



Briselē, 2.6.2021.
SWD(2021) 120 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Padomes Regulai

par tāda izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma izveidi un darbību, kura mērķis ir pārbaudīt Šengenas *acquis* piemērošanu, un ar ko atceļ 2013. gada 7. oktobra Regulu (ES) Nr. 1053/2013

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

Kopsavilkuma lapa

Ietekmes novērtējums par Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma pārskatīšanu

A. Rīcības nepieciešamība

Kādēļ? Kādas problēmas tiek risinātas?

Šengenas zona ir viens no nozīmīgākajiem Eiropas integrācijas sasniegumiem. Šajā zonā bez robežpārbaudēm var brīvi pārvietoties vairāk nekā 420 miljoni cilvēku, kā arī tiek nodrošināta preču un pakalpojumu brīva aprīte. Šengena veicina vienotā tirgus darbību, un tās izveide ir nesusi Eiropas sabiedrībai sociālus un ekonomiskus ieguvumus¹.

Atbildība par zonas, kurā nav iekšējas robežkontroles, labu darbību gulstas uz dalībvalstīm², kurām efektīvi un iedarbīgi jāpiemēro Šengenas tiesiskais regulējums. Lai uzturētu augstu dalībvalstu savstarpējās uzticēšanās līmeni, ir nepieciešami kopīgi centieni. Saistībā ar nestabilo situāciju Eiropas kaimiņvalstīs un tālākos reģionos, 2015. gada bēgļu krīzi un tās radītajām sekām, Covid-19 pandēmiju, kā arī pastāvīgajiem terorisma draudiem dažas dalībvalstis ir atkal ieviesušas iekšējo robežkontroli. Dažos gadījumos kopš 2015. gada kontrole ir atjaunota jau vairākas reizes. Šāda notikumu attīstība ir izgaismojusi nepieciešamību uzlabot Šengenas zonas darbību un šim nolūkam pieejamos instrumentus, t. sk. Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānismu. Ar šo Mehānismu tiek pārbaudīta un uzraudzīta Šengenas *acquis* (tiesību aktu kopumu) pareiza piemērošana dalībvalstīs, papildinot abus pārējos Šengenas pārvaldības pīlārus. Šie divi pīlāri ietver pasākumus pie ārējām robežām (ārējo robežu pārvaldība) un kompensējošos pasākumus (kopējā vīzu politika, policijas sadarbība, atgriešanas politika un Šengenas Informācijas sistēma). Lai gan Mehānisms ir tehnisks instruments, tā mērķis ir veicināt politisko dialogu attiecībā uz Šengenas stāvokli. Tomēr pirmo piecu gadu izvērtēšanas ciklā, izmantojot Mehānismu, netika izdarīts pietiekams politiskais spiediens uz dalībvalstīm, lai tiktu novērsti trūkumi, kā arī netika īstenotas visaptverošas politiskās diskusijas attiecībā uz Šengenu.

Lai gan pirmo piecu gadu izvērtēšanas ciklā (2015.–2019. gads) Mehānisms apliecināja savu pievienoto vērtību, nodrošinot Šengenas zonas darbību, **vairākas nepilnības neļāva Mehānismam darboties tik efektīvi, cik tas varētu un tam vajadzētu, tādējādi neizmantojot tā potenciālu pilnībā.** Īpaši jāatzīmē trīs savstarpēji saistītas problēmas, kas izriet no trūkumiem Mehānisma plānā un tā īstenošanā:

- ierobežots stratēģiskais fokuss un ievērojama sadrumstalotība, kas liedz iegūt tādu visaptverošu pārskatu par Šengenas zonas darbību, kurš veicinātu politiskās diskusijas;
- nepietiekama spēja identificēt jaunus apstākļus, likumdošanas izmaiņas un tendences, it īpaši pamattiesību pārkāpumus, pie ārējām robežām, kā arī ātri pielāgoties un reaģēt uz tiem;
- lēna korektīvo pasākumu pieņemšana un īstenošana, līdziniek sistēmai neizdarot gaidīto spiedienu.

Šīs problēmas un saistītie cēloņi (detalizēti aprakstīti ietekmes novērtējuma ziņojumā) ietekmē Mehānisma darbību un kopumā mazina Šengenas zonas noturību.

Ko plānots panākt ar šo iniciatīvu?

