

Brüssel, 3. juuni 2021
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	2. juuni 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 120 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: nõukogu määrus Schengeni <i>acquis</i> ' kohaldamise hindamis- ja järelevalvemehhanismi loomise ja toimimise ning määruse (EL) nr 1053/2013 kehtetuks tunnistamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 120 final.

Lisatud: SWD(2021) 120 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: NÕUKOGU MÄÄRUS

Schengeni *acquis*' kohaldamise hindamis- ja järelevalvemehhanismi loomise ja toimimise ning määruse (EL) nr 1053/2013 kehtetuks tunnistamise kohta

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

Kommenteeritud kokkuvõte
Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi läbivaatamise mõjuhinna
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Schengeni ala on Euroopa integratsiooni üks olulisemaid saavutusi. See on ala, kus üle 420 miljoni inimese ning kaubad ja teenused saavad vabalt liikuda ilma piirikontrollita. Schengeni ala aitab kaasa ühtse turu toimimisele ning selle loomine on toonud Euroopa ühiskonnale sotsiaalset ja majanduslikku kasu¹. Sisepiirikontrollita ala hea toimimine sõltub sellest, kas liikmesriigid² kohaldavad Schengeni õigusraamistikku tulemuslikult ja tõhusalt. See nõuab ühiseid jõupingutusi, et säilitada liikmesriikide suur vastastikune usaldus. Ebastabiilsus Euroopa naabruses ja kaugemal, 2015. aasta pagulaskriis ja selle tagajärjed, COVID-19 pandeemia ja püsiv terrorismioht on ajendanud mõnda liikmesriiki taaskehtestama piirikontrolli sisepiiridel. Mõnel juhul on kontrolle alates 2015. aastast mitu korda uuendatud. Need suundumused on näidanud vajadust parandada Schengeni ala toimimist ja olemasolevaid vahendeid Schengeni toimimise tagamiseks, sealhulgas Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi. Selle mehhanismiga kontrollitakse ja jälgitakse Schengeni <i>acquis</i>' nõuetekohast kohaldamist liikmesriikides ning see täiendab Schengeni ala juhtimise ülejäänud kahte sammast. Teised kaks sammast hõlmavad välispiiridel võetavaid meetmeid (välispiiride haldamine) ja kompensatsioonimeetmeid (ühine viisapoliitika, politseikoostöö, tagasisaatmispoliitika ja Schengeni infosüsteem). Kuigi mehhanism on tehniline vahend, on selle eesmärk hõlbustada poliitilist dialoogi Schengeni olukorra üle. Esimese viieaastase hindamistsükli jooksul ei avaldanud mehhanism aga liikmesriikidele piisavat poliitilist survet puuduste kõrvaldamiseks ega toonud kaasa põhjalikke poliitilisi arutelusid Schengeni ala üle. Kuigi mehhanism tõendas esimese viieaastase hindamistsükli (2015–2019) jooksul oma lisaväärtust Schengeni ala toimimise tagamisel, ei lasknud mitu puudust mehhanismil toimida nii tõhusalt kui võiks ja peaks, takistades selle täieliku potentsiaali saavutamist. Eelkõige on kolm omavahel seotud probleemi, mis tulenevad mehhanismi ülesehituse ja rakendamise puudustest: - vähene strateegiale keskendumine ja märkimisväärne killustatus, mis takistab Schengeni ala kui terviku toimimisest ülevaate saamist, mis soodustaks poliitilist arutelu; - ebapiisav suutlikkus teha kindlaks uued asjaolud, seadusandlikud muudatused ja suundumused, eelkõige põhiõiguste rikkumised välispiiridel, ning nendega kiiresti kohaneda ja neile reageerida, ning - parandusmeetmete aeglane vastuvõtmine ja rakendamine vastastikuse süsteemi abil, mis ei avalda oodatud survet. Need probleemid ja nendega seotud tegurid (mida on mõjuhinnaüksikasjalikult kirjeldatud) mõjutavad mehhanismi toimimist ja kahjustavad üldiselt Schengeni ala vastupanuvõimet.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Reageerimaks hiljutistele probleemidele, teatas komisjon uues varjupaiga- ja rändeleppe Schengeni strateegia vastuvõtmisest, milles ühendatakse seadusandlikud ja tegevusalgatused, mille eesmärk on luua tugevam ja vastupanuvõimelisem Schengeni ala. Üks selline algatus on mehhanismi läbivaatamine. Selle algatuse üldeesmärk on parandada mehhanismi toimimist, suurendada selle tõhusust ja tugevdada Schengeni ala juhtimise järelevalvesammast. Schengeni hindamise tööühm peaks suutma aegsasti tuvastada kõige olulisemad puudused ja need kiiresti kõrvaldada ning see peaks võimaldama teha Schengeni ala olukorra kohta järeldusi, mis käivitavad poliitilise arutelu. Reageerides eespool nimetatud probleemidele, püütakse selle algatusega saavutada järgmised erieesmärgid: erieesmärk nr 1: vältida lünki ja suurendada strateegiale keskendumist. Esimene erieesmärk on peamiselt seotud esimese probleemiga;

