



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2021. június 3.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
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

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2021. június 2.
Címzett:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2021) 120 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat – a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2021) 120 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2021) 120 final



Brüsszel, 2021.6.2.
SWD(2021) 120 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat – a Tanács rendelete

a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

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

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus felülvizsgálatáról

A. A fellépés szükségessége

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

A schengeni rendszer az európai integráció egyik legjelentősebb vívmánya. A schengeni térségben több mint 420 millió ember, valamint az áruk és szolgáltatások szabadon, határellenőrzés nélkül mozoghatnak. A schengeni rendszer hozzájárul az egységes piac működéséhez, és a létrehozása társadalmi és gazdasági előnyökkel járt az európai társadalom számára¹.

A belső határellenőrzések nélküli térség megfelelő működése azon múlik, hogy a tagállamok² eredményesen és hatékonyan alkalmazzák a schengeni jogi keretet. Közös erőfeszítésekre van szükség a tagállamok közötti magas szintű kölcsönös bizalom fenntartása érdekében. Az Európa szomszédságában és azon túl tapasztalható instabilitás, a 2015-ös menekültválság és annak következményei, a Covid19-világjárvány és a tartós terrorfenyegetés következtében egyes tagállamok újra bevezették a belső határellenőrzéseket. Néhány esetben az ellenőrzéseket 2015 óta többször meghosszabbították. Ezek a fejlemények rávilágítottak arra, hogy javítani kell a schengeni térség működését és az annak hatékonyságát biztosító eszközöket, köztük a schengeni értékelési és monitoringmechanizmust. Ez a mechanizmus ellenőrzi és figyelemmel kíséri a schengeni vívmányok tagállamok általi helyes alkalmazását, kiegészítve a schengeni kormányzás másik két pillérét. A másik két pillér a külső határokon hozott intézkedéseket (külső határok igazgatása) és a kompenzációs intézkedéseket (közös vízumpolitika, rendőrségi együttműködés, visszaküldési politika és a Schengeni Információs Rendszer) foglalja magában. Jóllehet a mechanizmus technikai eszköz, célja a schengeni rendszer helyzetéről folytatott politikai párbeszéd elősegítése. Az első ötéves értékelési ciklusban azonban a mechanizmus nem gyakorolt kellő politikai nyomást a tagállamokra a hiányosságok kiküszöbölése terén, és nem vezetett átfogó politikai megbeszélésekhez a schengeni rendszerről.

Bár az első ötéves értékelési ciklusban (2015–2019) a mechanizmus bizonyította hozzáadott értékét a schengeni térség működésének biztosítása terén, **számos hiányosság meggátolta, hogy a mechanizmus a lehető legjobb és az elvárt hatékonysággal működjön, így a rendszerben rejlő lehetőségeket nem lehetett maradéktalanul kiaknázni.** Nevezetesen **három, egymással összefüggő probléma** áll fenn, amelyek a mechanizmus kialakításának és végrehajtásának hiányosságaiból erednek:

- korlátozott stratégiai fókusz és jelentős széttöredezethez, ami megakadályozza a schengeni rendszer egésze működésének áttekintését, ami megkönnyítené a politikai vitát,
- nincs elegendő kapacitás az új körülmények, jogalkotási fejlemények és tendenciák azonosítására, valamint az azokhoz való gyors alkalmazkodásra és reagálásra, különösen az alapvető jogok külső határokon történő megsértésével kapcsolatos esetekben, valamint
- a korrekciós intézkedések lassú elfogadása és végrehajtása egy olyan szakértői rendszerrel, amely nem fejt ki a várt nyomást.

Ezek a problémák és a kapcsolódó tényezők (amelyek részletesen szerepelnek a hatásvizsgálati jelentésben) hatással vannak a mechanizmus működésére, és összességében aláássák a schengeni térség rezilienciáját.

Mi e kezdeményezés várható eredménye?

