

V Bruseli 3. júna 2021
(OR. en)

**Medziinštitucionálny spis:
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**

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	2. júna 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2021) 120 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu nariadenia Rady o vytvorení a prevádzke hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu na overenie uplatňovania schengenského acquis a zrušení nariadenia (EÚ) č. 1053/2013

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2021) 120 final.

Príloha: SWD(2021) 120 final

V Bruseli 2. 6. 2021
SWD(2021) 120 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument k

návrhu nariadenia Rady

**o vytvorení a prevádzke hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu na overenie
uplatňovania schengenského acquis a zrušení nariadenia (EÚ) č. 1053/2013**

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu týkajúce sa revízie schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Schengen je jedným z najvýznamnejších úspechov európskej integrácie. Je to priestor, kde bez hraničných kontrol dochádza k voľnému pohybu viac ako 420 miliónov ľudí, ako aj tovaru a služieb. Schengen prispieva k fungovaniu jednotného trhu a jeho vytvorenie prinieslo európskej spoločnosti sociálne a hospodárske úžitky¹. Dobré fungovanie priestoru bez kontrol na vnútorných hraniciach závisí od toho, či členské štáty² efektívne a účinne uplatňujú schengenský právny rámec. Vyžaduje si spoločné úsilie na udržanie vysokej úrovne vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi. Nestabilita v susedstve Európy i mimo neho, utečenecká kríza z roku 2015 a jej dôsledky, pandémia ochorenia COVID-19 a pretrvávajúca teroristická hrozba viedli k tomu, že niektoré členské štáty znovu zaviedli kontroly na vnútorných hraniciach. Kontroly sa od roku 2015 v niektorých prípadoch niekoľkokrát obnovili. Pri tomto vývoji sa zdôraznila potreba zlepšiť fungovanie schengenského priestoru a dostupné nástroje, ktoré umožnia jeho fungovanie, vrátane schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu. Týmto mechanizmom sa overuje a monitoruje správne uplatňovanie schengenského <i>acquis</i> členskými štátmi a dopĺňajú sa ním ďalšie dva piliere, ktoré tvoria správu schengenského priestoru. K týmto ďalším dvom pilierom patria opatrenia na vonkajších hraniciach (riadenie vonkajších hraníc) a kompenzačné opatrenia (spoločná vízová politika, policajná spolupráca, politika návratu a Schengenský informačný systém). Hoci je mechanizmus technickým nástrojom, jeho cieľom je uľahčiť politický dialóg o stave Schengenu. V prvom päťročnom hodnotiacom cykle však mechanizmus nevyvíjal dostatočný politický tlak na členské štáty pri riešení nedostatkov a nevedel ku komplexným politickým diskusiám o Schengene. Hoci mechanizmus počas prvého päťročného hodnotiaceho cyklu (2015 – 2019) preukázal svoju pridanú hodnotu pri zabezpečovaní fungovania Schengenu, niekoľko nedostatkov mu bránilo v tom, aby fungoval čo najefektívnejšie, ako by mohol a mal, čím sa oslabuje jeho plný potenciál. Konkrétne sú evidované tri vzájomne prepojené problémy vyplývajúce zo zlyhaní v koncepcii mechanizmu a jeho vykonávaní: • obmedzené strategické zameranie a značná fragmentácia brániaca prehľadu fungovania Schengenu ako celku, čo by uľahčilo politickú diskusiu; • nedostatočná kapacita na identifikáciu, rýchle prispôbenie sa a reakciu na nové okolnosti, vývoj v oblasti právnych predpisov a trendy, najmä porušovanie základných práv na vonkajších hraniciach a • pomalé prijímanie a vykonávanie prostriedkov nápravy pomocou partnerského systému, čo nevytvára očakávaný tlak. Tieto problémy a súvisiace hnacie sily (podrobne uvedené v správe o posúdení vplyvu) majú vplyv na fungovanie mechanizmu a celkovo vedú k oslabeniu odolnosti schengenského priestoru.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Komisia v reakcii na nedávne výzvy ohlásila v Novom pakte o azyle a migrácii prijatie schengenskej stratégie, v ktorej sa kombinujú legislatívne a operatívne iniciatívy zamerané na vytvorenie silnejšieho a odolnejšieho Schengenu. Jednou z takýchto iniciatív je revízia mechanizmu. Všeobecným cieľom tejto iniciatívy je zlepšiť fungovanie mechanizmu, zvýšiť jeho účinnosť a posilniť monitorovací pilier správy schengenského priestoru. Pracovná skupina pre schengenské hodnotenie by mala byť schopná včas identifikovať najvýznamnejšie nedostatky, rýchlo ich riešiť a umožniť vyvodenie záverov o stave Schengenu, ktorými by sa aktivovala politická diskusia. V reakcii na vyššie uvedené problémy je cieľom tejto iniciatívy dosiahnuť tieto špecifické ciele:

