

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 28/2021 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

(2021/C 259/02)

I. WPROWADZENIE

1. 13 czerwca 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Azylu i Migracji ⁽¹⁾ (zwany dalej „FAM” lub „Funduszem”) w ramach działu 4 (Migracja i zarządzanie granicami) wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027.
2. Parlament Europejski (PE) przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu ⁽²⁾ na sesji plenarnej 13 marca 2019 r.
3. 7 czerwca 2019 r. Rada wypracowała częściowe podejście ogólne ⁽³⁾, które posłużyło jako częściowy mandat do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.
4. 18 grudnia 2019 r. Komitetowi Stałych Przedstawicieli (część II) (zwanemu dalej „Komitetem”) przedstawiono sprawozdanie z postępów ⁽⁴⁾ w toczących się negocjacjach z Parlamentem Europejskim. Sprawozdanie to zawierało kompromisową propozycję prezydencji dotyczącą kryteriów alokacji (załącznik I), która zapewniła niezbędne wsparcie w oczekiwaniu na wytyczne ze strony Rady Europejskiej w sprawie społeczeństw regionów wyspiarskich i wyniku negocjacji w sprawie całości WRF na lata 2021–2027.
5. 24 lipca 2020 r. Komitet osiągnął również porozumienie w sprawie aktualizacji przepisów mandatu udzielonego prezydencji dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego z myślą o rozpoczęciu negocjacji z PE w sprawie tych przepisów.
6. W następstwie wytycznych politycznych dotyczących WRF i pakietu na rzecz odbudowy zapisanych przez Radę Europejską w konkluzjach ⁽⁵⁾ z 21 lipca 2020 r. Rada 12 października 2020 r. osiągnęła podejście ogólne co do całości wniosku ⁽⁶⁾.
7. Negocjacje międzyinstytucjonalne rozpoczęły się 9 października 2019 r. na podstawie częściowego mandatu udzielonego 7 czerwca 2019 r. Ogółem odbyło się sześć rund rozmów trójstronnych poświęconych omówieniu kwestii politycznych i udzielenia wskazówek do dyskusji technicznych: 9 października i 11 listopada 2019 r. oraz 7 października, 12 i 25 listopada i 9 grudnia 2020 r. Towarzyszyło im dwadzieścia jeden posiedzeń technicznych. Ponadto równoległe zorganizowano szereg trójstronnych posiedzeń technicznych dotyczących kwestii horyzontalnych w celu omówienia przepisów o charakterze horyzontalnym zawartych w trzech funduszach w obszarze spraw wewnętrznych (FAM, IZGW i FBW).
8. Na ostatnim posiedzeniu trójstronnym osiągnięto wstępne porozumienie w kluczowych kwestiach politycznych między ówczesną prezydencją niemiecką a sprawozdawcą PE. To wstępne porozumienie zostało przedstawione Komitetowi 16 grudnia 2020 r. w sprawozdaniu z postępu prac ⁽⁷⁾, a Komitet na tej podstawie zatwierdził poczynione postępy.
9. Dalsze prace techniczne nad motywami, przepisami dotyczącymi mocy wstecznej, załącznikami i dostosowaniami technicznymi wznowiono w styczniu, a Komitet przeanalizował ostateczny tekst kompromisowy 24 lutego 2021 r. ⁽⁸⁾
10. 1 marca 2021 r. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE („komisja LIBE”) zatwierdziła ostateczny tekst kompromisowy. Na tej podstawie przewodniczący komisji LIBE wysłał do prezydencji pismo, w którym potwierdził, że jeżeli skonsolidowany tekst, w wersji zamieszczonej w załączniku do tego pisma i z zastrzeżeniem weryfikacji prawno-językowej, zostanie formalnie przekazany PE jako stanowisko Rady w pierwszym czytaniu, zarekomenduje on członkom komisji LIBE, a następnie zgromadzeniu plenarnemu PE, przyjęcie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu bez poprawek w drugim czytaniu PE.

⁽¹⁾ 10153/18 + ADD 1.

