

Bruksela, dnia 2.6.2021 r.  
SWD(2021) 120 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**  
**STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady**

**w sprawie ustanowienia i funkcjonowania mechanizmu oceny i monitorowania w celu  
weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia  
rozporządzenia (UE) nr 1053/2013**

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

## Streszczenie oceny skutków

### Ocena skutków przeglądu mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen

#### A. Zasadność działań

##### Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Strefa Schengen jest jednym z najważniejszych osiągnięć integracji europejskiej. Jest to obszar, na którym ponad 420 mln osób oraz towary i usługi mogą się swobodnie przemieszczać bez kontroli granicznych. Strefa Schengen przyczynia się do funkcjonowania jednolitego rynku, a jej utworzenie przyniosło społeczeństwu europejskiemu korzyści społeczne i gospodarcze<sup>1</sup>.

Sprawne funkcjonowanie strefy bez kontroli na granicach wewnętrznych zależy od tego, czy państwa członkowskie<sup>2</sup> skutecznie i sprawnie stosują ramy prawne Schengen. Wymaga to wspólnych starań na rzecz utrzymania wysokiego poziomu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Niestabilność w sąsiedztwie Europy i poza nim, kryzys uchodźczy z 2015 r. i jego konsekwencje, pandemia COVID-19 i utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne doprowadziły do przywrócenia przez niektóre państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych. W niektórych przypadkach od 2015 r. kontrole były przywracane kilkakrotnie. Zmiany te uwydatniły potrzebę poprawy funkcjonowania strefy Schengen i dostępnych narzędzi umożliwiających jej właściwe funkcjonowanie, w tym mechanizmu oceny i monitorowania dorobku Schengen. Mechanizm ten zapewnia weryfikację i monitorowanie prawidłowego stosowania dorobku Schengen przez państwa członkowskie, uzupełniając dwa pozostałe filary zarządzania strefą Schengen. Te dwa pozostałe filary obejmują środki na granicach zewnętrznych (zarządzanie granicami zewnętrznymi) oraz środki wyrównawcze (wspólną politykę wizową, współpracę policyjną, politykę powrotową i System Informacyjny Schengen). Chociaż mechanizm ten jest instrumentem technicznym, ma on na celu ułatwienie dialogu politycznego na temat stanu strefy Schengen. W pierwszym pięcioletnim cyklu oceny mechanizm nie wywierał jednak wystarczających nacisków politycznych na państwa członkowskie w celu wyeliminowania niedociągnięć ani nie doprowadził do kompleksowych dyskusji politycznych na temat strefy Schengen.

Chociaż w pierwszym pięcioletnim cyklu oceny (2015–2019) mechanizm wykazał swoją wartość dodaną, jeżeli chodzi o zapewnianie funkcjonowania strefy Schengen, **szereg niedociągnięć uniemożliwiało w pełni skuteczne działanie mechanizmu zgodne z jego założeniami, co utrudniało pełne wykorzystanie jego potencjału**. W szczególności istnieją **trzy powiązane ze sobą problemy** wynikające z niepowodzeń w opracowywaniu i wdrażaniu mechanizmu:

- ograniczone ukierunkowanie strategiczne i znaczna fragmentacja uniemożliwiająca przegląd funkcjonowania strefy Schengen jako całości, który ułatwiłby dyskusję polityczną;
- niewystarczające zdolności do rozpoznawania nowych okoliczności, zmian i tendencji legislacyjnych, szybkiego dostosowywania się do nich i reagowania na nie, w szczególności w odniesieniu do naruszeń praw podstawowych na granicach zewnętrznych; oraz
- powolne przyjmowanie i wdrażanie środków zaradczych ze względu na fakt, że system oparty na wzajemności nie wywiera oczekiwanej presji.

Problemy te i powiązane z nimi czynniki (wskazane szczegółowo w sprawozdaniu z oceny skutków) wpływają na funkcjonowanie mechanizmu i ogólnie prowadzą do osłabienia odporności strefy Schengen.

