



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.2.2010

SEK(2010) 150 C7-0045/10

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN
avseende

förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex)

{KOM (2010) 61 slutlig}

{SEK(2010) 149}

Frontex inrättades 2004 och inledde sin verksamhet 2005.

På uppmaning i Haagprogrammet antog kommissionen den 13 februari 2008 en rapport om utvärderingen och den framtida utvecklingen av Frontex (KOM(2008) 67 slutlig), nedan kallad *rapporten*.

Den här konsekvensbedömningen bygger på konsekvensbedömningen i 2008 års rapport, den externa utvärdering som Frontex styrelse beställde i enlighet med artikel 33 i förordningen om Frontex, styrelsens därav följande rekommendationer samt Europeiska rådets slutsatser.

1. Problembeskrivning

Frontex har visat sig vara till stor nytta eftersom byrån givit en ram för samarbetet mellan medlemsstater under särskild press, men **det operativa samarbetet är fortfarande ineffektivt och otillräckligt**, i synnerhet med avseende på den operativa solidariteten. Frontex utnyttjar inte heller sin potential på bästa möjliga sätt, eftersom de rättsliga bestämmelserna är otydliga eller otillräckliga.

De problem som uppstått är tillfälliga eller avser vissa frågor där Frontex inte levt upp till EU-institutionernas förväntningar eller där den rättsliga ramen visat sig olämplig.

Medlemsstaterna bidrar inte i tillräcklig grad med teknisk utrustning

För det första är medlemsstaterna beredda att förteckna en stor mängd utrustning i det centrala crate-systemet, men en mycket liten andel av den förtecknade utrustningen ställs sedan faktiskt till förfogande.

För det andra kommer de flesta fordon som utnyttjas från värdmedlemsstaten och inte från andra medlemsstater.

För det tredje, bortsett från eventuella budgetnedskärningar, är den nu tillgängliga utrustningen enligt prognoserna inte ens i närheten av att täcka de framtida behoven.

Medlemsstaterna tillhandahåller inte tillräckligt med personal för gemensamma insatser och det saknas enhetliga normer

Byråns närmare befogenheter för att organisera Frontex gemensamma stödgrupper är otydliga, eftersom den nuvarande rättsliga grunden inte reglerar denna fråga.

Ett annat problem är att byråns frånfall till fall måste betyda medlemsstaterna bidra med gränsbevakningstjänstemän för varje enskild insats.

Otillräcklig samordning och uppföljning av gemensamma insatser

Den nuvarande förordningen saknar bestämmelser om hur Frontex insatser ska förberedas, genomföras och utvärderas.

Otillräckligt och ineffektivt samarbete med tredjeland

Byrån har idag utifrån det som avtalats inga möjligheter att bistå tredjeland på ett proaktivt sätt.

Insamling, lagring och behandling av personuppgifter

I samband med utvärderingen noterades att byråns riskanalyser skulle bli avsevärt bättre om byrån fick samla in och behandla vissa typer av personuppgifter, och den skulle därmed också kunna ge medlemsstaterna bättre operativt stöd.

Återsändande

Först och främst bör den rättsliga grunden anpassas till verkligheten på denna punkt: i den rättsliga grunden sägs bara att Frontex ska bistå medlemsstaterna, medan byrån i själva verket redan har en samordnande roll.

Medlemsstaterna efterfrågar mer bistånd från Frontex i denna fråga.

Byråns kunskaper utnyttjas inte i utvärderingen av medlemsstaternas insatser för gränsförvaltningen

För det första uppvisar byråns riskanalys svagheter i fråga om bedömningen av vilken kapacitet medlemsstaternas gränsförvaltningssystem har när det gäller att hantera hotbilder.

För det andra har Frontex ingen behörighet att bedöma eller reagera på brister i tillämpningen av EU-rätten, inte ens med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Subsidiaritet och proportionalitet

Alla alternativ uppfyller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt följande principer och begränsningar som kommer sig av den nuvarande rättsliga grunden:

- Behörigheten i fråga om gränsförvaltningen delas mellan EU och dess medlemsstater. Medlemsstaterna ansvarar för att kontrollera sina delar av Schengenområdets yttre gränser.
- Frontex får inte genomföra verksamhet på en medlemsstats territorium eller vid dess gränser utan dess medgivande.
- Alla gränsbevakningstjänstemän som deltar i insatser i en annan medlemsstat ska ta emot instruktioner från den medlemsstatens myndigheter.
- Beslut om att vägra inresa får endast fattas av gränsbevakningstjänstemän från den medlemsstat som inresan gäller. Beslut om återsändande får bara fattas av medlemsstaternas nationella myndigheter. Frontex får inte stå som ensam ägare ("flaggstat") till fartyg eller luftfarkoster och får inte heller tillhandahålla sin egen personal för att bemanna sådan utrustning.

