



V Bruseli 22. novembra 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

POZNÁMKA

Od:	Predsedníctvo
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Predmet:	Ďalší postup v oblasti migračnej a azylovej politiky EÚ – výsledok rokovaní – správa predsedníctva

Diskusia o budúcnosti migračnej a azylovej politiky EÚ sa začala na neformálnom zasadnutí strategického výboru pre prísťahovalectvo, hranice a azyl (SCIFA), ako aj na neformálnom zasadnutí ministrov spravodlivosti a vnútorných vecí, pričom obidve tieto zasadnutia sa konali v Helsinkách v júli 2019. Odvtedy rokovania pokračovali v rámci rôznych orgánov Rady, najmä výboru SCIFA, pracovnej skupiny na vysokej úrovni pre azyl a migráciu (HLWG) a pracovnej skupiny pre integráciu, migráciu a vyhostenie. Podrobnejšie aspekty diskusie sa uvádzajú v dokumentoch na rokovania, ktoré sa pripravovali na rôzne zasadnutia: zoznam najdôležitejších z nich je uvedený v prílohe k tejto správe. Táto správa sa zaoberá len vybranými aspektmi, ktoré boli predmetom diskusií a ktoré predstavujú výber kľúčových otázok, ktoré sa predsedníctvo rozhodlo preniesť do legislatívneho cyklu 2019 – 2024.

Zlepšenie súdržnosti politík je kľúčom k dosiahnutiu našich cieľov

Príprava viacročného finančného rámca na roky 2021 – 27 a vymenovanie novej Komisie predstavujú príležitosť posilniť súdržnosť politík s cieľom vypracovať **nadrezortný prístup** k migrácii, ktorého súčasťou bude riešenie jej základných príčin. Začlenenie cieľov súvisiacich s migráciou do cieľov iných oblastí politiky si vyžaduje opatrné hľadanie rovnováhy, je však potrebné na prekonanie existujúcich a budúcich výziev a využitie príležitostí súvisiacich s migráciou.

EÚ by v partnerstve s príslušnými krajinami a regiónmi pôvodu a tranzitu mala **rozvíjať svoje silné stránky** a mala by sa zamerať na to, aby bola spoľahlivým a dôveryhodným partnerom, čo je podmienené súdržnosťou politík. V posledných rokoch EÚ a členské štáty vypracovali a rozšírili svoje nástroje a rámce spolupráce s externými partnermi v oblasti migrácie. Vďaka týmto vylepšeným nástrojom by sa mala posilniť naša schopnosť vytvárať **vyvážené, dlhodobé a vzájomne prospešné partnerstvá**. V tejto súvislosti majú aj naďalej zásadný význam najmä komplexné partnerstvá založené na rovnocennom vzťahu s rozmanitým africkým kontinentom a s kľúčovými krajinami pôvodu a tranzitu na Blízkom východe a v Ázii.

Ich cieľom by malo byť **pokročiť v dosahovaní našich politických priorít efektívnym, udržateľným a súdržným spôsobom** vrátane predchádzania neregulárnej migrácii a nútenému vysídľovaniu a posilniť spoluprácu v oblasti návratu a readmisie. Nadrezortný prístup si vyžaduje, aby sme pri zvažovaní **využívania stimulov a pákového efektu** zohľadňovali individuálne okolnosti každej partnerskej krajiny a regiónu, ako aj relevantné širšie vzťahy a záujmy EÚ. Musíme identifikovať konkrétne spôsoby ako podporiť a povzbudiť naše partnerské krajiny na ceste k lepšej spolupráci v oblasti readmisie. EÚ by mala naďalej presadzovať **celosvetové rozdelenie zodpovednosti** a rozvíjať partnerstvá na bilaterálnej, regionálnej a celosvetovej úrovni. Spolupráca s Africkou úniou a Organizáciou Spojených národov priniesla dobré výsledky a mala by sa ďalej podporovať.

