



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2021 m. birželio 3 d.
(OR. en)

9442/21
ADD 3

Tarpinstitucinė byla:
2021/0140(CNS)

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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2021 m. birželio 2 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Jeppe TRANHOLMUI-MIKKELSENU
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2021) 120 final
Dalykas:	KOMISIJO TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“, pridedamas prie Pasiūlymo dėl Tarybos reglamento dėl vertinimo ir stebėsenos, kaip taikoma Šengeno <i>acquis</i> , mechanizmo sukūrimo ir veikimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1053/2013

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2021) 120 final.

Pridedama: SWD(2021) 120 final

Briuselis, 2021 06 02
SWD(2021) 120 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Tarybos reglamento

dėl vertinimo ir stebėsenos, kaip taikoma Šengeno *acquis*, mechanizmo sukūrimo ir veikimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1053/2013

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

Santraukos lentelė

Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmo peržiūros poveikio vertinimas

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kodėl? Kokia problema sprendžiama?

Šengeno erdvė yra vienas svarbiausių Europos integracijos laimėjimų. Tai erdvė, kurioje daugiau kaip 420 mln. žmonių, taip pat prekės ir paslaugos gali nekontroliuojamai judėti be pasienio kontrolės. Šengeno erdvė prisideda prie bendrosios rinkos veikimo ir jos sukūrimas Europos visuomenei davė socialinės ir ekonominės naudos¹.

Tinkamas erdvės be vidaus sienų kontrolės veikimas priklauso nuo to, ar valstybės narės² veiksmingai ir efektyviai taiko Šengeno teisinę sistemą. Reikia bendrų pastangų, kad būtų išlaikytas aukštas valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo lygis. Dėl nestabilumo Europos kaimynystėje ir už jos ribų, 2015 m. pabėgėlių krizės ir jos padarinių, COVID-19 pandemijos, taip pat nuolatinės terorizmo grėsmės kai kurios valstybės narės atnaujino vidaus sienų kontrolę. Kai kuriais atvejais nuo 2015 m. kontrolė buvo atnaujinta kelis kartus. Šie pokyčiai parodė, kad tam, kad Šengeno sistema veiktų sklandžiai, reikia gerinti Šengeno erdvės veikimą ir turimas priemones, įskaitant Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmą. Šiuo mechanizmu tikrinamas ir stebimas tinkamas Šengeno *acquis* taikymas valstybėse narėse, papildant kitus du Šengeno erdvės bendradarbiaujamojo valdymo ramsčius. Kiti du ramsčiai tai prie išorės sienų taikomos priemonės (išorės sienų valdymas) ir kompensacinės priemonės (bendra vizų politika, policijos bendradarbiavimas, grąžinimo politika ir Šengeno informacinė sistema). Nors mechanizmas yra techninė priemonė, juo siekiama palengvinti politinį dialogą dėl Šengeno erdvės padėties. Vis dėlto per pirmąjį penkerių metų vertinimo ciklą mechanizmu neužtikrintas pakankamas politinis spaudimas valstybėms narėms šalinti trūkumus ir šis mechanizmas nepaskatino išsamių politinių diskusijų dėl Šengeno erdvės.

Nors per pirmąjį penkerių metų vertinimo ciklą (2015–2019 m.) įrodyta mechanizmo pridėtinė vertė – jis padėjo užtikrinti Šengeno erdvės veikimą, **dėl tam tikrų trūkumų mechanizmas negali veikti taip veiksmingai, kaip galėtų ir turėtų, taigi neišnaudojamas visas jo potencialas**. Visų pirma yra **trys tarpusavyje susijusios problemos**, kylančios dėl mechanizmo struktūros ir jo įgyvendinimo trūkumų:

- ribotas strateginis orientavimas ir didelis susiskaidymas, lemiantis visos Šengeno erdvės veikimo apžvalgos, kuri galėtų palengvinti politines diskusijas, nebuvimą;
- nepakankami pajėgumai nustatyti naujas aplinkybes, teisės aktų ir veiklos pokyčius ir tendencijas, visų pirma šiurkščius pagrindinių teisių pažeidimus prie išorės sienų, ir greitai prie jų prisitaikyti bei į juos reaguoti, taip pat
- lėtas taisomųjų priemonių priėmimas ir įgyvendinimas taikant tarpusavio vertinimo sistemą, kuri neleidžia daryti tokio spaudimo, kokio tikimasi.

