

Bruselj, 3. junij 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	2. junij 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 120 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k predlogu uredbe Sveta o vzpostavitvi in delovanju ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1053/2013

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 120 final.

Priloga: SWD(2021) 120 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k predlogu uredbe Sveta

**o vzpostavitvi in delovanju ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje
uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1053/2013**

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

Povzetek
Ocena učinka za spremembo schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
Schengensko območje je eden najpomembnejših dosežkov evropskega povezovanja. To je območje, na katerem se lahko več kot 420 milijonov ljudi, pa tudi blago in storitve, prosto gibljejo brez mejnih kontrol. Schengensko območje prispeva k delovanju enotnega trga, njegova vzpostavitev pa je evropski družbi prinesla družbene in gospodarske koristi¹. Dobro delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah je odvisno od uspešnega in učinkovitega izvajanja schengenskega pravnega okvira v državah članicah². Zahteva skupna prizadevanja za ohranitev visoke ravni medsebojnega zaupanja med državami članicami. Nestabilnost v evropski soseščini in širše, begunska kriza leta 2015 in njene posledice, pandemija COVID-19 ter stalne teroristične grožnje so bile za nekatere države članice razlog za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah. V nekaterih primerih je bil nadzor od leta 2015 večkrat obnovljen. Ta razvoj dogodkov je pokazal na potrebo po izboljšanju delovanja schengenskega območja in razpoložljivih orodij za njegovo delovanje, vključno s schengenskim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom. S tem mehanizmom se preverja in spremlja pravilna uporaba schengenskega pravnega reda v državah članicah in dopolnjujeta druga dva stebra, ki sta del upravljanja schengenskega območja. Druga dva stebra vključujeta ukrepe na zunanjih mejah (upravljanje zunanjih meja) in nadomestne ukrepe (skupna vizumska politika, policijsko sodelovanje, politika vračanja in schengenski informacijski sistem). Čeprav je mehanizem tehnični instrument, je njegov cilj olajšati politični dialog o stanju schengenske ureditve. Vendar se v prvem petletnem ocenjevalnem ciklu z mehanizmom ni izvajal zadosten politični pritisk na države članice pri odpravljanju pomanjkljivosti, mehanizem pa tudi ni privedel do celovitih političnih razprav o schengenskem območju. Čeprav je v prvem petletnem ocenjevalnem ciklu (2015–2019) mehanizem izboljšal svojo dodano vrednost pri zagotavljanju delovanja schengenskega območja, so številne pomanjkljivosti preprečevale, da bi bil tako učinkovit, kot bi lahko bil in kot bi moral biti, kar je onemogočalo doseganje njegovega celotnega potenciala. Obstajajo tri med seboj povezane težave, ki izhajajo iz napak pri zasnovi mehanizma in njegovem izvajanju: • omejena strateška osredotočenost in velika razdrobljenost, ki preprečujeta pregled nad delovanjem schengenskega območja kot celote, ki bi olajšal politično razpravo; • nezadostna sposobnost prepoznavanja novih okoliščin, zakonodajnih sprememb in trendov, zlasti kršitev temeljnih pravic na zunanjih mejah, hitrega prilagajanja navedenemu ter odzivanja na navedeno in • počasno sprejemanje in izvajanje ukrepov za odpravo pomanjkljivosti po sistemu vsak z vsakim brez izvajanja pričakovanega pritiska. Ta vprašanja in povezani dejavniki (podrobno opisani v poročilu o oceni učinka) vplivajo na delovanje mehanizma in na splošno ogrožajo odpornost schengenskega območja.
Kaj naj bi ta pobuda dosegla?
Kot odgovor na nedavne izzive je Komisija v novem dogovoru o azilu in migracijah napovedala sprejetje schengenske strategije, ki bo združevala zakonodajne in operative pobude za ustvarjanje okrepljenega in odpornejšega schengenskega območja. Ena takih pobud je sprememba mehanizma. Splošni cilj te pobude je izboljšati delovanje mehanizma, povečati njegovo učinkovitost in okrepiti steber spremljanja upravljanja schengenskega območja. Delovna skupina za schengensko evalvacijo bi morala biti sposobna pravočasno ugotoviti najpomembnejše pomanjkljivosti in jih hitro odpraviti ter omogočiti oblikovanje sklepov o stanju

¹ Leta 2016 je bilo ocenjeno, da bi popolna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah povzročila takojšnje neposredne stroške v razponu med 5 in 18 milijardami EUR letno (COM(2016) 120 final z dne 4.3.2016. str. 3).

