

V Bruselu dne 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument

k návrhu nařízení Rady

**o vytvoření a fungování hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření
uplatňování schengenského acquis a o zrušení nařízení (EU) č. 1053/2013**

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů revize schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Schengen je jedním z nejvýznamnějších úspěchů evropské integrace. Jedná se o prostor, ve kterém bez hraničních kontrol dochází k volnému pohybu více než 420 milionů lidí, jakož i zboží a služeb. Schengen přispívá k fungování jednotného trhu a jeho vytvoření přineslo evropské společnosti sociální i hospodářské výhody¹. K řádnému fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je zapotřebí, aby členské státy² účinně a účelně uplatňovaly schengenský právní rámec. Rovněž to vyžaduje společné úsilí o zachování vysoké úrovně vzájemné důvěry mezi členskými státy. Nestabilita sousedství Evropy i vzdálenějších oblastí, uprchlická krize v roce 2015 a její důsledky, pandemie COVID-19 a přetrvávající teroristická hrozba přiměly některé členské státy obnovit kontroly na vnitřních hranicích. V některých případech byly kontroly od roku 2015 obnoveny několikrát. Tento vývoj zdůraznil potřebu zlepšit fungování schengenského prostoru a dostupné nástroje pro zajištění fungování Schengenu, včetně schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu. Úkolem mechanismu, jenž doplňuje další dva pilíře tvořící správu Schengenu, je ověřovat a monitorovat řádné uplatňování schengenského <i>acquis</i> členskými státy. Tyto další dva pilíře tvoří opatření na vnějších hranicích (správa vnějších hranic) a kompenzační opatření (společná vízová politika, policejní spolupráce, návratová politika a Schengenský informační systém). Ačkoli je mechanismus technickým nástrojem, jeho cílem je usnadnit politický dialog o stavu Schengenu. V prvním pětiletém hodnotícím cyklu však mechanismus nevyvíjel dostatečný politický tlak na členské státy při řešení nedostatků a nevedl ke komplexním politickým diskusím o Schengenu. Ačkoli během prvního pětiletého hodnotícího cyklu (2015–2019) prokázal mechanismus svou přidanou hodnotu při zajišťování fungování Schengenu, řada nedostatků bránila tomu, aby fungoval tak účinně, jak by mohl a měl, a oslabila jeho plný potenciál. Jedná se především o tři vzájemně provázané problémy, které pramení z nedostatků v podobě mechanismu a jeho provádění: - omezené strategické zaměření a značná roztříštěnost, jež brání získat přehled o fungování Schengenu jako celku, který by usnadnil politickou diskusi, - nedostatečná schopnost identifikovat nové okolnosti, legislativní vývoj a trendy, zejména porušování základních práv na vnějších hranicích, rychle se jim přizpůsobit a reagovat na ně a - pomalé přijímání a provádění nápravných opatření, přičemž vzájemný systém nevyvíjí očekávaný tlak. Tyto problémy a související faktory (podrobně uvedené ve zprávě o posouzení dopadů) ovlivňují fungování mechanismu a celkově oslabují odolnost schengenského prostoru.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
V reakci na nové výzvy Komise v novém paktu o migraci a azylu oznámila, že bude přijata nová schengenská strategie, jež sloučí legislativní a operativní iniciativy s cílem zajistit silnější a odolnější Schengen. Jednou z těchto iniciativ je revize mechanismu. Obecným cílem této iniciativy je zlepšit fungování mechanismu, zvýšit jeho účinnost a posílit monitorovací pilíř správy Schengenu. Pracovní skupina pro hodnocení Schengenu by měla být schopna včas identifikovat nejvýznamnější nedostatky, rychle je řešit, a umožnit tak vyvodit o stavu Schengenu závěry, jež by vyvolaly politickou diskusi. V reakci na výše uvedené problémy se tato iniciativa snaží dosáhnout těchto specifických cílů: Specifický cíl č. 1: zamezit nedostatkům a posílit strategické zaměření. První specifický cíl se pojí zejména s prvním problémem.

¹ Podle odhadů z roku 2016 by plné obnovení kontrol na vnitřních hranicích přineslo okamžité přímé náklady v rozmezí od 5 do 18 miliard EUR ročně, COM(2016) 120 final ze dne 4. března 2016, s. 3.

