EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 15.11.2011
SEK(2011) 1359 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

doprovázející dokumenty

sdělení Budování otevřené a bezpečné Evropy: rozpočet pro oblast vnitřních věcí na období 2014–2020

návrh nařízení, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond

Návrh nařízení, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí

Návrh nařízení, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro finanční podporu v oblasti vnějších hranic a víz

Návrh nařízení o obecných ustanoveních ohledně ohledně Azylového a migračního fondu a ohledně nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí

{KOM(2011) 749 v konečném znění}
{SEK(2011) 1358 v konečném znění}

1. ÚVOD

V posledních letech roste význam politik v oblasti vnitřních věcí. Cílem těchto politik je vytvořit oblast bez vnitřních hranic, do níž mohou občané EU a státní příslušníci třetích zemí vstupovat, v níž se mohou volně pohybovat, žít a pracovat, vnášet do ní nové myšlenky, kapitál, znalosti a inovace nebo zaplňovat mezery na trzích práce v jednotlivých státech, a to vše s přesvědčením, že jsou respektována jejich práva a že je zajištěna jejich bezpečnost. Pro dosažení tohoto cíle má zásadní význam spolupráce se zeměmi mimo EU a mezinárodními organizacemi.

2. DEFINICE PROBLÉMU

2.1. Politické výzvy

Během příštího víceletého finančního rámce (2014–2020) bude EU čelit v oblasti vnitřních věcí důležitým výzvám. Očekává se, že v oblasti azylu budou nadále působit faktory, které lidí nutí, aby v EU žádali o azyl a mezinárodní ochranu, např. války, represivní režimy a politická nestabilita. Toky lidí, kteří žádají o azyl nebo určitou formu mezinárodní ochrany, mohou značně kolísat a mohou se skládat z mnoha různých skupin s různými potřebami a různou motivací. Aby bylo možné se s těmito toky vypořádat, členské státy musí disponovat značnými zdroji a schopnostmi, přičemž některé z nich přijímají kvůli své zeměpisné poloze neúměrná množství žadatelů o azyl.

Hlavní výzvou pro EU je integrace legálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Nedostatečná integrace může být příčinou sociálních potíží a náklady vzniklé v důsledku těchto potíží nese v konečném důsledku celá společnost. Díky lepší integraci se mohou legální migranti aktivně zapojit do přijímající společnosti a pomoci hospodářství EU vyrovnat se s demografickou výzvou, které v současné době čelí. Příliv legálních migrantů podle očekávání postupně poroste, zejména v důsledku migrace pracovních sil. Proto se očekává, že poroste také potřeba integrace státních příslušníků třetích zemí.

Některé členské státy přijímají kvůli své zeměpisné poloze nebo atraktivnímu hospodářskému profilu neúměrné počty nelegálních migrantů. Nedovolené přistěhovalectví je nákladné nejen pro cílové členské státy, ale také pro migranty samotné. Počet nových nelegálních migrantů pravděpodobně klesne, třebaže je nepravděpodobné, že by se výrazně snížil celkový počet nelegálních migrantů v EU, a to i v případě, že by došlo ke zjevným zlepšením při odhalování a vyhošťování nelegálních migrantů. Z toho důvodu bude řízení návratu podle očekávání i nadále výzvou.

Pro volný pohyb osob v EU i pro zachování vnitřní bezpečnosti má zásadní význam účinná, hospodárná a bezpečná ochrana hranic. Délka vnějších hranic a počet a povaha hraničních přechodů v jednotlivých členských státech se značně liší. V důsledku toho nesou některé členské státy neúměrný podíl souvisejících nákladů. Vzhledem k tomu, že osoby s platným vízem nebo povolením k pobytu se mohou v schengenském prostoru volně pohybovat, mají členské státy zájem na uplatňování společných norem. Očekává se, že poroste počet hraničních přechodů, a s tím také problémy spojené se správou hranic EU.

Hlavními problémy, jimž EU čelí, jsou různé formy organizované trestné činnosti, terorismus a další rizika související s bezpečností (včetně jejich posouzení a řízení). Očekává se, že

celková úroveň trestné činnosti bude i nadále stabilní, podle všeho se však změní povaha trestné činnosti, jelikož pachatelé budou k páchání trestných činů využívat nové technologie. Lze očekávat, že zesílí přeshraniční a organizovaná trestná činnost a že její povaha bude důmyslnější a bude mít více mezinárodní charakter. Očekává se, že porostou některé typy trestné činnosti, např. podvody, praní peněz a počítačová trestná činnost. Třebaže díky soustavnému úsilí členských států a legislativní opatření EU se pravděpodobně omezí teroristické aktivity, nadnárodní charakter teroristické hrozby zůstává akutní a jsou jen slabé vyhlídky, že se tato hrozba v dohledné budoucnosti podstatně zmenší.