Šios problemos ir susiję veiksniai (išsamiai nurodyti poveikio vertinimo ataskaitoje) daro poveikį mechanizmo veikimui ir apskritai mažina Šengeno erdvės atsparumą.

Ko siekiama šia iniciatyva?

Atsižvelgiant į pastarojo meto iššūkius, naujame migracijos ir prieglobsčio pakte Komisija paskelbė priimsianti Šengeno strategiją, kurioje bus derinamos teisėkūros ir veiklos iniciatyvos, kuriomis siekiama sukurti stipresnę ir atsparesnę Šengeno erdvę. Viena tokia teisėkūros iniciatyva yra mechanizmo peržiūra. **Bendras šios iniciatyvos tikslas** – pagerinti mechanizmo veikimą, padidinti jo veiksmingumą ir sustiprinti Šengeno erdvės bendradarbiaujamojo valdymo stebėsenos ramstį. Atliekant Šengeno vertinimą turėtų būti įmanoma laiku nustatyti didžiausius trūkumus ir greitai juos pašalinti, taip pat sudaryti sąlygas padaryti išvadas dėl Šengeno erdvės padėties, kurios paskatintų politines diskusijas. Siekiant spręsti pirmiau nurodytas problemas, šia iniciatyva siekiama toliau nurodytų **konkrečių tikslų**.

¹ 2016 m. apskaičiuota, kad visiškai atnaujinus vidaus sienų kontrolę tiesioginės išlaidos sudarytų 5–18 mlrd. EUR per metus, COM(2016) 120 *final*, 2016 3 4, p. 3.

² Be ES valstybių narių, Šengeno erdvei priklauso Islandija, Norvegija, Šveicarija ir Lichtenšteinas (vadinamosios Šengeno asocijuotosios šalys). Airija erdvei be vidaus sienų kontrolės nepriklauso, bet nuo 2021 m. sausio 1 d. taiko dalį Šengeno *acquis*. Bulgarija, Kroatija, Kipras ir Rumunija privalo laikytis Šengeno *acquis*, tačiau šių valstybių narių atžvilgiu vidaus sienų kontrolė dar nėra panaikinta. Šiame poveikio vertinime visos šios šalys vadinamos valstybėmis narėmis.

- **1 konkretus tikslas.** Vengti spragų ir didinti strateginį orientavimą. Pirmasis konkretus tikslas daugiausia susijęs su pirmąja problema.
- **2 konkretus tikslas.** Racionalizuoti užduočių ir atsakomybės paskirstymą bei supaprastinti ir paspartinti procesus ir procedūras. Antrasis konkretus tikslas daugiausia susijęs su antrąja ir trečiąja problemomis.
- **3 konkretus tikslas.** Stiprinti pagrindinių teisių apsaugos priemonių įgyvendinimą pagal Šengeno *acquis*. Trečiasis konkretus tikslas susijęs su antrąja problema.
- **4 konkretus tikslas.** Optimizuoti valstybių narių ekspertų dalyvavimą ir aktyviau įtraukti ES įstaigas ir agentūras, stiprinti sinergiją su kitomis priemonėmis. Ketvirtasis konkretus tikslas daugiausia susijęs su pirmąja ir antrąja problemomis.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?

Iniciatyvos **ES pridėtinė vertė** atsiranda dėl to, kad svarbu stiprinti valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą, kad visos Šengeno *acquis* nuostatos būtų įgyvendinamos tinkamai ir deramai. ES lygmeniu koordinuojamas vertinimas padeda palyginti įgyvendinimo praktiką valstybėse narėse ir įvertinti bendrą įgyvendinimo poveikį skirtingose valstybėse narėse. Vertinimas taip pat leidžia nustatyti trūkumus, atsirandančius dėl netolygumų ir skirtumų įgyvendinant Šengeno *acquis*, kurie gali kelti pavojų Šengeno vientisumui. Dėl taikant mechanizmą kylančio tarpusavio spaudimo gali atsirasti papildoma paskata tinkamai įgyvendinti Šengeno taisykles.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Remdamasi visų suinteresuotųjų subjektų rekomendacijomis ir penkerių metų dabartinio reglamento įgyvendinimo peržiūra, Komisija parengė keletą teisėkūros ir ne teisėkūros politikos galimybių. Po pirminės atrankos, kai dalis galimybių atmesta, išsamiai įvertintos toliau išvardytos **politikos galimybės**, kaip alternatyva atskaitos scenarijui.