##### Jaki jest cel inicjatywy?

W odpowiedzi na ostatnie wyzwania Komisja zapowiedziała w nowym pakcie o migracji i azylu przyjęcie strategii dotyczącej strefy Schengen, łączącej inicjatywy ustawodawcze i operacyjne mające na celu stworzenie silniejszej i bardziej odpornej strefy Schengen. Jedną z takich inicjatyw jest przegląd mechanizmu. **Ogólnym celem** niniejszej inicjatywy jest poprawa funkcjonowania mechanizmu, zwiększenie jego skuteczności

<sup>1</sup> W 2016 r. szacowano, że pełne przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowałoby natychmiastowe bezpośrednie koszty dla gospodarki UE wynoszące 5–18 mld EUR rocznie, COM(2016) 120 final z 4.3.2016, s. 3.

<sup>2</sup> Poza państwami członkowskimi UE strefa Schengen obejmuje również Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein (tzw. „państwa stowarzyszone w ramach Schengen”). Irlandia nie jest częścią obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, ale będzie częściowo stosować dorobek Schengen od dnia 1 stycznia 2021 r. Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia są związane dorobkiem Schengen, jednak kontrole na granicach wewnętrznych w odniesieniu do tych państw członkowskich nie zostały jeszcze zniesione. W niniejszej ocenie skutków wszystkie te państwa określa się jako państwa członkowskie.

i wzmocnienie filaru monitorowania zarządzania strefą Schengen. Grupa Robocza ds. Oceny Schengen powinna być w stanie w odpowiednim czasie wykryć najpoważniejsze niedociągnięcia i szybko je wyeliminować, a także umożliwić wyciągnięcie wniosków na temat stanu strefy Schengen, co pozwoli na rozpoczęcie dyskusji politycznej. Niniejsza inicjatywa ma stanowić odpowiedź na wspomniane powyżej problemy i służyć osiągnięciu następujących **celów szczegółowych**:

- **cel szczegółowy nr 1:** unikanie luk i zwiększenie strategicznego ukierunkowania. Pierwszy cel szczegółowy jest związany przede wszystkim z pierwszym problemem;
- **cel szczegółowy nr 2:** racjonalizacja podziału zadań i obowiązków oraz uproszczenie i przyspieszenie procesu i procedur. Drugi cel szczegółowy jest związany przede wszystkim z problemami drugim i trzecim;
- **cel szczegółowy nr 3:** wzmocnienie wdrażania gwarancji praw podstawowych w ramach dorobku Schengen. Trzeci cel szczegółowy jest związany z drugim problemem;
- **cel szczegółowy nr 4:** optymalizacja udziału ekspertów z państw członkowskich oraz zaangażowania organów i agencji unijnych, a także synergii z innymi instrumentami. Czwarty cel szczegółowy jest związany przede wszystkim z problemami pierwszym i drugim.

#### **Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?**

**Unijna wartość dodana** inicjatywy wynika ze znaczenia wzmocnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, tak aby wszystkie przepisy dorobku Schengen były prawidłowo i odpowiednio wdrażane. Ocena skoordynowana na szczeblu UE ułatwia porównanie praktyk w zakresie wdrażania we wszystkich państwach członkowskich oraz ocenę połączonych skutków wdrożenia w różnych państwach członkowskich. Umożliwia również wykrywanie niedociągnięć wynikających z asymetrii i rozbieżności we wdrażaniu dorobku Schengen, które mogą zagrażać integralności strefy Schengen. Wzajemna presja wynikająca z mechanizmu może stanowić dodatkową zachętę do prawidłowego wdrażania przepisów Schengen.

## **B. Rozwiązania**

### **Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?**

Komisja opracowała szereg legislacyjnych i nielegislacyjnych wariantów strategicznych na podstawie zaleceń wszystkich zainteresowanych stron oraz pięcioletniego przeglądu wdrażania obowiązującego rozporządzenia. Po dokonaniu wstępnej selekcji, w ramach której odrzucono niektóre warianty, oceniono szczegółowo następujące **warianty strategiczne** jako rozwiązania alternatywne dla scenariusza odniesienia:

- **Wariant 1** – wariant ten obejmuje **zmiany operacyjne**, które prowadzą do dostosowania zakresu ocen, jednak przy utrzymaniu obecnego rozdrobnienia obszarów polityki (aby rozwiązać problem 1 i osiągnąć cel szczegółowy nr 1), przyspieszenia procesu oceny przy jednoczesnym utrzymaniu obecnych procedur podejmowania decyzji i procedur następczych (problemy 2 i 3 oraz cel nr 2), lepszego zaangażowania ekspertów z państw członkowskich oraz organów/agencji UE (problemy 1 i 2 oraz cel nr 4) oraz wzmocnienia oceny praw podstawowych (problem 2 oraz cel nr 3).
- **Wariant 2** – opierając się na zmianach operacyjnych (tak jak w wariacie 1), w wariacie tym proponuje się **ukierunkowane zmiany legislacyjne** w celu zwiększenia pewności prawa. Zakłada on zwiększenie elastyczności w odniesieniu do poddawanych ocenie obszarów i podmiotów oraz programowania (problem 1 oraz cel nr 1). Przewiduje uproszczenie procedur i obowiązków oraz stworzenie jasnego harmonogramu dla wszystkich zaangażowanych podmiotów przy jednoczesnym zachowaniu jednakowej równowagi instytucjonalnej (problemy 2 i 3 oraz cel nr 2). Zakłada wprowadzenie elastyczności, jeżeli chodzi o wielkość zespołu odpowiedzialnego za ocenę, i poprawę koordynacji z organami i agencjami UE (problemy 1 i 2 oraz cel nr 4). Przewiduje ponadto zwiększenie pewności prawa w odniesieniu do elementów istotnych z punktu widzenia oceny praw podstawowych oraz podkreślenie ich wagi i znaczenia politycznego (problem 2 oraz cel nr 3).
- **Wariant 3** – wariant ten przewiduje **ambitne zmiany legislacyjne** w celu uwzględnienia środków zaproponowanych w wariantach 1 i 2 i ich połączenie z dodatkowymi zmianami w koncepcji i funkcjonowaniu Grupy Roboczej ds. Oceny Schengen. Zakłada rozszerzenie zakresu mechanizmu na ukierunkowane obszary wykraczające poza dorobek Schengen, wprowadzenie kompleksowych ocen – nie w podziale na obszary polityki, lecz na państwa członkowskie – opartych na ocenie ryzyka i znajomości sytuacji, wydłużenie cyklu oceny do siedmiu lat oraz stworzenie dodatkowych narzędzi oceny i monitorowania dostosowanych do potrzeb (problemy 1 i 2 oraz cel nr 1). W ramach tego wariantu proponuje się zmiany równowagi instytucjonalnej w procesie podejmowania decyzji (łącznie przyjmowanie przez Komisję i Radę sprawozdań z oceny i zaleceń prowadzi do ukierunkowania przyjmowanych zaleceń na kwestie o największym znaczeniu politycznym, tj. w odniesieniu do „poważnych niedociągnięć”,

„pierwszych ocen” i „ocen tematycznych”) oraz w ramach procedur następczych, a także wprowadza się procedurę przyspieszoną w przypadku poważnych niedociągnięć (problem 3 oraz cel nr 2). Wariant ten zakłada zmianę procesu wyznaczania ekspertów z państw członkowskich, również przez utworzenie puli ekspertów, a także maksymalizację koordynacji z organami i agencjami UE oraz innymi mechanizmami kontroli jakości (problemy 1 i 2 oraz cel nr 4); oraz wprowadzenie szczególnych ocen praw podstawowych (problem 2 oraz cel nr 3).

- **Wariant 4** – wariant ten zakłada **połączone podejście** do środków zaproponowanych w ramach pozostałych wariantów (które mają charakter łączny, a nie alternatywny), w zależności od obszaru interwencji i poziomu ambicji. W ramach wariantu 4 proponuje się utrzymanie obecnego zakresu stosowania obejmującego wszystkie aspekty dorobku Schengen, przy jednoczesnym dostosowaniu priorytetów (obszarów polityki) do nowych realiów i podmiotów za pomocą bardziej elastycznego programowania (tak jak w wariantcie 2; aby rozwiązać problem 1 i osiągnąć cel nr 1), oraz przedłużenie cyklu oceny do siedmiu lat (tak jak w wariantcie 3; problem 1 oraz cel nr 1). Wariant ten zakłada rozszerzenie zakresu dostępnych narzędzi oraz wyjaśnienie kryteriów i warunków ich stosowania (tak jak w wariantcie 3; problemy 1 i 2 oraz cel nr 1). Obejmuje on środki mające na celu przyspieszenie upraszczania procedur (tak jak w wariantcie 2; problem 3 oraz cel nr 2) oraz przewiduje zmianę procesu podejmowania decyzji i utworzenie procedury przyspieszonej w przypadku poważnych niedociągnięć (tak jak w wariantcie 3; problemy 2 i 3 oraz cel nr 2). Łączy on wszystkie środki zaproponowane w ramach pozostałych wariantów w celu optymalizacji udziału ekspertów z państw członkowskich oraz zwiększenia zaangażowania organów i agencji UE (problemy 1 i 2 oraz cel nr 4). Wariant 4 przewiduje wprowadzenie zmian w celu zwiększenia pewności prawa w odniesieniu do elementów istotnych z punktu widzenia praw podstawowych (tak jak w wariantcie 2; problem 2 oraz cel nr 3).

