

Bruxelles, 3. lipnja 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	2. lipnja 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 120 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Vijeća o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2013

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 120 final.

Priloženo: SWD(2021) 120 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2021.
SWD(2021) 120 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Vijeća

**o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene
schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2013**

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

Sažetak
Procjena učinka revizije mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava?
Schengen je jedno od najvažnijih postignuća europske integracije. Obuhvaća područje na kojem je omogućena sloboda kretanja bez graničnih kontrola za više od 420 milijuna ljudi, robu i usluge. Schengen doprinosi funkcioniranju jedinstvenog tržišta, a njegovo je stvaranje donijelo socijalne i gospodarske koristi europskom društvu¹. Dobro funkcioniranje područja bez kontrola na unutarnjim granicama ovisi o tome primjenjuju li države članice² djelotvorno i učinkovito schengenski pravni okvir. Za to je potreban zajednički rad kako bi se održala visoka razina uzajamnog povjerenja među državama članicama. Zbog nestabilnosti u europskom susjedstvu i izvan njega, izbjegličke krize iz 2015. i njezinih posljedica, pandemije bolesti COVID-19 i stalne terorističke prijetnje neke su države članice ponovno uvele kontrole na unutarnjim granicama. U nekim slučajevima kontrole su od 2015. produljene nekoliko puta. Ta zbivanja naglasila su potrebu za poboljšanjem schengenskog područja i dostupnih alata da bi Schengen mogao funkcionirati, uključujući mehanizam evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine. Tim se Mehanizmom provjerava i prati primjenjuju li države članice pravilno schengensku pravnu stečevinu te se tako dopunjuju druga dva stupa koja su dio upravljanja schengenskim područjem. Ta druga dva stupa uključuju mjere na vanjskim granicama (upravljanje vanjskim granicama) i kompenzacijske mjere (zajednička vizna politika, policijska suradnja, politika vraćanja i Schengenski informacijski sustav). Iako je Mehanizam tehnički instrument, njime se nastoji olakšati politički dijalog o stanju Schengena. Međutim, u prvom petogodišnjem ciklusu evaluacije Mehanizam nije stvorio dovoljan politički pritisak na države članice kad je riječ o uklanjanju nedostataka i nije doveo do sveobuhvatnih političkih rasprava o Schengenu. Iako je tijekom prvog petogodišnjeg ciklusa evaluacije (2015.–2019.) Mehanizam dokazao svoju dodanu vrijednost u osiguravanju funkcioniranja schengenskog područja, zbog niza nedostataka Mehanizam nije mogao funkcionirati onoliko učinkovito koliko bi mogao i trebao, čime se narušava njegov puni potencijal. Konkretno, postoje tri međusobno povezana problema koji proizlaze iz propusta u ustroju i provedbi Mehanizma: • ograničena strateška usmjerenost i znatna fragmentacija onemogućuju pregled funkcioniranja Schengena u cjelini, što bi inače moglo olakšati političku raspravu; • nedovoljni kapaciteti za utvrđivanje, brzu prilagodbu i reagiranje na nove okolnosti, zakonodavne promjene i trendove, posebno povrede temeljnih prava na vanjskim granicama; i • sporo donošenje i provedba korektivnih mjera, uz istorazinski sustav kojim se ne vrši očekivani pritisak. Ti problemi i povezani pokretači (detaljno navedeni u Izvešću o procjeni učinka) utječu na funkcioniranje Mehanizma i općenito dovode u pitanje otpornost schengenskog područja.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Kao dio odgovora na najnovije izazove Komisija je u novom paktu o azilu i migracijama najavila donošenje schengenske strategije u kojoj će se kombinirati zakonodavne i operativne inicijative usmjerene na stvaranje jačeg i otpornijeg schengenskog područja. Jedna od takvih inicijativa je preispitivanje Mehanizma. Opći cilj ove inicijative jest poboljšati funkcioniranje Mehanizma, povećati njegovu učinkovitost i ojačati stup praćenja koji je dio upravljanja schengenskim područjem. SCH-EVAL bi trebao služiti tome da se mogu pravodobno utvrditi i brzo ukloniti najvažniji nedostaci te da se donose zaključci o stanju Schengena koji pokreću političku raspravu. Ovom inicijativom reagira se na prethodno navedene probleme i nastoje se ostvariti sljedeći posebni ciljevi:

¹ Procijenjeno je 2016. da bi potpuna ponovna uspostava kontrola na unutarnjim granicama stvorila neposredne izravne troškove između 5 i 18 milijardi EUR godišnje, COM(2016) 120 final od 4.3.2016., str. 3.