² Kromě členských států patří do Schengenu i Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko (tzv. země přidružené k Schengenu). Součástí prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích není Irsko, které však schengenské *acquis* zčásti uplatňuje od 1. ledna 2021. Bulharsko, Chorvatsko, Kypr a Rumunsko jsou schengenským *acquis* vázány, avšak kontroly na vnitřních hranicích těchto členských států ještě zrušeny nebyly. Posouzení dopadů všechny tyto země označuje za členské státy.

- **Specifický cíl č. 2:** zefektivnit rozdělení úkolů a povinností a zjednodušit a zrychlit procesy a postupy. Druhý specifický cíl se pojí zejména s druhým a třetím problémem.
- **Specifický cíl č. 3:** posílit záruky dodržování základních práv podle schengenského *acquis*. Třetí specifický cíl souvisí s druhým problémem.
- **Specifický cíl č. 4:** optimalizovat účast odborníků z členských států a zapojení orgánů a jiných subjektů Unie, jakož i součinnost s jinými nástroji. Čtvrtý specifický cíl se pojí zejména s prvním a druhým problémem.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

Přidaná hodnota ze zapojení Unie u této iniciativy vyplývá z důležitosti posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy s cílem zajistit, aby byla všechna ustanovení schengenského *acquis* prováděna řádně a odpovídajícím způsobem. Hodnocení koordinované na úrovni EU usnadňuje srovnání prováděcích postupů v jednotlivých členských státech i hodnocení celkových dopadů provádění v různých členských státech. Umožňuje rovněž identifikovat nedostatky vyplývající z asymetrií a rozdílů při provádění schengenského *acquis*, které mohou ohrozit integritu schengenského prostoru. Vzájemný tlak vyvíjený v rámci mechanismu může vytvořit další podnět k řádnému provádění schengenských pravidel.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Komise vypracovala řadu legislativních a nelegislativních možností politiky na základě doporučení všech zúčastněných stran a pětiletého přezkumu provádění stávajícího nařízení. Po provedení předběžného výběru, kdy bylo od některých možností upuštěno, byly jako alternativa k základnímu scénáři důkladně posouzeny tyto možnosti politiky:

- **Možnost 1** – tato možnost zahrnuje **operativní změny**, které upravují oblast působnosti hodnocení, ale zachovávají stávající roztržičnost této politické oblasti (k řešení problému 1 a dosažení specifického cíle č. 1), zrychlují proces hodnocení při zachování stávajících postupů v oblasti rozhodování a následných opatření (problém 2 a 3 a cíl č. 2), více zapojují odborníky z členských států a instituce a jiné subjekty Unie (problém 1 a 2 a cíl č. 4) a posilují hodnocení základních práv (problém 2 a cíl č. 3).
- **Možnost 2** – v návaznosti na operativní změny (podle možnosti 1) tato možnost navrhuje **cílené legislativní změny** ke zvýšení právní jistoty. Zvyšuje flexibilitu, pokud jde o hodnocené oblasti a subjekty a programování (problém 1 a cíl č. 1). Zjednodušuje postupy a povinnosti a vytváří jasný časový plán pro všechny zúčastněné subjekty při zachování stejné institucionální rovnováhy (problém 2 a 3 a cíl č. 2). Zavádí flexibilitu ohledně velikosti hodnotícího týmu a zlepšuje koordinaci s orgány a jinými subjekty Unie (problém 1 a 2 a cíl č. 4). Kromě toho zvyšuje právní jistotu ohledně prvků relevantních pro hodnocení základních práv a zdůrazňuje jejich důležitost a politický význam (problém 2 a cíl č. 3).
- **Možnost 3** – tato možnost představuje **ambiciózní legislativní změny**, jejichž cílem je začlenit opatření navržená v rámci možností 1 a 2 a kombinovat je s dalšími změnami v koncepci a fungování Pracovní skupiny pro hodnocení Schengenu. Rozšiřuje oblast působnosti mechanismu na cílené oblasti nad rámec schengenského *acquis*, zavádí komplexní hodnocení, která nejsou stanovena podle oblastí politiky, ale podle členských států na základě hodnocení rizik a situační orientace, prodlužuje délku hodnotícího cyklu na sedm let a vytváří další nástroje pro účely hodnocení a monitorování (problém 1 a 2 a cíl č. 1). Navrhuje změny institucionální rovnováhy v rozhodovacím procesu (společné přijetí hodnotících zpráv a doporučení Komisí, přičemž Rada se zaměřuje na přijetí doporučení v politicky relevantních případech, konkrétně v případě zjištění „závažných nedostatků“, „prvotních hodnocení“ a „tematických hodnocení“) a v postupech týkajících se následných opatření a zavádí zrychlený postup pro závažné nedostatky (problém 3 a cíl č. 2). Upravuje postup určování odborníků z členských států, například vytvořením skupiny odborníků, a maximalizuje koordinaci s orgány a jinými subjekty Unie a dalšími mechanismy pro kontrolu kvality (problém 1 a 2 a cíl č. 4) a zavádí zvláštní hodnocení základních práv (problém 2 a cíl č. 3).
- **Možnost 4** – tato možnost navrhuje **kombinaci** opatření navrhovaných v rámci ostatních možností (které jsou spíše kumulativní než alternativní) podle oblasti zásahu a úrovně ambicí. Možnost 4 navrhuje zachovat stávající oblast působnosti pokrývající všechny aspekty schengenského *acquis*, ale zároveň přizpůsobit priority (oblasti politiky) novým skutečnostem a aktérům pomocí pružnějšího programování (v rámci možnosti 2; řešení problému 1 a dosažení cíle č. 1) a prodloužit hodnotící cyklus na sedm let (v rámci možnosti 3; problém 1 a cíl č. 1). Rozšiřuje soubor dostupných nástrojů a objasňuje kritéria a podmínky jejich použití (v rámci možnosti 3; problém 1 a 2 a cíl č. 1). Zahrnuje opatření k urychlení zjednodušení postupů (v rámci možnosti 2; problém 3 a cíl č. 2) a mění rozhodovací proces a vytváří zrychlený postup v případě závažných nedostatků (v rámci možnosti 3; problém 2 a 3, cíl č. 2). Kombinuje všechna opatření

