



V Bruseli 6. 4. 2016
COM(2016) 197 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE
SMEROM K REFORME SPOLOČNÉHO EURÓPSKEHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU
A ZLEPŠENIU MOŽNOSTÍ LEGÁLNEJ MIGRÁCIE DO EURÓPY

Migrácia je jedným zo zásadných problémov, ktorým Európa momentálne čelí, a zostane ním aj v nasledujúcich desaťročiach. Základné trendy hospodárskeho vývoja, zmena klímy, globalizácia v oblasti dopravy a komunikácií, vojny a nestabilita v susedných regiónoch – všetky tieto faktory povedú k tomu, že sa ľudia budú aj naďalej snažiť dostať do Európy, aby tu našli útočisko, lepší život alebo aby nasledovali členov svojej najbližšej rodiny. Európske krajiny budú naďalej vytrvalo plniť svoje právne a morálne záväzky voči tým, ktorí potrebujú ochranu pred vojnou a prenasledovaním. Vzhľadom na demografický vývoj ich spoločností budú musieť tieto krajiny zároveň využiť príležitosti a výhody, ktoré plynú z talentu a zručností zahraničných pracovníkov, ktorých sa im podarí prilákať.

V kontexte priebežnej reakcie na prebiehajúcu migračnú a utečeneckú krízu Komisia 10. februára predložila správu¹ o prioritných opatreniach, ktoré boli prijaté v rámci európskej migračnej agendy² na riešenie naliehavej potreby obnoviť poriadok na migračnej trase cez východné Stredozemie/západný Balkán. Na základe výsledkov zasadnutí Európskej rady z 18. – 19. februára a zo 17. – 18. marca a zasadnutia hláv štátov alebo predsedov vlád zo 7. marca³ bude Komisia naďalej poskytovať podporu členským štátom pri vykonávaní všetkých dohodnutých opatrení, ktorých cieľom je zastaviť neriadené toky neregulárnej migrácie, chrániť naše vonkajšie hranice a chrániť celistvosť schengenského priestoru a ktoré zahŕňajú najmä rozhodnutia o premiestnení, hotspoty a opatrenia na zaistenie návratu a readmisie, pri súčasnom zabezpečení účinného prístupu ku konaniam o azyle pre osoby, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu.

Kľúčom k zvládnutiu súčasnej situácie je uplatňovanie platných pravidiel a zlepšenie fungovania existujúcich nástrojov a mechanizmov. Zároveň, ako sa uvádza v záveroch Európskej rady z 18. – 19. februára a zo 17. – 18. marca⁴, je však čas pokročiť v reforme existujúceho rámca EÚ s cieľom zaistiť humánnu a účinnú azylovú politiku. Konceptia aj vykonávanie európskej azylovej a migračnej politiky vykazujú značné štrukturálne nedostatky, ktoré kríza odhalila. EÚ teraz musí zaviesť nástroje, ktoré zo strednodobého a dlhodobého hľadiska umožnia lepšie riadenie migračných tokov v súlade s prístupom stanoveným v európskej migračnej agende.

Všeobecným cieľom je prechod od systému, ktorý v dôsledku svojej podoby alebo zlého vykonávania kladie neprimeranú mieru zodpovednosti na niektoré členské štáty a podporuje nekontrolované a neregulárne migračné roky, k spravodlivejšiemu systému, ktorý zaistí riadnu a bezpečnú cestu do EÚ štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí potrebujú ochranu alebo ktorí môžu prispieť k hospodárskemu rozvoju EÚ. EÚ potrebuje stabilný a účinný systém na udržateľné riadenie migrácie v budúcnosti, ktorý bude spravodlivý nielen vo vzťahu k hostiteľským spoločnostiam a občanom EÚ, ale aj vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín a krajinám pôvodu a tranzitu. Aby takýto systém mohol fungovať, musí mať komplexný charakter a musí byť založený na zásadách zodpovednosti a solidarity.

V uplynulých mesiacoch sa prijali dôležité opatrenia zamerané na riešenie problému neregulárnej migrácie a na efektívnejšie riadenie vonkajších hraníc EÚ. Je nevyhnutné, aby sa navrhované nariadenie o zriadení európskej pohraničnej a pobrežnej stráže⁵ prijalo najneskôr do júna, aby táto stráž mohla počas leta začať fungovať. Pokračuje tiež

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015) 671 final.

vykonávanie akčného plánu proti prevádzaniu migrantov⁶ a akčného plánu v oblasti návratu⁷, pričom všetky príslušné agentúry a členské štáty zvýšili úsilie v tejto oblasti.

Skutočné zmiernenie neregulárnych tokov do Európy a v jej rámci a zaistenie ochrany našich vonkajších hraníc však môžeme dosiahnuť, len ak budeme na fenomén migrácie nazerať zo širokej a všeobecnej perspektívy: znamená to, že musíme súčasne rozšíriť zákonné a bezpečné možnosti, ako sa dostať do Európy, zlepšiť používanie a vykonávanie existujúcich nástrojov v oblasti legálnej migrácie, posilniť spoločný európsky azylový systém a tiež pokračovať v riešení prvotných príčin migrácie. Ak chceme zlepšiť náš spôsob riadenia migrácie, musíme sa stať atraktívnejšími pre kvalifikovaných a talentovaných ľudí, ktorých budeme v budúcnosti potrebovať, a lepšie využiť výhody, ktoré so sebou migrácia prináša, zaistením účinnej integrácie a participácie všetkých migrantov – utečencov aj legálnych migrantov – v hostiteľskej spoločnosti.

Popri ďalších opatreniach vychádzajúcich z európskej migračnej agendy sa v tomto oznámení uvádzajú kroky, ktoré by sa mali podniknúť v záujme humánnejšej, spravodlivejšej a účinnejšej európskej azylovej politiky a lepšie riadenej politiky legálnej migrácie.

I. K STABILNEJ A UDRŽATELNEJ SPOLOČNEJ AZYLOVEJ POLITIKE

I.1 Inherentné nedostatky spoločného európskeho azylového systému v časoch migračnej krízy

Nekontrolovaný príchod veľkého počtu migrantov a žiadateľov o udelenie azylu v roku 2015 vystavil veľkému tlaku nielen azylové systémy mnohých členských štátov, ale aj spoločný európsky azylový systém ako celok. Spoločný európsky azylový systém pozostáva z právneho rámca upravujúceho všetky aspekty azylového konania a podpornej agentúry – Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO) –, ktorej úlohou je podporovať uplatňovanie právneho rámca a uľahčovať praktickú spoluprácu medzi členskými štátmi. Kríza odhalila nedostatky v koncepcii aj vo vykonávaní tohto systému, a to obzvlášť pokiaľ ide o „dublinský“ mechanizmus.

V dublinskom nariadení⁸ sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Osoby, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu alebo ktorým bola medzinárodná ochrana poskytnutá, nemajú právo vybrať si, v ktorom členskom štáte sa chcú usadiť. Ak členský štát, v ktorom žiadatelia o udelenie azylu podali žiadosť, nie je zodpovedný za posúdenie príslušnej žiadosti, žiadatelia by mali byť presunutí do zodpovedného členského štátu.

⁶ COM(2015) 285 final.

⁷ COM(2015) 668 final.

⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 31. Spojené kráľovstvo a Írsko sú viazané týmto nariadením, keďže oznámili svoje želanie zúčastniť sa na prijatí a uplatňovaní uvedeného nariadenia na základe protokolu 21 pripojeného k zmluvám. Pozícia týchto členských štátov k akejkoľvek zmene tohto nariadenia je upravená v protokole 21. Dánsko uplatňuje dublinské nariadenie na základe medzinárodnej dohody (Ú. v. EÚ L 66, 8.3.2006, s. 38). V súlade s článkom 3 uvedenej dohody oznámi Komisii svoje rozhodnutie, či implementuje obsah akýchkoľvek zmien nariadenia.

Dublinký systém nebol navrhnutý tak, aby zabezpečoval udržateľné rozdelenie zodpovednosti za žiadateľov o udelenie azylu v rámci EÚ, a tento nedostatok súčasná kríza zvýraznila. Hlavným v praxi používaným kritériom na určenie zodpovednosti za posúdenie žiadosti o udelenie azylu je neoprávnený vstup cez územie jedného z členských štátov. Používanie tohto kritéria vychádzalo z predpokladu, že by malo existovať spojenie medzi určovaním zodpovednosti v oblasti azylu a dodržiavaním povinností týkajúcich sa ochrany vonkajších hraníc členskými štátmi. Schopnosť účinne kontrolovať neregulárny prílev osôb na vonkajších hraniciach však do istej miery závisí od spolupráce s tretími krajinami. Zo skúseností v posledných rokoch navyše vyplýva, že obzvlášť v prípadoch hromadného prílevu osôb pozdĺž konkrétnych migračných trás je v rámci súčasného systému právna zodpovednosť za veľkú väčšinu žiadateľov o udelenie azylu prisúdená obmedzenému počtu členských štátov, čo je situácia, ktorá by spôsobila výrazný tlak na kapacity ktoréhokoľvek členského štátu. To čiastočne vysvetľuje, prečo sa v posledných rokoch pravidlá EÚ dodržiavali v čoraz menšej miere. Migranti tiež často odmietnu podať žiadosť o udelenie azylu alebo sa podriaďujú opatreniam na zistenie totožnosti v členskom štáte prvého príchodu a následne sa presunú do štátu, v ktorom sa chcú usadiť, a o udelenie azylu požiadajú tam. Výsledkom týchto sekundárnych pohybov je, že mnoho žiadostí o udelenie azylu je podaných v členských štátoch, ktoré nie sú štátmi miesta prvého vstupu, čo viedlo k tomu, že viaceré členské štáty obnovili kontroly na vnútorných hraniciach s cieľom obmedziť alebo kontrolovať prílev osôb.

