



Brusel 22. listopadu 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Další postup v oblasti migrační a azylové politiky EU – výsledek jednání – zpráva předsednictví

Diskuse o budoucnosti migrační a azylové politiky EU byla zahájena na neformálním zasedání Strategického výboru pro přistěhovalce, hranice a azyl (SCIFA), jakož i na neformálním zasedání ministrů spravedlnosti a vnitra; obě tato zasedání se konala v Helsinkách v červenci 2019. Od té doby pokračují jednání v různých orgánech Rady, zejména ve výboru SCIFA, v Pracovní skupině na vysoké úrovni pro azyl a migraci a v Pracovní skupině pro integraci, migraci a vyhoštění. Podrobnější aspekty diskuse jsou uvedeny v diskusních dokumentech vypracovaných pro účely jednotlivých zasedání: klíčové dokumenty jsou uvedeny v příloze této zprávy. Tato zpráva se zabývá pouze vybranými aspekty, o nichž se diskutovalo, a odráží tak rozhodnutí předsednictví ohledně klíčových otázek, jež mají být projednávány i během legislativního cyklu 2019–2024.

Klíčovým předpokladem dosažení našich cílů je lepší soudržnost politik

Příprava víceletého finančního rámce na období 2021–27 a jmenování nové Komise jsou příležitostí k posílení soudržnosti politik s cílem vypracovat **nadrezortní přístup** k migraci, jehož součástí bude řešení jejích základních příčin. Začlenění cílů souvisejících s migrací do cílů jiných oblastí politik vyžaduje citlivé úsilí o vyváženost, ale je nezbytné v zájmu překonání stávajících i budoucích výzev a využití příležitostí souvisejících s migrací.

V partnerstvích s příslušnými zeměmi a regiony původu a tranzitu by se EU měla **opírat o své silné stránky** a zaměřit se na to, aby byla spolehlivým a důvěryhodným partnerem, přičemž obě tyto vlastnosti vyžadují soudržnost politik. EU a její členské státy v posledních letech rozvinuly a rozšířily své nástroje a rámce pro spolupráci v oblasti migrace s vnějšími partnery. Tyto zdokonalené nástroje by měly zlepšit naši schopnost budovat **vyvážená, trvalá a vzájemně prospěšná partnerství**. V této souvislosti mají i nadále zásadní význam zejména komplexní partnerství založená na rovnocenném vztahu s rozmanitým africkým kontinentem a s klíčovými zeměmi původu a tranzitu na Blízkém východě a v Asii.

Cílem těchto partnerství by mělo být **prosazování našich politických priorit účinným, udržitelným a soudržným způsobem**, včetně předcházení nelegální migraci a nucenému vysídlování a posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání. Nadrezortní přístup vyžaduje, abychom při zvažování **využití pobídek a pákového efektu** brali v úvahu individuální situaci každé partnerské země a regionu, jakož i příslušné širší vztahy a zájmy EU. Musíme určit konkrétní způsoby, jak podpořit a povzbudit naše partnerské země k lepší spolupráci v oblasti zpětného přebírání osob. EU by měla i nadále prosazovat **globální sdílení odpovědnosti** a rozvíjet partnerství na dvoustranné, regionální a celosvětové úrovni. Spolupráce s Africkou unií a s OSN přinesla dobré výsledky a je třeba ji dále podporovat.

Pro naši tvorbu politik může být rovněž přínosná širší informační základna a lepší **přehled o situaci**. Je třeba dále prozkoumat a rozvinout systematické využívání **prognostických a výhledových metod**, jakož i **přístup zaměřený na celé migrační trasy** s cílem umožnit, aby se naše politiky v ještě větší míře opíraly o fakta a orientovaly se na budoucnost, a to v souvislosti s využíváním poznatků našich partnerů a sdílením našich poznatků s těmito partnery. Přístup zaměřený na celé migrační trasy znamená posuzování jednotlivých tras z širší perspektivy a zkoumání vzorců a profilů podél celé trasy ze zemí původu přes tranzitní země až do EU, a tím přispívá ke komplexnímu pochopení dynamiky daných tras, včetně příslušných základních příčin nelegální migrace.

Pro podporu soudržnosti politik v praxi má **zásadní význam úloha agentur EU**, za předpokladu, že jsou jejich příslušné mandáty vyvážené, výměna informací je účinná a opatření jsou řádně **koordinována**. Zejména pak široký mandát a navrhované navýšení zdrojů pro Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) představují důležitý úkol v nadcházejících letech, pokud jde o dosažení synergie s dalšími činnostmi EU a členských států a zabránění překrývání s těmito činnostmi. Je rovněž naléhavě nutné přeměnit Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) na novou Agenturu Evropské unie pro azyl, která by měla být koncipována tak, aby odpovídala aktuálním potřebám, a to prostřednictvím nových úkolů, většího objemu zdrojů a flexibility, přičemž je třeba zabránit zasahování do výkonných pravomocí členských států.