2. Syften

Allmänna syften (se artikel 1 i förordning (EG) nr 2007/2004)

Särskilda syften (se artikel 2 i förordning (EG) nr 2007/2004)

Operativa mål

- Se till att teknisk utrustning finns tillgänglig för gemensamma insatser.
- Se till att kvalificerade gränsbevakningstjänstemän finns tillgängliga för gemensamma insatser.
- Se till att gemensamma insatser samordnas, genomförs och utvärderas effektivt.
- Se till att Frontex och tredjeland samarbetar effektivt i gränsförvaltningsfrågor.
- Förbättra Frontex riskanalyser genom att ge byrån tillgång till nya uppgiftskällor.
- Effektivisera gemensamma insatser för återsändande.
- Förbättra utvärderingen av medlemsstaternas insatser för gränsförvaltningen.

3. Beskrivning av alternativen och konsekvensbedömning

Var och en av följande delar motsvarar ett av de operativa målen. För varje del bedöms två eller flera underalternativ.

3.1. Ändring av befintliga bestämmelser om användning av teknisk utrustning i gemensamma insatser, däribland systemet för medlemsstaternas bidrag till sådan utrustning

Underalternativ 1: Inrättande av en reserv för teknisk utrustning, med obligatoriska bidrag av utrustning från medlemsstaterna.

Underalternativ 2: Frontex köper eller hyr utrustning.

Underalternativ 3: En kombination av alternativ 1 och 2.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

Det är i stort sett omöjligt att bedöma hur Frontex budget skulle påverkas eftersom det finns för många osäkra faktorer och en ökning av tillgänglig utrustning måste dessutom ske gradvis av administrativa och operativa skäl. Om man hypotetiskt ställer ytterligare tre patrullbåtar och tre luftfarkoster till medlemsstaternas förfogande skulle Frontex budget påverkas med omkring sex miljoner euro per år.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Mer tillgänglig utrustning påverkar inte de grundläggande fri- och rättigheterna.

Jämförelse av alternativen

Det rekommenderade alternativet är underalternativ 3. Därmed bör man inrätta ett obligatoriskt system för medlemsstaternas bidrag, för att garantera en minst måttlig tillgänglig utrustning varje år. Detta bör kombineras med en öjlighet för Frontex att köpa eller hyra egen utrustning.

3.2. Metoder för att göra gränsbevakningstjänstemän mer tillgängliga för gemensamma insatser

Underalternativ 1: Inrätta Frontex gemensamma stödgrupper som ska delta i gemensamma insatser och pilotprojekt enligt ett obligatoriskt system som ålägger medlemsstaterna att bidra med besökande tjänstemän till en reserv som får utnyttjas av byrån.

Underalternativ 2: Sänka tröskeln för när de snabba gränsinsatsenheterna får placeras ut. Dagens snabba gränsinsatsenheter kan då användas som förstärkning vid gemensamma insatser.

Underalternativ 3: Planera för en gradvis inrättande av en reserv med gränsbevakningstjänstemän som medlemsstaterna placerar ut vid Frontex på halvpermanent bas under sex månader.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

De båda underalternativens enhetskostnader skiljer sig inte från dagsläget.

I fråga om det tredje underalternativet kan sägas att en nationell expert som utplaceras hos Frontex år 2009 kostade 4 127 euro per månad. Gästande tjänstemän som medlemsstaterna placerar ut vid gemensamma insatser kostar i genomsnitt 180 euro per dag (cirka 3 960 euro per månad). Siffrorna visar att skillnaderna är minimala.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Fler tillgängliga gränsbevakningstjänstemän påverkar inte i sig de grundläggande fri- och rättigheterna. Däremot kan risken öka för att EU:s organ och dess personal utsätts för situationer där de mänskliga rättigheterna kränks.

Jämförelse av alternativen

Det andra underalternativet har som negativ följd att EU går miste om en verklig möjlighet att reagera på nödsituationer. Detta alternativ bör därför undvikas.