Reaģējot uz nesenajām problēmām, Komisija jaunajā Migrācijas un patvēruma paktā paziņoja, ka tiek pieņemta jauna Šengenas stratēģija, kas apvieno likumdošanas un operatīvās iniciatīvas, kuru mērķis ir padarīt Šengenas zonu spēcīgāku un noturīgāku. Viena no šīm iniciatīvām ietver Mehānisma pārskatīšanu. Šīs iniciatīvas **vispārējais mērķis** ir uzlabot Mehānisma darbību, lai padarītu to efektīvāku un nostiprinātu Šengenas pārvaldības uzraudzības pīlāru. "Šengenas" izvērtējumu darba grupai (*SCH-EVAL*) būtu jāspēj savlaicīgi noteikt nozīmīgākos trūkumus un ātri tos novērst, kā arī izdarīt secinājumus attiecībā uz Šengenas stāvokli, tādējādi raisot politiskās diskusijas. Reaģējot uz iepriekš noteiktajām problēmām, šīs iniciatīvas mērķis ir sasniegt šādus **konkrētos mērķus**:

¹ 2016. gadā tika aplēsts, ka pilnīga iekšējās robežkontroles atjaunošana radītu tūlītējas tiešās izmaksas no 5 līdz 18 miljardiem EUR gadā, COM(2016) 120 final (4.3.2016., 3. lpp.).

² Papildus ES dalībvalstīm Šengenas zona aptver arī Islandi, Norvēģiju, Šveici un Lihtenšteinu (t. s. Šengenas asociētās valstis). Īrija neietilpst zonā bez iekšējās robežkontroles, bet tā daļēji piemēros Šengenas *acquis*, sākot ar 2021. gada 1. janvāri. Šengenas *acquis* ir saistošs arī Bulgārijai, Horvātijai, Kiprai un Rumānijai, tomēr attiecībā uz šīm dalībvalstīm iekšējā robežkontrole vēl nav atcelta. Šajā ietekmes novērtējumā visas šīs valstis tiek sauktas par dalībvalstīm.

- **1. konkrētais mērķis.** Novērst nepilnības un pastiprināt stratēģisko fokusu. Pirmais konkrētais mērķis ir galvenokārt saistīts ar pirmo problēmu;
- **2. konkrētais mērķis.** Racionalizēt uzdevumu un pienākumu sadali, kā arī vienkāršot un paātrināt procesus un procedūras. Otrais konkrētais mērķis ir galvenokārt saistīts ar otro un trešo problēmu;
- **3. konkrētais mērķis.** Stiprināt pamattiesību aizsardzības pasākumu īstenošanu saskaņā ar Šengenas *acquis*. Trešais konkrētais mērķis ir galvenokārt saistīts ar otro problēmu;
- **4. konkrētais mērķis.** Optimizēt dalībvalstu ekspertu dalību un ES struktūru un aģentūru iesaistīšanos, kā arī sinerģiju ar citiem instrumentiem. Ceturtais konkrētais mērķis ir galvenokārt saistīts ar pirmo un otro problēmu.

Kāda ir ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība?

Iniciatīvas **ES pievienoto vērtību** rada nozīme, kas tiek likta uz dalībvalstu savstarpējās uzticēšanās stiprināšanu, lai visi Šengenas *acquis* noteikumi tiktu izpildīti pareizi un atbilstoši. ES līmenī koordinēta izvērtēšana atvieglo iespēju salīdzināt dalībvalstīs īstenotās prakses un novērtēt īstenošanas kopējo ietekmi dažādās dalībvalstīs. Tā ļauj arī noteikt trūkumus, kuri rodas no tādām neatbilstībām un atšķirībām Šengenas *acquis* īstenošanā, kas var apdraudēt Šengenas zonas integritāti. Mehānisma nodrošinātais savstarpējais spiediens var kalpot kā papildu stimuls pareizai Šengenas noteikumu īstenošanai.

B. Risinājumi

Kādi legislatīvie un nelegislatīvie politikas risinājumi ir apsvērti? Vai ir risinājums, kuram tiek dota priekšroka? Kādēļ?

Komisija, pamatojoties uz visu ieinteresēto personu ieteikumiem un pašreizējā regulējuma īstenošanas piecu gadu pārskatu, ir izstrādājusi vairākus legislatīvos un nelegislatīvos politikas risinājumus. Pēc priekšatlases, kurā daži no risinājumiem tika izslēgti, tika veikts pilns novērtējums attiecībā uz šādiem **politikas risinājumiem**, kas izvirzīti kā alternatīva pamatscenārijam:

- **1. risinājums.** Šis risinājums ietver **operatīvās izmaiņas**, ar kurām tiek pielāgots izvērtēšanu tvērums, taču saglabāta pašreizējā politikas jomu fragmentācija (novērst 1. problēmu un sasniegt 1. konkrēto mērķi), paātrināts izvērtēšanas process, vienlaikus saglabājot pašreizējās lēmumu pieņemšanas un pārraudzības procedūras (2. un 3. problēma un 2. mērķis), aktīvāk iesaistīti dalībvalstu eksperti un ES struktūras/aģentūras (1. un 2. problēma un 4. mērķis) un pastiprināta pamattiesību izvērtēšana (2. problēma un 3. mērķis);
- **2. risinājums.** Balstoties uz operatīvajām izmaiņām (kas minētas 1. risinājumā), ar šo risinājumu tiek ierosinātas **mērķtiecīgas tiesību aktu izmaiņas**, kuru mērķis ir palielināt juridisko noteiktību. Tas palielina elastīgumu attiecībā uz izvērtēšanu jomām un dalībniekiem, kā arī plānošanu (1. problēma un 1. mērķis). Tas vienkāršo procedūras un pienākumus un nosaka skaidru laika grafiku visiem iesaistītajiem dalībniekiem, vienlaikus saglabājot esošo institucionālo līdzsvaru (2. un 3. problēma un 2. mērķis). Tas ievieš elastīgumu attiecībā uz izvērtēšanas grupas lielumu un uzlabo koordināciju ar ES struktūrām un aģentūrām (1. un 2. problēma un 4. mērķis). Turklāt tas palielina juridisko noteiktību attiecībā uz elementiem, kas saistīti ar pamattiesību izvērtēšanu, un izceļ to nozīmīgumu un politisko nozīmi (2. problēma un 3. mērķis);
- **3. risinājums.** Šis risinājums paredz **vērienīgas tiesību aktu izmaiņas**, lai iekļautu 1. un 2. risinājumā ierosinātos pasākumus un apvienotu tos ar papildu izmaiņām *SCH-EVĀL* uzbūvē un darbībā. Tas paplašina Mehānisma tvērumu, pievienojot noteiktas jomas, kas sniedzas ārpus Šengenas *acquis*, izveido visaptverošus izvērtējumus, kas nav veltīti konkrētai politikai, bet gan dalībvalstij, un ir balstīti uz riska novērtējumu un situācijas apzināšanos, pagarina izvērtēšanas cikla ilgumu līdz septiņiem gadiem un izveido mērķim atbilstošus papildu izvērtēšanas un uzraudzības instrumentus (1. un 2. problēma un 1. mērķis). Tas piedāvā veikt institucionālā līdzsvara izmaiņas lēmumu pieņemšanas procesā (Komisijas izvērtēšanas ziņojumu un ieteikumu kopīga pieņemšana ar Padomi, koncentrējoties uz ieteikumu pieņemšanu politiski nozīmīgos gadījumos, proti, nopietnu trūkumu, pirmreizēju izvērtēšanu un tematisko izvērtēšanu gadījumos) un pārraudzības procedūrās, kā arī ievieš ātri īstenojamu procedūru būtisku trūkumu novēršanai (3. problēma un 2. mērķis). Tas veic izmaiņas dalībvalstu ekspertu norīkošanas procesā, papildus izveidojot arī ekspertu rezervi, kā arī maksimāli uzlabojot koordināciju ar ES struktūrām un aģentūrām un citiem kvalitātes kontroles mehānismiem (1. un 2. problēma un 4. mērķis); un ievieš īpašas pamattiesību izvērtēšanas (2. problēma un 3. mērķis);
- **4. risinājums.** Šis risinājums piedāvā **apvienotu pieeju** attiecībā uz pasākumiem, kas ierosināti pārējos risinājumos (kuri ir drīzāk kumulatīvi, nevis alternatīvi), atkarībā no intervences jomas un vērienīguma pakāpes. 4. risinājums ierosina saglabāt pašreizējo tvērumu, kas aptver visus Šengenas *acquis* aspektus, vienlaikus pielāgojot prioritātes (politikas jomas) jaunām situācijām un dalībniekiem, nodrošinot elastīgāku plānošanu (kā 2. risinājumā — novēršot 1. problēmu un sasniedzot 1. mērķi) un pagarinot izvērtēšanas ciklu

līdz septiņiem gadiem (kā 3. risinājumā — 1. problēma un 1. mērķis). Tas paplašina pieejamo rīku klāstu un precizē to izmantošanas kritērijus un nosacījumus (kā 3. risinājumā — 1. un 2. problēma un 1. mērķis). Tas ietver pasākumus, kas paātrina un vienkāršo procedūras (kā 2. risinājumā — 3. problēma un 2. mērķis), un izmaiņas lēmumu pieņemšanas procesā, kā arī izveido ātri īstenojamu procedūru būtisku trūkumu novēršanai (kā 3. risinājumā — 2. un 3. problēma un 2. mērķis). Tas apvieno visus pasākumus, kas ierosināti pārējos risinājumos, lai optimizētu dalībvalstu ekspertu līdzdalību un uzlabotu ES struktūru un aģentūru iesaistīšanos (1. un 2. problēma un 4. mērķis). 4. risinājums ievieš izmaiņas, lai palielinātu juridisko noteiktību attiecībā uz elementiem, kas saistīti ar pamattiesībām (kā 2. risinājumā — 2. problēma un 3. mērķis).