² Schengensko območje poleg držav članic EU vključuje tudi Islandijo, Norveško, Švico in Lihtenštajn (t. i. pridružene schengenske države). Irska ni del območja brez nadzora na notranjih mejah, vendar bo schengenski pravni red delno uporabljala od 1. januarja 2021. Bolgarijo, Hrvaško, Ciper in Romunijo zavezuje schengenski pravni red, vendar nadzor na notranjih mejah teh držav članic še ni bil odpravljen. Ta ocena učinka se nanaša na vse te države kot države članice.

schengenske ureditve, ki bodo podlaga za politično razpravo. V odziv na zgoraj ugotovljene težave se s to pobudo poskušajo doseči naslednji **specifični cilji**:

- **specifični cilj št. 1:** preprečiti vrzeli in povečati strateško osredotočenost. Prvi specifični cilj je večinoma povezan s prvo težavo;
- **specifični cilj št. 2:** racionalizirati razdelitev nalog in pristojnosti ter poenostaviti in pospešiti proces in postopke. Drugi specifični cilj je večinoma povezan z drugo in tretjo težavo;
- **specifični cilj št. 3:** okrepiti izvajanje zaščitnih ukrepov na področju temeljnih pravic v okviru schengenskega pravnega reda. Tretji specifični cilj je večinoma povezan z drugo težavo;
- **specifični cilj št. 4:** optimizirati sodelovanje strokovnjakov iz držav članic in vključenost organov in agencij EU ter sinergije z drugimi instrumenti. Četrti specifični cilj je večinoma povezan s prvo in drugo težavo.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Dodana vrednost EU pobude izhaja iz pomembnosti krepitve medsebojnega zaupanja med državami članicami, da bi se vse določbe schengenskega pravnega reda izvajale pravilno in ustrezno. Ocenjevanje, usklajeno na ravni EU, olajša primerjavo praks izvajanja v državah članicah in oceno skupnih učinkov izvajanja v različnih državah članicah. Omogoča tudi ugotavljanje pomanjkljivosti, ki izhajajo iz asimetrij in razlik pri izvajanju schengenskega pravnega reda, ki lahko ogrozijo celovitost schengenskega območja. Medsebojni pritisk, ki je posledica mehanizma, lahko ustvari dodatno spodbudo za pravilno izvajanje schengenskih pravil.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja najprimernejša možnost ali ne? Zakaj?

Komisija je na podlagi priporočil vseh deležnikov in petletnega pregledovanja izvajanja sedanje uredbe razvila vrsto zakonodajnih in nezakonodajnih možnosti politike. Po predizboru, v katerem so bile izključene nekatere možnosti, so bile kot alternativa referenčnemu scenariju podrobno ocenjene naslednje **možnosti politike**:

- **možnost 1** – ta možnost je sestavljena iz **operativnih sprememb**, ki prilagajajo obseg ocenjevanj, vendar ohranjajo trenutno razdrobljenost na področju politike (za reševanje težave 1 in doseganje specifičnega cilja 1), pospešujejo proces ocenjevanja, hkrati pa ohranjajo trenutne postopke odločanja in nadaljnega ukrepanja (težavi 2 in 3 ter cilj 2), bolje vključujejo strokovnjake iz držav članic in organe/agencije EU (težavi 1 in 2 ter cilj 4) ter krepijo ocenjevanje temeljnih pravic (težava 2 in cilj 3);
- **možnost 2** – na podlagi operativnih sprememb (v skladu z možnostjo 1) so pri tej možnosti **predlagane ciljno usmerjene zakonodajne spremembe** za povečanje pravne varnosti. Ta možnost povečuje prožnost glede ocenjenih področij in akterjev ter načrtovanja programov (težava 1 in cilj 1). Poenostavlja postopke in obveznosti ter ustvarja jasn časovni načrt za vse udeležene akterje, hkrati pa ohranja enako institucionalno ravnovesje (težavi 2 in 3 ter cilj 2). Uvaja prožnost glede velikosti skupine za ocenjevanje in izboljšuje usklajevanje z organi in agencijami EU (težavi 1 in 2 ter cilj 4). Poleg tega povečuje pravno varnost glede elementov, pomembnih za ocenjevanje temeljnih pravic, in poudarja njihovo vidnost in politični pomen (težava 2 in cilj 3);
- **možnost 3** – pri tej možnosti so predstavljene **ambiciozne zakonodajne spremembe** za vključitev ukrepov, predlaganih v možnostih 1 in 2, ki so združene z dodatnimi spremembami v zasnovi in delovanju Delovne skupine za schengensko evalvacijo. Ta možnost razširja področje uporabe mehanizma na ciljno usmerjena področja zunaj schengenskega pravnega reda, vzpostavlja celovita ocenjevanja, ki niso razčlenjena po področjih politike, temveč po državah članicah na podlagi ocene tveganja in spremljanja razmer, podaljšuje trajanje cikla ocenjevanja na sedem let in ustvarja dodatna prilagojena orodja za ocenjevanje in spremljanje (težavi 1 in 2 ter cilj 1). Predlagane so spremembe institucionalnega ravnovesja v postopku odločanja (kombinirano sprejemanje ocenjevalnih poročil in priporočil s strani Komisije s Svetom, ki se osredotoča na sprejemanje priporočil v politično pomembnih primerih, in sicer v primeru „resnih pomanjkljivosti“, „prvih ocenjevanj“ in „tematskih ocenjevanj“) in v postopkih nadaljnega ukrepanja ter uvaja skrajšani postopek za resne pomanjkljivosti (težava 3 in cilj 2). Možnost spreminja postopek imenovanja strokovnjakov iz držav članic, tudi z oblikovanjem nabora strokovnjakov, poleg tega pa kar najbolj povečuje usklajevanje z organi in agencijami EU ter drugimi mehanizmi za nadzor kakovosti (težavi 1 in 2 ter cilj 4) in uvaja posebna ocenjevanja temeljnih pravic (težava 2 in cilj 3);
- **možnost 4** – pri tej možnosti je predlagan **kombiniran pristop** ukrepov, predlaganih v okviru drugih možnosti (ki so kumulativne in ne alternativne), odvisno od področja ukrepanja in ravni ambicij. Pri možnosti 4 je predlagano ohranjanje trenutnega obsega, ki zajema vse vidike schengenskega pravnega reda, hkrati pa prilagajanje prednostnih nalog (področij politike) novim razmeram in akterjem s prožnejšim načrtovanjem programov (v skladu z možnostjo 2; obravnavanje težave 1 in doseganje cilja 1) ter