¹ 2016. aastal hinnati, et sisepiiridel piirikontrolli täies ulatuses taastamine põhjustaks otseseid kulusid 5–18 miljardit eurot aastas, COM(2016) 120 final, 4.3.2016, lk 3.

² Schengeni ala hõlmab peale ELi liikmesriikide ka Islandi, Norrat, Šveitsi ja Liechtensteini (Schengeni lepinguga ühinenud riigid). Sisepiirikontrollita alasse ei kuulu Iirimaa, kuid riik kohaldab Schengeni *acquis*'d osaliselt alates 1. jaanuarist 2021. Schengeni *acquis* on siduv Bulgaariale, Horvaatialle, Küprosele ja Rumeeniale, kuid nende liikmesriikide puhul ei ole piirikontrolli sisepiiridel veel kaotatud. Mõjuhinnaüks on kõigile neile riikidele viidatud kui liikmesriikidele.

- **erieesmärk nr 2:** ratsionaliseerida ülesannete ja kohustuste jaotust ning lihtsustada ja kiirendada protsesse ja menetlusi. Teine erieesmärk on peamiselt seotud teise ja kolmanda probleemiga;
- **erieesmärk nr 3:** tugevdada põhiõiguste kaitsemeetmete rakendamist Schengeni *acquis'* raames. Kolmas erieesmärk on seotud teise probleemiga;
- **erieesmärk nr 4:** optimeerida liikmesriikide ekspertide osalemist ning ELi organite ja asutuste kaasamist, samuti koostööt muude vahenditega. Neljas erieesmärk on peamiselt seotud esimese ja teise probleemiga.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Algatuse **ELi lisaväärtus** tuleneb sellest, kui oluline on tugevdada liikmesriikide vastastikust usaldust, et kõiki Schengeni *acquis'* sätteid rakendataks nõuetekohaselt ja asjakohaselt. ELi tasandil kooskõlastatud hindamine hõlbustab liikmesriikide rakendustavade võrdlemist ja eri liikmesriikides toimuva rakendamise koosmõju hindamist. Samuti võimaldab see kindlaks teha puudused, mis tulenevad Schengeni *acquis'* rakendamisel esinevatest erinevustest ja lahknevustest, mis võivad ohustada Schengeni ala terviklikkust. Mehhanismist tulenev vastastikune surve võib luua lisastiimuli Schengeni eeskirjade nõuetekohaseks rakendamiseks.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Komisjon on välja töötanud mitu seadusandlikku ja mitteseadusandlikku poliitikavarianti, mis põhinevad kõigi sidusrühmade soovitel ja kehtiva määruse rakendamise väärtustel läbivaatamisel. Pärast eelvalikut, milles jäeti mõni variant kõrvale, hinnati põhjalikult järgmisi **poliitikavariante**, mis pakkusid alternatiivi lähtestsenaariumile:

- **1. variant** – see variant hõlmab **tegevusalaseid muudatusi**, millega kohandatakse hindamiste ulatust, kuid säilib praegune poliitikavaldkonna killustatus (et käsitleda esimest probleemi ja saavutada erieesmärk nr 1), kiirendatakse hindamisprotsessi, säilitades samal ajal praegused otsustamis- ja järelmenetlused (teine ja kolmas probleem ning eesmärk nr 2), kaasatakse paremini liikmesriikide eksperte ja ELi organeid/asutusi (esimene ja teine probleem ning eesmärk nr 4) ning tugevdatakse põhiõiguste hindamist (teine probleem ja eesmärk nr 3);
- **2. variant** – tuginedes tegevusalastele muudatustele (kooskõlas 1. variandiga), tehakse selle variandiga ettepanek **sihipäraste seadusandlike muudatuste** kohta, et suurendada õiguskindlust. See võimaldab paindlikkust hinnatavate valdkondade ja osalejate ning kavandamise seisukohast (esimene probleem ja eesmärk nr 1). Sellega lihtsustatakse menetlusi ja kohustusi ning luuakse selge ajakava kõigi asjaosaliste jaoks, säilitades samas institutsioonilise tasakaalu (teine ja kolmas probleem ning eesmärk nr 2). See muudab hindamisrühma suuruse paindlikumaks ning parandab kooskõlastamist ELi organite ja asutustega (esimene ja teine probleem ning eesmärk nr 4). Lisaks suurendab see õiguskindlust seoses põhiõiguste hindamise seisukohast oluliste elementidega ning juhib tähelepanu nende olulisele rollile ja poliitilisele tähtsusele (teine probleem ja eesmärk nr 3);
- **3. variant** – selle variandiga tehakse ettepanek **ulatuslike seadusandlike muudatuste** kohta, et hõlmata 1. ja 2. variandi all esitatud meetmeid ning kombineerida neid täiendavate muudatustega Schengeni hindamise tööühikute ülesehituses ja toimimises. Sellega laiendatakse mehhanismi kohaldamisala Schengeni *acquis'*st väljapoole jäävatele sihtvaldkondadele, kehtestatakse põhjalikud hindamised, mida ei tehta mitte poliitikavaldkondade, vaid liikmesriikide kaupa, tuginedes riskihindamisele ja olukorratundlikkusele, pikendatakse hindamistsükli kestust seitsme aastani ning luuakse täiendavad eesmärgipärased hindamis- ja järelevaldevahendid (esimene ja teine probleem ning eesmärk nr 1). Sellega tehakse ettepanek muuta institutsioonilist tasakaalu otsustusprotsessis (hindamisaruanded ja soovitused võetakse korraga vastu komisjonis ning nõukogu keskendub soovitude vastuvõtmisele poliitiliselt oluliste juhtumite puhul, milleks on „tõsised puudused“, „esmakordsed hindamised“ ja „temaatilised hindamised“) ja järelmenetlustes ning võetakse kasutusele kiirmenetlus tõsiste puuduste kõrvaldamiseks (kolmas probleem ja eesmärk nr 2). Sellega muudetakse liikmesriikide ekspertide määramise protsessi, muu hulgas ekspertide reservi loomisega, ning maksimeeritakse kooskõlastamist ELi organite ja asutustega ning muude kvaliteedikontrollimehhanismidega (esimene ja teine probleem ning eesmärk nr 4) ning võetakse kasutusele konkreetsed põhiõiguste hindamised (teine probleem ja eesmärk nr 3);
- **4. variant** – selle variandiga tehakse ettepanek teiste variantide raames välja pakutud meetmete (mis on pigem kumulatiivsed kui alternatiivsed) **kombineerimisel põhineva lähenemise** kohta sõltuvalt sekkumisvaldkonnast ja ulatuslikkusest. 4. variandis tehakse ettepanek säilitada praegune kohaldamisala, mis hõlmab kõiki Schengeni *acquis'* aspekte, kohandades samal ajal prioriteete (poliitikavaldkondi) uute olude ja osalejatega paindlikuma kavandamise abil (nagu 2. variandi puhul, tegeledes esimese probleemiga