Saskaņā ar visu politikas risinājumu ietekmes detalizētu novērtējumu un salīdzinājumu, kā arī ņemot vērā apspriešanos ar ieinteresētajām personām laikā sniegtos ieteikumus, **vēlamais politikas risinājums** ir 4. risinājums. Faktori, kas nosaka 4. risinājuma izvēli, ir šādi: pasākumu efektivitāte un iedarbīgums; vienkāršošanas un administratīvā sloga mazināšanas potenciāls; dažādu ieinteresēto personu grupas nostājas reālistisks novērtējums, ņemot vērā ierosināto pasākumu praktisko un juridisko īstenojamību. Citi politika risinājumi tika izslēgti, jo tie neatrisinātu problēmas pilnā mērā un/vai to pieņemšana/īstenošana būtu sarežģīta.

Kuru risinājumu katra no ieinteresētajām personām atbalsta?

Komisija izstrādāja politikas risinājumus, ņemot vērā ieteikumus, kurus tā saņēma apspriešanos ar ieinteresētajām personām laikā (Eiropas Parlaments, dalībvalstis, ES struktūras un aģentūras, pilsoniskās sabiedrības organizācijas). Visas ieinteresētās personas piekrita 1. risinājumā ierosinātajām operatīvajām izmaiņām. 2. risinājumā ietvertie leģislatīvie pasākumi guva visu ieinteresēto personu plašu atbalstu. Vairākas ieinteresētās personas atbalstīja virkni 3. risinājumā ierosināto pasākumu. Tomēr dalībvalstu domas īpaši dalījās attiecībā uz Mehānisma tvēruma paplašināšanu, pārsniedzot Šengenas *acquis*, un visaptverošu risku izvērtējumu veidošanu. Ieinteresētās personas neatbalstīja ierosinājumu izveidot īpašu pamattiesību izvērtējumu. 4. risinājumā ir apvienoti pārējos trijos risinājumos ietvertie pasākumi, kuri guva kopumā plašāko atbalstu no visām ieinteresētajām personām. ņemot vērā dalībvalstu nevienprātību šajā jautājumā, risinājumā ir izmantota piesardzīgāka pieeja attiecībā uz visaptverošas izvērtēšanas ieviešanu. Šis risinājums paredz arī turpināt Padomes līdzdalību ieteikumu pieņemšanā politiski nozīmīgākajos gadījumos un ievērojami palielināt tās lomu turpmāko pasākumu un ieteikumu īstenošanas uzraudzībā. Turklāt ar 4. risinājumu izvērtēšanās tīktu veiksmīgāk integrēti pamattiesību apsvērumi, nepievienojot tos kā atsevišķu jomu, jo šāds ierosinājums neguva atbalstu konsultācijās.

C. Vēlamā risinājuma ietekme

Kādas ir vēlamā risinājuma (ja tāds ir; ja nav, tad galveno risinājumu) priekšrocības?

