се създаде набор от човешки ресурси, съставен както от гост-служители от държавите-членки, командировани за отделни операции, така и от гост-служители, наети от агенцията за кратки периоди от време като национални експерти.

3.3. Преразглеждане на ролята на агенцията в подготовката, координирането и изпълнението на операции, в това число и по отношение на разпределянето на задачите между агенцията и държавите-членки

Подвариант 1: на Frontex се предоставя изцяло водещата роля при провеждането на съвместни операции и изготвянето на оперативния план, като правото на инициатива за започване на операции се дава единствено на агенцията.

Подвариант 2: на Frontex се предоставя съвместна водеща роля при провеждането на съвместни операции заедно с приемащата държава-членка. Frontex носи отговорността за изготвянето на оперативен план, който обаче подлежи на окончателното съгласие на приемащата държава.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Тези промени ще доведат до изясняването и до намаляването на понастоящем различаващите се практики на агенцията и на компетентните органи на държавите-

членки. Не се предвиждат по-нататъшни допълнителни разходи поради оптимизирането на работните практики.

Какви са възможните последици за основните права?

Рискът структура на ЕС и нейният персонал да бъдат поставени в ситуации на възможно накръняване на основните права би се увеличил, тъй като агенцията би участвала в по-голяма степен в конкретни операции в сравнение със сега, както и поради възможната съвместна водеща роля в операциите.

Ще се отнася до подвариант 1 правното задължение за зачитането на основните права ще обвърже по-силно агенцията отколкото в настоящата ситуация, където това правно задължение засяга основно националните органи при прилагането на общностното право.

Описаното по-горе последствие би било смекчено при подвариант 2 с приемането на ясна правна рамка за командированите във Frontex гранични служители.

Сравнение на вариантите

Предпочитаният подвариант е да се предостави на агенцията съвместна водеща роля с ясно определени подробности относно това кой какво върши и кой за какво е отговорен. Този подвариант предоставя подробни разпоредби относно оперативните планове и оценката на операциите, включително и по отношение на докладването на инциденти.

3.4. Разширяване на мандата на агенцията при сътрудничеството с трети държави за управление на границите

Подвариант 1: на Frontex се позволява да изпълнява проекти за техническа помощ в трети държави, като използва своя собствен бюджет или този на външните финансови програми на ЕС.

Подвариант 2: на Frontex се позволява да разполага служители за връзка в трети държави.

Подвариант 3: на Frontex се дава мандат да провежда мисии за контрол на границите по границите между трети държави.

Вариантът оказва ли влияние върху трети държави/външни партньори?

Всички подварианти ще се отразят на отношенията с трети държави. Като цяло най-положителното отражение ще се дължи на увеличената способност на ЕС да реагира на исканията за съдействие на тези трети държави като част от цялостно засиленото сътрудничество между ЕС и третите държавни по въпросите на миграцията.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Предвид това, че броят на проектите следва да се ограничи до държавите с приоритет, може да се смята, че Frontex ще изпълнява 1—2 проекта годишно с бюджет от най-много два млн. евро всеки. Може да се предвиди постепенно разполагане на най-много 5 служители за връзка, което би имало ограничено финансово въздействие. Разходите за третия подвариант биха били съществени: за сравнение разходите за мисията EUBAM за периода 2005—2009 г. възлизат на около 44 млн. EUR.

Какви са възможните последици за основните права?

Няма да се предоставя техническа помощ на трети държави за операции, които биха могли да доведат до нарушаването на основните права.

При втория подвариант следва да се отдели необходимото внимание, за да се избегне евентуалното етническо профилиране при събирането на данни за миграционните потоци.

При третия подвариант част от правната рамка се определя от въпросните трети държави; тези операции трябва да се провеждат в рамка, която напълно зачита основните права.

Сравнение на подвариантите

Без съмнение предпочитаният вариант е този, при който се изпълняват проекти за техническа помощ и се разполагат служители за връзка в трети държави.

Поемането на мисии за контрол на границите по отношение на граници между трети държави би допринесло за значителното увеличаване на финансовото отражение и би повдигнало опасения относно основните права. Следователно този подвариант следва да бъде изоставен.

3.5. Предоставяне на мандат на агенцията да събира и обработва лични данни

Подвариант 1: на агенцията се разрешава да обработва, съхранява, събира и предава (включително на трети държави) всички лични данни, събрани по време на съвместните операции на Frontex, и да използва тези данни за целите на анализа на риска и оперативната координация.