- **1 galimybė.** Ši galimybė apima **veiklos pakeitimus**, kuriais koreguojama vertinimų aprėptis, tačiau išlaikomas dabartinis suskaidymas pagal politikos sritis (siekiant išspręsti 1 problemą ir pasiekti 1 konkretų tikslą), paspartinamas vertinimo procesas, kartu išlaikant dabartines sprendimų priėmimo ir tolesnių veiksmų procedūras (2 ir 3 problemos ir 2 tikslas), labiau įtraukiami valstybių narių ekspertai ir ES įstaigos ir (arba) agentūros (1 ir 2 problemos ir 4 tikslas) ir sustiprinamas pagrindinių teisių vertinimas (2 problema ir 3 tikslas).
- **2 galimybė.** Remiantis veiklos pokyčiais (pagal 1 galimybę), pagal šią galimybę siūlomi **tiksliniai teisės aktų pakeitimai**, kuriais siekiama padidinti teisinį tikrumą. Padidinamas lankstumas dėl vertinamų sričių ir subjektų, taip pat programavimo (1 problema ir 1 tikslas). Supaprastinamos procedūros ir pareigos ir visiems susijusiems subjektams nustatomas aiškus tvarkaraštis, kartu išlaikant tą pačią institucinę pusiausvyrą (2 ir 3 problemos ir 2 tikslas). Užtikrinamas lankstumas dėl vertinimo grupės dydžio ir pagerinamas koordinavimas su ES įstaigomis ir agentūromis (1 ir 2 problemos ir 4 tikslas). Be to, padidinamas teisinis tikrumas dėl pagrindinių teisių vertinimui svarbių elementų ir pabrėžiama jų svarba (taip pat politinė) (2 problema ir 3 tikslas).
- **3 galimybė.** Tai **plataus užmojo teisės aktų pakeitimai**, kuriais siekiama įtraukti priemones, pasiūlytas pagal 1 ir 2 galimybes, ir jas derinti su papildomais Šengeno vertinimo struktūros ir veikimo pakeitimais. Išplečiama mechanizmo taikymo sritis, kad ji apimtų ne tik Šengeno *acquis*, bet ir kitas tikslines sritis, taip pat nustatomi išsamūs ne pagal politikos sritis atliekami kiekvienos valstybės narės vertinimai, grindžiami rizikos vertinimu ir informuotumu apie padėtį vertinimu, vertinimo ciklo trukmė pratęsiama iki septynerių metų ir sukuriamos papildomos paskirtį atitinkančios vertinimo ir stebėsenos priemonės (1 ir 2 problemos ir 1 tikslas). Siūloma keisti institucinę pusiausvyrą sprendimų priėmimo procese (Komisija priima vertinimo ataskaitas ir rekomendacijas, o Taryba daugiausia dėmesio skiria rekomendacijų priėmimui politiškai svarbiais atvejais, t. y. esant didelių trūkumų, taip pat teminių vertinimų bei pirmą kartą atliekamų vertinimų atveju) ir vykdant tolesnes procedūras, be to, dideliems trūkumams pašalinti nustatoma skubos tvarka (3 problema ir 2 tikslas). Iš dalies keičiamas valstybių narių ekspertų skyrimo procesas, be kita ko, sukuriant ekspertų rezervą, taip pat užtikrinamas kuo didesnis koordinavimas su ES įstaigomis ir agentūromis bei kitais kokybės kontrolės mechanizmais (1 ir 2 problemos ir 4 tikslas). Be to, nustatomi specialūs pagrindinių teisių vertinimai (2 problema ir 3 tikslas).
- **4 galimybė.** Pagal šią galimybę siūloma **derinti** pagal kitas galimybes siūlomas priemones (kurios yra ne alternatyvios, o suminės), priklausomai nuo intervencijos srities ir užmojo lygio. Pagal 4 galimybę siūloma išlaikyti dabartinę taikymo sritį, apimančią visus Šengeno *acquis* aspektus, kartu prioritetus (politikos sritis) pritaikant prie naujų realiųjų ir subjektų, užtikrinant lankstesnį programavimą (kaip pagal 2 galimybę – 1 problemos sprendimas ir 1 tikslo įgyvendinimas) ir vertinimo ciklą pratęsiant iki septynerių metų (kaip pagal 3