Ar vēlamo politikas risinājumu tīktu novērstas konstatētās problēmas un efektīvi īstenoti šīs iniciatīvas vispārējie un konkrētie mērķi. Veicinot labu Šengenas zonas darbību, tiek nodrošināts ļoti plašs potenciālo tiešo un netiešo ietekmju klāsts, t. sk. pozitīva ekonomiskā un sociālā ietekme. Tomēr ietekmes novērtējuma nolūks nav kvantitatīvi noteikt netiešo ekonomisko ietekmi, bet gan drīzāk koncentrēties uz galvenajiem ieguvumiem, ko dalībvalstīm, Komisijai, kā arī ES struktūrām un aģentūrām sniedz šie četri politikas risinājumi ar resursietilpīgākajiem pasākumiem. Vēlamais risinājums uzlabotu izvērtēšanu kvalitāti un ļautu dalībvalstīm iegūt labāku informāciju par faktisko situāciju citās dalībvalstīs, tādējādi sniedzot ieguldījumu izvērtēšanu rezultātu stiprināšanā un vairojot dalībnieku savstarpējo uzticēšanos. Optimizējot ekspertu līdzdalību, dalībvalstis vēltītu mazākus finansiālos resursus transportam, ēdināšanai un citiem izdevumiem, kas saistīti ar ierēdņiem, kuri piesaistīti izvērtēšanu veikšanai. Dalībvalstīm var būt lietderīgi iegūt objektīvu savas pārvaldes novērtējumu un ieteikumus attiecībā uz jomām, kurās varētu būt nepieciešami uzlabojumi. Vēl viens ieguvums ir iespēja nodot zināšanas un paraugpraksi. Komisijas ieguvums, koordinējot uzlabotu Mehānismu un līdzdarbojoties tajā, būtu iespēja efektīvāk uzraudzīt ES tiesību aktu piemērošanu un īstenošanu dalībvalstīs. Tas ļautu Komisijai arī uzzināt par aktuālajām problēmām un grūtībām, kuras tā varētu novērst ar jaunām tiesību aktu iniciatīvām. Pateicoties efektīvākām izvērtēšanām, Komisijas eksperti iegūtu papildu zināšanas, kas uzlabotu to darbu. Vēlamais risinājums būtu lietderīgs arī ES struktūrām un aģentūrām. Ar aktīvāku līdzdalību un sinerģiju ES struktūras un aģentūras šajās izvērtēšanās iegūtu papildu informāciju, nodrošinot arī paraugprakses apmaiņu un tīktu veidošanu ar kolēģiem no citu dalībvalstu pārvaldes iestādēm. Vēlamais risinājums ietver virkni pasākumu, kas nodrošinātu procesu vienkāršošanu un samazinātu administratīvo slogu Komisijā, dalībvalstīs un Padomē.

Kādas ir vēlamā risinājuma (ja tāds ir; ja nav, tad galveno risinājumu) izmaksas?

Vēlamā risinājuma mērķis ir optimizēt pieejamo resursu izmantošanu. Risinājums samazinātu vispārējo slogu dalībvalstīm un Komisijai, jo tas ietver vairākus pasākumus, ar kuriem tiek vienkāršotas procedūras un samazinātas administratīvās izmaksas, lai nodrošinātu visu izvērtēšanas rīku efektīvāku izmantošanu. Tīktu ieviesti papildu pienākumi ES struktūrām un aģentūrām, taču tas neradītu lielas papildu izmaksas, salīdzinot ar iniciatīvas ievērojamo pozitīvo ietekmi.

Kā tiks ietekmēti uzņēmumi, MVU un mikrouzņēmumi?

Ir paredzēts, ka iniciatīvai būs pozitīva ekonomiskā ietekme, jo tā veicina Šengenas zonas stiprināšanu, kas savukārt kopumā nāk par labu vienotajam tirgum, kā arī uzņēmumiem, t. sk. MVU. Taču nav sagaidāms, ka politikas risinājumi tiešā veidā ietekmēs uzņēmumus.

Vai tiks būtiski ietekmēts dalībvalstu budžets un pārvaldes iestādes?

Panāktie ietaupījumi varētu būt jūtami noteiktām mazākām valsts pārvaldes iestādēm un dalībvalstīm, kuras šobrīd nes nesamērīgi lielu slogu (t. i., nevienlīdzīgs dalībvalstu ekspertu ieguldījums) attiecībā uz Mehānisma darbību.

Vai ir paredzama cita būtiska ietekme?

Mehānismam būtu jānodrošina, ka, īstenojot Šengenas *acquis*, tiek izpildītas attiecīgās saistības par pamattiesību ievērošanu un ievērota atbilstība ES Pamattiesību hartai. Visi politikas risinājumi pozitīvi ietekmē pamattiesību aizsardzību, stiprinot izvērtēšanu visās jomās, arī datu aizsardzības jomā. Mērķorientētie pasākumi novērstu arī trūkumus attiecībā uz pamattiesību aizsardzības integrēšanu noteiktās praksēs, kuras Mehānisms šobrīd neaptver pietiekamā mērā. Vides jomā būtiska ietekme nav sagaidāma.

D. Turpmākie pasākumi**Kad politika tiks pārskatīta?**

Saskaņā ar Labāka regulējuma noteikumiem Mehānisma darbības izvērtēšana tiks veikta, izmantojot iznākumu, rezultātu un ietekmes uzraudzības detalizētu programmu. Saskaņā ar jaunajiem noteikumiem Komisija novērtēs iniciatīvas vispārējos panākumus pirmā izvērtēšanas cikla beigās, t. i., kad visām dalībvalstīm būs veikta vismaz viena izvērtēšana, un iesniegs ziņojumu Padomei un Eiropas Parlamentam.