Také nedávné události na řecko-turecké hranici a v jižním Středomoří dokazují, jak je důležité, aby EU zaujala k migraci ucelený přístup, který by se vztahoval na různé aspekty, např. na posílenou správu hranic a správu Schengenu, cílenější legální migraci, lepší šíření osvědčených postupů v oblasti integrace, posílený společný evropský azylový systém a strategičtější přístup ke vztahům se třetími zeměmi v oblasti migrace.

2.2. Stávající finanční nástroje v oblasti vnitřních věcí odpovídajícím způsobem neřeší budoucí potřeby a priority

Ačkoli se obecně má za to, že stávající finanční nástroje v oblasti vnitřních věcí dosáhnou svých cílů a že fungují účinně, v plném rozsahu se nezabývají výše popsanými výzvami.

Obecný program „Solidarita a řízení migračních toků“ (sdílené řízení)

Evropský uprchlický fond nemá dostatečné zdroje, aby mohl odpovídajícím způsobem podporovat ucelenou politiku EU týkající se znovuusídlení a motivovat členské státy, aby se do znovuusídlovacích operací zapojily prostřednictvím odhadování počtu znovuusídlených osob. Stejně tak nepředpokládá žádnou dodatečnou finanční pobídku pro přesun osob požívajících mezinárodní ochrany uvnitř EU („přemístění“).

Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí se zabývá výzvami v oblasti integrace podporou vnitrostátních strategií. Očekává se nicméně, že potřeba budování kapacity na vnitrostátní úrovni klesne, neboť některé výzvy spojené s integrací jsou účinněji řešeny na regionální a místní úrovni, tedy na úrovni, která je blíže jednotlivcům. Rovněž bude třeba účinněji směřovat zvláštní opatření nebo se zaměřovat na skupiny migrantů, jichž nelze snadno dosáhnout pomocí běžně používaných nástrojů.

Evropský návratový fond v současné době nepodporuje podmínky přijetí / zadržení před vyhoštěním ani obecnější opatření k omezení nelegální migrace.

Fond pro vnější hranice nemůže poskytovat podporu na opatření týkající se kontrol svobody pohybu (na pevnině) ani na doprovodná opatření týkající se prevence nedovoleného přistěhovalectví, správy dokumentů (databáze povolení k pobytu) a falešných dokladů. Rovněž nepodporuje spolupráci mezi agenturami a navazování styků mezi různými donucovacími orgány včetně orgánů, které působí na území EU.

Obecný program „Bezpečnost a ochrana svobod“ (přímé centralizované řízení)

Zvláštní programy „Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“ a „Prevence, připravenost a zvládání následků teroristických útoků a jiných rizik souvisejících s bezpečností“ nepodporují zkoušení a validaci vybavení donucovacích orgánů, aby se uzavřela mezera mezi výzkumem a vývojem a operačním prováděním / pravidelným uplatňováním nebo budováním strukturální kapacity donucovacích orgánů pořízením vybavení, např. detekčních zařízení

a systémů informačních technologií. Některé činnosti, např. společné vyšetřovací týmy nebo novější politiky, které vyžadují větší pružnost, např. řešení krizí, jsou obtížně financovatelné.

2.3. Vnější rozměr politik v oblasti vnitřních věcí není odpovídajícím způsobem podporován

Stávající programy vnější pomoci nejsou koncipovány tak, aby podporovaly vnější rozměr politik v oblasti vnitřních věcí, ale spíše aby přispívaly k dosažení převážně jiných cílů, zejména cílů politik týkajících se rozšíření, rozvoje a sousedství, které mají v první řadě řešit potřeby přijímající země. I když by tato pomoc měla být zachována, je zcela zřejmé, že EU nemá dostatek sil k tomu, aby se věnovala vlastním politickým prioritám a naplňovala je a aby uspokojila přímé zájmy EU, např. pokud jde o řízení migračních toků a bezpečnost.

Tento problém je umocňován skutečností, že ani současná generace finančních programů v oblasti vnitřních věcí vnější rozměr nezahrnuje. Ačkoli je v současnosti možné finančně podporovat některé činnosti ve třetích zemích, a to především s cílem zaručit územní kontinuitu financování, které začíná v EU a pokračuje ve třetích zemích, tyto činnosti jsou velice omezené. Za těchto okolností nejsou k dispozici odpovídající finanční prostředky k vyjednání a provádění dohod o zpětném přebírání, partnerství v oblasti mobility a regionálních programů ochrany, k poskytování pomoci třetím zemím na zlepšení jejich správy hranic nebo ke spolupráci se třetími zeměmi např. při boji proti obchodování s lidmi, drogami a zbraněmi, při rozbíjení mezinárodních zločineckých sítí a předcházení terorismu a dalším rizikům souvisejícím s bezpečností.