galimybę – 1 problema ir 1 tikslas). Padidinama turimų priemonių įvairovė ir išaiškinami jų naudojimo kriterijai ir sąlygos (kaip pagal 3 galimybę – 1 ir 2 problemos ir 1 tikslas). Numatytos ir procedūrų paspartinimo bei supaprastinimo priemonės (kaip pagal 2 galimybę – 3 problema ir 2 tikslas), pakeičiamas sprendimų priėmimo procesas ir sukuriamas skubos procedūra dideliems trūkumams pašalinti (kaip pagal 3 galimybę – 2 ir 3 problemos, 2 tikslas). Derinamos visos pagal kitas galimybes siūlomos priemonės, siekiant optimizuoti valstybių narių ekspertų dalyvavimą ir pagerinti ES įstaigų ir agentūrų dalyvavimą (1 ir 2 problemos ir 4 tikslas). Pagal 4 galimybę numatytais pakeitimais siekiama padidinti teisinį tikrumą dėl su pagrindinėmis teisėmis susijusių elementų (kaip pagal 2 galimybę – 2 problema ir 3 tikslas).

Atlikus išsamų visų politikos galimybių poveikio vertinimą ir jas palyginus, taip pat atsižvelgiant į suinteresuotųjų subjektų, su kuriais konsultuotasi, rekomendacijas, **tinkamiausia politikos galimybė** yra 4 galimybė. 4 galimybės pasirinkimą lėmė šie veiksniai: priemonių veiksmingumas ir efektyvumas; supaprastinimo ir administracinės naštos sumažinimo galimybė; realistiškas įvairių suinteresuotųjų subjektų grupių pozicijų įvertinimas, atsižvelgiant į siūlomų priemonių praktinį ir teisinį įgyvendinamumą. Kitos politikos galimybės atmetamos, nes jomis problemos sprendžiamos tik tam tikru mastu ir (arba) jas sunku priimti ir (arba) įgyvendinti.

Kas kuriai galimybei pritaria?

Komisija politikos galimybės parengė atsižvelgdama į rekomendacijas, gautas per konsultacijas, kuriose dalyvavo atitinkami suinteresuotieji subjektai (Europos Parlamentas, valstybės narės, ES įstaigos ir agentūros, pilietinės visuomenės organizacijos). Visos suinteresuotosios šalys pritarė pagal 1 galimybę pasiūlytiems veiklos pakeitimams. 2 galimybė – tai teisinės priemonės, kurioms iš esmės pritarė visi suinteresuotieji subjektai. Keli suinteresuotieji subjektai pritarė tam tikroms pagal 3 galimybę pasiūlytomis priemonėmis. Vis dėlto valstybių narių nuomonės ypač išsiskyrė dėl mechanizmo taikymo srities išplėtimo, kad ji apimtų ne tik Šengeno *acquis*, ir visa apimančių rizika grindžiamų vertinimų sukūrimo. Suinteresuotieji subjektai nepritarė pasiūlymui sukurti specialų pagrindinių teisių vertinimą. 4 galimybė apima priemones, numatytas pagal kitas tris galimybes, kurioms iš esmės pritarė visi suinteresuotieji subjektai. Pagal ją laikomasi atsargios požiūrio į visa apimančių vertinimų sukūrimą, atsižvelgiant į valstybių narių nesutarimą šiuo klausimu. Pagal šią galimybę Taryba taip pat dalyvauja priimant rekomendacijas politiškai aktualiausiems atvejais ir gerokai padidinamas jos vaidmuo vykdomą tolesnę veiklą, susijusią su rekomendacijų įgyvendinimu, ir stebint, kaip jos įgyvendinamos. Be to, pagal 4 galimybę į vertinimus būtų geriau įtraukti pagrindinių teisių aspektai, neįtraukiant atskiros srities (tam nepritarė per konsultacijas).