A közelmúlt kihívásaira reagálva a Bizottság az új menekültügyi és migrációs paktumban bejelentette egy olyan schengeni stratégia elfogadását, amely ötvözi az erősebb és reziliensebb schengeni térség megteremtését célzó jogalkotási és operatív kezdeményezéseket. Az egyik ilyen kezdeményezés a mechanizmus felülvizsgálata. E kezdeményezés **általános célja** a mechanizmus működésének javítása, hatékonyságának növelése és a schengeni kormányzás monitoring-pillérének megerősítése. A schengeni értékelésnek képesnek kell lennie arra, hogy időben feltárja és gyorsan kiküszöbölje a legjelentősebb hiányosságokat, és lehetővé

¹ A 2016-os becslések szerint a belső határellenőrzések teljes körű visszaállítása évente 5–18 milliárd EUR közvetlen költséggel terhelné az EU gazdaságát, COM(2016) 120 final, 2016.3.4., 3. o.

² Az uniós tagállamokon kívül a schengeni térség tagjai közé tartozik még Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein (az úgynevezett schengeni társult országok). Írország ugyan nem része a belső határellenőrzések nélküli térségnek, de az ország 2021. január 1-je óta alkalmazza a schengeni vívmányok egy részét. Bár a schengeni vívmányok kötelező érvényűek Bulgáriára, Horvátországra, Ciprusra és Romániára nézve, ezen országok vonatkozásában még nem szűnt meg a belső határellenőrzés. Ez a hatásvizsgálat az említett országok mindegyikére tagállamként hivatkozik.

tegye a politikai vitát elindító következtetések levonását a schengeni rendszer helyzetéről. A fent említett problémákra válaszul ez a kezdeményezés az alábbi **konkrét célkitűzések** elérésére törekszik:

- **1. konkrét célkitűzés:** A hiányosságok elkerülése és a stratégiai fókusz növelése. Az első konkrét célkitűzés leginkább az első problémához kapcsolódik;
- **2. konkrét célkitűzés:** A feladatok és felelősségi körök elosztásának észszerűsítése, valamint a folyamat és az eljárások egyszerűsítése és felgyorsítása. A második konkrét célkitűzés leginkább a második és harmadik problémához kapcsolódik;
- **3. konkrét célkitűzés:** A schengeni vívmányok szerinti alapjogi biztosítékok végrehajtásának megerősítése. A harmadik konkrét célkitűzés a második problémához kapcsolódik;
- **4. konkrét célkitűzés:** A tagállami szakértők részvételének és az uniós szervek és ügynökségek bevonásának optimalizálása, valamint szinergiák kialakítása más eszközökkel. A negyedik konkrét célkitűzés leginkább az első és a második problémához kapcsolódik.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?

A kezdeményezés **uniós hozzáadott értéke** abból ered, hogy fontos megerősíteni a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat annak érdekében, hogy a schengeni vívmányok valamennyi rendelkezését helyesen és megfelelően hajtsák végre. Az uniós szinten koordinált értékelés megkönnyíti a végrehajtási gyakorlatok tagállamok közötti összehasonlítását és a különböző tagállamokban történő végrehajtás együttes hatásainak értékelését. Ezen túlmenően lehetővé teszi a schengeni vívmányok végrehajtásában mutatkozó aszimmetriából és eltérésekből eredő olyan hiányosságok feltárását is, amelyek veszélyeztethetik a schengeni rendszer integritását. A mechanizusból eredő egymásra gyakorolt nyomás további ösztönzést jelenthet a schengeni szabályok helyes végrehajtására.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

A Bizottság számos jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívát dolgozott ki valamennyi érdekelt fél ajánlásai és a jelenlegi rendelet végrehajtásának ötéves felülvizsgálata alapján. Az előválogatást követően, amelynek során néhány alternatívát elvetettek, az alapforgatókönyv alternatívájaként a következő **szakpolitikai alternatívákat** vizsgálták részletesen:

- **1. alternatíva** – olyan **operatív változtatások**, amelyek kiigazítják az értékelések hatókörét, de fenntartják a szakpolitikai területek jelenlegi széttagoltságát (az 1. probléma kezelése és az 1. konkrét célkitűzés elérése érdekében), felgyorsítják az értékelési folyamatot, miközben fenntartják a jelenlegi döntéshozatali és utánkövető eljárásokat (2. és 3. probléma, illetve 2. célkitűzés), jobban bevonják a tagállami szakértőket és az uniós szerveket/ügynökségeket (1. és 2. probléma, illetve 4. célkitűzés), valamint erősítik az alapvető jogok értékelését (2. probléma és 3. célkitűzés).
- **2. alternatíva** – az (1. alternatíva szerinti) operatív változtatásokra építve ez az alternatíva **célzott jogszabályi változtatásokat** javasol a jogbiztonság növelése érdekében. Rugalmasságot biztosít az értékelés tárgyát képező területek és szereplők, valamint a programozás tekintetében (1. probléma és 1. célkitűzés). Egyszerűsíti az eljárásokat és a kötelezettségeket, és egyértelmű ütemtervet határoz meg valamennyi érintett szereplő számára, megőrizve ugyanakkor az intézményi egyensúlyt (2. és 3. probléma, illetve 2. célkitűzés). Rugalmasságot vezet be az értékelő csoportok létszámát illetően, és javítja az uniós szervekkel és ügynökségekkel való koordinációt (1. és 2. probléma, illetve 4. célkitűzés). Ezen túlmenően növeli a jogbiztonságot az alapvető jogok értékelése szempontjából releváns elemekkel kapcsolatban, és kiemeli azok hangsúlyosságát és politikai jelentőségét (2. probléma és 3. célkitűzés).
- **3. alternatíva** – **ambiciózus jogszabályi változtatásokat** vezet be az 1. és 2. alternatíva keretében javasolt intézkedések beépítése érdekében, és azokat a schengeni értékelés felépítésének és működésének további változtatásaival ötvözi. Kiterjeszti a mechanizmus hatályát a schengeni vívmányokon túlmutató célzott területekre, kockázatértékelésen és helyzetismereten alapuló, szakpolitikai területek szerint nem tagolt átfogó értékeléseket vezet be, az értékelési ciklus időtartamát hét évre terjeszti ki, és további, a célnak megfelelő értékelési és monitoringeszközöket hoz létre (1. és 2. probléma, illetve 1. célkitűzés). Változtatásokat javasol az intézményi egyensúly tekintetében a döntéshozatali folyamatban (az értékelő jelentések és az ajánlások együttes elfogadása a Bizottság által, míg a Tanács a politikai vonatkozású esetekre vonatkozó ajánlások elfogadására összpontosít, nevezetesen a „súlyos hiányosságokra”, az „első alkalommal végzett értékelésekre” és a „tematikus értékelésekre”), valamint az utánkövető eljárások során, továbbá gyorsított eljárást vezet be súlyos hiányosságok esetén (3. probléma és 2. célkitűzés). Módosítja a tagállami szakértők kijelölésének folyamatát, többek között szakértői állomány létrehozásával, továbbá

maximalizálja az uniós szervekkel és ügynökségekkel, valamint más minőség-ellenőrzési mechanizmusokkal való koordinációt (1. és 2. probléma, valamint 4. célkitűzés); emellett konkrét alapjogi értékeléseket vezet be (2. probléma és 3. célkitűzés).

- **4. alternatíva – együttes megközelítés** alkalmazását javasolja a többi alternatíva keretében javasolt intézkedések tekintetében (amelyek inkább kumulatívak, mint alternatívák), a beavatkozási területtől és az ambíciószinttől függően. A 4. alternatíva szerint továbbra is fennmaradna a schengeni vívmányok valamennyi aspektusára kiterjedő jelenlegi hatály, ugyanakkor a prioritásokat (szakpolitikai területeket) az új realitásokhoz és szereplőkhöz igazítanák egy rugalmasabb programozással (a 2. alternatíva szerint; az 1. probléma kezelése és az 1. célkitűzés elérése) és az értékelési ciklus hét évre történő meghosszabbításával (a 3. alternatíva szerint; 1. probléma és 1. célkitűzés). Ez az alternatíva kiszélesíti a rendelkezésre álló eszközök körét, és egyértelművé teszi a használatukra vonatkozó kritériumokat és feltételeket (a 3. alternatíva szerint; 1. és 2. probléma, valamint 1. célkitűzés). Olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek felgyorsítják az eljárások egyszerűsítését (a 2. alternatíva szerint; 3. probléma és 2. célkitűzés), továbbá megváltoztatja a döntéshozatali folyamatot, és gyorsított eljárást hoz létre a súlyos hiányosságok esetére (a 3. alternatíva szerint; 2. és 3. probléma, valamint 2. célkitűzés). Ötvözi a többi alternatíva keretében javasolt valamennyi intézkedést a tagállami szakértők részvételének optimalizálása, valamint az uniós szervek és ügynökségek bevonásának javítása érdekében (1. és 2. probléma, valamint 4. célkitűzés). A 4. alternatíva változtatásokat vezet be az alapvető jogok szempontjából releváns elemekkel kapcsolatos jogbiztonság növelése érdekében (a 2. alternatíva szerint; 2. probléma és 3. célkitűzés).