2.4. Operační omezení prováděcích mechanismů v oblasti vnitřních věcí

Každý ze čtyř fondů se sdíleným řízením má svůj vlastní právní základ a prováděcí pravidla. Výsledkem je zdvojování úsilí a násobení pravidel, což následně vede ke zvýšení pracovní zátěže, riziku různých výkladů a zvýšenému riziku chyb. Fondy kombinují víceletý rámec s ročním programováním, což je složitý a časově náročný úkon, který lze zvládat jen s obtížemi. Z hlediska finančního řízení a systémů řízení a kontroly jsou fondy podobné ostatním fondům se sdíleným řízením, zejména strukturálním fondům, přesto se od ale nich liší, což vede ke vzniku nejasností.

Granty poskytované v rámci přímého řízení („Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“ a „Prevence, připravenost a zvládání následků teroristických útoků a jiných rizik souvisejících s bezpečností“) bývají zpravidla malé, což brání jejich strategickému využití, dochází také k problémům s nedostatečným čerpáním finančních prostředků. Jelikož pravidla způsobilosti jsou složitá, celková míra výskytu chyb v žádostech o úhradu nákladů předložených konečnými příjemci je poměrně vysoká, což vyžaduje posílené kontroly *ex-ante* a *ex-post*, s nimiž je spjata vysoká administrativní zátěž. Také proces podávání žádostí o grant je příliš dlouhý a brání donucovacím orgánům v tom, aby rychle zahajovaly operace v reakci na vznikající hrozby.

Nedávné události v jižním Středomoří ukazují, jak je důležité, aby EU byla schopna rychle a účinně reagovat na krizové situace. Stávající mechanismy reakce na mimořádné události se týkají pouze krizí souvisejících s otázkami azylu a nedokáží rychle a účinně reagovat na krizové situace. Také dostupné finanční prostředky jsou značně omezené.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

3.1. Právo EU jednat

Právo EU jednat v oblasti vnitřních věcí vyplývá především z hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU"), a zejména z čl. 77 odst. 2, čl. 78 odst. 2, čl. 79 odst. 2 a 4 a čl. 82 odst. 1, článku 84 a čl. 87 odst. 2 SFEU. Na spolupráci s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi se vztahuje čl. 212 odst. 3 SFEU.

3.2. Subsidiarita

Výzvy, jimž EU v oblasti vnitřních věcí čelí, nemohou členské státy řešit samostatně. K řešení otázky migračních toků, ke správě vnějších hranic EU a bezpečnosti EU jsou nutné značné zdroje a schopnosti členských států. Financování ze strany EU je mechanismem, který dodává účinku finančním důsledkům zásady solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti členskými státy a bez něhož by některé státy musely nést nepřiměřenou zátěž v důsledku dlouhých hranic či vln migrace. Zlepšená operativní spolupráce, jejíž součástí je shromažďování zdrojů, vytváří úspory z rozsahu a synergie, a tím zaručuje účinnější využívání veřejných prostředků a posiluje solidaritu a vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Financování ze strany EU může rovněž přinést nezbytný vliv a přesvědčit třetí země, aby se společně s EU zabývaly otázkami, které mají význam především pro EU a členské státy.

4. CÍLE

Sdělení s názvem „Rozpočet – Evropa 2020"[1] oznámilo, že budou zřízeny dva fondy:

Fond	**Cíl**	**Rozpočet v cenách z roku 2011 (v milionech EUR)**
Azylový a migrační fond	Podporuje opatření v souvislosti s azylem a migrací, integrací státních příslušníků třetích zemí a návratem	3 433 milionů EUR
Fond pro vnitřní bezpečnost	Poskytuje finanční pomoc iniciativám v oblastech vnějších hranic a vnitřní bezpečnosti	4 113 milionů EUR

Tyto fondy mají následující obecné a specifické cíle:

Obecné cíle	**Specifické cíle**
Posílit účinné řízení migračních toků do EU v oblastech, v nichž je EU zdrojem nejvyšší přidané hodnoty, zejména prostřednictvím solidarity, sdílení odpovědnosti a spolupráce se třetími zeměmi.	Usnadnit legální migraci do EU v souladu s hospodářskými a sociálními potřebami členských států a podporovat integraci oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
	Podporovat provádění společného evropského azylového systému.
	Omezit nelegální migraci a podporovat dobrovolný návrat.

[1] KOM(2011) 500 v konečném znění – části I a II ze dne 29. června 2011.

