

Брюксел, 3 юни 2021 г.
(OR. en)

Междуетноститутуионално досие:
2021/0140 (CNS)

9442/21
ADD 3

SCH-EVAL 65
DATAPROTECT 154
ENFOPOL 214
FRONT 213
MIGR 105
SIRIS 53
VISA 116
IXIM 109
COMIX 299

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	2 юни 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2021) 120 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Регламент на Съвета относно създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1053/2013

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 120 final.

Приложение: SWD(2021) 120 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2021 г.
SWD(2021) 120 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ

Предложение за Регламент на Съвета

**относно създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с
цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна
на Регламент (ЕС) № 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Резюме
Оценка на въздействието във връзка с преразглеждането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген
А. Необходимост от действия
Защо? В какво се състои разглежданият проблем?
Шенген е едно от най-значимите постижения на европейската интеграция. Той представлява пространство, в което над 420 милиона души, както и стоки и услуги могат да се движат свободно без контрол на границата. Шенгенското пространство допринася за функционирането на единния пазар, а създаването му донесе социални и икономически ползи за европейското общество¹. Доброто функциониране на пространството без контрол по вътрешните граници зависи от ефективното и ефикасно прилагане от страна на държавите членки² на Шенгенската нормативна уредба. Това изисква общи усилия, за да се поддържа високо равнище на взаимно доверие между държавите членки. Нестабилността в съседни на Европа и по-отдалечени региони, бежанската криза от 2015 г. и последиците от нея, пандемията от COVID-19 и продължаващата терористична заплаха доведоха до повторното въвеждане на проверки по вътрешните граници на някои държави членки. В някои случаи проверките бяха подновявани няколко пъти от 2015 г. насам. Тези развития подчертаха необходимостта да се подобрят функционирането на Шенгенското пространство и наличните инструменти, чрез които работи Шенген, включително механизмът за оценка и наблюдение по Шенген. С този механизъм се проверява и следи дали държавите членки прилагат правилно достиженията на правото от Шенген, като той допълва другите два стълба от управлението на Шенгенското пространство. Тези други два стълба включват мерките по външните граници (управление на външните граници) и компенсаторните мерки (обща визова политика, полицейско сътрудничество, политика на връщане и Шенгенска информационна система). Въпреки че механизмът е технически инструмент, той има за цел да улесни политическия диалог относно състоянието на Шенгенското пространство. През първия петгодишен цикъл на оценка обаче механизмът не упражни достатъчен политически натиск върху държавите членки за отстраняване на недостатъците и не доведе до всеобхватни политически дискусии относно Шенген. Въпреки че през първия петгодишен цикъл на оценка (2015—2019 г.) механизмът доказва добавената си стойност за осигуряване на функционирането на Шенгенското пространство, редица недостатъци му попречиха да функционира с необходимото и възможното равнище на ефективност, като това попречи да се разгърне пълният му потенциал. По-специално съществуват три взаимосвързани проблема, произтичащи от грешки в разработването и прилагането на механизма: • ограничен стратегически акцент и значителна разпокъсаност, които не позволяват цялостен поглед върху общото функциониране на Шенген, което би улеснило политическата дискусия; • недостатъчен капацитет за идентифициране, бързо адаптиране към и реагиране на нови обстоятелства, законодателни промени и тенденции, по-специално нарушения на основните права на външните граници; както и • бавно приемане и прилагане на корективни мерки с партньорска система, която не оказва очаквания натиск. Тези проблеми и свързаните с тях фактори (подробно посочени в доклада за оценка на въздействието) засягат функционирането на механизма и като цяло водят до подкопаване на устойчивостта на Шенгенското пространство.

¹ През 2016 г. беше изчислено, че цялостното възстановяване на контрола по вътрешните граници би довело до преки разходи между 5 и 18 милиарда евро годишно, COM(2016) 120 final, 4.3.2016 г., стр. 3.