Po przeprowadzeniu szczegółowej oceny i porównaniu skutków wszystkich wariantów strategicznych oraz po uwzględnieniu zaleceń zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, stwierdzono, że **preferowanym wariantem strategicznym** jest wariant 4. Czynniki, które doprowadziły do wyboru wariantu 4, są następujące: skuteczność i efektywność środków; możliwości uproszczenia oraz możliwości zmniejszenia obciążenia administracyjnego; realistyczna ocena stanowisk różnych grup zainteresowanych stron, z uwzględnieniem praktycznej i prawnej wykonalności proponowanych środków. Pozostałe warianty strategiczne są wykluczone, ponieważ eliminują problemy tylko w pewnym stopniu lub są trudne do przyjęcia/wdrożenia.

#### **Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?**

Komisja opracowała warianty strategiczne, uwzględniając zalecenia otrzymane w trakcie konsultacji, w których uczestniczyły odpowiednie zainteresowane strony (Parlament Europejski, państwa członkowskie, organy i agencje UE, organizacje społeczeństwa obywatelskiego). Wszystkie zainteresowane strony zgodziły się co do zmian operacyjnych zaproponowanych w wariantcie 1. Wariant 2 przewiduje środki legislacyjne, które spotkały się z szerokim poparciem wszystkich zainteresowanych stron. Kilka zainteresowanych stron poparło szereg środków zaproponowanych w ramach wariantu 3. Państwa członkowskie prezentowały jednak szczególnie rozbieżne stanowiska w kwestii rozszerzania zakresu mechanizmu poza dorobek Schengen i wprowadzenia kompleksowych ocen opartych na analizie ryzyka. Zainteresowane strony nie poparły propozycji wprowadzenia szczegółowej oceny praw podstawowych. Wariant 4 łączy środki w ramach trzech pozostałych wariantów, które to środki uzyskały ogólnie najszersze poparcie wszystkich zainteresowanych stron. Zakłada przyjęcie ostrożniejszego podejścia do wprowadzania kompleksowych ocen, biorąc pod uwagę rozbieżne stanowiska państw członkowskich w tej kwestii. Wariant ten przewiduje również utrzymanie udziału Rady w przyjmowaniu zaleceń w kwestiach o największym znaczeniu politycznym i znaczne zwiększenie jej roli w działaniach następczych w związku z wdrażaniem zaleceń i w monitorowaniu ich wdrażania. Ponadto wariant 4 umożliwiłby lepsze uwzględnienie w ocenach kwestii związanych z prawami podstawowymi bez dodawania osobnej dziedziny, gdyż nie uzyskało to poparcia w trakcie konsultacji.

### **C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu**

#### **Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?**

Preferowany wariant strategiczny umożliwiłby rozwiązanie stwierdzonych problemów i stanowiłby skuteczną odpowiedź na cele ogólne i szczegółowe niniejszej inicjatywy. Zakres potencjalnych bezpośrednich i pośrednich skutków jest bardzo szeroki – biorąc pod uwagę, że wariant przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen – i obejmuje pozytywne skutki gospodarcze i społeczne. W ocenie skutków nie podjęto jednak próby ilościowego określenia pośrednich skutków gospodarczych; skoncentrowano się w niej natomiast na głównych korzyściach płynących z czterech wariantów strategicznych dla państw członkowskich, Komisji oraz organów i agencji UE w ramach najbardziej zasobochłonnych działań. Preferowany wariant przyczyniłby się do poprawy jakości ocen i umożliwiłby państwu członkowskim uzyskanie rzetelniejszych informacji o faktycznej sytuacji w innych państwach członkowskich i wniosłby w ten sposób wkład w poprawę wyników ocen oraz