Vážne nedostatky vo vykonávaní dublinského nariadenia však existovali už pred vypuknutím súčasnej krízy, takže je vysoko pravdepodobné, že aj napriek účinnejšiemu a prísnejšiemu presadzovaniu existujúcich pravidiel všetkými členskými štátmi a zavedeniu dodatočných opatrení na zabránenie sekundárnym pohybom, by bol súčasný systém v situácii pretrvávajúceho migračného tlaku neudržateľný⁹. Problémy zahŕňajú ťažkosti pri získavaní a uznávaní dôkazov preukazujúcich zodpovednosť členského štátu za posúdenie žiadosti o udelenie azylu, čo vedie k zvýšeniu počtu zamietnutých žiadostí o akceptovanie presunu žiadateľov. Aj keď členské štáty akceptujú žiadosti o presun, len asi v štvrtine týchto prípadov sa presun aj skutočne uskutoční a po vykonaní presunu často dochádza k sekundárnym pohybom späť do odovzdávajúceho členského štátu. Účinnosť systému ešte viac oslabujú súčasné pravidlá, na základe ktorých sa po uplynutí určitého času presúva zodpovednosť medzi členskými štátmi. Ak sa teda žiadateľ o udelenie azylu skrýva dostatočne dlho v niektorom členskom štáte bez toho, aby skutočne došlo k jeho presunu, zodpovednosť nakoniec prechádza na tento členský štát.

Ďalšou prekážkou účinného fungovania dublinského systému sú ťažkosti súvisiace s presunom žiadateľov do členských štátov, v ktorých kľúčové aspekty konaní o azyle alebo podmienok prijímania vykazujú systémové nedostatky. Za obzvlášť kritickú slabinu systému možno považovať faktické pozastavenie presunov podľa dublinského nariadenia do Grécka od roku 2011, a to najmä vzhľadom na vysoký počet migrantov, ktorí do tejto krajiny prichádzajú v posledných mesiacoch¹⁰.

Spoločný európsky azylový systém sa tiež vyznačuje rozdielmi v zaobchádzaní so žiadateľmi o udelenie azylu vrátane dĺžky konaní o azyle alebo podmienok prijímania v jednotlivých

⁹ To bolo potvrdené v externom hodnotení vykonávania nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (nariadenie Dublin III) a v hodnotiacej správe, ktoré sú k dispozícii na stránke: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Dňa 10. februára 2016 prijala Komisia odporúčanie [C(2016) 871 final] týkajúce sa naliehavých opatrení, ktoré má Grécko prijať s ohľadom na obnovenie presunov podľa dublinského nariadenia.

členských štátoch, čo následne podporuje sekundárne pohyby. Tieto rozdiely čiastočne vyplývajú z často pomerne voľných pravidiel stanovených v súčasnej smernici o konaní o azyle¹¹ a v smernici o podmienkach prijímania¹². Navyše hoci sa v smernici o oprávnení na medzinárodnú ochranu¹³ stanovujú normy v oblasti priznávania nároku na medzinárodnú ochranu a ochrany, ktorá sa má poskytovať na úrovni EÚ, v praxi sa miera priznávania nároku na medzinárodnú ochranu medzi členskými štátmi líši¹⁴, niekedy aj dosť výrazne. Konvergencia je nedostatočná aj pokiaľ ide o rozhodovanie o tom, či žiadateľom z konkrétnej krajiny pôvodu priznať postavenie utečenca (ktoré sa má priznávať osobám na úteku pred prenasledovaním) alebo postavenie osoby, ktorej je poskytnutá doplnková ochrana (ktoré sa má priznávať osobám, ktorým hrozí vážne bezprávie vrátane ozbrojeného konfliktu). Aj tento nesúlad prispieva k sekundárnym pohybom, rovnako ako rozdiely v dĺžke platnosti povolení na pobyt a v oblastiach prístupu k sociálnej pomoci a zlúčenia rodiny.

Azylový systém EÚ patrí vo svetovom meradle medzi azylové systémy, ktoré poskytujú najvyššiu mieru ochrany a ktoré sú najveľkorysejšie, a priznanie postavenia osoby, ktorej je udelená medzinárodná ochrana, v praxi takmer vždy viedlo k trvalému usadeniu sa v EÚ, hoci jeho pôvodným a hlavným cieľom bolo poskytnúť ochranu len na obdobie, počas ktorého trvá riziko prenasledovania alebo vážneho bezprávia. Len čo dôjde k zmene podmienok v krajine pôvodu alebo k zmene situácie žiadateľa, ochrana už nie je potrebná. Avšak hoci smernica o oprávnení na medzinárodnú ochranu obsahuje ustanovenia o zániku tohto postavenia, tieto ustanovenia sa v súčasnosti v praxi systematicky nevyužívajú.

Komisia na základe bezprostredných priorít identifikovaných v európskej migračnej agende prijala finančné, právne¹⁵ a operatívne opatrenia na zlepšenie presadzovania pravidiel spoločného európskeho azylového systému, ako sa podrobnejšie uvádza v oznámení z 10. februára 2016. Komisia konkrétne navrhla dva dočasné krízové mechanizmy premiestňovania schválené v septembri, na základe ktorých sa presúva zodpovednosť za niektorých žiadateľov o udelenie azylu z Talianska a Grécka na iné členské štáty.

V záujme riešenia bezprostredných výziev je nevyhnutné, aby sa uvedené opatrenia vykonali v plnej miere a rýchlo. Únia musí koordinovanou činnosťou všetkých členských štátov a s plnou podporou Komisie a orgánov Únie zabezpečiť riadne uplatňovanie existujúceho právneho rámca s cieľom upevniť stabilitu a poriadok v oblasti fungovania spoločného európskeho azylového systému. EÚ sa musí zároveň poučiť zo súčasnej krízy a začať riešiť inherentné nedostatky tohto systému z dlhodobejšieho hľadiska. Je preto potrebné prijať opatrenia, ktoré zaistia humánny, spravodlivý a účinný systém pre budúcnosť.

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 249.

¹² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 96.

¹³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany, Ú. v. EÚ L 337, 20.12.2011, s. 9.

¹⁴ Napríklad v období od januára do septembra 2015 sa miera priznávania nároku na ochranu v prípade žiadateľov o udelenie azylu z Afganistanu pohybovala od takmer 100 % v Taliansku až po 5,88 % v Bulharsku.

¹⁵ Komisia 10. februára 2016 prijala odôvodnené stanoviská voči členským štátom v rámci deviatich konaní o porušení povinnosti v súvislosti s neuskutočnením transpozície smerníc, ktoré sú súčasťou spoločného európskeho azylového systému.

I.2 Riešenie štrukturálnych nedostatkov: päť priorít

V tejto súvislosti sa Komisia domnieva, že existuje päť prioritných oblastí, v ktorých by sa mali vykonať štrukturálne zlepšenia spoločného európskeho azylového systému.

Priority

a) Vytvorenie udržateľného a spravodlivého systému na určenie členského štátu zodpovedného za žiadateľov o udelenie azylu

Ciel': Prispôsobiť spoločný európsky azylový systém tak, aby sa dokázal lepšie vyrovnávať s príchodom veľkého počtu žiadateľov o udelenie azylu/utečencov cez konkrétne miesta vstupu a zaistiť vysoký stupeň solidarity a spravodlivé rozdelenie zodpovednosti medzi členskými štátmi spravodlivým rozdeľovaním žiadateľov o udelenie azylu.

Opatrenia: Komisia predloží návrh na zmenu dublinského nariadenia, ktorá bude spočívať buď v jeho zefektívnení a doplnení nápravným mechanizmom na zaistenie spravodlivého rozdeľovania, alebo v prechode k novému systému založenému na distribučnom kľúči.

b) Posilnenie systému Eurodac

Ciel': Podporiť uplatňovanie dublinského nariadenia a uľahčiť boj proti neregulárnej migrácii.

Opatrenia: Komisia navrhne prispôsobiť systém Eurodac s cieľom zohľadniť zmeny dublinského mechanizmu a rozšíriť jeho pôsobnosť aj mimo oblasť azylu.

c) Dosiahnutie vyššej miery konvergencie v rámci azylového systému EÚ

Ciel': Ešte viac posilniť a harmonizovať pravidlá spoločného európskeho azylového systému, aby sa zaistilo rovnejšie zaobchádzanie v rámci EÚ a obmedzili nežiadúce motivačné faktory podnecujúce na migráciu do EÚ.

Opatrenia: Komisia predloží návrh nového nariadenia, ktorým sa stanoví jednotné spoločné konanie o azyle v EÚ a ktorým sa nahradí smernica o konaní o azyle, a nového nariadenia o oprávnení na medzinárodnú ochranu, ktorým sa nahradí smernica o oprávnení na medzinárodnú ochranu, a navrhne ciele zmeny smernice o podmienkach prijímania.

d) Predchádzanie sekundárnym pohybom v rámci EÚ

Ciel': Zaistiť, aby fungovanie dublinského mechanizmu nenarúšali prípady zneužívania a azylového turizmu zo strany žiadateľov o medzinárodnú ochranu a osôb s udelenou medzinárodnou ochranou.