navržená v rámci jiných možností s cílem optimalizovat účast odborníků z členských států a zlepšit zapojení institucí a jiných subjektů Unie (problém 1 a 2 a cíl č. 4). Možnost 4 zavádí změny vedoucí ke zvýšení právní jistoty u prvků, které jsou relevantní pro základní práva (v rámci možnosti 2; problém 2 a cíl č. 3).

Po provedení důkladného posouzení, srovnání dopadu všech možností politiky a zohlednění doporučení konzultovaných zúčastněných stran je **upřednostňovanou možností politiky** možnost 4. Důvody vedoucí k výběru možnosti 4 jsou: účinnost a účelnost opatření; potenciál pro zjednodušení a pro snížení administrativní zátěže; posouzení pozic skupiny různých zúčastněných stran odpovídající skutečnosti s přihlédnutím k praktické a právní proveditelnosti navrhovaných opatření. Od ostatních možností politiky bylo upuštěno, protože řeší problémy pouze do určité míry a/nebo je obtížné je přijmout/provést.

Kdo podporuje kterou možnost?

Komise vypracovala možnosti politiky s přihlédnutím k doporučením obdržným během konzultace, do níž byly zapojeny příslušné zúčastněné strany (Evropský parlament, členské státy, instituce a jiné subjekty Unie, organizace občanské společnosti). Všechny zúčastněné strany se shodly na operativních změnách navržených v možnosti 1. Možnost 2 zahrnuje legislativní opatření, která našla mezi všemi zúčastněnými stranami širokou podporu. Několik zúčastněných stran podpořilo řadu opatření navrhovaných v rámci možnosti 3. Členské státy se však obzvláště neshodly na rozšiřování oblasti působnosti mechanismu nad rámec schengenského *acquis* a na vytváření komplexních hodnocení založených na míře rizika. Zúčastněné strany nepodpořily navrhované vytvoření zvláštního hodnocení pro oblast základních práv. Možnost 4 kombinuje opatření ze tří dalších možností, které získaly celkovou nejširší podporu všech zúčastněných stran. Vzhledem k nedostatečné shodě členských států v této věci zaujímá opatrnější přístup k zavedení komplexních hodnocení. Tato možnost i nadále zapojuje Radu do přijímání doporučení v politicky nejvýznamnějších případech a významně zvyšuje její úlohu v oblasti následných opatření a monitorování provádění doporučení. Možnost 4 by navíc do hodnocení lépe začlenila aspekty základních práv, aniž by muselo dojít k přidání samostatné oblasti, které během konzultace nezískalo podporu.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Upřednostňovaná možnost politiky by řešila zjištěné problémy a účinně dosahovala obecných a specifických cílů této iniciativy. Tím, že by přispívala k řádnému fungování Schengenu, je řada možných přímých a nepřímých dopadů velmi široká, včetně pozitivních hospodářských a sociálních dopadů. Posouzení dopadů se nicméně nepokouší kvantifikovat nepřímé hospodářské dopady. Zaměřuje se spíše na hlavní výhody, které členským státům, Komisi a institucím a jiným subjektům Unie plynou ze čtyř možností politiky při provádění činností, které jsou nejnáročnější na zdroje. Upřednostňovaná možnost by zvýšila kvalitu hodnocení a zajistila by členským státům dostupnost přesnějších informací o reálné situaci v jiných členských státech, čímž by přispěla ke zlepšení výsledků hodnocení a vybudování důvěry mezi členy. Optimalizací účasti odborníků by členské státy vynakládaly méně finančních prostředků na dopravu, stravu