Reakce EU na příležitosti a výzvy související s migrací musí být legitimní, spravedlivá a důvěryhodná, a to i z pohledu vnějších pozorovatelů

Nesmírně důležitým úkolem pro EU a její členské státy je nalézt vhodné řešení nedostatků, jež se projeví při nedávné migrační krizi. Existuje silné volání po tom, aby EU ukázala, že je **globálním lídrem a poskytla mezinárodní ochranu** těm, kteří ji potřebují, a zároveň zajistila účinnou ochranu svých vnějších hranic, prosazovala bezpečnou a řízenou migraci, a přispěla tím k posílení **pocitu bezpečí** u všech osob pobývajících na jejím území. Náš úspěch má přímý dopad na to, jak Evropskou unii vnímají její vlastní občané i mezinárodní společenství.

Je nanejvýš důležité, aby **EU vystupovala jednotně**, a to i v případě spolupůsobení mnoha aktérů. **Rétorika** týkající se migrace má nesporně dopad nejen na způsob, jakým je EU vnímána jako společenství při pohledu zvnějšku, ale také na **výsledky integrace** státních příslušníků třetích zemí pobývajících v členských státech. Pokud jde o veřejný obraz EU jako obhájce právního státu a dodržování lidských práv, nelze činit žádné ústupky.

Stejně důležitá je i **rétorika, již používáme při tvorbě našich politik**, což se odráží v diskusi o **dublinském nařízení**. Panuje shoda na tom, že pro zajištění spravedlivého rozdělení žadatelů o azyl mezi členské státy není stávající systém vhodný. Rámec diskuse o reformě tohoto systému se značně liší v závislosti na tom, zda vezmeme stávající systém i s jeho nevyvážeností jako výchozí bod a začleníme do něj novou, opravnou složku, nebo zda je naším záměrem spíše komplexnější revize systému s vyváženějšími základními kritérii pro rozdělování, a to s cílem předejít trvalému přetěžování jakéhokoli členského státu. To v žádném ohledu nevyvrací jasný závěr, že i nadále je zapotřebí krizový mechanismus na podporu členských států, které čelí zvláštnímu tlaku, založený na uceleném a účinném přístupu k řešení situace. A konečně vyvážená diskuse musí být založena na **komplexních údajích**: potřebujeme vědět, kde jsou migrační tlaky největší, ať už jde o první vstup nebo druhotný pohyb.

Naše důvěryhodnost pro partnery ze třetích zemí závisí také na konkrétních opatřeních: **mělo by se posílit** sdílení globální odpovědnosti prostřednictvím **přesídlování a doplňkových postupů**, a to se zapojením co největší skupiny členských států. První globální fórum o uprchlících, které se uskuteční v prosinci, poskytne příležitost ukázat, že existuje konkrétní závazek ke sdílení odpovědnosti s hostitelskými zeměmi, pokud jde o situaci uprchlíků. Pozitivním signálem v tomto ohledu bude rovněž schopnost budovat sdílenou odpovědnost za úkol, který spočívá v zajištění **řádného fungování našeho společného azylového systému**, a to i v dobách krize.

Zároveň by v naší spolupráci s partnerskými zeměmi měly být lépe využity možnosti a příležitosti v souvislosti se **stávajícím vysokým objemem legální migrace do členských států** z různých důvodů, jako je práce a studium; prvním vhodným krokem by mohlo být vyhodnocení situace provedené na úrovni EU.

Potřebujeme pečlivě uzpůsobit nejlepší nástroje v zájmu podpory konvergence mezi členskými státy

V oblasti migrace a azylu existuje obecný legislativní rámec EU a veškerá budoucí činnost by měla zohledňovat **poznatky získané při provádění stávajícího *acquis***. Čím více členských států bude právní předpisy EU vnímat tak, že splňují jejich konkrétní potřeby a zohledňují jejich administrativní realitu, tím je pravděpodobnější, že toto provádění bude úspěšné. Musíme průběžně diskutovat o tom, jak nejlépe zajistit, aby společně dohodnutá pravidla a postupy přinesly na úrovni EU očekávanou přidanou hodnotu.