Opatrenia: Komisia zahrnie posilnené procesné opatrenia do svojich návrhov týkajúcich sa nového nariadenia o konaní o azyle a nariadenia o oprávnení na medzinárodnú ochranu, ako aj smernice o podmienkach prijímania, ktorých cieľom bude odrádzať od neregulárnych presunov do iných členských štátov a sankcionovať ich.

e) Nový mandát pre azylovú agentúru EÚ

Ciel': Uľahčiť fungovanie spoločného európskeho azylového systému a revidovaného dublinského mechanizmu prerozdeľovania, rozvíjať ciele opatrenia v kľúčových oblastiach a zaistiť harmonizovanejšie posudzovanie potreby ochrany vo všetkých členských štátoch.

Opatrenia: Komisia navrhne zmeniť mandát Európskeho podporného úradu pre azyl tak, aby tento úrad mohol plniť novú úlohu pri vykonávaní politiky, ako aj posilnenú operačnú úlohu, a na tento účel sa zaistia dostatočné finančné zdroje a právne prostriedky.

a) Udržateľný a spravodlivý systém na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o udelenie azylu

V dublinskom nariadení sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Ich cieľom je zabezpečiť žiadateľom o udelenie azylu rýchly prístup ku konaniu o azyle a vecné posúdenie žiadosti jedným, jednoznačne určeným členským štátom. Tieto ciele sa nezmenili. Alternatíva – umožniť žiadateľom o udelenie azylu, aby si vybrali členský štát, ktorý posúdi ich žiadosť – by pôsobila ako nežiadúci motivačný faktor, a to aj keby medzi členskými štátmi existovali úplne rovnaké podmienky, pokiaľ ide o prijímanie žiadateľov o udelenie azylu a zaobchádzanie s ich žiadosťami. Zároveň by nezaistovala solidaritu ani spravodlivé rozdelenie zodpovednosti. Potreba stanovenia takýchto kritérií a mechanizmov sa uvádza v zmluve.

Komisia má v úmysle predložiť prioritne návrh na reformu dublinského systému. V tejto fáze by sa mali zvážiť dve hlavné možnosti, ako reformovať určovanie zodpovednosti v rámci dublinského systému. V rámci oboch možností by členské štáty miesta prvého vstupu mali zistiť totožnosť všetkých migrantov, zaregistrovať ich a odobrať im odtlačky prstov a vrátiť tých, ktorí nepotrebujú ochranu. Ako ďalší prejav solidarity by sa v súvislosti s oboma možnosťami malo zvážiť aj poskytnutie finančných prostriedkov EÚ. Keďže obe možnosti by boli navrhnuté na riešenie situácií, keď dochádza k hromadnému prílevu osôb, malo by sa takisto zvážiť zrušenie smernice o dočasnej ochrane¹⁶.

- *Možnosť 1: Doplnenie súčasného systému nápravným mechanizmom na zaistenie spravodlivého rozdeľovania*

V rámci tejto možnosti by súčasné kritériá na určenie zodpovednosti zostali v podstate zachované, ale systém by sa doplnil nápravným mechanizmom na zaistenie spravodlivého rozdeľovania, ktorý by bol založený na distribučnom kľúči a ktorý by za určitých okolností umožňoval úpravy pri určovaní zodpovednosti. Voľbou tejto možnosti by sa zachovalo spojenie medzi určovaním zodpovednosti v oblasti azylu a dodržiavaním povinností týkajúcich sa ochrany vonkajších hraníc členskými štátmi, ale bolo by možné účinnejšie riešiť situácie hromadného prílevu osôb cez jednotlivé členské štáty a zaistiť väčšiu spravodlivosť medzi členskými štátmi. Nápravný mechanizmus by sa mohol skombinovať so zmenami dublinského nariadenia zameranými na zefektívnenie postupov, a to najmä vypustením ustanovení o zániku povinností.

Doplnkový nápravný mechanizmus by mohol vzniknúť z krízového mechanizmu premiestnenia navrhnutého Komisiou v septembri minulého roku¹⁷, pričom by sa aktivoval v situáciách, ktoré by mohli ohroziť uplatňovanie dublinského nariadenia z dôvodu veľkého tlaku charakterizovaného intenzívnym a neprimeraným prílevom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorý by kládol značné požiadavky na azylový systém jedného z členských štátov. Mohlo by sa zvážiť, či by aktivácia doplnkového mechanizmu mala byť spojená aj s predchádzajúcou aktiváciou operačnej podpory na vonkajších hraniciach, ktorú bude poskytovať budúca európska pohraničná a pobrežná stráž¹⁸.

¹⁶ Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001, Ú. v. ES L 212, 7.8.2001. Tento nástroj EÚ v oblasti azylu, ktorý sa mal aktivovať v prípade hromadného prílevu osôb, ktoré by potrebovali medzinárodnú ochranu, nebol nikdy použitý, a to najmä kvôli tomu, že nezahŕňal povinný mechanizmus solidarity zaisťujúci spravodlivé rozdelenie zodpovednosti medzi členské štáty.

¹⁷ COM (2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

S cieľom poskytnúť účinnú podporu členskému štátu, ktorý čelí značnému prílevu migrantov, by sa mohli zväziť úpravy doplnkového mechanizmu, ktorý Komisia navrhla minulý rok. Konkrétne s cieľom zmierniť akúkoľvek výraznú nerovnováhu v rozdeľovaní medzi členskými štátmi by sa k premiestneniu mohlo pristúpiť, hneď ako sa v danom členskom štáte dosiahne vopred stanovená hranica počtu žiadateľov o udelenie azylu. Uvedená hranica by sa mohla napríklad stanoviť tak, aby k premiestneniu došlo len vtedy, keď by počet žiadateľov o udelenie azylu pridelených danému členskému štátu výrazne prekročil počet, ktorý by bol výsledkom prerozdelenia žiadateľov o udelenie azylu v celej EÚ na základe určitých objektívnych kritérií. Ďalšou úpravou by sa mohlo umožniť premiestnenie akéhokoľvek žiadateľa, v prípade ktorého existuje primeraná pravdepodobnosť, že mu bude poskytnutá medzinárodná ochrana¹⁹, a nielen štátnych príslušníkov krajín, v prípade ktorých miera priznávania nároku na medzinárodnú ochranu dosahuje aspoň 75 %.

- *Možnosť 2: Nový systém rozdeľovania žiadostí o udelenie azylu v EÚ založený na distribučnom kľúči*

V rámci nového systému rozdeľovania žiadostí o udelenie azylu v EÚ by už určenie zodpovednosti vo väčšine prípadov nebolo spojené s členským štátom, v ktorom bola podaná prvá žiadosť alebo cez územie ktorého došlo k neoprávnenému vstupu. Namiesto toho by sa zodpovednosť v prvom rade určovala na základe distribučného kľúča, ktorý by odrážal relatívnu veľkosť, bohatstvo a absorpčnú kapacitu členských štátov²⁰. To by si vyžadovalo zásadnú zmenu súčasného systému. Niektoré kritériá – najmä rodinné väzby alebo vzťahy závislosti, záujem dieťaťa a držba víza alebo povolenia na pobyt – by však rovnako ako v súčasnosti mali prednosť pred použitím distribučného kľúča a mohli by viesť k zodpovedajúcemu zníženiu počtu žiadostí, ktoré boli danému členskému štátu pridelené podľa kľúča. Okrem toho po tom, ako sa s konečnou platnosťou určí zodpovednosť konkrétnemu členskému štátu, by tento členský štát zostal jediným štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti daného žiadateľa, čo by odrádzalo od sekundárnych pohybov a umožnilo skrátenie a zefektívnenie konaní.

Na rozdiel od možnosti 1 by väčšina žiadateľov bola po podaní žiadosti kdekoľvek v EÚ na základe distribučného kľúča priamo pridelená inému členskému štátu. Členské štáty, v ktorých bola podaná prvá žiadosť, by však boli zodpovedné za posúdenie žiadostí o udelenie azylu podaných napríklad žiadateľmi, ktorí pochádzajú z krajín pôvodu, ktoré EÚ označila za bezpečné, aby sa uľahčilo ich rýchle vrátenie a aby sa zachovalo spojenie s povinnosťami členských štátov v oblasti ochrany vonkajších hraníc. Existujú rôzne varianty tejto možnosti, v rámci ktorých sa členskému štátu, v ktorom bola podaná žiadosť, zveruje väčšia alebo menšia zodpovednosť za overenie toho, či sa uplatňujú nadradené kritériá, napríklad či má žiadateľ rodinné väzby na iný členský štát. Jedným z variantov by mohlo byť, že by toto overenie vykonával členský štát, v ktorom bola žiadosť podaná; ďalším, že by sa toto overenie vykonávalo len v členskom štáte, ktorému by bola žiadosť pridelená na základe distribučného kľúča.

¹⁹ Napríklad všetkých žiadateľov, ktorí nepochádzajú z krajiny, ktorú EÚ označila za bezpečnú krajinu pôvodu.