Det första och det tredje alternativet bör kombineras så att man inrättar en reservmedgästtjänst som medlemsstaterna placerar ut vid enskilda operativa insatser och nationella experter som placeras ut vid byrån på kort sikt.

3.3. Översyn av byråns roll när det gäller förberedelser, samordning och genomförande av operativa insatser, även fördelningen av uppgifter mellan byrån och medlemsstaterna

Underalternativ 1: Frontex får ensamligt ansvar för att genomföra gemensamma insatser, upprätta en operativ plan och själva initiera till att inleda operativa insatser.

Underalternativ 2: Frontex får medansvar tillsammans med värdmedlemsstaten för att genomföra gemensamma insatser. Frontex har ansvaret för att utarbeta en operativ plan som sedan ska godkännas av värdmedlemsstaten.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

Dessa förändringar förtydligar och minskar de olika metoder som byrån och medlemsstaternas behöriga myndigheter idag använder. Inga ytterligare kostnader väntas i samband med att arbetsmetoderna optimeras.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Ökad risk för att EU:s organ och dess personal utsätts för situationer där de mänskliga rättigheterna kränks, eftersom byrån mer än idag skulle delta i konkreta insatser och eventuellt också ha medansvar för att leda operativa insatser.

När det gäller det första alternativet skulle byrån få ett större ansvar för att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras än den har idag, då denna rättsliga skyldighet i första hand ligger på nationella myndigheter vid genomförandet av gemenskapsrätten.

Denna konsekvens är mindre enligt det andra alternativet, förutsatt att det finns en tydlig rättslig ram för de gränsbevaknings tjänstemän som utplaceras vid Frontex på halvpermanent basis.

Jämförelse av alternativen

Det rekommenderade alternativet är att ge byrån medansvar, med tydligt definierade gränsdragningar för ansvarsområden och uppgifter. Alternativet medför närmare bestämmelser om det operativa arbetet och utvärderingen av operativa insatser, även när det gäller händelserapportering.

3.4. Utvidgning av byråns uppgifter i samarbetet om gränsförvaltning med tredjeländer

Underalternativ 1: Frontex får möjlighet att genomföra projekt för tekniskt bistånd i tredjeland, antingen inom ramen för sin egen budget eller inom ramen för EU:s program för externt finansiellt stöd.

Underalternativ 2: Frontex får möjlighet att placera ut sambandsmän i tredjeland.

Underalternativ 3: Frontex får i uppgift att genomföra gränsbevakningsuppdrag vid gränser mellan tredjeländer.

Påverkar alternativet tredjeland eller samarbetsparter i tredjeland?

Alla underalternativ påverkar förbindelserna med tredjeländ. De mest positiva effekterna är att EU får ökade möjligheter att bemöta tredjeländers begäran om bistånd, som ett led i ett allmänt stärkt samarbete mellan EU och tredjeländer i migrationsfrågor.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

Eftersom antalet projekt skulle begränsas till prioriterade länder kan man anta att Frontex skulle genomföra 1–2 projekt per år med en budget på högst två miljoner euro vardera. Man kan tänka sig att allt eftersom placera ut fem sambandsmän, vilket skulle ge en begränsade kostnadseffekter. Det tredje alternativet skulle däremot ge väsentliga kostnader. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för Europeiska unionens gränsövervakningsuppdrag år 2005–2009 uppgick till kring 44 miljoner euro.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Tekniskt bistånd bör inte erbjudas tredjeländ för insatser som kan leda till kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

I fråga om det andra alternativet bör man ta vederbörlig hänsyn till att förebygga eventuell etnisk profilering vid insamlingen av uppgifter om migrationsflöden.

För det tredje alternativet fastställs den rättsliga ramen delvis av de aktuella tredjeländerna. Dessa insatser bör därför äga rum inom ramar med full respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Jämförelse av alternativen

Det rekommenderade alternativet är att byrå genomför projekt för tekniskt bistånd och placerar ut egna sambandsmän i tredjeländ.

Övertagande av gränsbevakningsuppdrag vid gränser mellan tredjeländer skulle leda till väsentliga kostnader och eventuella problem med de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta alternativ bör därför undvikas.