² Освен държавите — членки на ЕС, Шенген обхваща също така Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн (т.нар. „асоциирани към Шенген държави“). Ирландия не е част от пространството без контрол по вътрешните граници, но прилага частично достиженията на правото от Шенген, считано от 1 януари 2021 г. България, Кипър, Румъния и Хърватия са обвързани с достиженията на правото от Шенген, но контролът по вътрешните граници все още не е отменен по отношение на тези държави членки. В настоящата оценка на въздействието всички тези държави се посочват като държави членки.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

В отговор на неотдавнашните предизвикателства Комисията обяви в Новия пакт за убежището и миграцията, че ще приеме стратегия относно Шенгенското пространство, която ще съчетава законодателни и оперативни инициативи за създаването на по-силен и по-устойчив Шенген. Една от тези инициативи е преразглеждането на механизма. **Общата цел** на тази инициатива е да се подобри функционирането на механизма, да се повиши неговата ефективност и да се укрепи стълбът на управлението на Шенгенското пространство, посветен на наблюдението. SCH-EVAL следва да може съвременно да установява най-значимите недостатъци и да ги отстранява бързо, както и да дава възможност да се извличат заключенията относно състоянието на Шенген, което да доведе до политическа дискусия. В отговор на посочените по-горе проблеми настоящата инициатива има за цел да се постигнат следните **конкретни цели**:

- **Конкретна цел 1:** Избягване на пропуските и повишаване на стратегическата насоченост. Първата конкретна цел е свързана най-вече с първия проблем;
- **Конкретна цел 2:** Рационализиране на разпределението на задачите и отговорностите и опростяване и ускоряване на процеса и процедурите. Втората конкретна цел е свързана най-вече с втория и третия проблем;
- **Конкретна цел 3:** Засилване на прилагането на гаранциите за основните права съгласно достиженията на правото от Шенген. Третата конкретна цел е свързана най-вече с втория проблем;
- **Конкретна цел 4:** Оптимизиране на участието на експерти от държавите членки и на органите и агенциите на ЕС, както и полезни взаимодействия с други инструменти. Четвъртата конкретна цел е свързана най-вече с първия и втория проблем.

Каква е добавената стойност от действие на равнище ЕС?

Европейската добавена стойност на инициативата произтича от важността на това да се укрепи взаимното доверие между държавите членки, така че всички разпоредби на достиженията на правото от Шенген да се прилагат правилно и по подходящ начин. Координираната на равнище ЕС оценка улеснява сравнението на практиките за изпълнение в държавите членки и оценяването на комбинираните ефекти от прилагането в различните държави членки. Тя също така дава възможност да се установят недостатъците, които произтичат от асиметрии и различия в прилагането на достиженията на правото от Шенген, които могат да изложат на риск целостта на Шенгенското пространство. Партньорският натиск, произтичащ от механизма, може да създаде допълнителен стимул за правилното прилагане на шенгенските правила.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти за действие са разгледани? Предпочетен ли е даден вариант? Защо?

Комисията разработи редица законодателни и незаконодателни варианти на политиката въз основа на препоръките на всички заинтересовани страни и на петгодишния преглед на прилагането на действащия регламент. След предварителен подбор, при който някои варианти бяха отхвърлени, бяха оценени подробно следните **варианти на политиката** като алтернатива на базовия сценарий:

- **Вариант 1** — Този вариант се състои от **оперативни промени**, с които се коригира обхватът на оценките, но се запазва настоящата разпокъсаност във връзка с областите на политиката (за да се реши проблем 1 и да се постигне конкретна цел 1), ускорява се процесът на оценяване, като същевременно се запазват настоящите процедури за вземане на решения и последващи действия (проблеми 2 и 3, цел 2), осигурява се по-голямо участие на експерти от държавите членки и органите/агенциите на ЕС (проблеми 1 и 2, цел 4) и се засилва оценката на основните права (проблем 2, цел 3).
- **Вариант 2** — Въз основа на оперативните промени (съгласно вариант 1) този вариант предлага **целеви законодателни промени** с цел да се повиши правната сигурност. Той увеличава гъвкавостта по отношение на оценяваните области и участници, както и на програмирането (проблем 1, цел 1). С него се опростяват процедурите и задълженията и се създава ясен график за всички участници, като същевременно се запазва един и същ институционален баланс (проблеми 2 и 3, цел 2). Този вариант въвежда гъвкавост в състава на оценяващия екип и подобрява координацията с органите и агенциите на ЕС (проблеми 1 и 2, цел 4). Освен това той увеличава правната сигурност по отношение на елементите, които са от значение за оценката на основните права, и подчертава тяхната видимост и политическо значение (проблем 2, цел 3).