⁽²⁾ 7404/19.

⁽³⁾ 10148/19.

⁽⁴⁾ 14616/19.

⁽⁵⁾ 00010/20.

⁽⁶⁾ 11888/20.

⁽⁷⁾ 13861/20.

⁽⁸⁾ 6111/21.

11. Następnie Komitet potwierdził porozumienie polityczne z myślą o osiągnięciu z Parlamentem Europejskim porozumienia w drugim czytaniu 10 marca 2021 r. ⁽⁹⁾
12. Podczas prac Rada uwzględniła opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 17 października 2018 r. oraz opinię Komitetu Regionów z 9 października 2018 r.

II. CEL

13. W czasie dużych przepływów migracyjnych w latach 2015–2016 wsparcie finansowe i techniczne, jakiego UE udzieliła państwom członkowskim, przyczyniło się do lepszego zarządzania wyzwaniami w obszarach azylu, migracji i granic zewnętrznych. Budżet UE jest także niezbędny do finansowania wspólnych środków zapewniających skuteczną kontrolę i nadzór zewnętrznych granic Unii, aby zrównoważyć zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych. Ponadto w październiku 2017 r. Rada Europejska potwierdziła potrzebę realizowania kompleksowego podejścia do zarządzania migracjami, którego celem jest przywrócenie kontroli nad granicami zewnętrznymi, ograniczenie nieuregulowanego napływu migrantów i liczby ofiar śmiertelnych na morzu i które powinno się opierać na elastycznym i skoordynowanym wykorzystywaniu wszelkich instrumentów dostępnych w Unii i państwach członkowskich.
14. W tym kontekście we wniosku z 2 maja 2018 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała znaczne zwiększenie ogólnego budżetu Unii na zarządzanie migracjami i granicami zewnętrznymi. Niniejszy wniosek ustanawia Fundusz Azylu i Migracji, który zapewni wsparcie na rzecz skutecznego zarządzania migracją przez państwa członkowskie.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A) Uwagi ogólne

15. Na podstawie wniosku Komisji Parlament Europejski i Rada prowadziły negocjacje z myślą o zawarciu porozumienia na etapie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu (wcześnie porozumienie w drugim czytaniu). Tekst projektu stanowiska Rady w pełni odzwierciedla porozumienie polityczne osiągnięte przez współprawodawców, przy wsparciu Komisji.

B) Kluczowe kwestie polityczne

16. Kluczowe kwestie polityczne w porozumieniu politycznym, odzwierciedlone w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu, są następujące:

Cele Funduszu

17. W swoim wniosku Komisja zaproponowała uproszczenie celów szczegółowych, w tym skreślenie celu szczegółowego dotyczącego solidarności, ponieważ jest to nadrzędna zasada Funduszu, która ukierunkowuje wszelkie wsparcie. W swoim mandacie negocjacyjnym Rada poparła podejście Komisji.
18. Współprawodawcy zgodzili się, że solidarność jest jednym z istotnych celów Funduszu. W drodze kompromisu porozumienie polityczne przywraca cel szczegółowy dotyczący solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności (art. 3), dostosowując w ten sposób cele nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji do obecnego funduszu.

Elastyczność i minimalne wartości procentowe

19. W świetle doświadczeń zdobytych podczas kryzysu migracyjnego w 2015 r. Komisja podkreśliła potrzebę elastycznego FAM umożliwiającego dostosowania. Zasadniczo współprawodawcy zgadzają się co do potrzeby elastyczności. Parlament Europejski nalegał, aby wszystkie cele Funduszu były realizowane do pewnego określonego poziomu, bez podważania ogólnej elastyczności. W ramach ogólnego pakietu kompromisowego współprawodawcy uzgodnili minimalne wartości procentowe alokacji środków finansowych na cele szczegółowe Funduszu.
20. W szczególności uzgodniono, że państwa członkowskie przeznaczą co najmniej 15 % środków przydzielonych na swoje programy na każdy z celów szczegółowych dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz legalnej migracji, integracji i włączenia społecznego (art. 16).

