



Bruksela, dnia 13 czerwca 2018 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

### Sprawozdanie nr 34/2018

## **Sprawozdanie nt. propozycji Komisji Europejskiej ws. znaczącego zwiększenia nakładów na ochronę granic i migrację w WRF Bruksela, 12 czerwca 2018 r.**

**W przyszłym długoterminowym budżecie UE na lata 2021–2027 Komisja proponuje blisko trzykrotne zwiększenie nakładów na migrację i zarządzanie granicami – do 34,9 mld euro w porównaniu z 13 mld euro w poprzednim okresie.**

### **1. Omówienie propozycji Komisji Europejskiej**

Wniosek Komisji jest odpowiedzią na większe wyzwania związane z migracją, mobilnością i bezpieczeństwem. Nowy budżet przewiduje bardziej elastyczne instrumenty finansowania, aby móc zaradzić nieprzewidzianym zjawiskom migracyjnym i lepiej chronić granice. Utworzony zostanie nowy, odrębny fundusz zintegrowanego zarządzania granicami, a Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zostanie powiększona o stałą służbę złożoną z około 10 tys. funkcjonariuszy straży granicznej. Nowy fundusz zarządzania granicami zapewni też wsparcie na zakup sprzętu, dzięki czemu pomoże państwom członkowskim w prowadzeniu kontroli celnych.

Pierwszy wiceprzewodniczący **Frans Timmermans** powiedział: „W oparciu o doświadczenia z przeszłości i przekonanie, że migracja stanowić będzie wyzwanie także w przyszłości, proponujemy bezprecedensowe zwiększenie nakładów. Wzmocnienie naszych wspólnych granic UE, zwłaszcza z pomocą Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, pozostanie ważnym priorytetem. Większa elastyczność instrumentów finansowania oznacza, że jesteśmy gotowi szybko zapewnić wsparcie państwom członkowskim, tam, gdzie tego potrzebują, i wtedy, kiedy tego potrzebują – zwłaszcza w sytuacji kryzysu”.

Komisarz do spraw migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa **Dimitris Avramopoulos** stwierdził: „Lepsze zarządzanie naszymi granicami zewnętrznymi i migracją pozostanie priorytetem dla UE, państw członkowskich i naszych obywateli w nadchodzących latach. Większe wyzwania wymagają większych nakładów – dlatego proponujemy blisko trzykrotne zwiększenie budżetu w tym obszarze. Zwiększone środki finansowe odegrają decydującą rolę w zapewnieniu, aby możliwe było wdrażanie priorytetów politycznych, takich jak: dalsza ochrona granic zewnętrznych, udzielanie ochrony tym, którzy tego potrzebują, skuteczniejsze wspieranie legalnej migracji i działań na rzecz integracji, zwalczanie migracji nieuregulowanej oraz organizowanie skutecznych i szybkich powrotów osób, które nie mają prawa pozostać na terenie UE”.

Komisarz do spraw gospodarczych i finansowych, podatków i ceł **Pierre Moscovici** dodał: „115 tys. funkcjonariuszy celnych chroni naszych obywateli przed podrobionymi lub niebezpiecznymi towarami i innymi formami nielegalnego handlu. Aby wspierać ich w tym ważnym zadaniu, proponujemy dzisiaj utworzenie nowego funduszu na kwotę 1,3 mld euro, który umożliwi państwom UE zakup najnowocześniejszego sprzętu do kontroli celnej. W przyszłym miesiącu obchodząc będziemy 50-lecie unii celnej – z tej okazji musimy zapewnić, aby stawała się coraz silniejsza”.

W czasie kryzysu uchodźczego w 2015 i 2016 r. wsparcie finansowe i techniczne, jakiego UE udzieliła państwom członkowskim, miało decydujące znaczenie we wspieraniu państw, które znalazły się pod presją migracyjną, i w rozwijaniu zdolności służb poszukiwawczo-ratowniczych, zwiększeniu liczby powrotów i lepszym zarządzaniu granicami zewnętrznymi. W oparciu o doświadczenia z przeszłości Komisja proponuje blisko trzykrotne zwiększenie nakładów na migrację i zarządzanie granicami.

## **1. Zabezpieczenie granic zewnętrznych UE**

Skuteczna ochrona granic zewnętrznych UE ma kluczowe znaczenie dla zarządzania migracjami i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponadto szczelne granice zewnętrzne umożliwiają Unii utrzymanie obszaru Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych. Komisja proponuje przeznaczenie łącznie **21,3 mld euro** na zarządzanie granicami oraz utworzenie **nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (FZZG)** dysponującego budżetem w wysokości ponad **9,3 mld euro**.

Najważniejsze cechy nowego funduszu to:

### **- Odpowiedni zestaw priorytetów:**

- **Wzmacnianie granic zewnętrznych UE:** Nowy fundusz będzie kontynuował i wykorzystywał prace prowadzone w ostatnich latach na rzecz lepszej ochrony granic UE za pomocą Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej,

systematycznych kontroli na granicach oraz nowych, wielkoskalowych i interoperacyjnych systemów informatycznych, w tym przyszłego systemu wjazdu/wyjazdu. Finansowanie zostanie przeznaczone na zwalczanie przemytu migrantów i handlu ludźmi, zatrzymywanie osób stanowiących zagrożenie, wspieranie działań poszukiwawczo-ratowniczych na morzu oraz sprzętu i szkoleń dla straży granicznej, a także szybkie wsparcie operacyjne dla państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną.

- **Silniejsza i bardziej skuteczna polityka wizowa:** Fundusz zapewni także dalszy rozwój i modernizację unijnej polityki wizowej, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa i zmniejszeniu ryzyka migracji nieuregulowanej.