² Osim država članica EU-a, dio su Schengena i Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn (takozvane „zemlje pridružene Schengenu”). Irska nije dio područja bez kontrola na unutarnjim granicama, ali od 1. siječnja 2021. djelomično primjenjuje schengensku pravnu stečevinu. Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska obvezani su schengenskom pravnom stečevinom, no kontrole na unutarnjim granicama za te države članice još nisu ukinute. Ova procjena učinka odnosi se na sve te zemlje kao države članice.

- **Posebni cilj 1.:** izbjegavanje propusta i povećanje strateške usmjerenosti. Prvi posebni cilj uglavnom je povezan s prvim problemom.
- **Posebni cilj 2.:** racionalizacija raspodjele zadaća i odgovornosti te pojednostavnjenje i ubrzavanje postupaka i procedura. Drugi posebni cilj uglavnom je povezan s drugim i trećim problemom.
- **Posebni cilj 3.:** jačanje provedbe zaštitnih mjera u pogledu temeljnih prava u okviru schengenske pravne stečevine. Treći posebni cilj povezan je s drugim problemom.
- **Posebni cilj 4.:** optimizacija sudjelovanja stručnjaka iz država članica i suradnje s tijelima i agencijama EU-a te sinergija s drugim instrumentima. Četvrti posebni cilj uglavnom je povezan s prvim i drugim problemom.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Dodana vrijednost inicijative za EU proizlazi iz važnosti jačanja uzajamnog povjerenja među državama članicama kako bi se sve odredbe schengenske pravne stečevine pravilno i primjereno provodile. Evaluacijom koja se koordinira na razini EU-a olakšava se usporedba provedbenih praksi u državama članicama i procjena kombiniranih učinaka provedbe u različitim državama članicama. Njome se ujedno omogućuje utvrđivanje nedostataka koji proizlaze iz asimetrija i razlika u provedbi schengenske pravne stečevine, a koji bi mogli ugroziti cjelovitost Schengena. Uzajamni pritisak koji proizlazi iz Mehanizma može stvoriti dodatni poticaj za pravilnu provedbu schengenskih propisa.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

Komisija je razradila zakonodavne i nezakonodavne opcije na temelju preporuka svih dionika i petogodišnjeg preispitivanja provedbe sadašnje Uredbe. Nakon predodabira u kojem su neke opcije odbačene, detaljno su ocijenjene sljedeće **opcije** kao alternativa osnovnom scenariju:

- **Opcija 1.** – Ova opcija uključuje **operativne promjene** kojima se prilagođava opseg evaluacija, ali se zadržava postojeća fragmentacija politika (kako bi se riješio problem 1. i postigao posebni cilj 1.), ubrzava postupak evaluacije uz zadržavanje postojećih postupaka za donošenje odluka i daljnjih mjera (problemi 2. i 3. te cilj 2.), bolje uključuju stručnjaci iz država članica i tijela/agencije EU-a (problemi 1. i 2. te cilj 4.) te jača evaluacija temeljnih prava (problem 2. i cilj 3.).
- **Opcija 2.** – Ova se opcija nadovezuje na operativne promjene (prema opciji 1.) i njome se predlažu **ciljane zakonodavne izmjene** kako bi se povećala pravna sigurnost. Njome se omogućuje fleksibilnost u pogledu evaluiranih područja i aktera te programiranja (problem 1. i cilj 1.). Pojednostavnjuju se postupci i obveze te se stvara jasan vremenski okvir za sve uključene aktere, zadržavajući pritom jednaku institucijsku ravnotežu (problemi 2. i 3. te cilj 2.). Uvodi se fleksibilnost za veličinu evaluacijskog tima i poboljšava koordinacija s tijelima i agencijama EU-a (problemi 1. i 2. te cilj 4.). Osim toga, povećava se pravna sigurnost u pogledu elemenata relevantnih za evaluaciju temeljnih prava i naglašava se njihova opća i politička važnost (problem 2. i cilj 3.).
- **Opcija 3.** – Ova opcija predstavlja **ambiciozne zakonodavne promjene** kako bi se uključile mjere predložene u okviru opcija 1. i 2. te ih kombinira s dodatnim promjenama u oblikovanju i funkcioniranju SCH-EVAL-a. Njome se proširuje područje primjene Mehanizma na ciljana područja izvan schengenske pravne stečevine, uspostavljaju se sveobuhvatne evaluacije ne po područjima politike nego po državama članicama na temelju procjene rizika i svjesnosti o stanju, produljuje se trajanje ciklusa evaluacije na sedam godina te se uvode dodatni svrsishodni alati za evaluaciju i praćenje (problemi 1. i 2. te cilj 1.). U njoj se predlažu promjene u institucijskoj ravnoteži u postupku donošenja odluka (kombinirano donošenje evaluacijskih izvješća i preporuka Komisije s Vijećem usmjereno je na donošenje preporuka u relevantnim političkim slučajevima, odnosno kad postoje „ozbiljni nedostaci” te u „prvim evaluacijama” i „tematskim evaluacijama”) i u postupcima donošenja daljnjih mjera te se uvodi ubrzani postupak za ozbiljne nedostatke (problem 3. i cilj 2.). Mijenja se postupak imenovanja stručnjaka iz država članica, među ostalim stvaranjem skupine stručnjaka, kao i maksimalnom koordinacijom s tijelima i agencijama EU-a te drugim mehanizmima za kontrolu kvalitete (problemi 1. i 2. te cilj 4.), a uvode se i posebne evaluacije temeljnih prava (problem 2. i cilj 3.).
- **Opcija 4.** – Ovom se opcijom predlaže **kombinirani pristup** mjerama predloženima u okviru drugih opcija (koje su kumulativne, a ne alternativne), ovisno o području intervencije i razini ambicioznosti. U opciji 4. predlaže se zadržavanje sadašnjeg područja primjene koje obuhvaća sve aspekte schengenske pravne stečevine, istodobna prilagodba prioriteta (područja politike) novim okolnostima i akterima fleksibilnijim programiranjem (prema opciji 2., rješavanje problema 1. i postizanje cilja 1.) i produljenje ciklusa evaluacije na sedam godina (prema opciji 3., problem 1. i cilj 1.). Proširuje se raspon dostupnih alata i razjašnjavaju kriteriji i uvjeti za njihovu upotrebu (prema opciji 3., problemi 1. i 2. te cilj 1.). Uključuje mjere za ubrzavanje i pojednostavnjenje postupaka (prema opciji 2., problem 3. i cilj 2.) i promjene u postupku donošenja odluka