Prínosom pre tvorbu našich politík môže byť aj širšia informačná základňa a vyššia úroveň **situačnej informovanosti**. Keďže ťažíme z poznatkov našich partnerov a z ich vzájomnej výmeny, je potrebné ďalej skúmať a rozvíjať systematické využívanie **prognostických a predikčných metód**, ako aj **prístup zameraný na celé migračné trasy**, aby sa naše politiky mohli ešte viac opierať o dôkazy a zohľadňovať budúci vývoj. Prístup zameraný na celé trasy zahŕňa sledovanie rôznych trás zo širokej perspektívy a štúdium modelov a profilov celej trasy z krajín pôvodu cez tranzitné krajiny do EÚ, čo prispieva ku komplexnému pochopeniu dynamiky trás vrátane príslušných základných príčin neregulárnej migrácie.

Úloha agentúr EÚ je kľúčová pre podporu súdržnosti politík v praxi, no podmienkou je, aby ich mandáty boli vyvážené, výmena informácií efektívna a činnosti riadne **koordinované**. Dôležitá úloha na ďalšie roky pokiaľ ide o dosiahnutie synergií a zamedzenie duplicity s inými opatreniami na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni vzniká najmä v súvislosti so širokým mandátom a navrhovaným zvýšením zdrojov pre Európsku agentúru pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex). Je tiež naliehavo potrebné transformovať Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) na novú Agentúru Európskej únie pre azyl, ktorá by mala byť koncipovaná tak, aby zodpovedala súčasným potrebám, a to prostredníctvom nových úloh, zvýšených zdrojov a flexibility, pričom by sa malo zabrániť zasahovaniu do výkonných právomocí členských štátov.

Reakcia EÚ na príležitosti a výzvy, ktoré migrácia prináša, musí byť legitímna, spravodlivá a dôveryhodná – aj pre vonkajších pozorovateľov

Pre EÚ a jej členské štáty je zásadné, aby našli vhodné riešenie nedostatkov, ktoré odhalila nedávna migračná kríza. Existuje silné volanie po tom, aby sa EÚ postavila na **čelo globálneho úsilia a poskytla medzinárodnú ochranu** tým, ktorí ju potrebujú, a zároveň zabezpečila účinnú kontrolu svojich vonkajších hraníc, podporila bezpečnú a legálnu migráciu, a tým prispela k zvýšeniu **pocitu bezpečnosti** všetkých osôb s pobytom na jej území. Náš úspech má priamy vplyv na to, ako EÚ vnímajú jej občania, a tiež medzinárodné spoločenstvo.

Je nanajvýš dôležité, aby **EÚ vystupovala jednotne**, a to aj v prípadoch, keď sú zainteresovaní mnohí aktéri. **Rétorika** spojená s migráciou má nepochybne vplyv nielen na spôsob, akým je EÚ ako spoločenstvo vnímané zvonku, ale aj na **mieru integrácie** štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú pobyt v členských štátoch. Ak ide o reputáciu EÚ ako obhajkyne zásad právneho štátu a dodržiavania ľudských práv, nemali by sa robiť žiadne kompromisy.

Rovnako dôležitá je aj **rétorika, ktorú používame pri tvorbe politik**, čo sa odráža v diskusií o **dublinskom nariadení**. Existuje konsenzus, že súčasný systém nie je vhodný na zabezpečenie spravodlivého rozdelenia žiadateľov o azyl v členských štátoch. Pri reforme systému sa rámec diskusie výrazne líši podľa toho, či je východiskom súčasný systém s jeho nevyváženými prvkami, do ktorého sa zavádza nový, nápravný prvok alebo je cieľom komplexnejšie prepracovanie systému s vyváženšími základnými kritériami rozdelenia, aby sa zabránilo neustálemu preťažovaniu ktoréhokoľvek členského štátu. V žiadnom ohľade to nevyvracia jasný záver, že je naďalej potrebný krízový mechanizmus na podporu členských štátov pod osobitným tlakom postavený na holistickom a účinnom prístupe k riešeniu situácie. Napokon, vyvážená diskusia musí vychádzať z **komplexných údajov**: musíme vedieť, kde vznikajú tlaky, či už ide o prvé príchody alebo sekundárny pohyb.