- **Вариант 3** — Този вариант се състои от **амбициозни законодателни промени**, като включва мерките, предложени във варианти 1 и 2, и ги съчетава с допълнителни промени в структурата и функционирането на SCH-EVAL. С него се разширява обхватът на механизма, така че да включва целеви области извън достиженията на правото от Шенген, установяват се всеобхватни оценки, които не са формулирани по области на политиката, а по държави членки, въз основа на оценка на риска и ситуационна осведоменост, удължава се продължителността на цикъла на оценка на седем години и се създават допълнителни подходящи за целта инструменти за оценка и наблюдение (проблеми 1 и 2, цел 1). С варианта се предлагат промени в институционалния баланс в процеса на вземане на решения (комбинирано приемане на доклади за оценка и препоръки от Комисията, като Съветът се концентрира върху приемането на препоръки в политически значими случаи, а именно при „сериозни недостатъци“, „първоначални оценки“ и „тематични оценки“) и в процедурите за последващи действия, и се въвежда ускорена процедура за сериозни недостатъци (проблем 3, цел 2). С него се изменя процесът на определяне на експерти от държавите членки, включително като се създава резерв от експерти, и се увеличава в максимална степен координацията с органите и агенциите на ЕС и други механизми за контрол на качеството (проблеми 1 и 2, цел 4); освен това се въвеждат специфични оценки на основните права (проблем 2, цел 3).
- **Вариант 4** — Този вариант предлага **комбиниран подход** на мерките, предложени в рамките на другите варианти (които са по-скоро кумулативни, а не алтернативи), в зависимост от областта на интервенция и равнището на амбиция. Вариант 4 предлага да се запази настоящият обхват, включващ всички аспекти на достиженията на правото от Шенген, като същевременно приоритетите (области на политиката) се адаптират към новите реалности и участници с по-гъвкаво програмиране (като вариант 2, като се разглежда проблем 1 и се постига цел 1), а цикълът на оценка се удължава на седем години (като вариант 3; проблем 1, цел 1). С него се разширява наборът от налични инструменти и се изясняват критериите и условията за тяхното използване (като вариант 3; проблеми 1 и 2, цел 1). Той включва мерки за ускоряване и опростяване на процедурите (като вариант 2; проблем 3, цел 2), променя процеса на вземане на решения и създава ускорена процедура за сериозни недостатъци (като вариант 3; проблеми 2 и 3, цел 2). Той съчетава всички мерки, предложени в рамките на другите варианти, за да се оптимизира участието на експерти от държавите членки и да се подобри участието на органите и агенциите на ЕС (проблеми 1 и 2, цел 4). Вариант 4 въвежда промени с цел да се повиши правната сигурност по отношение на елементите, свързани с основните права (като вариант 2; проблем 2, цел 3).

След подробна оценка и сравнение на въздействието на всички варианти на политиката и като се вземат предвид препоръките на консултираните заинтересовани страни, **предпочитаният вариант на политиката** е вариант 4. Факторите, довели до избора на вариант 4, са следните: ефективност и ефикасност на мерките; потенциал за опростяване и намаляване на административната тежест; реалистична оценка на позициите на различните групи заинтересовани страни, като се вземе предвид практическата и правната осъществимост на предложените мерки. Останалите варианти на политиката са изключени, тъй като те решават проблемите само до известна степен и/или са трудни за приемане/прилагане.

Кой подкрепя отделните варианти?

Комисията разработи вариантите на политиката, като взе предвид препоръките, отправени по време на консултацията, в която участваха съответните заинтересовани страни (Европейският парламент, държавите членки, органите и агенциите на ЕС, организации на гражданското общество). Всички заинтересовани страни се съгласиха с оперативните промени, предложени във вариант 1. Вариант 2 представя законодателни мерки, за които беше изразена широка подкрепа сред всички заинтересовани страни. Няколко заинтересовани страни подкрепиха част от мерките, предложени във вариант 3. Държавите членки обаче бяха особено разделени по отношение на разширяването на обхвата на механизма отвъд достиженията на правото от Шенген и създаването на всеобхватни оценки, основани на риска. Заинтересованите страни не подкрепиха предложеното създаване на специфична оценка на основните права. Вариант 4 съчетава тези мерки в рамките на другите три варианта, които получиха като цяло най-широка подкрепа от всички заинтересовани страни. Той възприема по-предпазлив подход към въвеждането на всеобхватни оценки, като се има предвид разделението между държавите членки по този въпрос. Този вариант също така запазва участието на Съвета в приемането на препоръки в най-важните от политическа гледна точка случаи и значително увеличава ролята му в последващите действия и мониторинга на изпълнението на препоръките. Освен това с вариант 4 съображенията, свързани с основните права, ще бъдат по-добре интегрирани в оценките, без да се добавя отделна област, която не намери подкрепа по време на консултацията.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай – от основните варианти)?