Az összes szakpolitikai alternatíva hatásának részletes értékelését és összehasonlítását követően, valamint figyelembe véve a konzultációban részt vevő érdekelt felek ajánlásait, az **előnyben részesített szakpolitikai alternatíva** a 4. alternatíva. A 4. alternatíva kiválasztásához az alábbi tényezők vezettek: az intézkedések eredményessége és hatékonysága; az egyszerűsítés és az adminisztratív terhek csökkentésének lehetősége; az érdekelt felek különböző csoportjai álláspontjának reális értékelése, figyelembe véve a javasolt intézkedések gyakorlati és jogi megvalósíthatóságát. A többi szakpolitikai alternatíva kizárt, mivel csak bizonyos mértékben kezelik a problémákat, és/vagy nehezen fogadhatók el/hajthatók végre.

Ki melyik alternatívát támogatja?

A Bizottság a releváns érdekelt felek (az Európai Parlament, a tagállamok, az uniós szervek és ügynökségek, a civil társadalmi szervezetek) bevonásával alakította ki a szakpolitikai alternatívákat, figyelembe véve a konzultáció során kapott ajánlásokat. Valamennyi érdekelt fél egyetértett az 1. alternatíva által javasolt operatív változtatásokkal. A 2. alternatíva olyan jogalkotási intézkedéseket terjeszt elő, amelyek valamennyi érdekelt fél széles körű támogatását élvezték. A 3. alternatíva keretében javasolt intézkedések közül számos érdekelt fél több intézkedést támogatott. Mindazonáltal a tagállamok különösen megosztottak voltak a tekintetben, hogy a mechanizmus hatályát a schengeni vívmányokon túlra is kiterjesszék, és hogy mindenre kiterjedő kockázatalapú értékeléseket készítsenek. Az érdekelt felek nem támogatták az alapvető jogokra vonatkozó konkrét értékelés javasolt bevezetését. A 4. alternatíva ötvözi azokat a három másik alternatíva szerinti intézkedéseket, amelyek összességében valamennyi érdekelt fél részéről a legszélesebb körű támogatást élvezték. A 4. alternatíva óvatosabb megközelítést alkalmaz a mindenre kiterjedő értékelések bevezetésével kapcsolatban, mivel a tagállamok megosztottak ebben a kérdésben. Ez az alternatíva emellett továbbra is bevonja a Tanácsot az ajánlások elfogadásába a politikailag legrelevánsabb ügyekben, és jelentősen növeli annak szerepét az ajánlások végrehajtásának utánkövetésében és monitoringjában. Ezen túlmenően a 4. alternatíva jobban integrálná az alapvető jogokkal kapcsolatos megfontolásokat az értékelésekbe anélkül, hogy külön területként vezetné be, mivel ezt az érdekelt felek a konzultáció során nem támogatták.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva kezelné az azonosított problémákat, és hatékonyan reagálna a kezdeményezés általános és konkrét célkitűzéseire. A schengeni rendszer megfelelő működéséhez való hozzájárulás révén a potenciális közvetlen és közvetett hatások köre igen széles, beleértve a kedvező gazdasági és társadalmi hatásokat is. Mindazonáltal a hatásvizsgálat nem próbálja számszerűsíteni a közvetett gazdasági hatásokat; inkább azokra a főbb előnyökre összpontosít, amelyek a négy szakpolitikai alternatívából a legtöbb erőforrást igénylő tevékenységek esetében származnak a tagállamok, a Bizottság, valamint az uniós szervek és ügynökségek számára. Az előnyben részesített alternatíva javítaná az értékelések minőségét, és lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy jobb tájékoztatást kapjanak a többi tagállam aktuális helyzetéről, ezáltal hozzájárulva az értékelések eredményeinek megerősítéséhez és a tagállamok közötti bizalom kiépítéséhez. A szakértők részvételének optimalizálása révén a tagállamok kevesebb pénzügyi forrást különítenének el a közlekedés, az élelmezés és az értékelésekre mozgósított köztisztviselők számára. A tagállamok számára hasznos lehet, ha a Bizottság pártatlan értékelést készít a közigazgatási szervekről és ajánlásokat fogalmaz meg azokra a területekre vonatkozóan, ahol javításra lehet szükség. Az ismeretátadás és

