

Bruksela, 8 października 2018 r.
(OR. en)

12777/18

Międzyinstytucjonalne numery
referencyjne:
2018/0248(COD)
2018/0249(COD)
2018/0250(COD)

JAI 962
FRONT 311
ASIM 117
MIGR 140
CADREFIN 239
VISA 251
SIRIS 127
ENFOPOL 488
CT 153
CODEC 1591
COMIX 532

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Wnioski Komisji w kontekście wieloletnich ram finansowych a) rozporządzenie ustanawiające Fundusz Azylu i Migracji b) rozporządzenie ustanawiające instrument na rzecz zarządzania granicami i wiz (w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami) c) rozporządzenie ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Debata orientacyjna

**Wzmacnianie zewnętrznego wymiaru migracji w ramach funduszy w dziedzinie spraw wewnętrznych:
wyzwanie dla elastyczności, spójności i komplementarności?**

Wprowadzenie

W dniu 13 czerwca w ramach pakietu dotyczącego kolejnych wieloletnich ram finansowych (MFF) Komisja przedstawiła trzy wnioski sektorowe w dziedzinie spraw wewnętrznych. Fundusze/instrumenty oraz ich główne cele są następujące:

- Fundusz Azylu i Migracji zapewni wsparcie na rzecz zarządzania kwestiami azylu i migracji przez państwa członkowskie;
- Instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie zarządzania granicami i wiz jako część nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami zapewni solidne i skuteczne europejskie zintegrowane zarządzanie na granicach zewnętrznych, gwarantując jednocześnie swobodny przepływ osób w obrębie Unii;
- Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego będzie miał na celu ochronę obywateli poprzez działania zapobiegawcze oraz koordynację między organami policyjnymi, sądowymi i innymi właściwymi organami.

Trzy przedmiotowe wnioski ustawodawcze opierają się w dużej mierze na istniejących rozporządzeniach¹ i uwzględniają: niedawne zmiany w zakresie polityki, do których doszło od czasu ogłoszenia europejskiego programu w zakresie migracji, potrzebę zapewnienia elastycznego reagowania na zmieniające się wyzwania w dziedzinie migracji, zarówno wewnątrz UE, jak i we współpracy z innymi krajami, ewolucję nowej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, modernizację wspólnej polityki wizowej, rozwój nowych wielkoskalowych systemów informatycznych, Europejską agendę bezpieczeństwa, wzmożoną walkę z terroryzmem, poważną i zorganizowaną przestępczością oraz cyberprzestępczością, a także nową agendę dotyczącą interoperacyjności.

Korzystając z doświadczeń z wcześniejszych kryzysów w zakresie migracji i bezpieczeństwa, a także w pełni zdając sobie sprawę, że migracja, zarządzanie granicami i bezpieczeństwo pozostaną wyzwaniami w przyszłości, Komisja zaproponowała znaczne zwiększenie budżetu UE w obszarach polityki „Migracja i Granice” i „Bezpieczeństwo”. Na okres programowania 2021–2027 przeznaczono niemal 35 mld EUR czyli trzy razy więcej niż wstępnie przydzielone kwoty ujęte w obecnych MFF.

¹ Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

Dyskusje na temat zewnętrznego wymiaru migracji

Organem przygotowawczym Rady zajmującym się trzema przedmiotowymi wnioskami ustawodawczymi jest grupa robocza ad hoc ds. instrumentów finansowych w dziedzinie WSiSW². Podczas prezydencji austriackiej grupa spotkała się na siedmiu posiedzeniach.

Na posiedzeniu w dniu 1 października grupa robocza przeprowadziła wymianę poglądów na temat ewentualnego włączenia do dwóch funduszy i jednego instrumentu specjalnych istotnych elementów służących zarządzaniu zewnętrznym wymiarem migracji, zgodnie z mandatem udzielonym przez Radę Europejską w konkluzjach z dnia 28 czerwca 2018 r.³, wykraczając poza to, co zostało już przewidziane we wnioskach Komisji. Wdrożenie takich specjalnych elementów powinno odbywać się w jak najbardziej odpowiedni sposób, z zapewnieniem spójności i komplementarności między wszystkimi instrumentami dotyczącymi zewnętrznego wymiaru migracji, jak zaproponowano w odniesieniu do kolejnych MFF. Dyskusje prowadzono w oparciu o kwestionariusz prezydencji poświęcony zewnętrznemu wymiarowi migracji i funduszom w dziedzinie spraw wewnętrznych w MFF na okres po roku 2020⁴.