- **Wsparcie dla państw członkowskich:** Kwota 4,8 mld euro z nowego funduszu zostanie przeznaczona na długoterminowe wsparcie na rzecz środków zarządzania granicami i politykę wizową państw członkowskich. Finansowanie to będzie dokładnie odzwierciedlać potrzeby państw członkowskich, a przeprowadzony w połowie okresu przegląd uwzględni nowe lub dodatkowe potrzeby. Każde państwo członkowskie otrzyma stałą kwotę w wysokości 5 mln euro, zaś pozostała część zostanie rozdzielona według obciążenia pracą oraz w zależności od presji i poziomu zagrożenia na zewnętrznych granicach lądowych (30 procent), zewnętrznych granicach morskich (35 procent), lotniskach (20 procent) i w urzędach konsularnych (15 procent).

- **Szybkie i elastyczne reagowanie:** Kwota **3,2 mld euro** zostanie przeznaczona na odpowiednio dostosowane wsparcie dla państw członkowskich na rzecz projektów realizowanych na poziomie UE oraz na uwzględnienie pilnych potrzeb. Nowy fundusz został zaplanowany tak, aby zapewnić wystarczającą elastyczność, która pozwoli na udzielenie pomocy finansowej państwom członkowskim w sytuacjach nadzwyczajnych oraz wykorzystanie środków finansowych w miarę pojawiania się nowych, istotnych priorytetów.

- **Lepszy sprzęt do kontroli celnych na granicach zewnętrznych:** Nowy instrument umożliwi przeznaczenie **1,3 mld euro** na pomoc państwom członkowskim w zakupie, konserwacji i wymianie nowoczesnego sprzętu do kontroli celnej, takiego jak skanery, systemy automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych, zespoły psów tropiących i mobilne laboratoria do analizy próbek.

- **Wzmacnianie agencji UE w obszarze zarządzania granicami:** Poza opisywanym funduszem, odrębna kwota 12 mld euro zostanie przeznaczona na dalsze wzmocnienie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA).

## **2. Migracja: wspieranie solidnej, realistycznej i sprawiedliwej polityki**

Komisja proponuje **zwiększenie nakładów na migrację o 51 proc. – do kwoty 10,4 mld euro** w ramach **odnowionego Funduszu Azylu i Migracji (FAM)**. Fundusz wspierać będzie działania państw członkowskich w trzech kluczowych dziedzinach: azylu, legalnej migracji i integracji oraz zwalczania migracji nieuregulowanej i organizowania powrotów.

Najważniejsze cechy nowego funduszu to:

- **Odpowiedni zestaw priorytetów:** Nowy fundusz kontynuować będzie niezbędne wsparcie dla krajowych systemów azylowych, ale większy nacisk zostanie położony na to, by przeznaczać unijne środki finansowe na najważniejsze kwestie, takie jak:

- **Silniejsze i bardziej skuteczne europejskie systemy azylowe:** Fundusz pomoże wzmocnić i rozwinąć wszystkie elementy wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym jego wymiar zewnętrzny.
- **Większe wsparcie na rzecz legalnej migracji i integracji:** Dodatkowe środki z funduszu zostaną przeznaczone na wsparcie wczesnej integracji obywateli państw trzecich legalnie przebywających w UE. W ten sposób finansowane będą działania krótkoterminowe, natomiast z funduszy spójności pochodzić będą środki na długoterminową integrację społeczno-ekonomiczną.
- **Szybsze i częstsze powroty:** Z funduszu wspierane będzie bardziej skoordynowane podejście do zwalczania migracji nieuregulowanej, poprawy skuteczności powrotów i zacieśniania współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji.

- **Wsparcie dla państw członkowskich:** Kwota **6,3 mld euro** z funduszu zostanie przeznaczona na długoterminowe wsparcie finansowe dla państw członkowskich na zarządzanie migracjami, w zależności od potrzeb poszczególnych państw. Podczas przeglądu przeprowadzonego w połowie okresu finansowania uwzględnione zostaną nowe lub dodatkowe potrzeby. Każde państwo członkowskie otrzyma stałą kwotę w wysokości 5 mln euro, natomiast pozostałe środki zostaną rozdzielone na podstawie oceny presji migracyjnej, proporcjonalnie w zależności od obszaru: azyl (30 proc.), legalna migracja i integracja (30 proc.), zwalczanie migracji nieuregulowanej i powroty (40 proc.).

- **Lepsza gotowość:** Kwota 4,2 mld euro zostanie zarezerwowana na dostosowane do potrzeb wsparcie dla państw członkowskich, projekty charakteryzujące się rzeczywistą europejską wartością dodaną, takie jak przesiedlenia, lub na zaspokojenie pilnych potrzeb i pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych dla państw członkowskich.

- **Lepsza koordynacja unijnych instrumentów finansowania:** Fundusz Azylu i Migracji zostanie uzupełniony o dodatkowe środki finansowe w ramach instrumentów polityki zewnętrznej UE w celu zacieśnienia współpracy w zakresie migracji z państwami partnerskimi, w tym na rzecz zwalczania migracji nieuregulowanej, poprawy warunków w

państwach pochodzenia, rozszerzenia współpracy w zakresie powrotów i readmisji oraz legalnej migracji.

- **Wzmacnianie agencji UE:** Poza opisywanym funduszem, odrębna kwota blisko **900 mln euro** zostanie przeznaczona na wzmocnienie **nowej Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu**.