a bevált gyakorlatok átadása ugyancsak előnyökkel jár. A Bizottság számára előnyös lenne egy továbbfejlesztett mechanizmus koordinációja és az abban való részvétel, mivel így könnyebben figyelemmel kísérhetné az uniós jog tagállamokon belüli alkalmazását és végrehajtását. Ez a mechanizmus lehetővé tenné továbbá a Bizottság számára, hogy tudomást szerezzen azokról az újonnan felmerülő problémákról és kihívásokról, amelyeket új jogalkotási kezdeményezések révén kezelhet. A hatékonyabb értékeléseknek köszönhetően a Bizottság szakértői további, a feladataik szempontjából hasznos szakértelmet szereznének. Az előnyben részesített alternatíva az uniós szervek és ügynökségek javát szolgálná. A fokozott részvétel és szinergiák révén az uniós szervek/ügynökségek további információkat gyűjtenének az értékelések során, ami egyúttal elősegítené a bevált gyakorlatok cseréjét és a hálózatépítést a tagállami közigazgatásokban dolgozó munkatársakkal. Az előnyben részesített alternatíva számos olyan intézkedést tartalmaz, amelyek lehetővé tennék az egyszerűsítést és csökkentenék a Bizottság, a tagállamok és a Tanács adminisztratív terheit.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)?

Az előnyben részesített alternatíva a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának optimalizálását célozza. Csökkentené a tagállamok és a Bizottság általános terheit, mivel számos olyan intézkedést tartalmaz, amelyek egyszerűsítik az eljárásokat és csökkentik az adminisztratív költségeket annak érdekében, hogy lehetővé váljon valamennyi értékelési eszköz hatékonyabb alkalmazása. További kötelezettségek hárulnának az uniós szervekre és ügynökségekre, de ez a kezdeményezés jelentős pozitív hatásához képest korlátozott többletköltségekkel jár.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

Ennek a kezdeményezésnek várhatóan pozitív gazdasági hatása lesz, mivel hozzájárul a schengeni térség megerősítéséhez, ami pedig előnyökkel jár általában az egységes piac és a vállalkozások, köztük a kkv-k számára. Ezért a szakpolitikai alternatívák várhatóan nem gyakorolnak közvetlen hatást a vállalkozásokra.

Lesz-e jelentős hatása az intézkedésnek a tagállamok költségvetésére és közigazgatására?

Érzékelhető lehet az elért megtakarítás egyes kisebb közigazgatási szervek és tagállamok számára, amelyekre jelenleg aránytalanul nagy terhet ró a mechanizmus működése (vagyis az, hogy jelenleg nem kiegyensúlyozott az egyes tagállamok által biztosított szakértők aránya).

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

A mechanizmusnak biztosítani kell a vonatkozó alapjogi kötelezettségek tiszteletben tartását a schengeni vívmányok végrehajtása során, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelést. Valamennyi szakpolitikai alternatíva pozitív hatást gyakorol az alapvető jogok védelmére azáltal, hogy megerősíti az értékeléseket valamennyi területen, beleértve az adatvédelmet is. A célzott intézkedések kezelik azokat a hiányosságokat is, amelyek az alapvető jogok védelmének integrálása terén tapasztalhatók bizonyos olyan gyakorlatokkal kapcsolatban, amelyekre a mechanizmus jelenleg nem terjed ki kellő mértékben. A környezetvédelem területén nem várható jelentős hatás.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A minőségi jogalkotásra vonatkozó szabályokkal összhangban a mechanizmus működésének értékelése a kimenetek, eredmények és hatások monitoringjára szolgáló részletes programon fog alapulni. A Bizottság az új rendelkezések szerinti első értékelési ciklus végén – amikor minden tagállam legalább egy értékelésen már átesett – értékelni fogja a kezdeményezés általános sikerét, és jelentést nyújt be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.