podaljšanje cikla ocenjevanja na sedem let (v skladu z možnostjo 3; težava 1 in cilj 1). Možnost razširja nabor razpoložljivih orodij in pojasnjuje merila in pogoje za njihovo uporabo (v skladu z možnostjo 3; težavi 1 in 2 ter cilj 1). Vključuje ukrepe za pospešitev poenostavitve postopkov (v skladu z možnostjo 2; težava 3 in cilj 2) ter spreminja postopek odločanja in ustvarja skrajšan postopek za resne pomanjkljivosti (v skladu z možnostjo 3; težavi 2 in 3, cilj 2). Združuje vse ukrepe, predlagane v okviru drugih možnosti za optimizacijo sodelovanja strokovnjakov iz držav članic in izboljšanje vključevanja organov in agencij EU (težavi 1 in 2 ter cilj 4). Možnost 4 uvaja spremembe za povečanje pravne varnosti glede elementov, pomembnih za temeljne pravice (v skladu z možnostjo 2; težava 2 in cilj 3).

Po podrobni oceni in primerjavi učinka vseh možnosti politike in ob upoštevanju priporočil deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, je **prednostna možnost politike** možnost 4. Dejavniki, ki vodijo k izbiri možnosti 4, so naslednji: učinkovitost in uspešnost ukrepov, potencial za poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena, realna ocena stališč različnih skupin deležnikov ob upoštevanju praktične in pravne izvedljivosti predlaganih ukrepov. Druge možnosti politike so izključene, saj težave obravnavajo le do določene mere in/ali jih je težko sprejeti/izvajati.

Kdo podpira katero možnost?

Komisija je razvila možnosti politike ob upoštevanju priporočil, prejetih med posvetovanjem, v katerem so sodelovali zadevni deležniki (Evropski parlament, države članice, organi in agencije EU, organizacije civilne družbe). Vsi deležniki so se strinjali z operativnimi spremembami, ki jih predlaga možnost 1. Možnost 2 predstavlja zakonodajne ukrepe, ki so dobili široko podporo vseh deležnikov. Več deležnikov je podprlo nekatere ukrepe, predlagane v okviru možnosti 3. Vendar so bile države članice zlasti razdeljene glede razširitve področja uporabe mehanizma zunaj schengenskega pravnega reda in vzpostavitve vseobsegajočih ocenjevanj na podlagi tveganja. Deležniki niso podprli predloga za vzpostavitev posebnega ocenjevanja glede temeljnih pravic. Možnost 4 združuje ukrepe iz drugih treh možnosti, ki so prejele splošno širšo podporo vseh deležnikov. Sprejema previdnejši pristop glede uvajanja vseobsegajočih ocenjevanj glede na razdeljenost držav članic v zvezi s to zadevo. Ta možnost tudi ohranja sodelovanje Sveta pri sprejemanju priporočil v politično najpomembnejših primerih in bistveno povečuje njegovo vlogo pri nadaljnjem ukrepanju in spremljanju izvajanja priporočil. Poleg tega bi možnost 4 bolje vključila premisleke glede temeljnih pravic v ocene brez dodajanja ločenega področja, ki med posvetovanjem ni prejelo podpore.