- **Dalsze kroki**

Aby fundusze UE jak najszybciej zaczęły przynosić efekty, konieczne jest szybkie porozumienie w sprawie ogólnego długoterminowego budżetu UE i wniosków sektorowych. Opóźnienia w tym zakresie mogłyby ograniczyć zdolność Unii Europejskiej do reagowania na ewentualne przyszłe kryzysy i pozbawić projekty niezbędnego finansowania – może to dotyczyć na przykład programów wspomaganego dobrowolnego powrotu i readmisji czy kontynuacji unijnego finansowania przesiedleń.

Osiągnięcie w 2019 r. porozumienia w sprawie następnego długoterminowego budżetu zapewni sprawne przejście od bieżącego wieloletniego budżetu (2014–2020) do nowego oraz zagwarantuje przewidywalność i kontynuację finansowania z korzyścią dla wszystkich.

- **Kontekst**

Zarządzanie granicami i migracjami stanowi priorytet polityczny od początku kadencji Komisji pod przewodnictwem Junckera – od wytycznych politycznych przewodniczącego Junckera z lipca 2014 r. po ostatnie orędzie o stanie Unii z 13 września 2017 r.

Skala i nagły charakter kryzysu uchodźczego w latach 2015–2016 zaskoczyły jednak Europę. Aby uniknąć kryzysu humanitarnego i umożliwić wspólne działanie w reakcji na tę bezprecedensową sytuację i nowe zagrożenia bezpieczeństwa, UE wykorzystwała wszystkie mechanizmy elastyczności przewidziane w bieżącym budżecie i umożliwiające uruchomienie dodatkowych środków finansowych. Oprócz pierwotnego przydziału środków na lata 2014–2020 w wysokości 6,9 mld euro na Fundusz Azylu, Migracji i Integracji i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (granice i policja) zmobilizowano dodatkowe 3,9 mld euro. W ten sposób łączne nakłady na migrację, zarządzanie granicami i bezpieczeństwo wewnętrzne osiągnęły poziom 10,8 mld euro, przy czym kwota ta nie uwzględnia znacznych środków finansowych, które uruchomiono w celu zaradzenia kryzysowi uchodźczemu poza granicami UE.

W oparciu o doświadczenia z przeszłości Komisja proponuje teraz podwojenie nakładów we wszystkich obszarach – 10,4 mld euro na migrację, 9,3 mld euro na zarządzanie granicami,

2,5 mld euro na bezpieczeństwo wewnętrzne i 1,2 mld euro na bezpieczniejszą likwidację działalności jądrowej w niektórych państwach członkowskich – łącznie ponad 23 mld euro.

Ponadto z 4,2 mld euro do 14 mld euro wzrośnie wsparcie dla unijnych agencji w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zarządzania granicami i migracjami.

## 2. Pytania i odpowiedzi: przyszłe finansowanie UE w obszarze granic i migracji

- **Jaka kwota zostanie udostępniona na zarządzanie granicami i migracjami?**

34,9 mld euro.

W oparciu o doświadczenia z przeszłości, wiedząc, że zarządzanie migracjami i granicami będzie stanowić wyzwanie również w przyszłości, Komisja proponuje, aby w budżecie UE w latach 2021–2027 znacznie zwiększono finansowanie przeznaczone na zarządzanie migracjami i granicami.

Finansowanie w niespotykanej dotąd kwocie zostanie udostępnione za pośrednictwem dwóch głównych funduszy:

- 1) **Fundusz Azylu i Migracji** (FAM, obecny AMIF) zostanie przekształcony i wzmocniony.
- 2) Obecny komponent „Granice i wizy” w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego zostanie włączony do nowego funduszu, tj. **Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami** (FZZG). W nowym funduszu uwzględniony zostanie również inny nowy instrument: instrument na rzecz sprzętu do kontroli celnej.

W kolejnym okresie siedmioletnim udostępniona zostanie całkowita kwota w wysokości **34,9 mld euro**, co stanowi wzrost w porównaniu z poziomem około 13 mld euro w bieżącym okresie finansowania:

- W przypadku budżetu na politykę migracyjną proponuje się **zwiększenie kwoty finansowania o 51 proc.**, z obecnego poziomu 6,9 mld euro do poziomu 10,4 mld euro.
- W przypadku zarządzania granicami proponuje się **czterokrotne zwiększenie finansowania** w ramach nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (FZZG), z obecnego poziomu 2,7 mld euro (2014–2020) do 9,3 mld euro (o 241 proc.).

Ponadto Komisja zaproponowała przydzielenie ponad 12 mld euro dla Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej i agencji eu-LISA oraz prawie 900 mln euro dla Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (obecnie EASO); wniosek w tej sprawie zostanie przedstawiony w późniejszym czasie.

## 1. FUNDUSZ ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI (FZZG)

### **Dlaczego utworzono nowy oddzielny fundusz dla zarządzania granicami?**

W obecnie obowiązującym budżecie zarządzanie granicami jest objęte Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który jest podzielony na dwie części – część dotyczącą granic i część dotyczącą współpracy policyjnej.

Utworzenie funduszu specjalnie przeznaczonego na zarządzanie granicami w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych odzwierciedla fakt, iż zarówno zarządzanie

granicami, jak i bezpieczeństwo wewnętrzne stają się coraz bardziej nagłymi priorytetami i w związku z tym każdy z tych obszarów wymaga szczególnych, bardziej ukierunkowanych instrumentów finansowania.

Skuteczna ochrona granic zewnętrznych UE ma kluczowe znaczenie dla zarządzania migracjami i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponadto szczelne granice zewnętrzne umożliwiają Unii utrzymanie obszaru Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych.