Naša dôveryhodnosť pre partnerov z tretích krajín závisí aj od konkrétnych opatrení: malo by sa **rozšíriť** rozdelenie globálnej zodpovednosti prostredníctvom **presídľovania a doplnkových postupov**, do čoho by sa mala zapojiť čo najväčšia skupina členských štátov. Prvé globálne fórum zamerané na utečencov poskytne v decembri príležitosť preukázať konkrétny záväzok podeliť sa o zodpovednosť za situáciu utečencov s hostiteľskými krajinami. Aj schopnosť budovať spoločnú zodpovednosť za úlohu zabezpečiť **riadne fungovanie nášho spoločného azylového systému**, a to aj v čase krízy, bude v tejto súvislosti predstavovať pozitívny signál.

Zároveň by v našej spolupráci s partnerskými krajinami malo dochádzať k lepšiemu využívaniu potenciálu a príležitostí, ktoré prináša **súčasná vysoká miera legálnej migrácie do členských štátov** založená na rôznych dôvodoch, ako je napríklad práca a štúdium; prvým vhodným krokom by mohlo byť zhodnotenie stavu na úrovni EÚ.

Potrebujeme dôkladné prispôsobenie najlepších nástrojov na podporu zblížovania členských štátov

V oblasti migrácie a azylu existuje široký právny rámec EÚ a pri všetkých budúcich činnostiach by sa mali zohľadniť **skúsenosti získané pri vykonávaní súčasného *acquis***. Čím viac členských štátov sa stotožní s tým, že právne predpisy EÚ vyhovujú ich konkrétnym potrebám a zohľadňujú ich administratívnu realitu, tým je pravdepodobnejšie, že sa tieto predpisy úspešne vykonajú. Musíme sa zapojiť do pokračujúcej diskusie o tom, ako čo najlepšie zabezpečiť, aby na základe spoločne dohodnutých pravidiel a postupov vznikla plánovaná pridaná hodnota na úrovni EÚ.

V oblasti **legálnej migrácie** by sme v nadväznosti na kontrolu vhodnosti¹, ktorú zverejnila Komisia, mali zvážiť, **ako čo najlepšie využiť existujúce široké *acquis***. Konkrétnejšie, ambiciózne smernice prijaté v posledných rokoch by sa mali premietnuť do zreteľného zvýšenia prítlačnosti EÚ, čo si vyžaduje odhodlanosť členských štátov realizovať mechanizmy EÚ a primeranú angažovanosť na úrovni EÚ, pokiaľ ide o poskytovanie potrebných informácií príslušným zainteresovaným stranám v tretích krajinách. Osobitná pozornosť by sa mala venovať plnému využitiu prínosov ambiciózných ustanovení o mobilite v rámci EÚ. Dôležitým aspektom, ktorý je potrebný na maximalizáciu potenciálu legálnej migrácie pre rozvoj a rast EÚ, bude podpora úspešnej integrácie migrantov do hostiteľských spoločností.

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

Bude sa pokračovať v práci na reforme **spoločného európskeho azylového systému**. Nový impulz poskytne nový pakt o migrácii a azyle, ktorý pripravuje Komisia, a ktorého cieľom je posilniť komplexný prístup k migrácii tým, že sa zameria na vonkajšie hranice, mechanizmy azylu a návratu, schengenský priestor voľného pohybu a spoluprácu s našimi partnermi mimo EÚ. Medzitým sa osvedčilo vrátiť sa k **základným zásadám** spoločného azylového systému a položiť si otázku, **čo je skutočne potrebné harmonizovať** na to, aby vznikol dobre fungujúci systém, ktorý si získa dôveru členských štátov a bude vyhovovať našim potrebám, či už počas vysokého alebo obvyklého migračného tlaku. Zdá sa, že kľúčom sú **efektívne postupy** zahŕňajúce všetky okolnosti vo všetkých členských štátoch vrátane využitia zrýchlených konaní. Rovnako dôležitým doplnkom k reforme je účinné **monitorovanie** vykonávania *acquis*. Okrem harmonizácie prostredníctvom právnych predpisov by sa mala zvážiť škála finančných a iných **stimulov** na podporu zbližovania členských štátov, pričom treba zvoliť flexibilné prístupy vždy, keď je to potrebné.