te uvodi ubrzani postupak za ozbiljne nedostatke (prema opciji 3., problemi 2. i 3. te cilj 2.). Kombiniraju se sve mjere predložene u okviru drugih opcija kako bi se optimiziralo sudjelovanje stručnjaka iz država članica i poboljšalo uključivanje tijela i agencija EU-a (problemi 1. i 2. te cilj 4.). Opcijom 4. uvode se promjene kako bi se povećala pravna sigurnost u pogledu elemenata relevantnih za temeljna prava (prema opciji 2., problem 2. i cilj 3.).

Nakon detaljne procjene i usporedbe učinka svih opcija i uzimajući u obzir preporuke dionika s kojima je provedeno savjetovanje, **najpoželjnija opcija** je opcija 4. Opcija 4. odabrana je na temelju sljedećih čimbenika: djelotvornost i učinkovitost mjera; potencijal za pojednostavnjenje i smanjenje administrativnog opterećenja; realistična procjena stajališta različitih skupina dionika, uzimajući u obzir praktičnu i pravnu izvedivost predloženih mjera. Ostale su opcije isključene jer se njima problemi rješavaju samo u određenoj mjeri i/ili ih je teško donijeti/provesti.

Tko podržava koju opciju?

Komisija je razradila opcije uzimajući u obzir preporuke primljene tijekom savjetovanja u kojem su sudjelovali relevantni dionici (Europski parlament, države članice, tijela i agencije EU-a, organizacije civilnog društva). Svi dionici složili su se o operativnim promjenama predloženima u okviru opcije 1. U opciji 2. predstavljene su zakonodavne mjere koje su dobile široku potporu među svim dionicima. Nekoliko dionika podržalo je mjere predložene u okviru opcije 3. Međutim, države članice bile su posebno podijeljene u pogledu proširenja područja primjene Mehanizma izvan schengenske pravne stečevine i uvođenja sveobuhvatnih evaluacija na temelju rizika. Dionici nisu podržali predloženo uvođenje posebne evaluacije za temeljna prava. U opciji 4. kombiniraju se mjere iz sve druge tri opcije koje su svi dionici općenito podržali. Zauzima se za oprezniji pristup uvođenju sveobuhvatnih evaluacija s obzirom na podijeljena mišljenja država članica o tome. Prema toj opciji Vijeće i dalje sudjeluje u donošenju preporuka u politički najrelevantnijim slučajevima te se znatno povećava njegova uloga u daljnjim mjerama i praćenju provedbe preporuka. Nadalje, opcija 4. bolje bi integrirala razmatranja o temeljnim pravima u evaluacije bez dodavanja zasebnog područja, za što nije bilo potpore tijekom savjetovanja.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Najpoželjnijom opcijom riješili bi se utvrđeni problemi i učinkovito ostvarili opći i posebni ciljevi ove inicijative. Zbog doprinosa dobrom funkcioniranju schengenskog područja raspon potencijalnih izravnih i neizravnih učinaka vrlo je širok, uključujući pozitivne gospodarske i društvene učinke. Međutim, procjenom učinka ne pokušavaju se kvantificirati neizravni gospodarski učinci; umjesto toga, naglasak je na glavnim koristima koje iz četiri opcije proizlaze za države članice, Komisiju i tijela i agencije EU-a u aktivnostima u kojima se upotrebljava najviše resursa. Najpoželjnijom opcijom poboljšala bi se kvaliteta evaluacija, a državama članicama omogućilo da budu informiranije o stvarnom stanju u drugim državama članicama, čime bi se potkrijepili rezultati evaluacija i izgradilo povjerenje među državama članicama. Optimiziranjem sudjelovanja stručnjaka države članice