Nowy Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami obejmuje Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz i obejmuje również nowy instrument: instrument na rzecz sprzętu do kontroli celnej, ze względu na rolę, jaką odgrywają organy celne w ochronie wszystkich granic Unii (morskich, powietrznych, lądowych oraz hubów pocztowych), ułatwiając wymianę handlową i chroniąc obywateli przed towarami niebezpiecznymi lub podrobionymi.

### **Jakie będą priorytety nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami?**

W ciągu ostatnich kilku lat wprowadzono szereg środków, aby sprostać pojawiającym się wyzwaniom i ustanowić elementy przyczyniające się do uszczelnienia granic.

Nowy fundusz będzie wspierał prowadzone działania i zapewni jeszcze większe wsparcie zabezpieczenia granic zewnętrznych Unii, skupiając się na następujących obszarach:

- większe wsparcie dla państw członkowskich w zabezpieczaniu granic zewnętrznych UE;
- bardziej jednolite kontrole celne;
- zapewnienie, aby systemy informatyczne na dużą skalę wykorzystywane do zarządzania granicami były solidne i mogły sprawnie współdziałać ze sobą oraz z systemami krajowymi;
- zapewnienie, aby wspólna polityka wizowa UE została dostosowana do zmieniających się wyzwań w zakresie bezpieczeństwa, wyzwań związanych z migracją oraz nowych możliwości oferowanych dzięki postępowi technologicznemu.

### **Jak rozdzielone zostaną środki?**

Całkowita kwota 9,3 mld euro przeznaczona na Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami została rozdzielona w następujący sposób:

- 4,8 mld euro w ramach finansowania długoterminowego, aby wspierać środki zarządzania granicami i politykę wizową w państwach członkowskich (ta kwota obejmuje pierwotny przydział finansowy na rzecz państw członkowskich (50 proc., 4 mld euro) oraz dostosowanie w połowie okresu, aby uwzględnić nowe lub dodatkowe potrzeby (10 proc., 0,8 mld euro);
- 3,2 mld euro na instrument tematyczny przeznaczony na ukierunkowane wsparcie państw członkowskich, jak również projekty na szczeblu UE oraz pilne potrzeby (40 proc.); ta kwota będzie przydzielana w całym okresie finansowania;
- 1,3 mld euro na instrument na rzecz sprzętu do kontroli celnej.

Finansowanie przydzielone państwom członkowskim będzie dokładnie odzwierciedlało potrzeby państw członkowskich. Na początku okresu programowania każde państwo członkowskie otrzyma stałą kwotę w wysokości 5 mln euro, a pozostała część zostanie rozdzielona na podstawie obciążenia pracą, presji i poziomu zagrożenia na zewnętrznych granicach lądowych (30 proc.), zewnętrznych granicach morskich (35 proc.), lotniskach (20 proc.) i w urzędach konsularnych (15 proc.).

Ponadto z kwoty 4,8 mld euro dla państw członkowskich 157,2 mln euro zostanie zarezerwowanych na specjalny program tranzytowy na rzecz Litwy.

## **Jak zostaną obliczone przydziały krajowe w ramach Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz? Dlaczego obecnie nie jest dostępny całkowity podział środków między państwa członkowskie?**

Na początku okresu finansowania każde państwo członkowskie otrzyma stałą kwotę w wysokości 5 mln euro. Na późniejszym etapie indywidualne przydziały będą się opierały na ocenie, w których obszarach finansowanie jest najbardziej potrzebne. Ta ocena zostanie powtórzona w połowie okresu.

W przypadku każdego państwa członkowskiego uwzględnione zostaną następujące czynniki:

- długość granicy i obciążenie pracą (na podstawie liczby osób przekraczających granicę i liczby przypadków odmowy wjazdu) na każdym odcinku unijnych **zewnętrznych granic lądowych i morskich**, którymi zarządza dane państwo członkowskie, oraz poziom zagrożenia (na podstawie oceny narażenia dokonanej przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej);
- obciążenie pracą (na podstawie liczby osób przekraczających granicę i liczby przypadków odmowy wjazdu) na **lotniskach** w danym państwie członkowskim;
- liczba urzędów konsularnych i obciążenie pracą (na podstawie liczby złożonych wniosków wizowych) w **urzędach konsularnych** w danym państwie członkowskim.

Obliczenia będą się opierały na danych statystycznych zgromadzonych przez Eurostat, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej i państwa członkowskie w okresie 3 lat (36 miesięcy) przed rozpoczęciem obowiązywania nowego budżetu.

Ponadto w całym okresie programowania państwa członkowskie będą otrzymywały – oprócz swoich przydziałów i zgodnie z wyżej wspomnianymi obliczeniami – dodatkowe, dostosowane do potrzeb finansowanie przeznaczone na priorytety tematyczne lub pilne potrzeby. To finansowanie będzie pochodziło z instrumentu tematycznego.

Jako że nowy budżet długoterminowy będzie obejmował okres od 2021 r., nie można obecnie przewidzieć, jak te dane będą się kształtowały w przyszłości. Podział finansowania oparty na obecnie dostępnych danych ukazałby wypaczony obraz i nie odzwierciedlałby rzeczywistego podziału środków.

## **Czy dzięki zwiększeniu budżetu przeznaczone zostaną środki na wzmocnienie agencji ds. zarządzania granicami UE?**

Tak. Oprócz kwoty 9,3 mld euro w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami ponad 12 mld euro zostanie przeznaczonych na dalsze wzmocnienie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej – w tym na finansowanie nowej stałej służby w liczbie około 10 tysięcy funkcjonariuszy straży granicznej – jak również na finansowanie agencji eu-LISA (Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości); wniosek w tej sprawie zostanie przedstawiony oddzielnie.