²⁰ Hoci by distribučný kľúč mohol vychádzať z prístupu použitého v rámci existujúcich a navrhnutých mechanizmov premiestnenia, mohla by sa koncepcia kľúča ešte zväziť, najmä pokiaľ ide o zohľadnenie kritérií, ako je napríklad celkový počet utečencov v jednotlivých členských štátoch a miera nezamestnanosti, ako aj ďalšie úsilie, ktoré štáty vyvíjajú, a to aj v oblasti presídľovania.

- *Dlhodobá perspektíva*

Ako už bolo uvedené v európskej migračnej agende, z dlhodobého hľadiska by sa mohla zvážiť možnosť presunúť zodpovednosť za spracovanie žiadostí o udelenie azylu z národnej úrovne na úroveň EÚ, napríklad premenou Európskeho podporného úradu pre azyl na agentúru s prvostupňovou rozhodovacou právomocou na úrovni EÚ, ktorá by mala národnú pobočku v každom členskom štáte, a zriadením odvolacej štruktúry na úrovni EÚ. V rámci tohto prístupu by boli členské štáty naďalej zodpovedné za prijímanie žiadateľov o udelenie azylu a osôb s priznaným postavením utečenca, ktorí by im boli pridelení na základe distribučného kľúča navrhnutého vyššie.

Vytvoril by sa tak jednotný a centralizovaný rozhodovací postup v prvostupňovom aj odvolacom konaní, čím by sa zaistila úplná harmonizácia konaní, ako aj konzistentné posudzovanie potreby ochrany na úrovni EÚ. Rozdelenie žiadateľov o udelenie azylu medzi členské štáty na základe distribučného kľúča by zároveň zabezpečilo spravodlivé rozdelenie zodpovednosti za starostlivosť o nich. Okrem toho, že by si to vyžadovalo zásadné inštitucionálne zmeny, bolo by tiež nevyhnutné týmto novým orgánom EÚ v oblasti azylu prideliť značné zdroje, aby mohli spracovávať veľmi vysoký počet žiadostí, ktorými sa v súčasnosti zaoberajú orgány členských štátov²¹. Takéto ďalekosiahle riešenie by preto bolo z krátkodobého alebo strednodobého hľadiska len ťažko predstaviteľné.

b) Posilnenie systému Eurodac

Systém Eurodac a odtlačky prstov, ktoré sú v tejto databáze uložené, používajú členské štáty ako dôkaz, že určitý žiadateľ o medzinárodnú ochranu alebo nelegálny migrant bol prítomný v jednom členskom štáte pred tým, než prišiel do iného členského štátu, na účely podpory uplatňovania dublinského nariadenia. Komisia navrhne prispôbiť systém Eurodac tak, aby sa zohľadnili zmeny dublinského mechanizmu a aby sa zaistilo, že systém bude poskytovať dôkazy v podobe odtlačkov prstov, ktoré sú potrebné na jeho fungovanie.

Vzhľadom na ťažkosti, ktoré majú členské štáty s účinným monitorovaním neoprávnených prekročení vonkajšej hranice a následných pohybov, je taktiež dôležité rozšíriť pôsobnosť systému Eurodac mimo oblasť azylu. Systém Eurodac sa môže využiť na podstatné zlepšenie schopnosti členských štátov sledovať neregulárnych migrantov v EÚ vďaka uchovávaní údajov o odtlačkoch prstov v rámci všetkých kategórií a umožneniu porovnávania so všetkými uloženými údajmi.

Komisia navrhne rozšíriť pôsobnosť systému Eurodac, čím prispeje k boju proti neregulárnej migrácii, keďže sa systém bude môcť použiť na uľahčenie návratu neregulárnych migrantov. Systém Eurodac sa tak bude používať ako prostriedok na zrýchlenie zisťovania totožnosti migrantov a vystavenia nových dokladov týmto migrantom a umožní lepšie posúdiť pravdepodobnosť úteku, vďaka čomu sa zvýši účinnosť a rýchlosť konaní o návrate a readmisii.

Ako sa uvádza v oznámení o silnejších a inteligentnejších informačných systémoch pre hranice a bezpečnosť²², Komisia v kontexte celkového hodnotenia existujúceho systému určí tiež nedostatky, ktoré treba z dlhodobého hľadiska odstrániť vývojom určitých technických

²¹ V roku 2015 bolo v EÚ podaných 1,3 milióna žiadostí.

²² COM(2016) 205 final.

funkcií systému vrátane možnosti používať iné biometrické identifikačné znaky v súlade s normami v oblasti ochrany údajov.

c) Vyššia miera konvergencie a skutočný spoločný azylový systém EÚ

Vo všeobecnejšej rovine má Komisia v úmysle navrhnúť komplexnú harmonizáciu konaní v celej EÚ premenou existujúcej smernice o konaní o azyle na **nové nariadenie, ktorým sa stanoví jednotné spoločné konanie o azyle v EÚ** – došlo by tak k nahradeniu súčasných rozdielných úprav v jednotlivých členských štátoch, čo by viedlo k obmedzeniu stimulov podporujúcich presuny do EÚ a pohyby v jej rámci. Na základe konzultácií s členskými štátmi a zainteresovanými stranami má Komisia v úmysle navrhnúť nový súbor pravidiel, ktorý nahradí súčasné diskrečné pravidlá, upravujúcich kľúčové aspekty konania o azyle vrátane pravidiel prípustnosti, použitia konania na hraniciach a zrýchleného konania, zaobchádzania s následnými žiadosťami a práva zostať na danom území. Základným prvkom tohto spoločného konania bude harmonizácia maximálnej dĺžky jeho trvania tak na prvom stupni, ako aj v odvolacej fáze.

Kľúčovým aspektom spoločného prístupu je používanie mechanizmu „bezpečnej krajiny“. Komisia v septembri 2015 predložila návrh nariadenia, ktorým sa stanovuje spoločný zoznam EÚ týkajúci sa bezpečných krajín pôvodu²³, s cieľom uľahčiť rýchle spracovávanie žiadostí osôb z týchto krajín. Je dôležité, aby Európsky parlament a Rada uvedené nariadenie bezodkladne prijali. Cieľom je prechod k plne harmonizovanému zoznamu bezpečných krajín pôvodu na úrovni EÚ na základe návrhov Komisie, pričom prioritne sa doň budú zahŕňať tretie krajiny, z ktorých pochádza značný počet migrantov. Komisia má tiež v úmysle navrhnúť harmonizáciu procesných dôsledkov používania mechanizmu bezpečnej krajiny pôvodu a odstrániť v súčasnosti existujúci priestor na voľné uváženie, či sa tento mechanizmus použije alebo nie.

Pokiaľ ide o mechanizmus „bezpečnej tretej krajiny“, ktorý umožňuje, aby sa určité žiadosti vyhlásili za neprípustné, ak je možné využiť ochranu v niektorej tretej krajine, Komisia vo svojom oznámení z 10. februára 2016 vyzvala všetky členské štáty, aby jeho používanie stanovili a vyžadovali vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch. Zámerom Komisie je tiež navrhnúť harmonizovanejší prístup EÚ k jeho používaniu pri plnom rešpektovaní Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDLP) a Ženevského dohovoru, aby sa zaistilo, že sa bude vo všetkých členských štátoch uplatňovať rovnakým spôsobom, a vytvoriť mechanizmus na prijímanie zoznamu EÚ bezpečných tretích krajín.

Musí sa tiež zaistiť, aby sa žiadateľom poskytol taký druh ochrany, na ktorý majú nárok (postavenie utečenca alebo doplnková ochrana), ale len na čas, na ktorý túto ochranu potrebujú, a aby sa im poskytol harmonizovanejší súbor práv pri zachovaní súladu so Ženevským dohovorom a EDLP. Komisia preto plánuje po konzultáciách s členskými štátmi navrhnúť **nahradenie súčasnej smernice o oprávnení na medzinárodnú ochranu nariadením, ktorým sa stanoví jednotné pravidlá konaní a práva, ktoré sa majú poskytnúť osobám s udelenou medzinárodnou ochranou**. Niektoré práva, ktoré sa majú poskytnúť, by mohli zodpovedať režimu uplatniteľnému v každom členskom štáte vo vzťahu k iným štátnym príslušníkom tretích štátov alebo štátnym príslušníkom daného členského štátu. Komisia však starostlivo preskúma potrebu upraviť úroveň práv s cieľom obmedziť tak nežiadúce motivačné faktory, ako aj sekundárne pohyby, pričom bude v plnej miere rešpektovať základné práva a medzinárodné normy. Komisia tiež zamýšľa lepšie objasniť

²³ COM(2015) 240 final.

rozdiel medzi postavením utečenca a postavením osoby, ktorej je poskytnutá doplnková ochrana, a podrobnejšie odlišiť príslušné práva, ktoré sú s nimi spojené.

V nariadení sa takisto stanovujú opatrenia, ktorými sa zaistí, aby sa aspoň v prvých rokoch po udelení ochrany vykonávali systematické a pravidelné kontroly a aby pred tým, než sa danej osobe udelí postavenie osoby s dlhodobým pobytom, bolo predĺženie povolenia na pobyt podmienené overením toho, či vzhľadom na aktuálnu situáciu v krajine pôvodu tejto osoby a jej aktuálnu osobnú situáciu stále existuje potreba ochrany. V súčasnosti disponuje podobným systémom pravidelného preskúmavania postavenia len málo členských štátov. V prípade osôb, ktorým je poskytnutá doplnková ochrana, by sa vzhľadom na to, že toto postavenie má prirodzene dočasnejší charakter, zvažilo častejšie preskúmavanie zániku nároku na ochranu.

