

Gestor: Ministerstvo vnitra ČR, Odbor fondů Evropské unie v oblasti vnitřních věcí Schválil: Mgr. David Votava

Zpracoval: Mgr. Ondřej Houda, Datum: 20. 7. 2018
ondrej.houda@mvcz.cz, 974 832 526

Verze: 3

Rámcová pozice

(Stanovisko pro Parlament ČR)

Projednávaná věc: Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond (návrh nařízení)

Přípravný orgán Rady: Ad hoc pracovní skupina k finančním instrumentům v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (JHA)

Identifikační čísla dokumentů: 10153/18 + ADD 1, JAI 651 FRONT 174 ASIM 77 MIGR 85 CADREFIN 112 IA 209 CODEC 1082, COM(2018) 471 v konečném znění

Stupeň priority pro ČR: Národní priorita

1) Popis problematiky, včetně stadia projednávání:

Celkový kontext

Dne 2. května 2018 Evropská komise (EK) představila balíček legislativních a nelegislativních návrhů k finančnímu rámci EU na období 2021-2027.

Dále dne 29. května 2018 Evropská komise představila balíček legislativních návrhů k podobě politiky soudržnosti na období 2021-2027. Balíček obsahuje mj. návrh nařízení o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a víz (návrh CPR).

Následně dne 12. a 13. června 2018 Evropská komise představila balíčky legislativních návrhů k tematickému celku migrace, hranice a bezpečnost obsahující mj. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond (AMF).

AMF spolu s Fondem pro vnitřní bezpečnost (ISF) a Nástrojem pro finanční podporu správy hranic a víz (BMVI) Fondu pro integrovanou správu hranic (IBMF) tvoří nástupce fondů v oblasti vnitřních věcí pro programové období 2021-2027. Přímo navazuje na Azylový, migrační a integrační fond, který byl zřízen pro programové období 2014–2020.

Obecná charakteristika nařízení

AMF by měl přispět k efektivnímu řízení migračních toků posílením společného evropského azylového systému, včetně posílení solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, podporou legální migrace, účinnou integrací státních příslušníků třetích zemí, a výrazným posílením návratové politiky a zpětného přebírání vlastních občanů ze strany třetích zemí. Fond by měl dále podporovat činnosti související s migrací v zemích mimo EU v naprostém souladu a součinnosti s vnější činností EU.

Pro provádění AMF Evropská komise navrhla finanční krytí (celkové zdroje) ve výši 10,415 mld. EUR v běžných cenách.

Pro zajištění podpory priorit Unie ve všech zúčastněných státech a předvídatelnosti jejich financování by měl být AMF prováděn především v režimu sdíleného řízení členskými státy a Evropskou komisí. Tento režim je doplněn o přímé – a v omezeném rozsahu i nepřímé – řízení.

Finanční pravidla a pravidla pro administraci AMF jsou stanovena v návrhu CPR, které by mělo být společné pro sedm fondů prováděných v režimu sdíleného řízení (tj. evropské strukturální a investiční fondy a fondy v oblasti vnitřních věcí).

Těmto předpokladům odpovídá i návrh rozdělení celkových zdrojů AMF. 60 % celkových zdrojů by mělo jít na programy členských států prováděné v rámci sdíleného řízení a 40 % celkových zdrojů by mělo jít na tematický nástroj, tj. na specifické akce na vnitrostátní nebo nadnárodní úrovni, akce Unie, mimořádnou pomoc, přesídlování, úsilí v oblasti solidarity a odpovědnosti a na Evropskou migrační síť. Prostředky pro tematický nástroj budou využity též pro technickou pomoc z podnětu Komise.

Příděl finančních prostředků na programy členských států by měl podle návrhu nařízení sestávat z pevně stanovené částky ve výši 5 mil. EUR a částky přidělené na základě distribučního klíče odrážejícího potřeby a výzvy, s nimiž se jednotlivé členské státy setkávají ve třech klíčových oblastech, na něž se fond vztahuje, tj. azyl, legální migrace a integrace a boj proti nelegální migraci včetně navrácení.

Navrhovaný distribuční klíč by měl zohlednit různé „stavy“ a „toky“ těchto kategorií a rovněž vzít v potaz specifika členských států, kdy některé se mohou potýkat s většími výzvami v oblasti navrácení, jiné zase v oblasti integrace. Dopady na jednotlivé členské státy se mohou také lišit v různých fázích přijímání státních příslušníků třetích zemí.