Obecné cíle	Specifické cíle
	Podporovat vnější aspekty migrační politiky EU.
Posílit vnitřní bezpečnost EU prostřednictvím správy vnějších hranic a vynucováním práva včetně posílení činností v rámci připravenosti a reakce, které jsou nejlépe podporovány z finančních zdrojů EU, zejména prostřednictvím nadnárodní spolupráce, úspor z rozsahu, partnerství veřejného a soukromého sektoru a spolupráce se třetími zeměmi.	Posílit vnější hranice EU.
	Usnadnit mobilitu přes vnější hranice EU.
	Snížit rizika a zlepšit odhalování a úspěšné stíhání organizované trestné činnosti, terorismu a jiných bezpečnostních hrozeb.
	Podporovat vnější aspekty vnitřní bezpečnostní politiky EU.

Při snaze dosáhnout těchto specifických cílů politiky je třeba věnovat náležitou pozornost také celkovému horizontálními cíli zjednodušení, a zejména pružnosti budoucích fondů, rychlému uvolňování finančních prostředků v případě krize a snižování administrativní zátěže.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Otázka A – Priority financování

Možnost A.1 – Pokračování rozdělení financování z roku 2013 (zachování současného stavu).

Možnost A.2 – Rozdělení financování podle průměru z let 2007–2013.

Možnost A.3 – Zavedení složky vnějšího rozměru v rámci obou fondů, z níž by se financovala opatření ve třetích zemích nebo ve vztahu k těmto zemím, které slouží v první řadě zájmům a cílům EU, má přímý dopad na EU a její členské státy a zajišťuje kontinuitu s činnostmi na území EU. Z tohoto financování nemají být podporována opatření orientovaná na rozvoj a budou případně doplňovat finanční pomoc poskytovanou prostřednictvím nástrojů vnější pomoci EU. Snížení financování ve všech oblastech politiky, avšak s výraznějšími škrty v oblastech, v nichž se očekává, že přidaná hodnota a dopad činností podporujících vnější rozměr budou vyšší.

Otázka B – Sdílené řízení

Možnost B.1 – Společný víceletý rámec v souladu s obecně definovanými politickými prioritami, které jsou vymezeny ve strategických směrech EU s ročními národními programy (zachování současného stavu).

Možnost B.2 – Pouze víceleté programování jako v rámci strukturálních fondů.

Možnost B.3 – Politický dialog o vnitřních věcech na vysoké úrovni, který se soustředí na cíle v oblasti vnitřních věcí a financování společně s jednotlivými členskými státy na podporu vývoje a sledování jejich národních víceletých programů v souladu s prioritami EU.

Otázka C – Centralizované řízení (přímé a nepřímé)

Možnost C.1 – Provádění kombinace grantů a veřejných zakázek s cílem poskytovat finanční podporu nadnárodním projektům a nestátním subjektům, podporovat činnosti vycházející z politiky a zadávat veřejné zakázky (zachování současného stavu).

Možnost C.2 – Používání centralizovaného řízení pouze u veřejných zakázek a ukončení grantů.

Možnost C.3 – Zlepšené a diverzifikované centralizované řízení prostřednictvím dohod o příspěvcích s mezinárodními organizacemi, rámcových partnerství s občanskou společností a svěřením konkrétních úkolů stávajícím agenturám (nepřímé řízení). Omezený počet grantů by byl nadále udělován prostřednictvím výzev k překládání návrhů. Bylo by zachováno zadávání veřejných zakázek.

Otázka D – Mechanismus reakce na mimořádné události

Možnost D.1 – Současný mechanismus reakce na mimořádné události v rámci sdíleného řízení v oblasti azylu, aniž by se vztahoval na jiné krize spojené s migrací či bezpečností (zachování současného stavu).

Možnost D.2 – Zlepšení současného mechanismu reakce na mimořádné události jeho začleněním do rámce centralizovaného řízení a rozšířením na jiné krize spojené s migrací či bezpečností. Doba trvání mimořádných opatření by se prodloužila ze současných 6 na 18 měsíců a odpovědný komisař by byl během dnů, v nichž dojde k mimořádné události, zmocněn ke schvalování výdajů na mimořádná opatření.

Možnost D.3 – Mechanismus podle možnosti D.2 rozšířený na oblast migrace, ale nikoli na oblast vnitřní bezpečnosti. Vnitřní bezpečnost by byla začleněna do oblasti působnosti Fondu solidarity EU.