3.5. Rätt att samla in och behandla personuppgifter

Underalternativ 1: Byrån får rätt att behandla, lagra, samla in och (även till tredjeländ) överföra alla personuppgifter som samlats in vid Frontex gemensamma insatser. Byrån får vidare rätt att behandla uppgifterna för riskanalys och samordning av operativa insatser.

Underalternativ 2: Byrån får rätt att samla in, behandla och lagra personuppgifter för riskanalys och för att bidra till säkerheten vid EU:s yttre gränser.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

Inget av alternativen leder till några högre kostnader.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Eventuell väsentlig påverkan, vilken bör hanteras med hjälp av ett strikt system för skydd av personuppgifter.

Jämförelse av alternativen

Det andra alternativet är proportionerligt och har tydliga positiva effekter på de operativa målen. Det första alternativet har bara marginellt större effekter än det andra, men ger däremot upphov till svåra frågor när det gäller proportionalitet och nödvändighet. Därför bör bara det andra alternativet rekommenderas.

3.6. Översyn av byråns uppdrag när det gäller återsändande

Underalternativ 1: Frontex tar över en samordnande roll tillsammans med den ansvariga medlemsstaten.

Underalternativ 2: Frontex tar över ansvaret från medlemsstaten och huvudorganisationen av insatsen för återsändande.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

Kostnaderna täcks redan av Frontex budget. Det är omöjligt att förutsäga i vilken mån Frontex stärkta roll kommer att öka antalet insatser, eftersom övriga förutsättningar är oförändrade.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Ingen påverkan så länge de ovan beskrivna begränsningarna av byråns befogenheter följs.

Jämförelse av alternativen

Det andra alternativet ger vissa positiva effekter som dock förblir marginella med tanke på de väsentliga negativa effekterna. Det rekommenderade alternativet bör därför vara att ge byrån en samordnande uppgift, utan att skjuta över ansvaret och huvuduppgiften från medlemsstaterna till byrån.

3.7. Rätt att bidra till utvärderingen av medlemsstaternas insatser för gränsförvaltningen

Underalternativ 1: Frontex får i uppdrag att göra kontroller i medlemsstaterna för att utvärdera medlemsstaternas insatser för att bemöta hot och tryck vid de externa gränserna, i synnerhet medlemsstaternas kapacitet med avseende på deras strukturer, utrustning och resurser nationellt.

Underalternativ 2: Frontex får uttryckligen i uppdrag att kontrollera att medlemsstaterna följer EU-rätten i samband med gemensamma insatser, och byrån ska återrapportera sina observationer.

Kan kostnaderna ingå i Frontex budget och hur höga blir kostnaderna?

Det första alternativet medför vissa personalkostnader medan det andra alternativet inte medför några signifikativa kostnader.

Hur påverkas de grundläggande fri- och rättigheterna?

Ingen direkt påverkan. I samband med det andra alternativet bör det framhållas att medlemsstaterna har absolut skyldighet att följa EU-rätten.

Jämförelse av alternativen

När det gäller det andra alternativet tar de negativa följderna över de positiva följderna. Det första alternativet påverkar däremot Frontex huvuduppgifter, dvs. samordning av operativa insatser och riskanalys, i positiv riktning förutsatt att de konkreta målen fastställs klart och tydligt.

4. Sammanfattning av det rekommenderade alternativet

Det rekommenderade alternativet skulle däremot leda till att förordningen om Frontex kompletteras med följande nya bestämmelser:

- (1) Ett nytt system med obligatoriska bidrag av utrustning från medlemsstaterna, samtidigt som Frontex gradvis börjar köpa och hyra egen utrustning efter vederbörliga behovs- och kostnadsanalyser.

- (2) Ett om arbetat system som ålägger medlemsstaterna att bidra med personal, tillsammans med en reserv av gränsbevakningstjänstemän som medlemstaterna placerar vid Frontex på halvpermanent bas i egenskap av nationella experter.
- (3) Byrån får medansvar för ledningen av gemensamma insatser, med närmare regler om operativ plan, utvärdering och händelserapportering med stöd från Frontex.
- (4) Frontex får möjlighet att finansiera och genomföra projekt för tekniskt bistånd i tredjeland och placera ut sambandsmän i tredjeland.
- (5) Frontex får begränsad behörighet att behandla personuppgifter i samband med olaglig invandring.
- (6) Frontex får ansvar för att samordna gemensamma insatser för återsändande.
- (7) Frontex får i uppdrag att analysera operativa risker och krav i medlemsstaterna.