V oblasti **riadenia hraníc** boli v predchádzajúcich rokoch prijaté ambiciózne právne predpisy a medzi hlavné úlohy v blízkej budúcnosti patrí ich **včasné vykonávanie**, čo si vyžaduje spoluprácu, koordináciu a náležité pridelenie zdrojov tak na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ.

Podpora pri reintegrácii navrátilcov je dobrým príkladom oblasti, v ktorej sa postupy členských štátov výrazne líšia, a v ktorej chýba koordinácia, čo môže viesť k menej ako optimálnym výsledkom pre jednotlivých navrátilcov, ako aj pre prijímajúce spoločenstvá, a teda aj pre celkovú účinnosť našej politiky. Pri zvažovaní akéhokoľvek opatrenia na podporu konvergenzie sa musí dbať na to, aby sa nestratili výhody vnútroštátnych prístupov a nenastali „preteky ku dnu“. Účinná koordinácia činností a vzájomné učenie môžu prispieť k pokroku v tejto oblasti.

Aktualizácia našich pracovných metód prispieva k zlepšeniu výsledkov politík

Začiatok nového inštitucionálneho cyklu je dobrou príležitosťou na prehodnotenie spôsobu, akým pracujeme. Pre lepšiu súdržnosť politík sú potrebné **inkluzívne diskusie** a účinná výmena informácií v rámci orgánov Rady a medzi nimi. Fínske predsedníctvo malo dobré skúsenosti so spájaním zasadnutí pracovných skupín Rady alebo s pozývaním delegátov z iných pracovných skupín, ak to umožňoval program zasadnutí. Diskusia o prepojení migrácie s obchodom ukázala, že medzisektorové výmeny sú prínosom k nášmu úsiliu o dosiahnutie spoločných cieľov.

Veľmi záleží aj na **formáte diskusie**: formálne zasadnutia by sa mali pravidelne dopĺňať inovatívnymi prístupmi, napríklad seminármi, workshopmi a brainstormingom so zameraním na politické otázky, a mali by sa tiež využiť odborné znalosti think tankov, akademickej obce a medzinárodných organizácií. Najmä pri kontroverzných témach môže byť istá obmena pracovných metód prínosom. V plnej miere by sa mal využívať aj technologický pokrok vrátane videokonferencií, aby sa umožnila efektívnejšia organizácia zasadnutí.

Nový formát pracovnej skupiny radcov pre spravodlivosť a vnútorné veci, ktorý začal fungovať v septembri 2019, umožňuje všetkým členským štátom vymieňať si informácie o migračnej situácii. Vďaka tomu je možné identifikovať strategické otázky, ktoré sa môžu ďalej riešiť na úrovni EÚ, a zároveň sa prispieva k dosiahnutiu cieľa, ktorým je pokročilejšia situačná informovanosť a predikcia.

Napokon existuje určitý nevyužitý potenciál pri **výmene vnútroštátnych postupov** (úspešných aj problematických) a získaných skúseností; táto pracovná metóda sa v kontexte EÚ často podceňuje. Keďže administratívne, justičné a spoločenské podmienky sa v jednotlivých členských štátoch líšia, zlepšenie vzájomného porozumenia by bolo jednoznačne prospešné. Je to zvlášť dôležité v kontexte konaní o azyle vrátane ich prepojenia s návratom, pri ktorých má pridaná efektívnosť zásadný význam pre zabezpečenie dobre fungujúceho 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