6. POSOUZENÍ DOPADŮ

Otázka A – Priority financování

Možnost A.1 – Rozdělení jako v roce 2013 (zachování současného stavu): Pro azylové systémy členských států bude obtížnější náležitě zvládat složité a kolísavé migrační toky. Některé členské státy budou muset nést neúměrné náklady spojené s poskytováním útočiště uprchlíkům a žadatelům o azyl. Nebudou k dispozici dostatečné zdroje na znovuusídlovací operace nebo na dodatečnou podporu pro členské státy, které se musí vypořádat s mimořádnými tlaky na své azylové systémy. Členské státy by pokračovaly v tvorbě vnitrostátních/regionálních strategií integrace nebo v posilování již zavedených strategií. Tím se zlepší integrace státních příslušníků třetích zemí, a tato možnost bude tudíž mít příznivý dopad na sociální soudržnost a hospodářství EU, je však pravděpodobné, že přidaná hodnota financování z hlediska budování kapacity se časem sníží. Byla by nadále budována kapacita týkající se řízení návratu, byla by však doplněna podpora pro kapacitu pro zadržení / přijímání. Třebaže by členské státy byly lépe vybaveny k tomu, aby mohly vracet značný počet nelegálních migrantů, je pravděpodobné, že se přidaná hodnota dalšího / pokračujícího budování kapacity časem sníží. Z rozpočtu EU by bylo systematicky podporováno úsilí členských států, které jménem občanů a v zájmu EU jako celku provádějí úkoly spojené s ochranou hranic, a zásady solidarity a sdílení odpovědnosti by tudíž dostaly konkrétní podobu. Používáním nových technologií se zlepší bezpečnost hranic a vzniknou pozitivní dopady na hospodářství, protože tyto technologie by podpořily inovaci a usnadnily cestování

osobám, které cestují s dobrými úmysly do EU a z EU. Důslednější využívání finančních prostředků EU pro konzulární spolupráci týkající se víz a podpora ujednání o malém pohraničním styku v konkrétních hraničních oblastech by byly přínosné z hlediska účinnosti, a tudíž by měly příznivý dopad na hospodářství EU. Vytvořením systému Eurosur, tedy evropského systému ostrahy hranic, by se rovněž omezila nelegální migrace, přeshraniční trestná činnost a snížil počet úmrtí migrantů na moři. Byly by finančně zajištěny hlavní priority v oblasti vnitřní bezpečnosti. Očekává se, že tato možnost dlouhodobě zlepší bezpečnost EU, třebaže by bylo nadále obtížné financovat činnosti společných vyšetřovacích týmů nebo nových politik, např. podporu při mimořádných situacích a řešení krizí, pro které má základní význam pružnost. Možnost by neřešila vnější rozměr politik v oblasti vnitřních věcí, což by mělo výše vysvětlené důsledky.

Možnost A.2 – Rozdělení podle průměru z let 2007–2013: Zlepšily by se azylové normy a členské státy by byly schopny řešit složité a kolísající migrační toky a vyrovnat se v neúměrnými tlaky na své azylové systémy. Nebyla by však k dispozici dostatečná podpora na vytvoření programu EU pro znovuusídlení nebo na to, aby byly členským státům poskytnuty pobídky k účasti na přesunu osob požívajících mezinárodní ochrany uvnitř EU. Dopady týkající se integrace oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí budou podle očekávání podobné dopadům v rámci možnosti A.1. Snížená podpora EU pro návrat nelegálních migrantů pravděpodobně sníží počet návratů a bude příčinou toho, že se zvýší počet nelegálních migrantů, kteří zůstanou v EU. Členské státy mohou dvoustranně spolupracovat přímo se zeměmi, které stojí před obdobnými výzvami, nebo se třetími zeměmi, aby mohly určitým způsobem ovlivnit budoucí počet migrantů, což může odchýlit toky do jiných členských států nebo tyto toky zesílit. Očekává se, že se zhorší situace nelegálních migrantů, kteří bývají často zaměstnáni v nezákonné ekonomice. Kvůli nižším finančním prostředkům pro správu vnějších hranic bude nutné přejít od úsilí o budování celkové kapacity ke konkrétním projektům, např. k provádění systému EUROSUR a/nebo vývoji nových systémů informačních technologií. To by umožnilo zachovat současné úrovně bezpečnosti hranic, nestačilo by to však k podpoře pojetí ochrany hranic jako „veřejné služby“. Zvýšená finanční podpora pro posílení praktické spolupráce donucovacích orgánů by členským státům umožnila účinně bojovat proti závažné a organizované trestné činnosti v mnoha jejích podobách. Tato možnost by víceméně neřešila vnější rozměr vnitřních věcí. EU by tudíž nebyla schopna zvýšit svůj vliv na třetí země a podněcovat je k tomu, aby se společně s EU podílely na záležitostech, které mají význam pro EU a členské státy a které by nemusely být prioritami pro samotné třetí země (zpětné přebírání, boj proti nelegální migraci, posílení správy hranic atd.).