C. Učinki prednostne možnosti

Katere so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost politike bi obravnavala ugotovljene težave in se učinkovito odzvala na splošne in specifične cilje te pobude. S prispevanjem k dobremu delovanju schengenskega območja je razpon možnih neposrednih in posrednih učinkov zelo širok, vključno s pozitivnimi gospodarskimi in družbenimi učinki. Vendar ocena učinka ne poskuša količinsko opredeliti posrednih gospodarskih učinkov; namesto tega je osredotočena na glavne koristi, ki jih imajo štiri možnosti politike za države članice, Komisijo ter organe in agencije EU pri dejavnostih, ki zahtevajo največ sredstev. Prednostna možnost bi izboljšala kakovost ocenjevanj in državam članicam omogočila boljše informacije o dejanskem stanju v drugih državah članicah, s čimer bi pripomogla h krepitvi rezultatov ocenjevanj in ustvarjanju zaupanja med članicami. Z optimizacijo sodelovanja strokovnjakov bi lahko države članice namenile manj finančnih sredstev za prevoz, hrano in javne uslužbenke, ki morajo zaradi izvajanja ocenjevanj potovati. Države članice lahko izkoristijo nepristransko oceno svojih uprav in priporočila o tem, na katerih področjih so morda potrebne izboljšave. Druga korist je možen prenos znanja in najboljših praks. Komisiji bi koristilo usklajevanje in sodelovanje v izboljšanem mehanizmu, saj bi omogočilo boljše spremljanje uporabe in izvrševanja zakonodaje EU v državah članicah. Komisiji bi to tudi omogočilo, da se seznani z nastajajočimi težavami in izzivi, ki bi jih lahko obravnavala z novimi zakonodajnimi pobudami. Zaradi učinkovitejših ocenjevanj bi strokovnjaki Komisije pridobili dodatno strokovno znanje, koristno za njihovo funkcijo. Prednostna možnost bi koristila organom in agencijam EU. Z večjo vključenostjo in sinergijami bi organi/agencije EU med ocenjevanjem zbirali dodatne informacije, kar bi omogočilo tudi izmenjavo najboljših praks in mreženje s kolegi iz uprav držav članic. Prednostna možnost vključuje številne ukrepe, ki bi lahko omogočili poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena za Komisijo, države članice in Svet.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Cilj prednostne možnosti je optimizirati porabo razpoložljivih sredstev. To bi zmanjšalo splošno breme za države članice in Komisijo, saj vključuje več ukrepov, ki poenostavljajo postopke in zmanjšujejo upravne stroške, da se omogoči učinkovitejša uporaba vseh orodij za ocenjevanje. Organi in agencije EU bi imeli dodatne obveznosti, vendar bi to povzročilo omejene dodatne stroške v primerjavi s pomembnim pozitivnim učinkom pobude.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Pričakuje se, da bo imela ta pobuda pozitiven gospodarski učinek, saj prispeva h krepitvi schengenskega

območja, kar posledično prinaša koristi enotnemu trgu na splošno in podjetjem, vključno z MSP. Zato se ne pričakuje, da bi možnosti politike neposredno vplivale na podjetja.
Ali bodo učinki na nacionalne proračune in uprave veliki?
Doseženi prihranki bi bili lahko znatni za nekatere manjše javne uprave in države članice, ki danes nosijo nesorazmerno breme (tj. zaradi neuravnoteženega prispevka strokovnjakov s strani držav članic) za delovanje mehanizma.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Mehanizem mora zagotoviti spoštovanje ustreznih obveznosti v zvezi s temeljnimi pravicami pri izvajanju schengenskega pravnega reda in skladnost z Listino EU o temeljnih pravicah. Vse možnosti politike pozitivno vplivajo na varstvo temeljnih pravic s krepitvijo ocenjevanj na vseh področjih, vključno z varstvom podatkov. Ciljno usmerjeni ukrepi bi obravnavali tudi vzeli pri vključevanju varstva temeljnih pravic v zvezi z določenimi praksami, ki jih mehanizem trenutno morda ne zajema ustrezno. Na okoljskem področju ni pričakovati večjega učinka.
D. Nadaljnje ukrepanje
Kdaj bo politika pregledana?
V skladu s pravili za boljšo pripravo zakonodaje, bo ocenjevanje delovanja mehanizma temeljilo na podrobnem programu za spremljanje izložkov, rezultatov in učinkov. Komisija bo ocenila splošni uspeh pobude na koncu prvega cikla ocenjevanja v skladu z novimi določbami – ko bodo vse države članice opravile vsaj eno ocenjevanje – in bo Svetu in Evropskemu parlamentu predložila poročilo.