w budowanie zaufania wśród członków. Dzięki optymalizacji udziału ekspertów państwa członkowskie przeznaczałyby mniej środków finansowych na transport, wyżywienie i urzędników służby cywilnej zmobilizowanych na potrzeby przeprowadzania ocen. Państwa członkowskie mogą skorzystać z bezstronnej oceny ich administracji i zaleceń dotyczących obszarów, w których może być konieczna poprawa. Kolejną korzyścią jest możliwy transfer wiedzy i najlepszych praktyk. Komisja odniosłaby korzyści z koordynacji ulepszanego mechanizmu i udziału w nim, ponieważ umożliwiłoby to lepsze monitorowanie stosowania i wdrażania prawa Unii w państwach członkowskich. Umożliwiłoby to również Komisji poznanie pojawiających się problemów i wyzwań, którymi mogłaby się zająć w ramach nowych inicjatyw ustawodawczych. Dzięki skuteczniejszym ocenom eksperci Komisji zdobyliby dodatkową wiedzę fachową przydatną do pełnienia ich funkcji. Preferowany wariant przyniósłby korzyści organom i agencjom UE. Dzięki większemu zaangażowaniu i większym synergiom organy/agencje UE gromadziłyby dodatkowe informacje podczas ocen, co prowadziłyby również do wymiany najlepszych praktyk i tworzenia sieci kontaktów ze współpracownikami z administracji państw członkowskich. Preferowany wariant obejmuje szereg środków, które umożliwiłyby uproszczenie i doprowadziłyby do zmniejszenia obciążenia administracyjnego Komisji, państw członkowskich i Rady.

**Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?**

Preferowany wariant ma na celu optymalizację wykorzystania dostępnych zasobów. Prowadziłby on do zmniejszenia ogólnego obciążenia państw członkowskich i Komisji, ponieważ obejmuje szereg środków upraszczających procedury i ograniczających koszty administracyjne, aby umożliwić skuteczniejsze wykorzystanie wszystkich narzędzi oceny. Organy i agencje UE zostałyby obciążone dodatkowymi obowiązkami, ale wiązałoby się to z ograniczonymi dodatkowymi kosztami w porównaniu ze znaczącym pozytywnym wpływem inicjatywy.

**Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?**

Oczekuje się, że niniejsza inicjatywa przyniesie pozytywne skutki gospodarcze, ponieważ przyczynia się do wzmocnienia strefy Schengen, co z kolei przynosi korzyści jednolitemu rynkowi w ujęciu ogólnym oraz przedsiębiorstwom, w tym MŚP. Oczekuje się zatem, że warianty strategiczne nie będą miały bezpośredniego wpływu na przedsiębiorstwa.

**Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?**

Uzyskane oszczędności mogą być znaczne dla niektórych mniejszych organów administracji publicznej i państw członkowskich, które obecnie są obciążone nieproporcjonalnym obciążeniem (tj. z powodu niezrównoważonego wkładu ekspertów z państw członkowskich) związanym z funkcjonowaniem mechanizmu.

**Czy wystąpią inne znaczące skutki?**

Mechanizm powinien zapewniać poszanowanie odpowiednich zobowiązań w zakresie praw podstawowych we wdrażaniu dorobku Schengen oraz zgodność z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Wszystkie warianty strategiczne mają pozytywny wpływ na ochronę praw podstawowych dzięki wzmocnieniu ocen we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie ochrony danych. Ukierunkowane środki zaradziłyby również lukom we włączaniu ochrony praw podstawowych w odniesieniu do niektórych praktyk, które mogą nie być w wystarczającym stopniu objęte obecnie mechanizmem. Nie przewiduje się znaczącego wpływu na środowisko.

**D. Działania następcze**

**Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?**

Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa ocena funkcjonowania mechanizmu będzie się opierać na szczegółowym programie monitorowania produktów, rezultatów i skutków. Komisja oceni ogólne powodzenie inicjatywy pod koniec pierwszego cyklu oceny zgodnie z nowymi przepisami – kiedy wszystkie państwa członkowskie przejdą co najmniej jedną ocenę – i przedłoży Radzie i Parlamentowi Europejskiemu stosowne sprawozdanie.