Možnost A.3 – Přerozdělení se složkou vnějšího rozměru: Zlepšily by se azylové normy a EU a členské státy by byly schopny vypořádat se se složitými a kolísajícími migračními toky, vyrovnat se s neúměrnými tlaky na vnitrostátní azylové systémy, vytvořit program EU pro znovuusídlení a poskytovat dodatečné finanční pobídky k přesunu osob požívajících mezinárodní ochrany uvnitř EU. Regionální programy ochrany by zmírnily zátěž těchto zemí a umožnily by dosáhnout spravedlivého sdílení mezi EU a členskými státy při hledání trvalých řešení v rámci mezinárodního systému pro ochranu uprchlíků. Přechod k podpoře cílenějších strategií, které mají prosazovat integraci státních příslušníků třetích zemí na místní úrovni, prováděných především místními nebo regionálními orgány a nestátními subjekty, bude mít podle očekávání přínosný vliv na sociální soudržnost a hospodářství EU obecně, a zejména na možnosti zaměstnání pro státní příslušníky třetích zemí. Komplexnější podpora provádění partnerství v oblasti mobility, doplněná posílenou spoluprácí EU s mezinárodními organizacemi, pomůže maximalizovat operační synergie a zvýší účinnost. Přesunutím důrazu

návratových operací na asistovaný dobrovolný návrat, opatření pro opětovnou integraci a zlepšení kapacity pro zadržení v členských státech se výrazně zlepší kvalita řízení případů členskými státy, členské státy budou moci nabídnout prostředky k poskytování smysluplných pobídek k repatriaci všech osob, které mohou být navráceny, a k zaručení úplného souladu s úzce spjatými zásadami nadřazenosti dobrovolného návratu podle norem EU a lidského a důstojného zacházení se všemi osobami, které mohou být navráceny. Podpora provádění dohod o zpětném přebírání by výrazně přispěla k boji proti nelegální migraci. Kumulativní dopady programu EU pro znovuusídlení, regionálních programů ochrany, partnerství v oblasti mobility a dohod o zpětném přebírání by mohly snížit potřebu mimořádného financování při náhlém tlaku migrace, potřebu mezinárodní ochrany v zemích původu a v členských státech, počet případů nelegálního vstupu do EU a potřebu financování návratových operací. Očekává se, že dopady na vnějších hranicích budou stejné jako dopady popsané v rámci možnosti 1, ale je pravděpodobné, že účinnější spolupráce agentury Frontex a třetích zemí při správě hranic prostřednictvím složky vnějšího rozměru zvýší počet zadržených nelegálních migrantů nebo zabrání jejich vstupu do EU. Byly by splněny hlavní priority v oblasti vnitřní bezpečnosti, a tudíž by se dlouhodobě zlepšila bezpečnost EU. Díky podpoře vnějšího rozměru politik v oblasti vnitřní bezpečnosti by bylo možné lépe porozumět bezpečnostním hrozbám, které mají kořeny ve třetích zemí. V kombinaci se spoluprací s těmito zeměmi v jiných oblastech, např. při řízení migrace, by se tím zvýšila účinnost zásahů zaměřených na prevenci a odhalování možných teroristických hrozeb a hrozeb organizované trestné činnosti.

Otázka B – Sdílené řízení

Možnost B.1 – Zachování současného stavu: Zachování ročního programování ve víceletém rámci by umožnilo zvolit si a provádět opatření, která více vyhovují vyvíjejícím se prioritám EU. Třebaže snížení počtu ročních programů přibližně o 50 % na 392 programů představuje určité zlepšení, systém by byl i nadále složitý, časově náročný, jeho řízení by bylo obtížné a byla by s ním spojena značná administrativní zátěž. Postup uzavírání by rovněž nebyl slučitelný s postupem stanoveným v přepracovaném znění finančního nařízení.

Možnost B.2 – Víceleté programování: Při celkovém počtu přibližně 56 víceletých programů, které je třeba řídit, by se výrazně snížila administrativní zátěž Komise i členských států. Programování by bylo uvedeno do souladu s ostatními nástroji sdíleného řízení, čímž by se zvýšila soudržnost a jasnost pro všechny zúčastněné strany. Navzdory tomu, že víceleté programování nabízí větší pružnost, neřeší odpovídajícím způsobem specifika v oblasti vnitřních věcí.

Možnost B.3 – Víceleté programování s politickým dialogem: Při celkovém počtu přibližně 56 víceletých programů, které je třeba řídit, by se výrazně snížila administrativní zátěž Komise i členských států. Politický dialog na vysoké úrovni by umožnil zaujmout přístup více orientovaný na výsledky. Díky kombinaci zjednodušení a programování orientovaného na výsledky představuje zásadní zlepšení oproti současnému stavu.

Otázka C – Centralizované řízení (přímé a nepřímé)

Možnost C.1 – Zachování současného stavu: V rámci centralizovaného řízení by byly vynaloženy značné částky, a to zejména v oblasti vnitřní bezpečnosti. Bez úsilí o zjednodušení pravidel a zefektivnění postupů vzroste administrativní zátěž jak Komise, tak konečných příjemců, což podle očekávání bude příčinou zvýšeného rizika chyb.