Navrhnuté budú aj harmonizovanejšie pravidlá týkajúce sa dokladov totožnosti pre osoby s udelenou medzinárodnou ochranou. Okrem toho by sa v dlhodobejšom horizonte mohli realizovať iniciatívy zamerané na vzájomné uznávanie ochrany poskytnutej v rôznych členských štátoch, čo by mohlo poslúžiť ako základ rámca pre prevod ochrany.

Po konzultáciách s členskými štátmi sa navrhnu aj **zmeny smernice o podmienkach prijímania**²⁴ s cieľom čo najviac zvýšiť harmonizáciu medzi členskými štátmi. Ďalšia harmonizácia zaobchádzania so žiadateľmi o udelenie azylu v celej EÚ má kľúčový význam nielen preto, aby sa zaistilo, že je toto zaobchádzanie humánne, ale aj preto, aby sa obmedzili stimuly podporujúce presuny do Európy a do iných členských štátov v rámci Európy. Prvým krokom bolo, že Komisia požiadala Európsky podporný úrad pre azyl, aby v spolupráci s novovytvorenou sieťou azylových prijímacích orgánov EÚ a Agentúrou pre základné práva vypracoval spoločné technické normy a usmernenia pre prijímacie systémy členských štátov. Tieto nové normy budú slúžiť aj ako referenčné kritérium na uľahčenie monitorovania.

d) Predchádzanie sekundárnym pohybom v rámci EÚ

Komisia zamýšľa navrhnuť rad opatrení v rámci celého *acquis* v oblasti azylu s cieľom zabezpečiť, aby fungovanie systému nebolo narúšané sekundárnymi pohybmi žiadateľov o azyl a osôb pod medzinárodnou ochranou do členského štátu podľa ich výberu.

Za opustenie zodpovedného členského štátu by mali žiadateľovi hroziť primerané sankcie. Ostatné členské štáty by mali povinnosť vrátiť žiadateľov o udelenie azylu, ktorí utiekli, späť do zodpovedného členského štátu, kde by sa podrobili zrýchlenému konaniu o posúdení žiadosti; ich právo zostať v danom štáte do rozhodnutia o odvolaní by pritom nebolo automatické, zásada zákazu vrátenia alebo vyhostenia a právo na účinný prostriedok nápravy by však neboli dotknuté. Pohyb žiadateľa, ktorý utiekol alebo by pravdepodobne mohol utiecť, by mal byť navyše obmedzený na určené územie daného členského štátu, alebo by takýto žiadateľ mal byť v prípade potreby zaistený a materiálne podmienky prijímania by sa mu mohli, pokiaľ možno, poskytovať len v podobe vecného plnenia. Popritom by sa mohli využiť a posilniť existujúce ustanovenia *acquis* spájajúce skutočnosť, že žiadateľ nepodal žiadosť hneď, ako to bolo možné, hoci mal na to skutočnú príležitosť, s posúdením dôveryhodnosti žiadosti. To by mohlo mať za následok, že pri posudzovaní žiadosti

²⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 96.

o udelenie azylu by sa mohla brať do úvahy skutočnosť, že daná osoba neoprávnene opustila zodpovedný členský štát.

V záujme prechádzania sekundárnym pohybom osôb pod medzinárodnou ochranou sa navyše posilnia pravidlá stanovené v smernici o oprávnení na medzinárodnú ochranu týkajúce sa poskytovania informácií, spolupráce a oznamovacích povinností (pokiaľ ide o žiadateľov o udelenie azylu). Jasne sa stanoví, že utečencom prináležia práva a dávky len v členskom štáte, ktorý im poskytol ochranu a v ktorom sú povinní zostať. Zároveň sa dublinské nariadenie zmení tak, aby členské štáty boli povinné prijať späť osoby pod medzinárodnou ochranou, ktoré by mali zostať v členskom štáte, ktorý im poskytol ochranu. Skutočnosť, že určitá osoba neoprávnene opustila územie daného členského štátu, by mohla byť dôvodom na začatie preskúmania jej postavenia.

Všetky práva spojené s konaním o azyle vrátane materiálnych podmienok prijímania sa priznajú pod podmienkou registrácie, odobrania odtlačkov prstov a prítomnosti a zotrvania v príslušnom členskom štáte; pritom sa však budú v plnej miere dodržiavať požiadavky Charty základných práv. Posilnia sa ustanovenia týkajúce sa informovania žiadateľov o tom, že majú povinnosť požiadať o azyl čo najskôr po príchode do EÚ a tiež povinnosť zostať v príslušnom členskom štáte. Takisto sa posilnia pravidlá upravujúce povinnosť žiadateľov spolupracovať s orgánmi a hlásiť sa im a prijímú sa konkrétne opatrenia na zaobchádzanie so žiadateľmi, v prípade ktorých existuje veľké riziko úteku, ktoré budú okrem iného zahŕňať zrýchlené konanie o posúdení žiadosti. Zároveň sa navrhnu spoločné pravidlá EÚ týkajúce sa dokladov, ktoré sa budú vydávať žiadateľom o udelenie azylu a ktoré budú potvrdzovať ich totožnosť a jasne uvádzať, že žiadatelia v zásade nemajú právo presunúť sa do iného členského štátu. Hoci členské štáty by si mohli ponechať možnosť vydať žiadateľom cestovný doklad, ak nastanú závažné humanitárne dôvody, pre ktoré by sa museli presunúť do iného členského štátu, je potrebné vyjasniť právne predpisy tak, aby sa zabezpečilo, že cestovné doklady sa budú vydávať iba za týchto výnimočných okolností.

Smernica o dlhodobom pobyte²⁵ sa pritom zmení tak, aby stanovovala, že päťročné obdobie, po uplynutí ktorého by osoby pod medzinárodnou ochranou mali nárok získať postavenie osoby s dlhodobým pobytom, by malo začať plynúť odznova zakaždým, keď daná osoba neoprávnene opustí územie členského štátu, ktorý jej poskytol ochranu.

Členské štáty by vo všeobecnosti mali mať povinnosť stanoviť účinné, odrádzajúce a primerané sankcie za neoprávnené sekundárne pohyby.

e) Nový mandát pre azylovú agentúru EÚ

Komisia navrhne posilnenie mandátu Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO), aby mohol zohrávať novú úlohu spočívajúcu vo **vykonávaní politik a plniť väčšiu operatívnu úlohu**, a tým **uľahčiť náležité fungovanie spoločného európskeho azylového systému**.

Agentúra by bola, v úzkej spolupráci s Komisiou a bez toho, aby bola dotknutá zodpovednosť Komisie ako strážkyne zmlúv, zodpovedná za **osobitný hodnotiaci mechanizmus** na monitorovanie toho, či členské štáty dodržiavajú normy v oblasti azylovej politiky, ktoré je obzvlášť potrebné dodržiavať, aby sa zabezpečilo riadne fungovanie dublinského systému,

²⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 2003/109/ES na účely rozšírenia jej pôsobnosti na osoby požívajúce medzinárodnú ochranu, Ú. v. EÚ L 132, 19.5.2011, s. 1.

najmä pokiaľ ide o podmienky prijímania, prístup ku konaniu o azyle a dodržiavanie základných záruk. To by znamenalo monitorovanie situácie vo všetkých členských štátoch a určovanie opatrení, ktoré by členské štáty mali prijať v záujme nápravy existujúcich nedostatkov. Ak danú situáciu nebude možné vyriešiť individuálnymi opatreniami členských štátov, agentúra by mohla zasiahnuť a poskytnúť väčšiu podporu. Takisto by sa stanovili opatrenia pre prípad, že by dotknutý členský štát neprijal primerané opatrenia, aby sa čo najviac obmedzila akákoľvek motivácia členských štátov alebo žiadateľov o udelenie azylu nedodržiavať pravidlá. Keby agentúra na základe odôvodneného posúdenia situácie dospela k záveru, že dotknutý členský štát neprijal žiadne opatrenia alebo prijal nedostatočné opatrenia, mohla by byť Komisia oprávnená stanoviť prostredníctvom vykonávacích aktov operačné opatrenia, ktoré by daný členský štát musel prijať, pričom by prihliadala na odporúčania agentúry.

Ďalšou z hlavných úloh agentúry by bolo **zabezpečiť harmonizovanejšie posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu v celej EÚ** na základe kritérií vymedzených v smernici o oprávnení na medzinárodnú ochranu. Cieľom by bolo riešiť existujúce rozdiely v miere priznávania ochrany prostredníctvom pravidelného vypracovávania podrobných usmernení založených na spoločnej analýze, ktoré by sa týkali prístupu, ktorý sa má uplatňovať v prípade žiadateľov o azyl z určitých krajín pôvodu bez toho, aby bolo dotknuté individuálne preskúmanie jednotlivých žiadostí. Takéto usmernenia by schvaľovala správna rada a používali by ich členské štáty. Posudzovanie skutočnosti, či členské štáty zohľadňujú usmernenia agentúry v praxi, by sa uľahčilo prostredníctvom mechanizmu podávania správ. Úrad EASO s podporou Komisie a holandského predsedníctva v súčasnosti tento prístup testuje, a to tak, že koordinuje prácu expertov členských štátov na príprave spoločných usmernení pre posudzovanie žiadostí o udelenie azylu predložených afganskými štátnymi príslušníkmi. Okrem toho by sa zaviedol systém preskúmavania prípadov s cieľom sledovať kvalitu rozhodnutí o azyle prijatých v členských štátoch a tiež dodržiavanie uvedených usmernení.