ja saavutades 1. eesmärgi) ning pikendades hindamistsüklit seitsme aastani (nagu 3. variandi puhul; esimene probleem ja eesmärk nr 1). Sellega laiendatakse kättesaadavate vahendite valikut ning selgitatakse nende kasutamise kriteeriume ja tingimusi (nagu 3. variandi puhul; esimene ja teine probleem ning eesmärk nr 1). See hõlmab meetmeid menetluste kiirendamiseks ja lihtsustamiseks (nagu 2. variandi puhul; kolmas probleem ja eesmärk nr 2) ning sellega muudetakse otsustusprotsessi ja luuakse kiirmenetlus tõsiste puudustega tegelemiseks (nagu 3. variandi puhul; teine ja kolmas probleem ning eesmärk nr 2). Selles on ühendatud kõik meetmed, mis on välja pakutud muude variantide raames, et optimeerida liikmesriikide ekspertide osalemist ning parandada ELi organite ja asutuste kaasatust (esimene ja teine probleem ning eesmärk nr 4). 4. variandiga tehakse muudatusi, et suurendada õiguskindlust põhiõigustega seotud elementide puhul (nagu 2. variandi puhul; teine probleem ja eesmärk nr 3).

Pärast kõigi poliitikavariantide mõju üksikasjalikku hindamist ja võrdlemist ning konsulteeritud sidusrühmade soovitude arvessevõtmist on **eelistatud poliitikavariant** 4. variant. 4. variant osutus valituks järgmiste tegurite tõttu: meetmete tulemuslikkus ja tõhusus; lihtsustamise ja halduskoormuse vähendamise võimalus; erinevate sidusrühmade seisukohtade realistlik hindamine, võttes arvesse kavandatud meetmete praktilist ja õiguslikku teostatavust. Muud poliitikavariandid on välja jäetud, kuna nendega käsitletak probleeme ainult teataval määral ja/või neid on raske vastu võtta/rakendada.

Kes millist varianti toetab?

Komisjon võttis poliitikavariantide väljatöötamisel arvesse soovitusi, mis saadi konsultatsiooni käigus, milles osalesid asjaomased sidusrühmad (Euroopa Parlament, liikmesriigid, ELi organid ja asutused, kodanikuühiskonna organisatsioonid). Kõik sidusrühmad nõustusid 1. variandis pakutud tegevusalaste muudatustega. 2. variandis esitatakse seadusandlikud meetmed, mis leidsid laialdast toetust kõigi sidusrühmade seas. Mitu sidusrühma toetasid mitut 3. variandis pakutud meetet. Liikmesriigid olid aga eelkõige eriarvamusel seoses mehhanismi kohaldamisala laiendamisega Schengeni *acquis*'st kaugemale ja kõikehõlmavate riskipõhiste hindamiste kasutuselevõtuga. Sidusrühmad ei toetanud ettepanekut võtta kasutusele eraldi põhiõiguste hindamise kord. 4. variandis on ühendatud ülejäänud kolme variandi meetmed, millele kõik sidusrühmad üldiselt kõige rohkem toetust avaldasid. Selle puhul suhtutakse kõikehõlmavate hindamiste kasutuselevõttu ettevaatlikumalt, pidades silmas, et liikmesriigid on selles küsimuses eriarvamusel. Selle variandiga kaasatakse ühtlasi nõukogu poliitiliselt kõige olulisemate juhtumite puhul soovitude vastuvõtmisse ning suurendatakse märkimisväärselt nõukogu rolli soovitude rakendamise järelmeetmete võtmisel ja rakendamise jälgimisel. Lisaks võetak põhiõigustega seotud kaalutlusi 4. variandi puhul hindamistes paremini arvesse, ilma et lisataks eraldi valdkonda, mis konsultatsiooni käigus toetust ei leidnud.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariant lahendaks tuvastatud probleemid ja vastaks tõhusalt käesoleva algatuse üld- ja erieesmärkidele. Aidates kaasa Schengeni ala heale toimimisele, on võimalik otsene ja kaudne mõju väga ulatuslik, sealhulgas on variandil positiivne majanduslik ja sotsiaalne mõju. Mõjuhinnangus ei püüta siiski kaudset majanduslikku mõju mõõta; pigem keskendutakse neljast poliitikavariandist tulenevale peamisele kasule, mida liikmesriigid, komisjon ning ELi organid ja asutused saavad kõige ressursimahukamate tegevuste puhul. Eelistatud variant parandaks hindamiste kvaliteeti ja võimaldaks liikmesriikidel saada paremat teavet tegeliku olukorra kohta teistes liikmesriikides, aidates seega tugevdada hindamistulemusi ja suurendada liikmesriikide vahelist usaldust. Ekspertide osalemise optimeerimisega eraldaksid liikmesriigid vähem rahalisi vahendeid transpordi, toidu ja hindamistesse kaasatud ametnike jaoks. Liikmesriigid võivad saada kasu oma ametiasutuste erapooletust hindamisest ja soovitustest valdkondade kohta, kus võib olla vaja teha parandusi. Veel üks eelis on võimalik teadmiste ja parimate tavade vahetamine. Komisjon saaks kasu täiustatud mehhanismi koordineerimisest ja selles osalemisest, kuna see võimaldaks paremini jälgida liidu õiguse kohaldamist ja rakendamist liikmesriikides. Samuti võimaldaks see komisjonil saada teada uutest probleemidest ja kitsaskohtadest, millega ta võiks tegeleda uute seadusandlike algatuste abil. Tänu tõhusamatele hindamistele saaksid komisjoni eksperdid lisateadmisi, mis on kasulikud nende ülesannete täitmiseks. Eelistatud variant tooks kasu ELi organitele ja asutustele. Tänu suuremale kaasatusele ja koostoisele kogusid ELi organid/asutused hindamiste käigus lisateavet, mis tähendaks ka parimate tavade vahetamist ja suhtlemist liikmesriikide ametiasutustes töötavate kolleegidega. Eelistatud variant hõlmab mitut meetet, mis võimaldaksid lihtsustamist ning vähendaksid komisjoni, liikmesriikide ja nõukogu halduskoormust.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud variandi eesmärk on optimeerida olemasolevate ressursside kasutamist. See vähendaks liikmesriikide ja komisjoni üldist koormust, kuna see hõlmab mitut meetet, mis lihtsustavad menetlusi ja vähendavad