## **Czy Komisja będzie obecnie finansowała budowę ogrodzeń?**

Nie. Prace Komisji mają na celu zapewnienie właściwej kontroli granic, a nie ich zamykanie. Komisja nigdy nie finansowała budowy ogrodzeń i nie uczyni tego również w ramach nowego budżetu UE.

## **Czy z funduszy wspierane będzie przeprowadzanie obowiązkowych systematycznych kontroli na granicach zewnętrznych?**

Tak.

Od 7 kwietnia 2017 r. państwa członkowskie – oprócz systematycznych kontroli przeprowadzanych w odniesieniu do wszystkich obywateli państw trzecich, wjeżdżających do



strefy Schengen – mają obowiązek przeprowadzania systematycznych kontroli obywateli UE, którzy przekraczają zewnętrzną granicę UE, w odpowiednich bazach danych.

W ramach nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (instrument na rzecz zarządzania granicami i wiz) państwa członkowskie otrzymają dodatkowe wsparcie na wypełnianie tych zadań.

Obejmuje to wsparcie przeznaczone na infrastrukturę, sprzęt (na przykład skanery dokumentów) i systemy informatyczne do celów kontroli granicznej, lecz również wsparcie na szkolenia dla funkcjonariuszy straży granicznej i na działania mające poprawić współpracę wewnętrzną agencji. Państwa członkowskie będą również mogły pokrywać z funduszu koszty personelu i koszty bieżące związane z obowiązkowymi systematycznymi kontrolami na granicach zewnętrznych.

### **W jaki sposób nowy instrument na rzecz wiz będzie wspierał kształtowanie wspólnej polityki wizowej?**

Nowy fundusz przyczyni się do zreformowania wspólnej polityki wizowej UE. Finansowanie będzie miało w szczególności znaczenie dla zwiększenia wydajności przetwarzania wniosków wizowych – na przykład dzięki wykrywaniu i ocenie zagrożeń związanych z bezpieczeństwem i migracją nieuregulowaną – jak również dla ułatwienia procedur wizowych dla osób podróżujących zgodnie z prawem.

W 2018 r. Komisja przedłożyła dwa wnioski dotyczące ukierunkowanych zmian kodeksu wizowego i rewizji ram prawnych wizowego systemu informacyjnego (VIS). Wdrożenie niektórych zaproponowanych środków będzie wymagało wsparcia finansowego. Na przykład zmodernizowanie VIS, aby możliwe było jego stosowanie w połączeniu z innymi unijnymi systemami informatycznymi oraz zwiększenie współpracy między organami z różnych państw członkowskich w związku z przetwarzaniem wniosków wizowych.

Ponadto dzięki środkom z funduszu będzie można ocenić, jakie są perspektywy cyfryzacji przetwarzania wniosków wizowych. W średnim i długim okresie cyfryzacja będzie miała podstawowe znaczenie dla wdrożenia szybkich, bezpiecznych i przyjaznych użytkownikowi elektronicznych procedur wizowych – z korzyścią zarówno dla osób składających wnioski wizowe, jak i dla konsulatów.

### **Dlaczego kontrole celne mają tak duże znaczenie?**

Unia celna stanowi jedyne w swoim rodzaju rozwiązanie na świecie. Jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej i ma zasadnicze znaczenie dla jednolitego rynku. Dzięki temu, że wszystkie państwa członkowskie stosują te same przepisy o przychodach i ochronie konsumentów na granicach zewnętrznych UE, towary odprawione przez organy celne jednego państwa członkowskiego można swobodnie przemieszczać na terenie całej Unii. Służby celne UE powinny ściśle współpracować, aby ułatwiać wymianę handlową i chronić zdrowie i bezpieczeństwo wszystkich obywateli UE. UE jest jednym z największych na świecie bloków handlowych: w 2015 r. wymiana handlowa prowadzona przez UE stanowiła prawie 15 proc. handlu światowego, a wartość objętych nią towarów wyniosła 3,5 bln euro.

Taki poziom handlu międzynarodowego wymaga szybkiej i efektywnej obsługi milionów deklaracji celnych rocznie. Ale zadaniem organów celnych jest również ochrona obywateli i ich interesów. Odgrywają one ważną rolę w walce z terroryzmem, ponieważ uniemożliwiają przemyt broni, a ponadto pomagają w zwalczaniu nielegalnego handlu dziełami sztuki i dobrami kultury. Poza tym chronią konsumentów przed towarami, które stanowią zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa. Na przykład w 2014 r. służby celne zarekwirowały w UE 454,2 tony narkotyków, [35 mln podrobionych towarów](#) oraz 3,2 mld przemycanych papierosów. Skuteczne kontrole wymagają szybkich, wiarygodnych i aktualnych informacji oraz sprawnej koordynacji między organami celnymi w państwach członkowskich.

### **Jakie elementy przewidziano w nowym instrumencie na rzecz sprzętu do kontroli celnej?**

Nowy instrument ma pomóc państwom członkowskim w prowadzeniu kontroli celnych dzięki sfinansowaniu sprzętu do kontroli celnej. Obecnie tworzony jest nowy instrument o wartości 1,3 mld euro, aby umożliwić zakup, konserwację i wymianę innowacyjnego wyposażenia do kontroli celnej, ze względu na fakt, że ani program „Cła” ani istniejące narzędzia finansowania nie przewidują środków na ten cel.