Agentúre by bola zároveň zverená úloha posúdiť, na základe dôkazov, či tretie krajiny spĺňajú kritériá na to, aby ich bolo možné označiť za bezpečné tretie krajiny alebo bezpečné tretie krajiny pôvodu, a mohla by Komisii poskytovať stanoviská s cieľom zabezpečiť harmonizovaný prístup.

Agentúra je takisto prirodzenou voľbou, pokiaľ ide o **fungovanie mechanizmu prerozdeľovania** v rámci zreformovaného dublinského systému, bez ohľadu na to, ktorá možnosť sa zvolí. To by znamenalo uplatňovanie príslušného distribučného kľúča na rozdelenie žiadateľov o udelenie azylu medzi príslušné štáty prostredníctvom mechanizmu, v rámci ktorého by agentúra nemala žiadnu diskrečnú právomoc.

Podľa vzoru navrhovanej európskej pohraničnej a pobrežnej stráže by mala mať agentúra možnosť zasiahnuť, a to aj z vlastnej iniciatívy, na podporu členských štátov, ktoré neprijali potrebné nápravné opatrenia alebo ktoré čelia **núdzovým situáciám**. Zásahy agentúry by spočívali najmä v pomoci pri riešení konkrétnych prípadov a v podpore súvisiacej s prijímaním. Takéto zásahy by mali byť úzko spojené so zásahmi navrhovanej európskej pohraničnej a pobrežnej stráže a mohli by sa v mnohých prípadoch uskutočňovať z rovnakého podnetu. Agentúra by musela mať k dispozícii rezervný tím expertov na účely rýchleho nasadenia, ku ktorému by členské štáty museli povinne prispievať. Týchto expertov by bolo možné nasadzovať vo veľmi krátkom čase, keby bolo potrebné vykonať mimoriadne opatrenia.

Agentúra by musela mať dostatočné finančné zdroje a právne prostriedky na to, aby mohla účinne vykonávať svoju rozšírenú úlohu, a to aj pokiaľ ide o prevenciu a riadenie kríz. Opatrenia prijaté úradom EASO bude potrebné v plnej miere koordinovať s ostatnými podpornými opatreniami, ktoré by sa mohli prijať na pomoc členským štátom vystaveným mimoriadnemu tlaku, okrem iného aj na základe nového mechanizmu navrhovaného Komisiou na poskytovanie podpory v súvislosti s humanitárnou pomocou v rámci EÚ²⁶.

II. ZAISTENIE BEZPEČNÝCH A LEGÁLNYCH SPÔSOBOV MIGRÁCIE A ZVÝŠENIE ICH POČTU

Prezieravé riadenie migrácie si nevyžaduje len dôslednú politiku pri riešení tokov neregulárnej migrácie a pri súčasnom zaistení ochrany tých, ktorí ju potrebujú, ale aj proaktívnu politiku udržateľných, transparentných a dostupných legálnych spôsobov migrácie. V súlade s celosvetovým programom trvalo udržateľného rozvoja do roku 2030 tým uznávame pozitívny prínos migrantov k inkluzívnemu rastu a viacrozmernú realitu migrácie, ktorá si vyžaduje súdržnú a komplexnú reakciu.

Na jednej strane je potrebných viac legálnych spôsobov, ktorými by sa ľudia, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, mohli dostať do EÚ riadnym, riadeným, bezpečným a dôstojným spôsobom a ktoré by prispeli k záchrane životov a súčasne znížili neregulárnu migráciu a zničili obchodný model prevádzáčov. Väčšiu zodpovednosť za ochranu by pritom nemala prevziať len EÚ ako celok, ale rovnako aj medzinárodné spoločenstvo, keďže túto zodpovednosť v súčasnosti nenesú krajiny na celom svete rovnakým dielom.

Na druhej strane musí EÚ uplatňovať proaktívnejšiu politiku v oblasti migrácie pracovnej sily, aby prilákala ľudí so zručnosťami a schopnosťami, ktoré potrebuje na riešenie demografických problémov a nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily, čo by prispelo k hospodárskemu rastu a udržateľnosti nášho systému sociálneho zabezpečenia. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že EÚ by mala využiť túto príležitosť na posúdenie a zlepšenie celkového rámca legálnej migrácie a migrácie pracovnej sily.

Okrem toho, ako bolo zdôraznené v oznámení o európskom semestri 2016²⁷, úspešná integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú v EÚ legálne, má rozhodujúci význam tak vzhľadom na nedávne problémy spôsobené utečeneckou krízou, ako aj vzhľadom na súčasné a budúce výzvy spojené s migráciou. Komisia má v úmysle zintenzívniť svoju činnosť v oblasti integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín navrhnutím akčného plánu EÚ v oblasti integrácie, pričom bude vychádzať z práce, ktorá sa už vykonala na úrovni EÚ. V akčnom pláne sa načrtnú opatrenia týkajúce sa oblastí politiky, ktoré sú z hľadiska integrácie najrelevantnejšie [napr. vzdelávanie, integrácia do trhu práce (vrátane podnikania), sociálne začlenenie, nediskriminácia], s cieľom podporiť členské štáty, pričom sa orientačne uvedú aj rozpočtové prostriedky EÚ, ktoré sú k dispozícii.

A napokon, EÚ bude musieť posilniť svoju spoluprácu s kľúčovými tretími krajinami pôvodu, aby zaistila lepšie a komplexnejšie riadenie migrácie a mobility.

²⁶ Návrh nariadenia Rady o poskytovaní núdzovej podpory v rámci Únie, COM(2016) 115 final.

²⁷ COM(2016) 95 final.

II.1. Prechod k väčšmi riadenému prístupu k ochrane utečencov v EÚ – štruktúrovaný systém presídľovania

Komisia nezačína pri vytváraní štruktúrovaného systému presídľovania od nuly. V minulosti už odporúčala prístup na úrovni celej EÚ, v rámci ktorého členské štáty súhlasili s tým, že v rokoch 2015 – 2016 prostredníctvom Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR) presídlia z utečeneckých táborov na Blízkom východe, v severnej Afrike a v Africkom rohu 22 504 utečencov. Ako bolo oznámené vo vyhlásení z 18. marca²⁸, na ktorom sa dohodli členské štáty s Tureckom, vytvorí sa mechanizmus, ktorým sa nelegálne a nebezpečné prechody migrantov z Turecka na grécke ostrovy nahradia legálnym kanálom presídľovania z Turecka do EÚ. Za každého Sýrčana, ktorý bude vrátený do Turecka, bude iný Sýrčan presídlený z Turecka do EÚ. Na strane EÚ sa pri presídľovaní na základe tohto mechanizmu v prvom rade splnia záväzky prijaté v rámci spomínaného prístupu na úrovni celej EÚ, v rámci ktorého zostáva 18 000 z pôvodných 22 504 miest na presídlenie. Komisia navrhla, aby sa 54 000 miest, ktoré boli plánované na účely premiestnenia, teraz využilo aj na účely presídľovania Sýrčanov z Turecka do EÚ²⁹, ak budú potrebné ďalšie miesta na presídlenie. Členské štáty zároveň vyvíjajú úsilie o zavedenie systému prijímania osôb z humanitárnych dôvodov v prípade sýrskych utečencov, ktorí sa v súčasnosti nachádzajú v Turecku. Tento systém začne fungovať, keď prestane dochádzať k nelegálnym prechodom medzi Tureckom a EÚ alebo keď dôjde aspoň k značnému a udržateľnému zníženiu ich počtu. Členské štáty EÚ budú do tohto systému prispievať na základe dobrovoľnosti.

Na základe týchto prebiehajúcich iniciatív Komisia vypracuje **návrh rámca politiky EÚ v oblasti presídľovania**, ktorým sa zaistí spoločný prístup v záujme bezpečného a legálneho vstupu do EÚ pre osoby, ktoré potrebujú ochranu. Uvedeným návrhom sa zavedie horizontálny mechanizmus na začatie cielených iniciatív EÚ v oblasti presídľovania, a to tak, že sa stanovia spoločné pravidlá EÚ týkajúce sa prijímania a prerozdeľovania, postavenia, ktoré sa prizná presídleným osobám, finančnej podpory, ako aj opatrení na odrádzanie od sekundárnych pohybov. Takéto iniciatívy na úrovni EÚ by mohli mať všeobecnú pôsobnosť a mohli by byť zamerané na posilnenie presídľovania v celosvetovom meradle alebo na uľahčenie presídľovania z konkrétnej tretej krajiny či oblasti, prípadne by mohli byť spojené s určitými podmienkami týkajúcimi sa účinnej spolupráce pri riadení migrácie (napr. znižovanie počtu osôb spontánne prichádzajúcich do členských štátov EÚ, uzatvorenie readmisných dohôd alebo zlepšenie ich vykonávania). Takýto mechanizmus by sa mohol aktivovať prostredníctvom vykonávacích aktov prijatých na základe objektívne stanovených kritérií (napr. globálnych cieľov v oblasti presídľovania stanovených UNHCR).