a úředníky mobilizované pro účely hodnocení. Členské státy mohou těžit z nestranného hodnocení svých správních orgánů a doporučení ohledně oblastí, ve kterých může být zapotřebí dosáhnout zlepšení. Další výhodou je možný přenos znalostí a osvědčených postupů. Pro Komisi by koordinace vylepšeného mechanismu a účast v něm byla přínosem, neboť by se posílilo monitorování uplatňování a provádění práva EU v členských státech. Komise by tak byla schopná dozvědět se o nově vznikajících problémech a výzvách, které by mohla řešit prostřednictvím nových legislativních iniciativ. Díky účinnějším hodnocením by odborníci Komise získali další odborné znalosti, které by byly pro jejich funkci přínosem. Z upřednostňované možnosti by měly prospěch instituce a jiné subjekty EU. Prostřednictvím většího zapojení a součinnosti by instituce a jiné subjekty EU během hodnocení shromažďovaly další informace, které rovněž umožňují výměnu osvědčených postupů a vytváření sítí s kolegy ze správních orgánů členských států. Upřednostňovaná možnost zahrnuje řadu opatření, která by přinesla zjednodušení a snížila by administrativní zátěž Komise, členských států a Rady.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Upřednostňovaná možnost si klade za cíl optimalizovat používání dostupných zdrojů. Snížila by celkovou zátěž členských států a Komise, protože zahrnuje několik opatření, která zjednodušují postupy a snižují administrativní náklady s cílem umožnit efektivnější využívání všech hodnotících nástrojů. Institucím a jiným subjektům Unie by vznikly další povinnosti, avšak ve srovnání s významným pozitivním dopadem této iniciativy by znamenaly omezené dodatečné náklady.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Očekává se, že tato iniciativa bude mít pozitivní hospodářský dopad, protože přispívá k posílení schengenského

prostoru, což následně přinese výhody jednotnému trhu obecně i podnikům, včetně malých a středních podniků. Neočekává se tedy, že by možnosti politiky měly přímé dopady na podniky.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Dosažené úspory by mohly být značné pro některé menší veřejné správní orgány a členské státy, které jsou v současné době fungováním mechanismu nepřiměřeně zatíženy (tj. z hlediska nevyváženého zastoupení odborníků z členských států).
Očekávají se jiné významné dopady?
Mechanismus by měl zajistit dodržování příslušných povinností v oblasti základních práv při provádění schengenského <i>acquis</i> a soulad s Listinou základních práv EU. Všechny možnosti politiky mají pozitivní dopad na ochranu základních práv tím, že posilují hodnocení ve všech oblastech, včetně ochrany údajů. Cílená opatření by rovněž řešila nedostatky v začlenění ochrany základních práv ve vztahu k určitým postupům, které dnes mechanismem případně nejsou dostatečně pokryty. Neočekává se žádný významný dopad na oblast životního prostředí.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
V souladu s pravidly pro zlepšování právní úpravy bude hodnocení fungování mechanismu založeno na podrobném programu monitorování výstupů, výsledků a dopadů. Komise posoudí celkový úspěch iniciativy na konci prvního hodnotícího cyklu podle nových ustanovení – až budou všechny členské státy podrobeny alespoň jednomu hodnocení – a předloží zprávu Radě a Evropskému parlamentu.