Možnost C.2 – Pouze zadávání zakázek: Nebyly by potřeba žádné zdroje k řízení provádění grantů. Nebude však možné podporovat politicky motivované inovativní opatření, stimulovat nadnárodní spolupráci nebi podporovat a posilovat občanskou společnost. Nijak by se nezlepšila schopnost EU rychle a účinně reagovat na krizové situace.

Možnost C.3 – Zlepšené a diverzifikované centralizované řízení: Granty, bude-li je většina náležitých subjektů v této oblasti provádět účinněji a hospodárněji, budou podporovat politicky motivovaná opatření. Ačkoli by se v důsledku toho mohla zpočátku mírně zvýšit administrativní zátěž, dlouhodobě se tím zlepší vztahy s klíčovými zúčastněnými stranami a sníží se celková zátěž. Administrativní zátěž se rovněž sníží omezením počtu veřejných výzev k podávání návrhů. Očekává se, že budou-li prováděním konkrétních úkolů pověřeny agentury v oblasti vnitřních věcí včetně agentur ve třetích zemích, zlepší se synergie a soudržnost.

Otázka D – Mechanismus reakce na mimořádné události

Možnost D.1 – Zachování současného stavu: EU by nebyla schopna rychle a účinně reagovat na krize související s azylem nebo reagovat na jiné krize související s migrací nebo bezpečností.

Možnost D.2 – Zlepšení mechanismu a jeho rozšíření na jiné krize související s migrací a bezpečností: EU by byla schopna rychle a účinně reagovat na krize související s migrací (kromě azylových krizí) nebo bezpečností. Zásahy by byly účinnější, jelikož by bylo možné vybrat si nejvhodnějšího prováděcího partnera pro mimořádné financování, rychleji uvolňovat mimořádné finanční prostředky a prodloužit dobu trvání mimořádných opatření, aby bylo možné komplexněji uspokojit trvalé potřeby vyplývající z mimořádných zásahů.

Možnost D.3 – Zlepšený mechanismus rozšířený na jiné krize související s migrací a začlenění bezpečnosti do Fondu solidarity EU: Dopady by byly stejné jako dopady popsané v možnosti D.2. Je nepravděpodobné, že by se v důsledku začlenění bezpečnostních krizí způsobených člověkem do působnosti Fondu solidarity EU výrazně snížila administrativní zátěž, začlenění naopak může vést k tomu, že se rozptýlí zaměření Fondu solidarity EU, což by Rada pravděpodobně neuvítala.

7. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

7.1. Srovnávací analýza možností

Otázka A – Priority financování

Možnosti A.1 a A.2 neobsahují složku zvláštního financování vnějšího rozměru politik v oblasti vnitřních věcí. Třebaže je tím pádem k dispozici více finančních prostředků na „vnitřní“ aspekty těchto politik, nejsou tyto finanční prostředky nutně vynaloženy v případech, kdy má jejich vynaložení největší účinek. Naopak začlenění rozsáhlé složky vnějšího rozměru do obou fondů v rámci možnosti A.3 by mělo výrazný „preventivní“ dopad na všechny politiky v oblasti vnitřních věcí, a tudíž by mohlo snížit celkovou úroveň financování nutnou pro vnitřní aspekty těchto politik. Rovněž se tím zaručí lepší ochrana zájmů EU mimo EU, zejména prostřednictvím podpory opatření, která začínají v EU a pokračují ve třetích zemích. To EU umožní nejen vypořádat se s důsledky migračních toků a organizované trestné činnosti a terorismu, ale rovněž provádět preventivní opatření ve třetích zemích. Přínosné důsledky takovéhoto opatření by mohly zahrnovat snížení počtu

osob, které potřebují azyl nebo jiné formy mezinárodní ochrany, a počtu nelegálních migrantů, kteří překračují vnější hranice EU, a také snížení počtu přeshraničních trestných činů, např. obchodování s lidmi, drogami a zbraněmi. Intenzivnější spolupráce s třetími zeměmi by rovněž umožnila lépe řídit legální přistěhovalectví / přistěhovalectví pracovních sil, a tudíž by bylo možné lépe se vyrovnat s nedostatkem pracovních sil v EU.