Evropská komise navrhuje následující vážení: 30 % pro oblast azylu, 30 % pro oblast legální migrace a integrace a 40 % pro oblast boje proti nelegální migraci, kam je zahrnuto i navrácení. V oblasti azylu je navrhováno následující vážení: 60 % pro počet prvních žádostí o azyl, 30 % pro počet osob požívajících mezinárodní ochrany v členském státě a 10 % pro počet přesídlených osob. Návrh vážení v oblasti integrace vypadá takto: 60 % pro počet prvních povolení k pobytu a 40 % pro celkový počet státních příslušníků třetích zemí v členském státě v daném roce. Pokud jde o kritéria v oblasti boje proti nelegální migraci, včetně navrácení, navrhuje se posuzovat počet příkazů k opuštění země (50 %) a počet uskutečněných návratů (50 %). (pozn.: distribuční klíč vychází z klíče pro období 2007-2013 a

2014-2020, odlišuje se od něj pouze drobně. Původní vážení v 2014-2020 bylo nastaveno rovnoměrně, tedy 1/3 Azyl, 1/3 Integrace a 1/3 Návraty, v současném návrhu tedy dochází k posílení oblasti Návratů, tj. více finančních prostředků bude alokováno na základě návratových statistik a dojde tak k preferování států, které navracejí. Zároveň došlo k menším úpravám dílčích kritérií, pro oblast integrace se nově posuzují pouze první vydaná povolení k pobytu, oproti předcházejícímu období, kdy se jednalo o jakákoli povolení k pobytu. V části Azylu pak došlo k přesunu mezi jednotlivými dílčími vahami, kritéria však zůstala stejná.)

Návrh nařízení navrhuje poskytnout členským státům 5/6 finančního krytí určeného na programy členských států na začátku programového období a současně zachovat možnost toto finanční krytí pravidelně doplňovat. Návrh nařízení dále předpokládá, že v polovině období bude mezi programy členských států rozdělena zbývající částka ve výši 1/6 finančního krytí určeného na programy členských států. Nárok členského státu na získání dodatečného finančního krytí v polovině období je podmíněn splněním kritéria o pokrytí nejméně 10 % počátečního přidělu na program žádostmi o platby.

Jak je již uvedeno výše, tak 40 % celkových zdrojů by mělo být řízeno prostřednictvím tematického nástroje, z něhož by mělo být pravidelně financováno několik akcí. Akce v rámci tematického nástroje by měly být programovány prostřednictvím ročních nebo víceletých pracovních programů přijatých prováděcím rozhodnutím Komise.

Návrh nařízení počítá s příspěvkem z rozpočtu Unie nepřesahujícím 75 % celkových způsobilých výdajů na projekt. S vyšším příspěvkem se počítá u specifických akcí, vybraných akcí, operační podpory a mimořádné pomoci.

Návrh nařízení je rozdělen do několika kapitol.

Kapitola I – Obecná ustanovení navrhovaného nařízení stanoví jeho účel, oblast působnosti a klíčové definice. Ukládá, aby veškeré akce podporované podle tohoto nařízení byly v souladu s platným právem Unie a jednotlivých států. Stanoví také cíle nařízení. Navrhovaná oblast působnosti těchto článků navazuje do značné míry na stávající nařízení o AMIF, přičemž zohledňuje nový politický vývoj, jako je například Evropský program pro migraci, a potřebu pružně reagovat na vyvíjející se výzvy v oblasti migrace jak v rámci EU, tak ve spolupráci s jinými zeměmi.

Kapitola II – Finanční a prováděcí rámec stanoví obecné zásady pro podporu poskytovanou podle tohoto nařízení a zdůrazňuje význam souladu a doplňkovosti s příslušnými nástroji financování z EU. Stanoví způsoby poskytování podpory v případě akcí podporovaných podle tohoto nařízení: sdílené, přímé a nepřímé řízení. Navrhovaná kombinace způsobů poskytování podpory vychází z kladných zkušeností s touto kombinací při provádění aktuálního nástroje financování.

První oddíl kapitoly stanoví finanční rámec. Návrh uvádí výši celkového finančního krytí fondu a jeho využívání prostřednictvím různých způsobů provádění.