Ten instrument finansowania będzie obejmował sprzęt do kontroli celnej na wszystkich czterech rodzajach granic – lądowej, morskiej, powietrznej i w sortowniach pocztowych – na potrzeby instrumentu ustanowiona zostanie grupa zadaniowa składająca się z przedstawicieli państw członkowskich uczestniczących dobrowolnie w instrumencie, którzy będą nadzorowali i oceniali zapotrzebowanie na sprzęt dla każdego rodzaju granicy. Finansowanie będzie dostępne dla wszystkich państw członkowskich. Pewne działania zostały już przeprowadzone przez zespół Ekspertów ds. Wschodniej i Południowo-Wschodniej Granicy Lądowej (ang. Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team – CELBET), który skupia 11 państw członkowskich odpowiedzialnych za granice lądowe UE. CELBET będzie nadal prowadził swoją działalność. Jeśli chodzi o inne rodzaje granic, obecnie można rozpocząć działania w celu oceny zapotrzebowania państw członkowskich i przydzielenia środków, jak tylko instrument na rzecz sprzętu do kontroli celnej zacznie obowiązywać w 2021 r.

### **Jakiego rodzaju sprzęt może być zakupiony ze środków pochodzących z nowego instrumentu?**

Instrument ma na celu finansowanie sprzętu, który jest nieinwazyjny, a jednocześnie umożliwia prowadzenie skutecznych i wydajnych kontroli celnych. Państwa członkowskie mogą na przykład wykorzystać środki na zakup, konserwację lub wymianę automatycznych systemów wykrywania tablic rejestracyjnych oraz mobilnych laboratoriów do analizy próbek lub też na zakup i utrzymanie psów tropiących. Zapotrzebowanie na sprzęt zostanie określone za pomocą programu „Cła”, który będzie realizowany wraz z zapowiadzianym nowym instrumentem na rzecz sprzętu do kontroli celnej. Sprzęt do kontroli celnej udostępniany w ramach tego funduszu można również wykorzystywać do innych kontroli zgodności, takich jak, w stosownych przypadkach, kontrole przepisów dotyczących wiz i policji w celu zmaksymalizowania ich efektów.

Priorytetem instrumentu jest finansowanie sprzętu spełniającego szczególne kryteria kwalifikowalności. Sprzęt będzie się kwalifikował do zakupu na podstawie nowych przepisów tylko wówczas, gdy będzie dotyczył co najmniej jednego z następujących sześciu celów: kontrola nieinwazyjna; wskazywanie przedmiotów ukrywanych przez osoby przekraczające granicę; wykrywanie promieniowania i identyfikacja nuklidów; analiza próbek w laboratoriach; pobieranie próbek i analiza próbek w terenie; i sprzęt do ręcznego przeszukiwania. W razie konieczności listę można poddać przeglądowi. Instrument będzie również wspierał zakup lub modernizację sprzętu do kontroli celnej w celu przetestowania nowych urządzeń lub nowych warunków w terenie, zanim państwa członkowskie rozpoczną zakup nowego sprzętu na dużą skalę.

## **2. FUNDUSZ AZYLU I MIGRACJI (FAM)**

### **Jakie są priorytety Funduszu Azylu i Migracji?**

W ciągu ostatnich 20 lat Unia Europejska wprowadziła wspólne normy w dziedzinie azylu, jedne z najwyższych na świecie. A w ciągu minionych trzech lat poczyniono w europejskiej

polityce migracyjnej kilka milowych kroków, opierając się na Europejskim programie w zakresie migracji, przedstawionym przez Komisję pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera w maju 2015 r. Stopniowo wypracujemy bardziej jednolite podejście do kwestii migracji.

Nowy fundusz będzie wspierał prowadzone działania i zapewni jeszcze większe wsparcie zarządzania granicami, skupiając się na następujących obszarach:

- zwiększone wsparcie dla państw członkowskich znajdujących się pod największą presją migracyjną;
- zwiększone wsparcie legalnej migracji i wczesnej integracji obywateli spoza UE legalnie przebywających na terytorium UE;
- przeciwdziałanie migracji nieuregulowanej, zwiększenie skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pobytu w UE, oraz współpraca z państwami trzecimi w zakresie readmisji;
- wyposażenie UE w szybsze i bardziej elastyczne środki reagowania na kryzysy.

### **W jaki sposób środki FAM zostaną podzielone między państwa członkowskie?**

Komisja zaproponowała przeznaczenie 10,4 mld euro na odnowiony Fundusz Azylu i Migracji (FAM).

Kwota 4,2 mld euro (40 proc.) będzie przydzielana w całym okresie finansowania, aby zapewnić dostosowane do potrzeb wsparcie dla państw członkowskich, projekty charakteryzujące się rzeczywistą europejską wartością dodaną, takie jak przesiedlenia, lub na zaspokojenie pilnych potrzeb i pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych dla państw członkowskich.

Kwota 6,3 mld euro (60 proc.) z funduszu zostanie przeznaczona na długoterminowe wsparcie finansowe dla państw członkowskich na zarządzanie migracjami.

Obejmuje to pierwotny przydział finansowy na rzecz państw członkowskich (50 proc. całego funduszu, 5,2 mld euro) oraz dostosowanie w połowie okresu, aby uwzględnić nowe lub dodatkowe potrzeby (10 proc., 1,1 mld euro);

Każde państwo członkowskie otrzyma stałą kwotę w wysokości 5 mln euro, natomiast pozostałe środki zostaną rozdzielone na podstawie stopnia presji migracyjnej i potrzeb państw członkowskich w obszarze azylu (30 proc.), integracji i legalnej migracji (30 proc.) oraz powrotów i zwalczania migracji nieuregulowanej (40 proc.).