¹ Podľa odhadov z roku 2016 by úplné opätovné zavedenie kontroly vnútorných hraníc viedlo k vzniku okamžitých priamych nákladov vo výške 5 – 18 miliárd EUR ročne [COM(2016) 120 final, 4.3.2016, s. 3].

² Schengen zahŕňa okrem členských štátov EÚ aj Island, Nórsko, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko (takzvané krajiny pridružené k schengenskému priestoru). Írsko nie je súčasťou priestoru bez kontrol na vnútorných hraniciach, ale od 1. januára 2021 bude čiastočne uplatňovať schengenské *acquis*. Bulharsko, Cyprus, Chorvátsko a Rumunsko sú viazané schengenským *acquis*, v súvislosti s týmito členskými štátmi však ešte nebola zrušená kontrola vnútorných hraníc. V tomto posúdení vplyvu sa všetky tieto krajiny označujú ako členské štáty.

- **Špecifický cieľ 1:** Zabrániť medzerám a zvýšiť strategické zameranie. Prvý špecifický cieľ väčšinou súvisí s prvým problémom;
- **Špecifický cieľ 2:** Racionalizovať rozdelenie úloh a zodpovedností a zjednodušiť a urýchliť proces a postupy. Druhý špecifický cieľ väčšinou súvisí s druhým a tretím problémom;
- **Špecifický cieľ 3:** Posilniť vykonávanie záruk dodržiavania základných práv podľa schengenského *acquis*. Tretí špecifický cieľ súvisí s druhým problémom;
- **Špecifický cieľ 4:** Optimalizovať účasť expertov z členských štátov a zapojenie orgánov a agentúr EÚ a synergiu s inými nástrojmi. Štvrtý špecifický cieľ väčšinou súvisí s prvým a druhým problémom.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?

Pridaná hodnota EÚ spojená s iniciatívou vyplýva z dôležitosti posilňovania vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi, aby sa všetky ustanovenia schengenského *acquis* vykonávali správne a primerane. Hodnotenie koordinované na úrovni EÚ umožňuje porovnanie postupov vykonávania v jednotlivých členských štátoch a posúdenie kombinovaných účinkov vykonávania v jednotlivých členských štátoch. Umožňuje takisto určiť nedostatky, ktoré vyplývajú z asymetrií a rozdielov pri vykonávaní schengenského *acquis*, ktoré môžu ohroziť integritu Schengenu. Vzájomný partnerský tlak vyplývajúci z mechanizmu môže vytvoriť ďalší stimul pre správne vykonávanie schengenských pravidiel.

B. Riešenia

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

Komisia vypracovala niekoľko legislatívnych a nelegislatívnych možností politiky na základe odporúčaní všetkých zainteresovaných strán a päťročného preskúmania vykonávania súčasného nariadenia. Po predbežnom výbere, v ktorom boli niektoré možnosti vyradené, boli ako alternatíva k základnému scenáru podrobne posúdené tieto **možnosti politiky**:

- **Možnosť 1** – Táto možnosť spočíva v **operatívnych zmenách**, ktorými sa upravuje rozsah hodnotení, ale zachováva sa súčasná fragmentácia v oblasti politiky (v záujme riešenia problému 1 a dosiahnutia špecifického cieľa 1), urýchľuje sa hodnotiaci proces pri zachovaní súčasných rozhodovacích a ďalších postupov (problém 2 a 3 a cieľ 2), lepšie sa zapájajú experti z členských štátov a orgány/agentúry EÚ (problémy 1 a 2 a cieľ 4) a posilňuje sa hodnotenie základných práv (problém 2 a cieľ 3).
- **Možnosť 2** – Vychádzajúc z operatívnych zmien (podľa možnosti 1) sa v rámci tejto možnosti navrhujú **cieľové legislatívne zmeny** na zvýšenie právnej istoty. Zvyšuje sa ňou flexibilita, pokiaľ ide o hodnotené oblasti a aktérov a programovanie (problém 1 a cieľ 1). Zjednodušujú sa postupy a povinnosti a vytvára sa jasný harmonogram pre všetkých zúčastnených aktérov so zachovaním rovnakej inštitucionálnej rovnováhy (problémy 2 a 3 a cieľ 2). Zavádza sa ňou flexibilita do veľkosti hodnotiaceho tímu a zlepšuje sa koordinácia s orgánmi a agentúrami EÚ (problémy 1 a 2 a cieľ 4). Okrem toho sa touto možnosťou zvyšuje právna istota v súvislosti s prvkami relevantnými pre hodnotenie základných práv a zdôrazňuje sa ich dôležitosť a politický význam (problém 2 a cieľ 3).
- **Možnosť 3** – Táto možnosť predstavuje **ambiciózne legislatívne zmeny** s cieľom začleniť opatrenia navrhnuté v rámci možností 1 a 2 a kombinuje ich s ďalšími zmenami v koncepcii a fungovaní pracovnej skupiny pre schengenské hodnotenie. Touto možnosťou sa rozširuje pôsobnosť mechanizmu na cieľové oblasti nad rámec schengenského *acquis*, zavádzajú sa komplexné hodnotenia, ktoré nie sú formulované podľa oblastí politiky, ale podľa členských štátov na základe posúdenia rizika a situačnej informovanosti, predlžuje sa dĺžka hodnotiaceho cyklu na sedem rokov a vytvárajú sa ďalšie nástroje na hodnotenie a monitorovanie vhodné na daný účel (problémy 1 a 2 a cieľ 1). Navrhujú sa v nej zmeny v inštitucionálnej rovnováhe v rozhodovacom procese (kombinované prijímanie hodnotiacich správ a odporúčaní Komisie a Rady sa zameriava na prijímanie odporúčaní v politicky relevantných prípadoch, a to „závažné nedostatky“, „prvotné hodnotenia“ a „tematické hodnotenia“) a v ďalších postupoch a zavádza sa zrýchlený postup pre závažné nedostatky (problém 3 a cieľ 2). Upravuje sa ňou postup určenia expertov z členských štátov, a to aj vytvorením rezervy expertov, a takisto sa maximalizuje koordinácia s orgánmi a agentúrami EÚ a inými mechanizmami kontroly kvality (problémy 1 a 2 a cieľ 4) a zavádzajú sa osobitné hodnotenia základných práv (problém 2 a cieľ 3).
- **Možnosť 4** – Pri tejto možnosti sa navrhuje **kombinovaný prístup** opatrení navrhovaných v rámci iných možností (ktoré sú skôr kumulatívne ako alternatívne), a to v závislosti od oblasti intervencie a úrovne ambícií. V rámci možnosti 4 sa navrhuje zachovanie súčasného rozsahu pôsobnosti pokrývajúceho všetky aspekty schengenského *acquis* a zároveň prispôbenie priorít (oblastí politiky) novým skutočnostiam