Druhý, třetí a čtvrtý oddíl popisuje prováděcí rámec fondu podle způsobu provádění, například v případě programů Komise a členských států. Jsou zde uvedena podrobná pravidla

pro přezkum v polovině období a pro provádění specifických akcí, akcí Unie, mimořádné pomoci, technické pomoci, finančních nástrojů a rozpočtových záruk a operační podpory.

Poslední oddíl obsahuje nezbytná ustanovení o zprávách o výkonnosti předkládaných členskými státy, o monitorování a hodnocení.

Kapitola III – Přejídná a závěrečná ustanovení obsahuje ustanovení týkající se přenesení pravomoci přijímat akty v přenesené pravomoci na Komisi a ustanovení o postupu projednávání ve výborech. Upravuje i použitelnost nařízení o společných ustanoveních na navrhované nařízení, navrhuje zrušení předchozího finančního nástroje a stanoví řadu přechodných ustanovení. Stanoví datum vstupu navrhovaného nařízení v platnost s tím, že nařízení bude v souladu se Smlouvami závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech od 1. ledna 2021.

Součástí návrhu nařízení jsou i přílohy.

Příloha I – Kritéria pro přidělování finančních prostředků na programy v rámci sdíleného řízení

Příloha II – Prováděcí opatření

Příloha III – Rozsah podpory

Příloha IV – Akce způsobilé k vyšší míře spolufinancování v souladu s čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 7

Příloha V – Hlavní ukazatele výkonnosti podle čl. 28 odst. 1

Příloha VI – Typy intervence

Příloha VII – Akce způsobilé k operační podpoře

Příloha VIII – Ukazatele výstupů a výsledků uvedené v čl. 28 odst. 3

2) Pozice ČR:

ČR v obecné rovině návrh nařízení vítá. Zejména oceňuje skutečnost, že všechna tři nařízení zřizující fondy v oblasti vnitřních věcí (AMF, ISF a BMVI) jsou shodně strukturovaná a jasně formulovaná, což přispívá k přehlednosti a transparentnosti textu. Dále ČR oceňuje přesnější specifikaci podporovatelných akcí, což omezí případné budoucí spory ohledně interpretace, co je možné podpořit a co nikoli a eliminuje tak riziko vzniku nezpůsobilých výdajů. S ohledem na skutečnost, že vyjednávání budou probíhat v rámci jedné pracovní skupiny, bude se ČR snažit dosáhnout toho, aby horizontální témata zůstala ve všech nařízeních ošetřena stejně a případné vyjednávání neznamenaló vícekolejnost pro jednotlivé fondy.

S ohledem na bezpečnostní a migrační situaci a její důležitost ČR podporuje odpovídající navýšení prostředků. ČR dále vítá snahu Evropské komise o zvýšení flexibility, tj. zavedení nových mechanismů, například tematického nástroje či přezkumu v polovině období. Přesto bude ČR požadovat, aby Evropská komise blíže specifikovala konzultační mechanismus v rámci přípravy ročních a víceletých programů a alokace finančních prostředků v rámci

mimořádné pomoci. U financování akcí z tematického nástroje bude ČR požadovat konzultace Rady, popř. ustanovení možnosti, kdy by Rada po vyhodnocení krizové situace mohla dát doporučení na financování jednotlivých opatření.

ČR je znepokojena z jejího pohledu zavádějícími informacemi uvedenými v důvodové zprávě návrhu nařízení, které hovoří o zjednodušení pravidel, které by měl přinést návrh CPR. Návrh CPR bude znamenat pro fondy v oblasti vnitřních věcí výrazné zvýšení administrativní zátěže, které nevyváží ani některé drobné prvky zjednodušení. ČR bude požadovat po Evropské komisi vysvětlení, proč vytvořila společné nařízení pro sdílené řízení a jaké přínosy v tomto kroku spatřuje a zejména pak, jakým způsobem přinese návrh CPR deklarované zjednodušení pro fondy v oblasti vnitřních věcí. ČR obecně podporuje snahu EK o harmonizaci pravidel, ovšem s ohledem na zahrnutí sedmi různých fondů pod jedno nařízení bude snahou ČR zajistit, aby návrh dostatečně zohledňoval specifika jednotlivých fondů (nástrojů) a také jejich dosavadní právní rámec tak, aby zbytečně nedocházelo k neúměrnému nárůstu administrativní zátěže. Pokud to nebude možné, zváží ČR v případě oblasti vnitřních věcí podporu jiných členských států o vytvoření samostatného nařízení, které by rámcově vycházelo z obecného nařízení, nicméně by zahrnovalo specifika pro AMIF, ISF a BMVI. V každém případě však ČR nebude bránit snaze jiných členských států o vytvoření takového samostatného nařízení.