izdvajale bi manje financijskih sredstava za prijevoz, hranu i javne službenike koji su uključeni u evaluacije. Države članice mogu imati koristi od nepristrane ocjene svojih uprava i preporuka o područjima u kojima bi mogla biti potrebna poboljšanja. Još jedna korist je dijeljenje znanja i najboljih praksi. Komisija bi imala koristi od koordinacije Mehanizma i sudjelovanja u njemu jer bi se time omogućilo bolje praćenje primjene i provedbe prava EU-a u državama članicama. Time bi se Komisiji omogućilo i da se informira o novim problemima i izazovima kojima bi se mogla pozabaviti u novim zakonodavnim inicijativama. Zahvaljujući učinkovitijim evaluacijama stručnjaci Komisije stekli bi dodatno stručno znanje korisno za svoju funkciju. Najpoželjnija opcija koristila bi tijelima i agencijama EU-a. Većim sudjelovanjem i sinergijama tijela/agencija EU-a prikupljale bi se dodatne informacije za vrijeme evaluacija, što bi omogućilo i razmjenu najboljih praksi i umrežavanje s kolegama iz uprava država članica. Najpoželjnija opcija uključuje mjere kojima bi se omogućilo pojednostavnjenje i smanjilo administrativno opterećenje Komisije, država članica i Vijeća.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Najpoželjnijom opcijom nastoji se optimizirati upotreba dostupnih resursa. Time bi se smanjilo ukupno opterećenje država članica i Komisije jer uključuje nekoliko mjera kojima se pojednostavnjuju postupci i smanjuju administrativni troškovi kako bi se omogućila učinkovitija upotreba svih alata za evaluaciju. Za tijela i agencije EU-a nastale bi dodatne obveze, ali troškovi koji bi tako nastali bili bi ograničeni u usporedbi sa znatnim pozitivnim učinkom inicijative.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Očekuje se da će ova inicijativa imati pozitivan gospodarski učinak jer pridonosi jačanju schengenskog područja, što zauzvrat donosi koristi jedinstvenom tržištu općenito, ali i poduzećima, uključujući MSP-ove. Stoga se ne očekuje da će opcije izravno utjecati na poduzeća.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Ostvarene uštede mogle bi biti znatne za određene manje javne uprave i države članice koje su danas nerazmjerno opterećene (npr. neuravnoteženi broj stručnjaka koje šalju države članice) zbog doprinosa funkcioniranju Mehanizma.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Mehanizmom bi se trebalo osigurati poštovanje relevantnih obveza u pogledu temeljnih prava u provedbi schengenske pravne stečevine i usklađenost s Poveljom EU-a o temeljnim pravima. Sve opcije imaju pozitivan učinak na zaštitu temeljnih prava jer predviđaju jačanje evaluacija u svim područjima, uključujući zaštitu podataka. Ciljanim mjerama uklonili bi se i propusti u integraciji zaštite temeljnih prava u odnosu na određene prakse koje danas možda nisu dovoljno obuhvaćene Mehanizmom. Ne očekuju se znatni učinci u području okoliša.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
U skladu s pravilima o boljoj regulativi, evaluacija funkcioniranja Mehanizma temeljit će se na detaljnom programu za praćenje ostvarenja, rezultata i učinaka. Komisija će ocijeniti ukupni uspjeh inicijative na kraju prvog ciklusa evaluacije u skladu s novim odredbama, nakon što sve države članice prođu barem jednu evaluaciju, te će podnijeti izvješće Vijeću i Europskom parlamentu.