a aktérom s pružnejším programovaním (podľa možnosti 2; riešenie problému 1 a dosiahnutie cieľa 1) a rozšírenie cyklu hodnotenia na sedem rokov (podľa možnosti 3; problém 1 a cieľ 1). Rozširuje sa ňou škála dostupných nástrojov a objasňujú sa kritériá a podmienky ich použitia (podľa možnosti 3; problém 1 a 2 a cieľ 1). Zahŕňa opatrenia na urýchlenie zjednodušenia postupov (podľa možnosti 2; problém 3 a cieľ 2) a zmien v rozhodovacom procese a vytvára zrýchlený postup pre závažné nedostatky (podľa možnosti 3; problémy 2 a 3 a cieľ 2). Kombinujú sa všetky opatrenia navrhované v rámci iných možností s cieľom optimalizovať účasť expertov z členských štátov a zlepšiť zapojenie orgánov a agentúr EÚ (problémy 1 a 2 a cieľ 4). Možnosťou 4 sa zavádzajú zmeny s cieľom zvýšiť právnu istotu v súvislosti s prvkami relevantnými pre základné práva (podľa možnosti 2; problém 2 a cieľ 3).

Po podrobnom posúdení a porovnaní vplyvu všetkých možností politiky a zohľadnení odporúčaní zainteresovaných strán, s ktorými sa viedli konzultácie, je **uprednostňovanou možnosťou politiky** možnosť 4. Faktormi, ktoré vedú k výberu možnosti 4, sú: účinnosť a efektívnosť opatrení; potenciál na zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia; realistické posúdenie pozícií skupiny rôznych zainteresovaných strán s prihliadnutím na praktickú a právnu realizovateľnosť navrhovaných opatrení. Ostatné možnosti politiky sú vylúčené, pretože problémy sa nimi riešia iba do určitej miery a/alebo je zložité ich prijať/vykonávať.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Komisia vypracovala možnosti politiky so zohľadnením odporúčaní prijatých počas konzultácie, do ktorej sa zapojili príslušné zainteresované strany (Európsky parlament, členské štáty, orgány a agentúry EÚ, organizácie občianskej spoločnosti). Všetky zainteresované strany sa dohodli na operatívnych zmenách navrhovaných v možnosti 1. Možnosť 2 predstavuje legislatívne opatrenia, ktoré si našli širokú podporu medzi všetkými zainteresovanými stranami. Niekoľko opatrení navrhovaných v rámci možnosti 3 podporilo niekoľko zainteresovaných strán. Členské štáty sa však osobitne nezhodli na rozšírení rozsahu pôsobnosti mechanizmu nad rámec schengenského *acquis* a na vytvorení komplexných hodnotení založených na rizikách. Zainteresované strany nepodporili navrhované vytvorenie osobitného hodnotenia základných práv. Možnosťou 4 sa kombinujú opatrenia v rámci ďalších troch možností, ktoré si našli celkovo najširšiu podporu u všetkých zainteresovaných strán. V rámci nej sa prijíma opatrnejší prístup k zavedeniu komplexných hodnotení vzhľadom na rozdelenie členských štátov v tejto veci. Pri tejto možnosti zostáva Rada zapojená do prijímania odporúčaní v politicky najdôležitejších prípadoch a významne sa zvyšuje jej úloha pri ďalšom postupe a monitorovaní vykonávania odporúčaní. Možnosťou 4 by sa navyše lepšie začlenilo zohľadnenie základných práv do hodnotení bez pridania samostatnej oblasti, pre ktorú sa počas konzultácie nenašla podpora.