V rámci návrhu nařízení ČR pozitivně vnímá jasnější definici cílů a oblastí podpory oproti současnému AMIF. Přesto bude ČR požadovat zpřesnění nebo doplnění některých prováděcích opatření či rozsahu podpory. K návrhu alokačního klíče zatím Česká republika zaujímá neutrální postoj, neboť nejsou k dispozici statistická data, na základě kterých by bylo možno posoudit, zda přinese alokační klíč výraznou změnu oproti současnosti, či nikoli.

ČR dále oceňuje rozšíření principu operační podpory také pro AMF.

V návrhu nařízení vnímá ČR několik problematických částí, z nichž nejdůležitější jsou tyto:

- ČR bude po Evropské komisi požadovat vysvětlení, proč byla z názvu AMF vypuštěna „integrace“. Integrace je podstatná část fondu a je třeba vyslat k veřejnosti jasný vzkaz, že je podporována. Navíc „AMIF“ je již obecně přijímaným názvem a vymazání slova integrace by mohlo být vnímáno tak, že integrace není nadále EK podporována;
- ČR bude po Evropské komisi požadovat odstranění pojmu „early“ u integračních opatření v návrhu nařízení AMF. Důraz na slovo „early“ například u „promoting early integration measures“ je nesmyslný. Integrace je obvykle dlouhodobá záležitost a nedává smysl ji omezovat pouze na skupinu nově příchozích. Navíc není možné v běžném provozu u poskytovatelů služeb sledovat rozdělení cílové skupiny na „early“ a dlouhodobé pobyty – neadekvátně by se tím zvýšila administrativa, navíc případní příjemci ani nemají oprávnění ověřovat, jak dlouho klient na území pobývá. Navíc při vágní definici pojmu „early integration“ hrozí následné zpochybňování vynaložených výdajů kontrolními a auditními orgány, které přijdou s jinou interpretací definice. V kontextu možnosti financování integrace také z fondu ESF+ bude ČR požadovat po EK vyjasnění rozdílů mezi možnostmi financování z jednoho či druhého fondu;

- ČR se staví proti návrhu, aby nerozdělené prostředky určené pro národní obálky členských států v polovině období byly v případě nerozdělení realokovány do obálky Evropské komise;
- Oproti ostatním fondům sdíleného řízení dle návrhu CPR zůstala u AMF, ISF a BMVI povinnost vyplňovat výroční zprávy o výkonnosti. Vzhledem k velkému nárůstu administrativní zátěže bude ČR požadovat tuto povinnost z návrhu nařízení vypustit. (čl. 30), tedy aby byla zachována jen závěrečná zpráva a nebyly zaváděny navíc výroční zprávy;
- ČR uplatňuje výhradu přezkumu k navrhované roli agentur v rámci čl. 13, ČR se domnívá, že navrhované role jdou nad rámec stávající či připravované legislativy (např. u připravovaného nařízení o Agentuře Evropské unie pro azyl);
- ČR bude požadovat doplnění čl. 2 o pojem „effectively resettled“ tak, aby v budoucnu nemohlo dojít k nejasnostem ohledně způsobilosti případných výdajů;
- S ohledem na stav projednání nového Dublinského nařízení ČR požaduje odložit projednávání čl. 17 až do doby, kdy bude návrh nového Dublinského nařízení finalizován;
- ČR bude po Evropské komisi požadovat předložení seznamu unijních předpisů, které má Evropská komise na mysli u pojmu „unijní acquis“ a zároveň o vyjasnění rozdílu mezi pojmy “Union acquis” a “Union’s values”;
- ČR bude po Evropské komisi požadovat vyjasnění představy o zapojení třetích zemí do provádění AMF (čl. 5);
- ČR bude požadovat doplnění přílohy IV o opatření na reintegraci navracejících se osob či o opatření zaměřená na zvýšení motivace k dobrovolnému návratu.
- ČR se staví skepticky k protežování místních a regionálních orgánů a organizací občanské společnosti, ČR má zejména negativní postoj k článku 13 odst. 7, který nadbytečně omezuje programování na Přílohu č. IV;
- ČR má výhrady k návrhu hlavních ukazatelů výkonnosti v rámci přílohy V, a to z důvodu jejich obtížné měřitelnosti a jejich nesouvislosti s intervencí z AMF.
- ČR bude požadovat vysvětlení, proč v příloze III v části Azyl oproti předchozím programovým obdobím není zmíněna jiná než materiální podpora.
- ČR nevidí důvod, proč dále omezovat zaměření národních programů (čl. 13 odst. 7) a určovat jejich prioritní zaměření. Cíle a nástroje na jejich dosažení jsou jasně popsány v čl. 3 a 4 a přílohách II, III a IV. Dle ČR neexistuje důvod pro zaměření se na akce z přílohy IV, toto ustanovení může výrazně limitovat specifické potřeby jednotlivých členských států a může vést k neefektivnímu vynakládání výdajů na pro daný stát neprioritní oblasti. Možnost zvýšené míry spolufinancování je dostatečnou motivací pro členské státy k prosazování akcí v rámci přílohy IV.