Hlavným cieľom politiky EÚ v oblasti presídľovania by malo byť zabezpečiť, aby Únia prevzala primeraný diel celosvetovej zodpovednosti za poskytnutie bezpečného útočiska pre utečencov z celého sveta. Túto zodpovednosť spoločne nesie celé medzinárodné spoločenstvo, pričom jediným primeraným a udržateľným spôsobom jej naplnenia je koordinovaný a rozhodný prístup všetkých medzinárodných aktérov. V tejto súvislosti musí EÚ zvýšiť svoju podporu medzinárodných iniciatív zameraných na riešenie globálnej migrácie a problémov spojených s utečencami, ako aj svoje zapojenie do takýchto iniciatív, ako sú napríklad programy UNHCR v oblasti celosvetového presídľovania³⁰, pritom však

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016) 171 final.

³⁰ Najmä zasadnutie UNHCR na vysokej úrovni o rozdelení globálnej zodpovednosti prostredníctvom možnosti prijímania sýrskych utečencov, ktoré sa konalo 30. marca 2016 v Ženeve, vôbec prvý Svetový humanitárny

musí takisto presadzovať, aby sa zapojili aj partneri v iných medzinárodných kontextoch, ako je napríklad G20. Na tento účel EÚ potrebuje štruktúrovaný spoločný systém, ktorý dá európskemu úsiliu v oblasti presídľovania systematickejšiu podobu. Týmto spôsobom bude môcť EÚ ísť príkladom a zároveň viditeľne a konkrétne prejavovať európsku solidaritu voči medzinárodnému spoločenstvu.

Členské štáty by mali zvážiť aj iné spôsoby rozšírenia možností legálneho vstupu osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu. Popri mechanizmoch, ktoré sú osobitne zamerané na utečencov, ako je systém presídľovania a systém prijímania osôb z humanitárnych dôvodov, by sa malo zaistiť, aby boli pre utečencov prístupnejšie aj existujúce bežné mechanizmy prijímania všeobecných kategórií osôb, ako sú študenti, výskumníci alebo pracovníci, a iniciatívy, ktoré sú už zavedené, by sa mali v plnej miere podporovať. Dôležitú úlohu pri znásobovaní možností legálneho vstupu môžu zohrávať aj ďalšie iniciatívy, ako je napríklad **súkromné sponzorstvo**, pri ktorom môžu náklady na finančnú podporu osôb, ktoré potrebujú ochranu, a ich podporu pri usadení financovať skupiny jednotlivcov alebo súkromné organizácie. Súkromné sponzorstvo môže mať rôzne podoby, od štipendií pre študentov a akademikov až po podporu integrácie pre sponzorovaných rodinných príslušníkov. Súkromné sponzorstvo nie je len spôsobom, ako rozšíriť možnosti legálneho vstupu, ale pomáha aj zvyšovať povedomie verejnosti a jej podporu pre utečencov a umožňuje vytvoriť ústretovejšie prostredie, keďže sú doň zvyčajne zapojené miestne komunity. Malo by sa preto podporovať vypracovaním najlepších postupov na úrovni EÚ, pričom inšpiráciu treba čerpať z modelov a skúseností iných tretích krajín. Členské štáty sa tiež vyzývajú, aby v plnej miere využili iné legálne možnosti dostupné osobám, ktoré potrebujú ochranu, ako sú napríklad humanitárne povolenia, pričom Komisia zhodnotí, ako by bolo možné aj v tomto ohľade presadzovať koordinovaný európsky prístup.

II.2. Inteligentnejšia a náležite riadená politika v oblasti legálnej migrácie

V priebehu posledných 13 rokov EÚ vytvorila širokú škálu nástrojov na prijímanie rôznych kategórií legálnych migrantov. Smernica o „modrej karte“ a smernica o vnútropodnikových presunoch štátnych príslušníkov tretích krajín³¹ tvoria právny rámec týkajúci sa vysokokvalifikovaných migrantov; prepracovaná smernica o študentoch a výskumníkoch³² uľahčuje prijímanie zahraničných študentov a výskumníkov a ich mobilitu v rámci EÚ, pričom stanovuje ich právo na deväťmesačný pobyt, počas ktorého si môžu hľadať prácu alebo začať podnikáť; smernica o sezónnych pracovníkoch³³ – ktorú budú členské štáty musieť v plnej miere transponovať neskôr v tomto roku – upravuje vstup a dočasný pobyt sezónnych pracovníkov, čím uľahčuje okružnú migráciu a chráni túto mimoriadne zraniteľnú kategóriu pracovníkov. Okrem toho, smernica o jednotnom povolení³⁴ poskytuje štátnym príslušníkom tretích krajín možnosť využiť jednotné povolenie, v ktorom sa spája povolenie na pobyt a pracovné povolenie, smernica o dlhodobom pobyte³⁵ upravuje podmienky a práva

samit, ktorý sa konal 23. – 24. mája 2016 v Istanbuli, a zasadnutie Valného zhromaždenia OSN o masívnych presunoch utečencov a migrantov, ktorý sa bude konať 19. septembra 2016 v New Yorku.

³¹ Smernica 2009/50/ES a smernica 2014/66/ES.

³² Spoluzákonnodarcovia dosiahli politickú dohodu o prepracovanom znení tejto smernice v roku 2015. Formálne prijatie sa uskutoční v prvom polroku 2016.

³³ Smernica 2014/36/EÚ.

³⁴ Smernica 2011/98/EÚ.

³⁵ Smernica 2003/109/ES.

na pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú na území EÚ viac ako päť rokov, a smernica o práve na zlúčenie rodiny³⁶ stanovuje podmienky vstupu a pobytu rodinných príslušníkov štátnych príslušníkov tretích krajín.

Napriek tomu sú potrebné ďalšie opatrenia na úrovni EÚ. Po prvé, EÚ musí zlepšiť pravidlá migrácie vzťahujúce sa na vysokokvalifikovaných migrantov, a to prostredníctvom reformy modrej karty EÚ. Po druhé, EÚ by mala preskúmať spôsoby, akými by mohla prilákať inovatívnych podnikateľov, ktorí môžu podporiť hospodársky rast a pomôcť pri vytváraní pracovných miest. Po tretie, legálna migrácia sa musí v plnej miere stať súčasťou všeobecných rokovaní s tretími krajinami pôvodu a tranzitu o spôsobe spolupráce pri riadení migračných tokov. A napokon, je potrebné začať uvažovať o tom, ako by bolo z dlhodobého hľadiska možné zmeniť celý model riadenia legálnej a najmä pracovnej migrácie EÚ, pričom sa treba pokiaľ možno inšpirovať úspešnými modelmi vyvinutými v iných vyspelých krajinách.

a) Prilákavie vysokokvalifikovaných pracovníkov do Európy: účinnejšia modrá karta

Európa je starnúcim kontinentom s klesajúcim počtom obyvateľstva v produktívnom veku³⁷, ktorý by sa mal podľa očakávaní v nasledujúcom desaťročí znížiť o 18 miliónov. Okrem toho zmeny zručností požadovaných trhom práce v EÚ, ktoré nastali, resp. nastanú v rokoch 2012 až 2025, poukazujú na čoraz väčšiu potrebu vysokokvalifikovaného ľudského kapitálu (rast zo 68 na 83 mil. EUR, alebo + 23 %)³⁸. Zároveň je potrebné lepšie využiť potenciál pracovnej sily EÚ, čo dokazuje vysoká miera nezamestnanosti, najmä medzi mladými, nízka miera ekonomickej aktivity obyvateľstva a pretrvávajúci nesúlad ponuky a dopytu na trhu práce EÚ. To si vyžaduje koordinované úsilie na všetkých úrovniach zamerané na investície do rozvoja zručností existujúcej pracovnej sily, podporu politik zameraných na zvýšenie miery ekonomickej aktivity, aby sa využili všetky dostupné zručnosti, a podporu mobility pracovníkov v rámci EÚ. Podstatnou súčasťou tohto úsilia bude nadchádzajúci program pre zručnosti pre Európu, ktorý sa zameriava na lepšie využitie a uznávanie existujúcich zručností v EÚ, zlepšenie uznávania zahraničných kvalifikácií, ako aj podnietenie ďalšieho rozvoja zručností tam, kde je to potrebné³⁹.

Je však zrejmé, že tieto opatrenia nebudú sami osebe stačiť na vyriešenie problému nedostatku zručností: na to, aby EÚ zostala globálnym konkurencieschopným hráčom, bude musieť prilákať aj talentovaných a kvalifikovaných ľudí zo zahraničia. To je nevyhnutné nielen v záujme naplnenia súčasných a budúcich potrieb, pokiaľ ide o zručnosti, a zabezpečenia dynamického hospodárstva, ale aj v záujme zaistenia udržateľnosti našich systémov sociálneho zabezpečenia z dlhodobého hľadiska.

Vyjadrenia zainteresovaných strán túto skutočnosť jednoznačne potvrdzujú: v rámci verejnej konzultácie o modrej karte, ktorá sa v minulom roku začala uskutočňovať v celej EÚ⁴⁰, 85 % respondentov, medzi ktorými boli aj zamestnávateľi a odborové zväzy, uviedlo, že – popri politických opatreniach, ako je napr. nábor z iných členských štátov, zvýšenie veku odchodu do dôchodku a miery ekonomickej aktivity obyvateľstva – je na vyriešenie nedostatku

³⁶ Smernica 2003/86/ES.