Предпочитаният вариант на политиката ще разреши установените проблеми и ще отговори ефективно на общите и конкретните цели на тази инициатива. Като допринася за доброто функциониране на Шенген, той има широк спектър от потенциални преки и непреки въздействия, включително положителни икономически и социални въздействия. В оценката на въздействието обаче не се прави опит за количествено определяне на непреките икономически въздействия; тя е по-скоро съсредоточена върху основните ползи, произтичащи от четирите варианта на политиката, за държавите членки, Комисията и органите и агенциите на ЕС в рамките на най-ресурсоемките дейности. Предпочитаният вариант би повишил качеството на оценките и би позволил на държавите членки да разполагат с по-добра информация за действителното положение в други държави членки, като по този начин ще допринесе за подобряване на резултатите от оценките и за изграждане на доверието сред участващите държави. Чрез оптимизиране на участието на експерти държавите членки ще отделят по-малко финансови ресурси за транспорт, храни и държавни служители, мобилизирани за оценките. Държавите членки могат да се възползват от безпристрастна оценка на своите администрации и от препоръки относно областите, в които са необходими евентуални подобрения. Друга полза е възможността за трансфер на знания и най-добри практики. Комисията ще извлече полза от координацията и участието в подобрен механизъм, тъй като това ще даде възможност за по-добър мониторинг на прилагането и изпълнението на правото на ЕС в държавите членки. Освен това Комисията ще разполага с възможността да научава за възникващи проблеми и предизвикателства, които може да преодолее чрез нови законодателни инициативи. Благодарение на по-ефективните оценки експертите на Комисията ще придобият допълнителен експертен опит, който е от полза при изпълняването от тях задачи. Предпочитаният вариант ще бъде от полза за органите и агенциите на ЕС. Благодарение на по-голямо участие и полезни взаимодействия органите/агенциите на ЕС ще събират допълнителна информация по време на оценките, което също ще улесни обмена на най-добри практики и работата в мрежа с колеги от администрациите на държавите членки. Предпочитаният вариант включва редица мерки, които биха позволили опростяване и намаляване на административната тежест за Комисията, държавите членки и Съвета.

Какви са разходите при предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — при основните варианти)?

Предпочитаният вариант цели да се оптимизира използването на наличните ресурси. Той ще намали общата тежест за държавите членки и Комисията, тъй като включва няколко мерки, които опростяват процедурите и намаляват административните разходи, за да се даде възможност за по-ефективно използване на всички инструменти за оценка. Ще възникнат допълнителни задължения за органите и агенциите на ЕС, но това ще доведе до ограничени допълнителни разходи в сравнение със значителното положително въздействие на инициативата.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Очаква се тази инициатива да има положително икономическо въздействие, тъй като допринася за укрепването на Шенгенското пространство, което от своя страна носи ползи за единния пазар като цяло и за предприятията, включително МСП. Поради това не се очаква вариантите на политиката да окажат пряко въздействие върху предприятията.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Постигнатите икономии биха могли да бъдат значителни за някои по-малки публични администрации и държави членки, които понастоящем носят непропорционална тежест (т.е. по отношение на небалансирания принос на експерти от страна на държавите членки) за функционирането на механизма.

Ще има ли друго значително въздействие?

Механизмът следва да гарантира спазването на съответните задължения в областта на основните права при прилагане на достиженията на правото от Шенген и спазването на Хартата на основните права на ЕС. Всички варианти на политиката оказват положително въздействие върху защитата на основните права, като укрепват оценките във всички области, включително защитата на данните. Освен това благодарение на целеви мерки ще се разгледат пропуските в интегрирането на защитата на основните права във връзка с някои практики, които механизмът може понастоящем да не обхваща в достатъчна степен. Не се очаква значително въздействие в областта на околната среда.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

В съответствие с правилата за по-добро регулиране оценката на функционирането на механизма ще се основава на подробна програма за мониторинг на крайните продукти, резултатите и въздействията. Комисията ще оцени цялостния успех на инициативата в края на първия цикъл на оценка съгласно новите разпоредби — когато всички държави членки са преминали поне една оценка — и ще представи доклад на Съвета и на Европейския парламент.