- Vyjasnění řady technických detailů (čl. 6 – způsobilé subjekty, čl. 9 odst. 3 a 4 – vyjasnění vazby na „odůvodněné stanovisko“, čl. 12 odst. 6 a 7 stanovování míry spolufinancování Evropskou komisí, čl. 15 přesná pravidla specifických akcí)

V kontextu výše uvedeného bude ČR při vyjednávání prosazovat zejména tyto pozice:

- I. **Odstranění zaměření v rámci cíle integrace výhradně na „early integration measures“, namísto toho rozšíření cíle na všechna integrační opatření v souladu s podporovatelnými akcemi definovanými v nařízení.**
- II. **Vyjasnění vazeb na některá zatím neexistující nařízení a jejich případné dopady na implementaci.**
- III. **Umožnění větší flexibility při tvorbě programu a rozšíření seznamu financovatelných položek.**

3) Dopad na právní řád ČR:

Nařízení EU je přímo aplikovatelné do právního řádu ČR. Nemá další dopad na právní řád.

4) Dopad na státní rozpočet:

Návrh samotný nemá přímý dopad na státní rozpočet; dopad na státní rozpočet však bude mít počínaje rokem 2021 až výsledek jednání k nařízení i jednání k víceletému finančnímu rámci EU, přičemž klíčovými faktory budou zejména objem rozpočtu EU, výše alokace pro ČR na řízení migračních toků a podmínky čerpání, včetně zejména výše národního spolufinancování a způsobilosti DPH.

Ačkoliv návrh CPR počítá s prostředky na technickou podporu implementace AMF, lze očekávat, že bude zapotřebí zapojit další prostředky ze státního rozpočtu na pokrytí administrativních nákladů, zejména na pokrytí mzdových nákladů na zaměstnance příslušných orgánů, které budou zapojeny do implementace AMF z důvodu nárůstu administrativní zátěže oproti současnému programovému období a nutnosti zajištění dalších agend tak, jak je navrhuje CPR.

5) Další relevantní dopady:

Vzhledem k navrženému zaměření intervencí AMF lze předpokládat pozitivní dopady v oblasti sociální a zprostředkovaně rovněž v oblasti hospodářské. Nepředpokládají se žádné negativní dopady na životní prostředí.

6) Pozice zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samosprávy, nevládních organizací a případně dalších osob:

Nejsou známy.

7) Pozice EK a EP:

EK je navrhovatelem, pozice EP není známa.

8) Pozice členských států:

Pozice členských států nejsou zatím známy.

9) Projednání v Parlamentu ČR:

Návrh byl Výborem pro záležitosti EU Senátu PČR vybrán k projednávání usnesením č. 218 ze dne 20. června 2018.

10) Procedurální otázky:

- a) **Právní základ:** čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, Hlava V - Prostor svobody, bezpečnosti a práva Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), zejména články 78, 79 a 80 SFEU;
- b) **Postup projednávání:** řádný legislativní postup se spolurozhodováním Evropského parlamentu;
- c) **Hlasovací procedura:** kvalifikovaná většina v Radě.