Z zastrzeżeniem dalszej analizy projektów rozporządzeń delegacje poparły liczne zawarte w nich propozycje działań, które mają na celu właściwe zarządzanie przepływami migracyjnymi. Delegacje pozytywnie przyjęły również ogólne kryteria kwalifikowalności, w tym możliwość uczestnictwa państw trzecich, podmiotów prawnych mających siedzibę w państwach trzecich, organizacji międzynarodowych lub konsorcjów.

Fundusze w dziedzinie WSiSW: Jakie narzędzie finansowe zapewni elastyczność?

Grupa robocza uzgodniła, że wkłady unijne powinny być wypłacane za pośrednictwem programów realizowanych w państwach członkowskich lub poprzez instrument tematyczny w ramach różnych metod wdrażania. Instrument ten obejmuje pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, działania Unii oraz działania szczególne, które mogą stanowić uzupełnienie programów krajowych. Instrument tematyczny można by uruchamiać w przypadku jakichkolwiek działań uznanych za konieczne do spełnienia celów określonych na szczeblu UE, w tym działań w państwach trzecich, takich jak działania mające na celu powstrzymanie nielegalnej migracji.

² Dok. 9983/18.

³ Dok. EUCO 9/18, pkt 9: „W kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych Rada Europejska podkreśla, że potrzebne są elastyczne instrumenty, umożliwiające szybkie wypłaty środków, tak aby zwalczać nielegalną migrację. Fundusze bezpieczeństwa wewnętrznego, zintegrowanego zarządzania granicami oraz azylu i migracji powinny zatem obejmować specjalne, istotne elementy służące zarządzaniu zewnętrznym wymiarem migracji”.

⁴ Dok. 12272/18.

Jeżeli chodzi o specjalne elementy służące zarządzaniu zewnętrznym wymiarem migracji, większość delegacji opowiedziała się za ich wyraźnym włączeniem do instrumentu tematycznego. Ten wariant zapewnia elastyczność wystarczającą do przekazywania środków na właściwy element (albo na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, na działanie Unii lub na wsparcie za pośrednictwem programów krajowych). Zgodnie z tym scenariuszem część puli środków finansowych instrumentu tematycznego można by przeznaczać na zarządzanie zewnętrznym wymiarem migracji.

Zarządzanie migracją: podejście multidyscyplinarne

Zewnętrzny wymiar migracji jest obecny w większej liczbie instrumentów. Jednym z celów instrumentów stworzonych specjalnie na potrzeby działań zewnętrznych (proponowany Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki) jest właśnie zarządzanie migracją, co oznacza, że w ramach instrumentów tych przydziela się zasoby na eliminowanie pierwotnych przyczyn migracji. Są to instrumenty, z których finansowane by były działania w państwach trzecich, a uzupełnieniem tych instrumentów byłby zewnętrzny wymiar funduszy w dziedzinie spraw wewnętrznych.

Rada Europejska dostrzegła potrzebę przydzielenia dodatkowych środków z funduszy w dziedzinie spraw wewnętrznych na cel, jakim jest zwalczanie nielegalnej migracji. Fundusze te obejmują już szeroki zakres działań, które mogą być wspierane w ramach określonych celów polityki; mowa tu m.in. o zarządzaniu nielegalnymi przepływami migracyjnymi.

Ponieważ cele polityki są podobne w ramach różnych funduszy, musimy dążyć do komplementarności poszczególnych działań wspierających różnorodne aspekty polityk migracyjnych. W związku z tym dalsze wzmacnianie zewnętrznego wymiaru migracji w funduszach w dziedzinie spraw wewnętrznych jest w mniejszym stopniu kwestią spójności politycznej jako takiej, lecz raczej wyzwaniem w zakresie zarządzania i koordynacji. Podczas dyskusji na forum grupy roboczej delegacje podkreśliły, że można ustanowić podmiot lub organ, który miałby ogłęd na różne możliwości finansowania i mógłby koordynować działania. W tym celu można utworzyć strukturę zarządzającą, która zapewni większą widoczność, przejrzystość, lepszą komunikację i większe zaangażowanie państw członkowskich, a także możliwie najlepsze wykorzystanie środków UE w dziedzinach mających unijną wartość dodaną.

Pytania

W związku z powyższym delegacje są proszone o odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy są Państwo za tym, aby instrument tematyczny dodatkowo wzmacniał zewnętrzny wymiar wszystkich trzech funduszy i aby z jego puli finansowej przeznaczyć odpowiednią część na cele związane z zewnętrznymi aspektami migracji?
 2. Jak można zapewnić spójność, komplementarność i synergie między różnymi możliwościami unijnego finansowania w dziedzinie migracji? Jak można usprawnić koordynację?
-