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Pagal tinkamiausią politikos galimybę būtų sprendžiamos nustatytos problemos ir veiksmingai įgyvendinami bendrieji ir konkretūs šios iniciatyvos tikslai. Būtų prisidedama prie tinkamo Šengeno erdvės veikimo; galimas tiesioginis ir netiesioginis poveikis yra labai platus, įskaitant teigiamą ekonominį ir socialinį poveikį. Vis dėlto netiesioginio ekonominio poveikio kiekybiškai įvertinti poveikio vertinime nemėginama. Jame visų pirma nagrinėjama, kuo keturios politikos galimybės daugiausia būtų naudingos valstybėms narėms, Komisijai ir ES įstaigoms bei agentūroms vykdomą veiklą, kuriai reikia daugiausia išteklių. Pasirinkus tinkamiausią galimybę būtų pagerinta vertinimų kokybė ir sudarytos sąlygos valstybėms narėms geriau susipažinti su tikrąja padėtimi kitose valstybėse narėse. Tai padėtų gerinti vertinimų rezultatus ir stiprinti valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą. Optimizuodamos ekspertų dalyvavimą, valstybės narės skirtų mažiau su vertinimais susijusių finansinių išteklių transporto, maitinimo ir valstybės tarnautojų reikmėms. Valstybėms narėms gali būti naudingas nešališkas jų administracijų vertinimas ir rekomendacijos dėl sričių, kuriose gali prireikti patobulinimų. Kita nauda – galimas žinių ir geriausios praktikos perdavimas. Komisijai būtų naudingas patobulinto mechanizmo koordinavimas ir dalyvavimas jį įgyvendinant, nes tai leistų geriau stebėti, kaip valstybėse narėse taikoma ir įgyvendinama ES teisė. Tai taip pat leistų Komisijai sužinoti apie kylančias problemas ir iššūkius, kuriuos ji galėtų spręsti imdamasi naujų teisėkūros iniciatyvų. Dėl veiksmingesnių vertinimų Komisijos ekspertai įgytų papildomų ekspertinių žinių, kurios būtų naudingos jų pareigoms. Tinkamiausia galimybė būtų naudinga ir ES įstaigoms ir agentūroms. Būtų užtikrintas didesnis ES įstaigų ir (arba) agentūrų dalyvavimas ir sinergija, taigi jos per vertinimus rinktų papildomą informaciją, taip pat keistųsi geriausios praktikos pavyzdžiais ir megztų ryšius su kolegomis iš valstybių narių administracijų. Tinkamiausia galimybė apima keletą priemonių, kuriomis būtų galima supaprastinti procedūras ir sumažinti Komisijai, valstybėms narėms ir Tarybai tenkančią administracinę naštą.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Tinkamiausia galimybė siekiama optimizuoti turimų išteklių naudojimą. Būtų sumažinta bendra valstybėms narėms ir Komisijai tenkanti našta, nes įtrauktos kelios priemonės, kuriomis supaprastinamos procedūros ir mažinamos administracinės išlaidos, kad visas vertinimo priemonės būtų galima naudoti veiksmingiau. ES įstaigoms ir agentūroms atsirastų papildomų pareigų, tačiau dėl to būtų patirta nedaug papildomų išlaidų, palyginti su dideliu teigiamu iniciatyvos poveikiu.

Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?
Tikimasi, kad ši iniciatyva turės teigiamą ekonominį poveikį, nes ji padės stiprinti Šengeno erdvę, o tai savo ruožtu bus naudinga bendrajai rinkai apskritai, taip pat įmonėms, įskaitant MVĮ. Taigi to, kad politikos galimybės įmonėms turės tiesioginį poveikį, nesitikima.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?
Kai kurios mažesnės viešojo administravimo institucijos ir valstybės narės, kurios, siekdamos užtikrinti mechanizmo veikimą, šiuo metu patiria neproporcingą našta (pvz., dėl nevienodo valstybių narių skiriamų ekspertų skaičiaus), sutaupytų lėšų.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Mechanizmu turėtų būti užtikrinama, kad įgyvendinant Šengeno <i>acquis</i> būtų laikomasi atitinkamų su pagrindinėmis teisėmis susijusių įsipareigojimų ir ES pagrindinių teisių chartijos. Teigiamą poveikį pagrindinių teisių apsaugai turi visos politikos galimybės, nes pagal jas stiprinami vertinimai visose srityse, įskaitant duomenų apsaugą. Tikslinėmis priemonėmis taip pat būtų šalinami su tam tikra praktika susiję pagrindinių teisių apsaugos integravimo trūkumai, kurie šiuo metu pagal mechanizmą galbūt sprendžiami nepakankamai tinkamai. Reikšmingo poveikio aplinkai nenumatoma.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Vadovaujantis geresnio reglamentavimo taisyklėmis, mechanizmo veikimo vertinimas bus grindžiamas išsamia atlikto darbo, rezultatų ir poveikio stebėsenos programa. Komisija bendrą iniciatyvos įgyvendinimo pažangą įvertins pagal naujas nuostatas pirmojo vertinimo ciklo pabaigoje, kai visos valstybės narės bus įvertintos bent kartą, ir pateiks ataskaitą Tarybai ir Europos Parlamentui.