Pokud jde o oblast **legální migrace**, měli bychom v návaznosti na zprávu o kontrole účelnosti¹ zveřejněnou Komisí zvážit, **jak co nejlépe využít existujícího rozsáhlého *acquis***. Konkrétněji řečeno, ambiciózní směrnice přijaté v posledních letech by měly vést ke znatelnému zvýšení přitažlivosti EU, což vyžaduje odhodlání členských států zasazovat se o to, aby systémy EU fungovaly, a náležitou angažovanost na úrovni EU, pokud jde o poskytování nezbytných informací příslušným zúčastněným stranám ve třetích zemích. Zvláštní pozornost by měla být věnována využití veškerých výhod plynoucích z ambiciózních ustanovení o mobilitě uvnitř EU. Důležitým aspektem, který je nezbytný za účelem maximalizace potenciálu, jež legální migrace představuje pro rozvoj a růst EU, bude podpora úspěšné integrace migrantů v hostitelských společnostech.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Bude pokračovat práce na reformě **společného evropského azylového systému**. Nový impuls poskytne „Nový pakt o azylu a migraci“ připravovaný Komisí, jehož cílem je posílit komplexní přístup k migraci tím, že se zaměří na vnější hranice, systémy pro azyl a navrácení, schengenský prostor volného pohybu a spolupráci s našimi partnery mimo EU. Mezitím se ukázalo, že je prospěšné vrátit se ke **klíčovým základním zásadám** společného azylového systému a položit si otázku, **co je skutečně třeba harmonizovat**, aby vznikl dobře fungující systém, který bude vzbuzovat důvěru členských států a vyhovovat našim potřebám, ať již v době vysokého či běžného migračního tlaku. Jako klíčovou se jeví potřeba mít k dispozici **účinné postupy** týkající se všech situací, včetně použití zrychlených řízení ve všech členských státech. Stejně důležitým a doplňkovým aspektem reformy je účinné **sledování** provádění *acquis*. Kromě harmonizace prostřednictvím právních předpisů je třeba zvážit řadu finančních a dalších **pobídek** na podporu konvergence mezi členskými státy a v případě potřeby zvolit flexibilní přístupy.

V oblasti **správy hranic** byly v předchozích letech přijaty ambiciózní právní předpisy, jejichž **včasné provádění** představuje významný úkol v blízké budoucnosti, který bude vyžadovat spolupráci, koordinaci a řádně přidělené zdroje jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU.

Podpora při opětovném začleňování navracených osob je dobrým příkladem oblasti, v níž se postupy členských států výrazně liší a v níž chybí koordinace, což může vést k tomu, že výsledky pro jednotlivé navracené osoby i pro přijímající komunity, a tedy i pro celkovou účinnost naší politiky nebudou optimální. Při zvažování jakéhokoli opatření na podporu konvergence je třeba dbát na to, aby se neztratily výhody, jež přinášejí vnitrostátní přístupy, a aby nedošlo k nivelizaci směrem dolů. K pokroku v tomto ohledu může napomoci účinná koordinace činností a vzájemné učení.

Aktualizace našich pracovních metod přispívá ke zlepšení výsledků politik

Zahájení nového institucionálního cyklu je vhodnou příležitostí k přehodnocení způsobu, jakým pracujeme. Lepší soudržnost politik vyžaduje **inkluzivní diskuse** a účinnou výměnu informací v rámci orgánů Rady a mezi nimi. Finské předsednictví má pozitivní zkušenosti se spojováním zasedání pracovních skupin Rady nebo zvaním delegátů z jiných pracovních skupin k účasti na zasedání, pokud je to odůvodněno s ohledem na jeho pořad jednání. Diskuse o vazbě mezi migrací a obchodem ukázala, že při našem úsilí o dosažení společných cílů jsou meziodvětvové výměny užitečné.

Velmi záleží i na **formátu diskuse**: formální zasedání by měla být pravidelně doplňována inovativními přístupy, jako jsou semináře, workshopy a brainstorming zabývající se politickými otázkami, a rovněž by se měly využívat odborné znalosti expertních skupin, akademické obce a mezinárodních organizací. Obzvláště v případě kontroverzních témat by mohlo být prospěšné pracovní metody určitým způsobem pozměnit. Rovněž je třeba plně využít technologického pokroku včetně videokonferencí, aby se umožnila účinnější organizace zasedání.

Díky **novému formátu radů pro spravedlnost a vnitřní věci**, který začal fungovat v září 2019, si všechny členské státy mohou vyměňovat informace o situaci v oblasti migrace. To umožňuje určit strategické otázky, které lze dále řešit na úrovni EU, a přispívá k dosažení cíle, jímž je podrobnější přehled o situaci a zlepšení prognóz.

V neposlední řadě je zde určitý nevyužitý potenciál, pokud jde o **výměny vnitrostátních postupů** (úspěšných i problematických) a získaných poznatků; tato pracovní metoda se v kontextu EU často podceňuje. Vzhledem k tomu, že se společenské podmínky a podmínky ve správní a soudní oblasti v jednotlivých členských státech liší, bylo by posílení vzájemného porozumění zjevně prospěšné. To je obzvláště důležité v kontextu azylového řízení včetně vazby na navracení, kde má přidaná účinnost zásadní význam pro zajištění dobře fungujícího systému.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19