⁽⁹⁾ 6687/21.

21. Uzgodniono również, że 20 % środków z początkowej alokacji na instrument tematyczny przeznaczają się na cel szczegółowy dotyczący solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, a 5 % tych samych środków przeznaczają się na środki integracyjne wdrażane przez organy lokalne i regionalne (art. 11).

Zakres wsparcia

22. W swoim wniosku Komisja zaproponowała elastyczne podejście do zakresu wsparcia z Funduszu poprzez zachęcanie do realizacji działań kwalifikowalnych wymienionych w załączniku III, ale równoczesne nieograniczanie zakresu wsparcia tylko do tych działań. W mandacie Rady wezwano do jeszcze większej elastyczności, natomiast Parlament Europejski nalegał, by zakres Funduszu był ograniczony do działań wymienionych w załączniku III. Wsparcie innych działań byłoby możliwe dopiero po zmianie załącznika w drodze aktu delegowanego.
23. W drodze kompromisu w porozumieniu politycznym powrócono do pierwotnego podejścia Komisji do celów programów opracowywanych przez państwa członkowskie (art. 5). Wsparcie z instrumentu tematycznego będzie jednak ograniczone do działań wymienionych w załączniku III, z wyjątkiem wsparcia w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych (art. 11). Komisja została również upoważniona do zmiany załącznika III w drodze aktów delegowanych (art. 5).

Kryteria alokacji finansowania na programy państw członkowskich

24. Porozumienie polityczne co do kryteriów alokacji finansowania na programy państw członkowskich, w tym co do wartości bazowej będącej podstawą sprawozdawczości, opiera się w znacznym stopniu na mandacie Rady.
25. W drodze kompromisu ważony podział podkryteriów dotyczących nielegalnej migracji został nieznacznie zmieniony, aby odzwierciedlić kompromis osiągnięty przez współprawodawców, w szczególności 70 % proporcjonalnie do liczby obywateli państw trzecich, którzy podlegają decyzji nakazującej powrót, i 30 % proporcjonalnie do liczby tych, którzy faktycznie opuścili terytorium (załącznik I).

Wymiar zewnętrzny

26. Współprawodawcy mieli rozbieżne opinie w tej kwestii. Niemniej jednak, i w duchu kompromisu, w porozumieniu politycznym osiągniętym przez współprawodawców uznano potrzebę zajęcia się wymiarem zewnętrznym pod pewnymi warunkami, przy jednoczesnym poszanowaniu priorytetów politycznych współprawodawców.
27. W szczególności Fundusz może wspierać działania w państwach trzecich lub dotyczące państw trzecich, które to działania przyczyniają się do realizacji celów Funduszu i nie są ukierunkowane na rozwój, są skoordynowane z innymi działaniami Unii i spójne z priorytetami Unii i polityką zewnętrzną Unii (art. 5).
28. Konkretnie działania dotyczące współpracy z państwami trzecimi i wsparcia reintegracji zostały włączone do załącznika III, umożliwiając tym samym wspieranie takich działań również za pośrednictwem instrumentu tematycznego (zob. pkt 23 powyżej).
29. Ponadto Fundusz przewiduje stowarzyszanie państw trzecich podlegające szczególnym zabezpieczeniom i umowom (art. 7).

Przesiedlenia, przyjmowanie ze względów humanitarnych i relokacja

30. W odniesieniu do przyjmowania w drodze przesiedlenia (art. 19) oraz przekazywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i beneficjentów ochrony międzynarodowej między państwami członkowskimi (art. 20), porozumienie polityczne przewiduje wyższe kwoty niż mandat Rady. Uwzględniono również prostsze podejście.
31. Jednak w drodze kompromisu przewiduje się nieco niższą kwotę niż w mandacie Rady w odniesieniu do przyjmowania ze względów humanitarnych (art. 19).

IV. WNIOSEK

32. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu dotyczące rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji w pełni odzwierciedla porozumienie polityczne osiągnięte w negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim, przy wsparciu Komisji.