C. Vplyvy uprednostňovaných možností

Aké sú výhody uprednostňovaných možností (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Uprednostňovaná možnosť politiky by bola zameraná na identifikované problémy a účinne by sa ňou reagovalo na všeobecné a špecifické ciele tejto iniciatívy. Prispievaním k dobre fungujúcemu Schengenu je rozsah možných priamych a nepriamych vplyvov veľmi široký vrátane pozitívnych hospodárskych a sociálnych vplyvov. Zámerom posúdenia vplyvu však nie je kvantifikovať nepriame hospodárske vplyvy; zameriava sa skôr na hlavné prínosy plynúce zo štyroch možností politiky pre členské štáty, Komisiu a orgány a agentúry EÚ pri činnostiach, ktoré sú z hľadiska zdrojov najnáročnejšie. Uprednostňovaná možnosť by zvýšila kvalitu hodnotení a umožnila by členským štátom mať lepšie informácie o skutočnej situácii v iných členských štátoch, čím by sa prispelo k posilneniu výsledkov hodnotení a budovaniu dôvery medzi členmi. Optimalizáciou účasti expertov by členské štáty vyčlenili menej finančných zdrojov na dopravu, stravu a štátnych zamestnancov mobilizovaných na účely hodnotení. Členské štáty môžu mať prínos z nestranného posúdenia ich správ a odporúčaní týkajúcich sa oblastí, v ktorých môže byť potrebné zlepšenie. Ďalším prínosom je možný prenos vedomostí a najlepších postupov. Komisia by mala prínos z koordinácie a účasti na vylepšenom mechanizme, pretože by sa tým umožnilo lepšie monitorovanie uplatňovania a vykonávania právnych predpisov EÚ v členských štátoch. Zároveň by to Komisii umožnilo dozvedieť sa o vznikajúcich problémoch a výzvach, ktoré by mohla vyriešiť prostredníctvom nových legislatívnych iniciatív. Experti Komisie by vďaka účinnejším hodnoteniam zísкали ďalšie odborné znalosti prospešné pre ich funkciu. Z uprednostňovanej možnosti by mali prínos orgány a agentúry EÚ. Vďaka väčšiemu zapojeniu a synergii by orgány/agentúry EÚ zhromažďovali počas hodnotení ďalšie informácie, ktoré takisto umožňujú výmenu najlepších postupov a vytváranie sietí s kolegami zo správ členských štátov. Uprednostňovaná možnosť obsahuje niekoľko opatrení, ktoré by umožnili zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia pre Komisiu, členské štáty a Radu.

Aké sú náklady na uprednostňované možnosti (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Cieľom uprednostňovanej možnosti je optimalizovať využívanie dostupných zdrojov. Znížila by sa celková záťaž členských štátov a Komisie, pretože obsahuje niekoľko opatrení, ktorými sa zjednodušujú postupy a znižujú

administratívne náklady s cieľom umožniť účinnejšie využívanie všetkých hodnotiacich nástrojov. Pre orgány a agentúry EÚ by vznikli ďalšie povinnosti, prinieslo by to však obmedzené dodatočné náklady v porovnaní s výrazným pozitívnym vplyvom tejto iniciatívy.
Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Očakáva sa, že táto iniciatíva bude mať pozitívny hospodársky vplyv, pretože prispieva k posilňovaniu schengenského priestoru, čo zase prinesie výhody jednotnému trhu všeobecne, ako aj podnikom vrátane MSP. Preto sa neočakáva, že možnosti politiky budú mať priamy vplyv na podniky.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Dosiahnuté úspory by mohli byť citelné pre niektoré menšie orgány verejnej správy a členské štáty, ktoré dnes nesú pre fungovanie mechanizmu neprimeranú záťaž (t. j. nevyvážený príspevok expertov zo strany členských štátov).
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Mechanizmus by mal zabezpečiť dodržiavanie príslušných povinností spojených so základnými právami pri vykonávaní schengenského <i>acquis</i> a súlad s Chartou základných práv Európskej únie. Všetky možnosti politiky majú pozitívny vplyv na ochranu základných práv posilnením hodnotení vo všetkých oblastiach vrátane ochrany osobných údajov. Cieľenými opatreniami by sa riešili aj medzery pri integrácii ochrany základných práv v súvislosti s určitými postupmi, ktoré dnes mechanizmus nemusí dostatočne pokrývať. Neočakávajú sa žiadne významné vplyvy na životné prostredie.
D. Další postup
Kedy sa táto politika preskúma?
V súlade s pravidlami lepšej tvorby práva bude hodnotenie fungovania mechanizmu založené na podrobnom programe monitorovania výstupov, výsledkov a vplyvov. Komisia posúdi celkový úspech iniciatívy na konci prvého hodnotiaceho cyklu podľa nových ustanovení – keď aspoň jedno hodnotenie podstúpia všetky členské štáty – a predloží správu Rade a Európskemu parlamentu.