Otázka B – Sdílené řízení

Možnost B.1 (zachování současného stavu) by mělo velmi nepříznivý dopad z hlediska administrativní zátěže a nebyly by splněny požadavky členských států na zjednodušení. Přechod k víceletému programování navržený v možnosti B.2 by představoval výrazné zlepšení oproti současnému stavu, jelikož by se snížil počet programů, které musí Komise a členské státy řídit. Sladění s ostatními nástroji EU v rámci sdíleného řízení by rovněž zvýšilo soudržnost a jasnost pro všechny zúčastněné strany. Navzdory tomu, že možnost B.2 nabízí větší pružnost, neřešila by trvalou potřebu reagovat na měnící se situace v členských státech a třetích zemích, která je pro oblast vnitřních věcí charakteristická. Politický dialog navržený v možnosti B.3 by tuto potřebu řešil a umožnil by provádět sdílené řízení více zaměřené na výsledky. Rovněž se očekává, že po prvních dvou letech, během nichž se budou staré a nové nástroje překrývat, povede k pružnějšímu přístupu k programování a výrazně sníží pracovní zátěž všech zúčastněných stran.

Otázka C – Centralizované řízení (přímé a nepřímé)

Ze tří možností zvažovaných v souvislosti s prováděním centralizovaného řízení je možnost C.1 (zachování současného stavu) nejméně atraktivní, neboť nabízí jen nepatrné vyhlídky, že dojde ke zjednodušení nebo že se sníží administrativní zátěž, nebo takové vyhlídky nenabízí vůbec. V tomto ohledu by možnost C.2 (pouze zadávání zakázek) představovala výrazné zlepšení, ačkoli by zcela eliminovala možnost prosazovat politicky motivovaná opatření, stimulovat nadnárodní spolupráci a podporovat občanskou společnost prostřednictvím grantů. Tím, že se možnost C.3 uchyluje k rámcovým partnerstvím, dohodám o příspěvcích, nepřímému řízení a omezenému využívání otevřených výzev k podávání návrhů prováděných nejvhodnějšími subjekty, by vedla k cílenějšímu, více diverzifikovanému centralizovanému řízení, které by bylo méně náročné na zdroje.

Otázka D – Mechanismus reakce na mimořádné události

Možnost D.1 (zachování současného stavu) jednoznačně neuspokojuje potřebu EU rychleji a účinněji reagovat na krize v oblasti migrace a bezpečnosti. Třebaže možnost D.3 zlepšuje možnost D.1, neboť předpokládá rychlejší uvolňování finančních prostředků v rámci centralizovaného řízení v oblasti migrace, rozšíření působnosti Fondu solidarity EU na krize v oblasti bezpečnosti pravděpodobně narazí na odpor členských států, neboť existuje riziko, že by se rozptýlilo zaměření tohoto nástroje. Také možnost D.2 by představovala výrazné zlepšení oproti současnému stavu, neboť by umožnila rychlé uvolnění finančních prostředků při mimořádných událostech spojených s migrací, a navíc by zahrnovala specializovaný mechanismus reakce v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost.

7.2. Upřednostňovaná možnost a organizační aspekty

Upřednostňovanou možností je kombinace možností A.3, B.3, C.3 a D.2. Sdílené řízení bude hlavní řídicí metodou pro financování v oblasti vnitřních věcí, i když centralizované řízení bude zachováno a zlepšeno pro účely mezinárodních opatření, inovativních projektů, podpory

občanské společnosti, systémů informačních technologií, studií, událostí a opatření, která mají vnější rozměr a/nebo vyžadují rychlou mobilizaci finančních prostředků EU. Agenturám bude svěřeno provádění konkrétních operačních úkolů v rámci jejich poslání, které by doplňovaly jejich pracovní programy.

Upřednostňovaná možnost bude provedena v naprostém souladu s rozhodnutím snížit počet finančních nástrojů na dva, čímž se zvýší viditelnost financování oblasti vnitřních věcí a usnadní se financování opatření, která se v současné době nacházejí na rozhraní mezi fondy. Dalším klíčovým rysem budoucí architektury financování vnitřních věcí bude vytvoření horizontálního nástroje, který bude pro oba fondy společný a který bude obsahovat všechna pravidla týkající se programování, podávání zpráv, finančního řízení a kontrol. Má tudíž dvě jednoznačné výhody: zaprvé brání zdvojování a výrazně snižuje počet (jinak totožných souběžných) ustanovení v obou fondech a zadruhé zajišťuje zjednodušení a soudržnost, neboť se na všechny příjemce budou vztahovat stejná pravidla bez ohledu na to, ze kterého nástroje pocházejí jejich finanční prostředky, a příjemci budou tudíž moci fondům lépe porozumět a získají k nim snadnější přístup.

8. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Bude upraven přezkum obou fondů v polovině období a jejich hodnocení *ex-post*. Termín přezkumu v polovině období nebude předem stanoven, aby se zaručila co největší pružnost. Aby bylo možné sledovat pokrok a měřit výsledky a dopady, jichž bylo pomocí výdajů EU na vnitřní věci dosaženo, bude vyvinut soubor ukazatelů, jejichž pomocí bude sledována výkonnost financování v oblasti vnitřních věcí z hlediska vstupů, výstupů a pokud možno výsledků.