halduskulusid, et võimaldada kõigi hindamisvahendite tõhusamat kasutamist. ELi organitele ja asutustele tekiks lisakohustused, kuid need tekitaks algatuse märkimisväärse positiivse mõjuga võrreldes vähe lisakulusid.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
Sellel algatusel on eeldatavasti positiivne majanduslik mõju, kuna see aitab tugevdada Schengeni ala, mis omakorda toob kasu ühtsele turule üldiselt ja ettevõtjatele, sealhulgas VKEdele. Seetõttu ei eeldata, et poliitikavariandid avaldavad ettevõtjatele otsest mõju.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Saavutatav kokkuhoid võib olla märkimisväärne teatavatele väiksematele ametiasutustele ja liikmesriikidele, kelle koormus mehhanismi toimimise tagamisel on praegu ebaproportsionaalselt suur (liikmesriikide tasakaalustamata panuse tõttu ekspertide määramisel).
Kas on oodata muud olulist mõju?
Mehhanism peaks tagama asjakohaste põhiõigustega seotud kohustuste täitmise Schengeni <i>acquis'</i> rakendamisel ja ELi põhiõiguste harta järgimise. Kõigil poliitikavariantidel on positiivne mõju põhiõiguste kaitsele, kuna need tugevdavad hindamisi kõigis valdkondades, sealhulgas andmekaitse valdkonnas. Sihtotstarbeliste meetmetega kõrvaldataks ka lüngad põhiõiguste kaitse integreerimisel seoses teatavate tavade, mida mehhanism ei pruugi praegu piisavalt hõlmata. Olulist mõju keskkonnavaldkonnas ei eeldata.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Kooskõlas parema õigusloome eeskirjadega põhineb mehhanismi toimimise hindamine väljundite, tulemuste ja mõju jälgimise üksikasjalikul programmil. Komisjon hindab algatuse üldist edukust uute sätete kohase esimese hindamistsükli lõpus – kui kõiki liikmesriike on hinnatud vähemalt üks kord – ning esitab aruande nõukogule ja Euroopa Parlamendile.