### **Jak zostaną obliczone przydziały krajowe? Dlaczego obecnie nie jest dostępny całkowity podział środków między państwa członkowskie?**

Finansowanie przydzielone państwom członkowskim będzie dokładnie odzwierciedlało potrzeby państw członkowskich. Na początku okresu programowania każde państwo członkowskie otrzyma stałą kwotę w wysokości 5 mln euro. Na późniejszym etapie indywidualne przydziały będą się opierały na ocenie, w których obszarach finansowanie jest najbardziej potrzebne. Pozostałe środki zostaną rozdzielone na podstawie stopnia presji migracyjnej i potrzeb państw członkowskich w obszarze azylu. W przypadku każdego państwa członkowskiego uwzględnione zostaną następujące czynniki:

- **Azyl (ważone 30 proc.):** liczba uznanych beneficjentów ochrony międzynarodowej (30 proc.), osób ubiegających się o azyl (60 proc.) i osób przesiedlonych (10 proc.);
- **Legalna migracja i integracja (ważone 30 proc.):** liczba obywateli spoza UE legalnie przebywających na terytorium UE (40 proc.) oraz liczba obywateli spoza UE, którzy uzyskali pierwszy dokument pobytowy (pracownicy sezonowi, studenci i naukowcy nie są objęci tą kategorią);

- **Powroty (ważone 40 proc.):** liczba obywateli spoza UE nielegalnie przebywających na terytorium UE, wobec których wydano decyzję nakazującą powrót (50 proc.), oraz liczba skutecznie przeprowadzonych powrotów (50 proc.).

Obliczenia będą się opierały na danych statystycznych zgromadzonych przez Eurostat w okresie 3 lat przed rozpoczęciem obowiązywania nowego budżetu.

Jako że nowy budżet długoterminowy będzie obejmował okres od 2021 r., nie można obecnie przewidzieć, jak te dane będą się kształtowały w przyszłości. Podział finansowania oparty na obecnie dostępnych danych ukazałby wypaczony obraz i nie odzwierciedlałby rzeczywistego podziału środków.

### **Jakie działania zrealizowano z bieżących środków, aby wesprzeć państwa członkowskie w trakcie kryzysu migracyjnego?**

Ogólnie obecny Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) skutecznie i z powodzeniem wspierał wspólną reakcję Unii na zwiększoną migrację i wyzwania związane z bezpieczeństwem, co stanowiło również oznakę solidarności wobec państw członkowskich pierwszej linii. Z drugiej strony – w odpowiedzi na kryzys migracyjny, zwiększone wyzwania w zakresie bezpieczeństwa oraz stale zmieniające się środowisko polityczne – Komisja musiała skorzystać z szeregu doraźnych środków, aby wspierać wspólną i wystarczającą reakcję UE, w szczególności ze względu na fakt, że rezerwy i mechanizmy na rzecz elastyczności były stworzone w czasie, gdy przepływy migracyjne były stabilne.

Dokonywane zwiększenia środków budżetowych do połowy bieżącego okresu programowania 2014–2020 wyraźnie wskazały, że możliwości budżetowe zostały już wyczerpane. Środki Funduszu Azylu, Migracji i Integracji zwiększono ponad dwukrotnie (o 123 proc.), finansowanie dla agencji zdecentralizowanych również zwiększono niemal dwukrotnie (o 86 proc.), a środki na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych wzrosły o prawie 500 proc. Oprócz instrumentów finansowania UE – z których niektóre trzeba było zmodyfikować, aby można było je stosować wewnątrz UE (w szczególności instrument na rzecz wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych) – Unia musiała wprowadzić rozwiązania przewidujące innowacyjne źródła finansowania, takie jak fundusze powiernicze, aby pozyskać środki niemieszczące się w granicach ram finansowych.

Doświadczenia płynące z obecnie obowiązujących ram finansowych wskazują na zdecydowaną potrzebę znacznego zwiększenia kwoty finansowania i dodatkowej elastyczności, aby zapewnić przewidywalne i należyte zarządzanie budżetem.

### **Co stało się z komponentem „I” (integracja) z poprzedniego funduszu?**

Komisja proponuje wsparcie dla strategii integracyjnych w postaci nowego zasilenia środkami w kolejnym budżecie długoterminowym, dzięki połączeniu oddziaływania kilku instrumentów finansowania.

W ramach Funduszu Azylu i Migracji wsparcie integracji będzie skupione na środkach na rzecz wczesnej integracji i będzie miało na celu ułatwienie pierwszych kluczowych etapów integracji, takich jak kursy nauki języka, lecz również budowanie zdolności organów odpowiedzialnych za politykę integracyjną, punkty kompleksowej informacji dla nowoprzybyłych migrantów legalnie przebywających na terytorium UE oraz wymiany między niedawno przybyłymi migrantami legalnie przebywającymi w UE a członkami społeczeństwa przyjmującego.

Integracja w dłuższym okresie będzie wspierana w ramach unijnych funduszy spójności, w szczególności w ramach przyszłego Europejskiego Funduszu Społecznego+ oraz przyszłego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Takie działania na rzecz integracji długoterminowej obejmują na przykład środki wsparcia strukturalnego, takie jak szkolenia zawodowe, kształcenie i zakwaterowanie.

### **Czy zapewnione będzie finansowanie przesiedlenia?**

Tak. W ramach obecnie realizowanych programów przesiedleń na szczeblu UE Komisja proponuje, aby państwa członkowskie otrzymywały 10 tys. euro za każdą przesiedloną osobę.