Подвариант 2: на агенцията се дава правото да събира, обработва и съхранява лични данни за целите на анализа на риска и в принос към сигурността по външните граници на ЕС.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Смята се, че разходите и за двата варианта не са значителни.

Какви са възможните последици за основните права?

Потенциалните последици могат да са значителни, на което ще трябва да се противодейства посредством строг режим за защита на данните.

Сравнение на вариантите

Подвариант 2 е пропорционален и със сигурен положителен ефект за оперативната цел. Ефектът на подвариант 1 е малко по-голям от този на подвариант 2, но той повдига сериозни въпроси относно пропорционалността и необходимостта. Поради следва да се остави само подвариант 2.

3.6. Преразглеждане на мандата на агенцията що се отнася до операциите по екстрадиция

Подвариант 1: Frontex участва и поема координираща роля заедно с водещата държава-членка.

Подвариант 2: Frontex поема от водещата държава-членка отговорността и тежестта за организационните задачи за цялата съвместна операция по екстрадиция.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Свързаните разходи вече са покрити от бюджета на Frontex. Не е възможно да се предвиди увеличаването на броя на операциите в резултат на по-голямата роля на Frontex, тъй като предпоставките ще останат същите.

Какви са възможните последици за основните права?

Не се очаква да има последици, при условие че описаните по-горе ограничения на правомощията на агенцията се спазват.

Сравнение на вариантите

Вторият подвариант води до някои допълнителни положителни ефекта, които обаче са главно теоретични, като се имат предвид значителните отрицателни последици. Без съмнение предпочитаният вариант е да се предвиди координираща роля за агенцията, без да се пренасочват обаче отговорността и главната тежест от водещата държава-членка към агенцията.

3.7. Възлагане на мандат на агенцията да оценява постиженията на държавите-членки в областта на управлението на границите

Подвариант 1: на Frontex се възлага мандат да провежда инспекции в държавите-членки, да оценява способността на държавите-членки да посрещат заплахите и натиска по външните граници, и по-специално техния капацитет що се отнася до национални структури, оборудване и ресурси.

Подвариант 2: на Frontex се предоставя ясно изразена роля по отношение на спазването от страна на държавите-членки на правото на ЕС по време на съвместните операции, като по този начин на Frontex се възлага ролята да наблюдава и докладва за това.

Възможно ли е свързаните разходи да са (или да станат) част от бюджета за Frontex и колко големи са те?

Първият подвариант би довел до определени разходи за персонал, а вторият подвариант не би оказал значително финансово въздействие.

Какви са възможните последици за основните права?

Няма преки последици, като по отношение на втория подвариант се припомня, че задължението на държавите-членки да съблюдават правото на ЕС е безусловно.

Сравнение на вариантите

При втория подвариант отрицателните последици без съмнение заличават всички положителни ефекти, докато при първия подвариант, като се приеме, че е внимателно изработена дефиниция на конкретната цел, съществуват безспорни положителни ефекти за основните цели на Frontex, а именно координирането на операции и извършването на анализ на риска.

4. ОБОБЩЕНИЕ НА ПРЕДПОЧИТАНИЯ ВАРИАНТ

Следователно предпочитаният вариант би представлявал нови разпоредби в Регламента за Frontex относно:

- (1) преразгледан механизъм, при който е задължително участието на държавите-членки с оборудване в съчетание с постепенното закупуване/лизинг от страна на Frontex на собствено оборудване, въз основа на допълнителни анализи на нуждите и разходите;
- (2) преразгледан механизъм, при който е задължително участието на държавите-членки с персонал в съчетание с набор от полупостоянно командировани гранични служители на държавите-членки във Frontex със статут на национални експерти;

- (3) възлагане на агенцията на съвместна водеща роля при провеждането на съвместни операции, с подробни правила за оперативния план, оценката и докладването на инциденти;
- (4) разрешение Frontex да финансира и изпълнява проекти за техническа помощ в трети държави и да разполага свои служители за връзка в трети държави;
- (5) възлагане на Frontex на ограничен мандат за обработка на лични данни, свързани с подпомагането на незаконната имиграция;
- (6) възлагане на Frontex на ролята на координатор при провеждането на съвместни операции по екстрадиция;
- (7) възлагане на Frontex на мандат за анализ на оперативните рискове и изисквания в държавите-членки.