### **W jaki sposób będzie wspierana polityka w zakresie powrotów?**

Skuteczne powroty stanowią zasadniczy element sprawiedliwej, humanitarnej i, co ważne, zrównoważonej polityki migracyjnej UE. Fundusz pomoże zwalczać migrację nieuregulowaną, zapewniając trwały charakter powrotów oraz skuteczną readmisję do państw trzecich. Tak jak w przypadku innych polityk UE, działania te będą prowadzone przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i zachowaniu godności osób powracających.

Środki wsparcia będą obejmowały między innymi przeprowadzanie powrotów; zwiększenie infrastruktury w zakresie powrotów i liczby miejsc w ośrodkach detencyjnych, zacieśnienie współpracy z państwami pochodzenia, aby ułatwić i wdrożyć umowy o readmisji i praktyczne ustalenia, oraz wsparcie reintegracji. Działania opracowane głównie w celu zapobiegania nieuregulowanej migracji (takie jak kampanie informacyjne, gromadzenie danych oraz śledzenie przepływów i szlaków migracyjnych itp.) również otrzymają wsparcie w ramach funduszu.

### **Jakie jest powiązanie z zewnętrznym wymiarem zarządzania migracjami?**

Wewnętrzny i zewnętrzny wymiar zarządzania migracjami UE są ze sobą powiązane. Dzięki Funduszowi Azylu i Migracji możliwe będzie wspieranie zewnętrznego wymiaru wewnętrznych polityk Unii.

Jednocześnie wsparcie to będzie w dużej mierze uzupełnione przez dodatkowe środki przeznaczone w ramach polityki zewnętrznej UE na działania związane z zewnętrznym wymiarem migracji, w tym na zwalczanie podstawowych przyczyn migracji nieuregulowanej, zwiększenie możliwości w państwach pochodzenia, poprawę współpracy w kwestii powrotów, readmisji i legalnej migracji (zob. oddzielny wniosek sektorowy, który zostanie przedstawiony w najbliższych dniach).

### **Czy organy lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego również mogą korzystać z finansowania FAM?**

Komisja jest przekonana, że instytucje rządowe na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz społeczeństwo obywatelskie odgrywają kluczową rolę, w szczególności w obszarze integracji, i w związku z tym powinny one otrzymywać jak największe wsparcie.

Z tego powodu – podczas gdy w przeszłości organy krajowe otrzymywały wsparcie na pokrycie 75 proc. kosztów środka (stopa współfinansowania) – w przyszłości z budżetu UE pokrywane będzie 90 proc. kosztów, jeżeli dany środek będzie wdrażany przez regiony, gminy lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

### **Dlaczego nowy fundusz FAM uwzględnia finansowanie nowego systemu dublińskiego, który nie został jeszcze uzgodniony?**

Wniosek w sprawie FAM uwzględnia już wsparcie przeniesienia osób ubiegających się o azyl w ramach proponowanej reformy rozporządzenia dublińskiego. Finansowanie obejmowałoby środki na etapie pierwszego przyjęcia oraz pomoc podstawową, wsparcie integracji, jeżeli wnioskodawca uzyska status ochrony, jak również wsparcie tych osób, które muszą zostać wydalone, gdyż nie otrzymały ochrony lub prawa do pozostania w Unii.

Wniosek odzwierciedla rozporządzenie dublińskie w brzmieniu obowiązującym na obecnym etapie negocjacji, lecz zostanie dostosowany, aby uwzględnić ostateczne wyniki tych negocjacji.

### **Jak zapewnione będzie monitorowanie funduszy dotyczących migracji i granic?**

Komisja będzie monitorować realizację działań w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego. W przypadku funduszy zarządzanych wspólnie przez UE i państwa członkowskie państwa członkowskie będą w pierwszej kolejności odpowiedzialne za monitorowanie projektów finansowanych przez UE. Organy odpowiedzialne za zarządzanie funduszami w państwach członkowskich muszą wdrożyć systemy zarządzania i kontroli zgodne z wymogami UE, w tym z wymogami dotyczącymi monitorowania. Działania w ramach zarządzania dzielonego są monitorowane przez każde państwo członkowskie za pomocą systemów zarządzania i kontroli zgodnych z prawem unijnym (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów). Ponadto nacisk zostanie położony na regularną ocenę wskaźników wyników (państwa członkowskie będą przysyłały dane dla każdego programu nawet sześć razy w roku).

Państwa członkowskie będą również przysyłać roczne sprawozdanie z realizacji celów, które powinno zawierać informacje na temat postępów w realizacji programu oraz realizacji celów pośrednich i końcowych. Co dwa lata organizowane będzie posiedzenie w sprawie przeglądu z udziałem Komisji i danego państwa członkowskiego w celu zbadania wyników poszczególnych programów. Na koniec okresu każde państwo członkowskie przedłoży końcowe sprawozdanie z realizacji celów.

### **Dalsze informacje**

Teksty prawne i zestawienia tematyczne dotyczące migracji i zarządzania granicami

[https://ec.europa.eu/commission/publications/migration-and-border-management\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/publications/migration-and-border-management_pl)

- Rozporządzenie ustanawiające Fundusz Azylu i Migracji
- Załączniki do rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Azylu i Migracji
- Rozporządzenie ustanawiające instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej
- Załączniki do rozporządzenia ustanawiającego instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej
- Rozporządzenie ustanawiające instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz
- Załączniki do rozporządzenia ustanawiającego instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz
- Ocena skutków programu MFF
- Ocena skutków: streszczenie
- Zestawienie informacji – Budżet UE na przyszłość: Fundusz Azylu i Migracji
- Zestawienie informacji – Budżet UE na przyszłość: Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami

**Opracowała:**

**Dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.