³⁷ Pozri správa Európskej komisie o starnutí obyvateľstva z roku 2015, European Economy 3/2015.

³⁸ Prognózy strediska CEDEFOP.

³⁹ Nadchádzajúca iniciatíva/oznámenie/stratégia a jedna z desiatich politických priorít Európskej komisie.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm

pracovných síl v určitých odvetviach alebo povolaniach v EÚ nevyhnutné uskutočňovať nábor vysokokvalifikovaných pracovníkov z krajín mimo EÚ. Zároveň sa v rámci prvého európskeho dialógu o zručnostiach a migrácii vyzvalo na ukončenie roztrieštenosti politík prijímania vysoko kvalifikovaných pracovníkov v Európe a predložili sa argumenty v prospech zavedenia rýchleho a transparentného systému prijímania⁴¹.

Smernica o modrej karte z roku 2009 nenaplnila svoj potenciál ako celoúniový systém na prilákanie talentovaných a vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa mala stať. Podmienky prijímania sú dosť obmedzujúce, smernica zabezpečuje len malý súlad a harmonizáciu a mobilita držiteľov modrej karty v rámci EÚ je veľmi obmedzená. Súbežne s modrou kartou EÚ okrem toho existujú rôzne vnútroštátne programy pre vysokokvalifikovaných pracovníkov, následkom čoho vzniká rozdrobený rámec s množstvom rozličných uplatniteľných pravidiel a postupov. V dôsledku toho zostáva celkový počet vysokokvalifikovaných pracovníkov, ktorí boli prijatí do EÚ, naďalej nízky⁴², pričom možno konštatovať, že v porovnaní s mimoeurópskymi členskými krajinami OECD priťahuje EÚ skôr málo kvalifikovaných než vysoko vzdelaných migrantov⁴³.

Komisia navrhne zmeny súčasnej smernice, aby zabezpečila, že modrá karta bude účinným nástrojom, ktorý uľahčí prijímanie vysokokvalifikovaných pracovníkov, pričom jej hlavným cieľom bude posilniť postavenie tejto karty ako celoeurópskeho systému vypracovaním harmonizovaného spoločného prístupu na úrovni EÚ, ktorého súčasťou bude: stanovenie pružnejších podmienok prijímania; zlepšenie a uľahčenie postupov prijímania a rozšírenie práv vrátane práva na mobilitu v rámci EÚ. Popri legislatívnych zmenách sa tiež zameria na lepšiu propagáciu modrej karty, aby si zamestnávateľia, ako aj migranti boli plne vedomí výhod tohto systému.

b) Prilákanie inovatívnych podnikateľov do EÚ

Na to, aby EÚ zostala globálnym konkurencieschopným hráčom, musí nájsť lepšie spôsoby, ako prilákať nových a podporovať súčasných inovatívnych podnikateľov z radov migrantov s ľudským a finančným kapitálom, ktorý im umožní pozitívne prispieť k rastu a konkurencieschopnosti EÚ. Prilákanie inovatívnych podnikateľov do EÚ by nebolo len súčasťou celkového prístupu s cieľom zmierniť vplyv demografického poklesu. Ťažilo by aj z rozmachu inovačných trendov hospodárstva (najmä digitálneho hospodárstva, ekologického hospodárstva a sociálneho hospodárstva) a väčšmi by prispelo k podpore hospodárskeho rastu a konkurencieschopnosti EÚ. Je to takisto v plnom súlade s iniciatívou EÚ na podporu začatia podnikania („Start Up Initiative“) v kontexte stratégie jednotného trhu⁴⁴.

V tejto súvislosti sa Komisia bude ďalej zaoberať spôsobmi, akými by mohla prilákať a podporovať inovatívnych podnikateľov z tretích krajín vrátane začínajúcich podnikov. Medzi

⁴¹ V dňoch 27. a 28. januára Komisia začala európsky dialóg o zručnostiach a migrácii, ktorý sa má konať pravidelne a intenzívnejšie zapájať partnerov z oblasti podnikania a z odborových zväzov do procesu prilákania kvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín a ich integrácie do trhu práce (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² V roku 2014 bolo vydaných len 13 852 modrých kariet (dokonca menej než v predchádzajúcich rokoch), pričom 87 % z nich vydal jeden členský štát, a približne 25 000 vnútroštátnych povolení pre vysokokvalifikovaných pracovníkov.

⁴³ Zo všetkých migrantov z krajín mimo EÚ, ktorí prichádzajú do členských krajín OECD, sa 48 % migrantov s nízkym vzdelaním rozhodne pre EÚ, zatiaľ čo 68 % migrantov s vysokým vzdelaním sa rozhodne pre členskú krajinu OECD mimo Európy.

⁴⁴ COM(2015) 550 final.

takéto spôsoby by mohli patriť pravidlá týkajúce sa prijímania (a mobility v rámci EÚ) vzťahujúce sa na celú EÚ, ale aj opatrenia na podporu zakladania podnikov v odvetviach s vysokou pridanou hodnotou vysokokvalifikovanými podnikateľmi z radov migrantov. Takýto prístup by mohol vychádzať z existujúcich iniciatív a služieb na európskej, vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni v členských štátoch a mohol by vytvárať vhodné synergie.

c) Vytvorenie súdržnejšieho a účinnejšieho modelu riadenia legálnej migrácie na úrovni EÚ

V záujme účinného riadenia politík v oblasti legálnej migrácie bude EÚ musieť lepšie využívať všetky nástroje, ktoré už má k dispozícii, zamerané na rôzne kategórie a zručnosti štátnych príslušníkov tretích krajín. Komisia preto začne v rámci programu REFIT⁴⁵ hodnotiť existujúce nástroje upravujúce legálnu migráciu s cieľom zistiť prípadné nezrovnalosti a nedostatky a zefektívniť a zjednodušiť v súčasnosti platné pravidlá. Pri tomto hodnotení sa bude Komisia zaoberať aj otázkou, či je v rámci obchodných dohôd potrebné stanoviť osobitné pravidlá EÚ týkajúce sa medzinárodných poskytovateľov služieb. Celkovým cieľom tohto hodnotenia bude v čo najväčšej možnej miere zlepšiť existujúce pravidlá, a to aj vzhľadom na potrebu predchádzať pracovnému vykorisťovaniu, ktoré je podľa Agentúry pre základné práva (FRA)⁴⁶ v prípade migrujúcich pracovníkov bežné, a bojovať proti nemu. V tejto súvislosti bude Komisia zároveň naďalej monitorovať účinné presadzovanie príslušného *acquis* EÚ s cieľom zabezpečiť ochranu práv migrantov, ktorí pracujú v EÚ, a najmä zabrániť pracovnému vykorisťovaniu bez ohľadu na právne postavenie migrantov.

Komisia začne realizovať štúdiu o možnom vytvorení mechanizmu na úrovni EÚ, ktorého cieľom by bolo zlepšiť transparentnosť a uľahčiť zosúladzovanie zručností potenciálnych migrantov s požiadavkami zamestnávateľov. Niektoré rozvinuté krajiny, ktoré pri lákaní kvalifikovaných migrantov súťažia s EÚ⁴⁷, nedávno v tejto súvislosti prešli na systém predbežného výberu, na základe ktorého sa zostaví „rezervný zoznam predbežne vybraných uchádzačov“, po ktorom nasledujú vlastné postupy prijímania. Takýto systém je založený na dopyte (t. j. podmienkou je pracovná ponuka alebo zmluva) a zameriava sa na prvky ľudského kapitálu (t. j. zručnosti a kvalifikáciu danej osoby, skúsenosti atď.)⁴⁸. V rámci štúdie by sa preskúmala možnosť zavedenia mechanizmu predbežného výberu, ktorý by umožnil vytvorenie rezervného zoznamu uchádzačov dostupného pre členské štáty a zamestnávateľov v EÚ, bez toho, aby sa spochybňovala právomoc členských štátov rozhodovať o počte ekonomických migrantov, ktorých prijímú.

d) Posilnenie spolupráce s hlavnými krajinami pôvodu

Zabezpečenie legálnych spôsobov migrácie a posilnenie readmisie a návratov tých, ktorí nemajú právo zostať, sú dvomi stranami tej istej mince – oba tieto prvky musia byť v plnej

⁴⁵ Pozri pracovný dokument útvarov Komisie „Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) – State of Play and Outlook – REFIT Scoreboard“ [Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT – aktuálny stav a výhľad – hodnotiaci tabuľka programu REFIT)] [SWD(2015) 110 final], ktorý tvorí prílohu k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom „Lepšia právna regulácia v záujme lepších výsledkov – program EÚ“ [COM(2015) 215 final].

⁴⁶ Správa *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (Závažné pracovné vykorisťovanie: pracovníci, ktorí sa pohybujú v rámci Európskej únie alebo do nej prichádzajú) je k dispozícii na adrese <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

⁴⁷ Napríklad Kanada, Austrália a Nový Zéland.

⁴⁸ Pozri napríklad kanadský systém „expresného vstupu“ (Express Entry): <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

miere zahrnuté do rokovaní s tretími krajinami, najmä krajinami pôvodu migrantov, týkajúcimi sa spôsobov spolupráce v záujme účinného riadenia migračných tokov. Práve tento prístup sa uplatňuje v priebehu politických dialógov a operačnej spolupráce s tretími krajinami v rámci globálneho prístupu k migrácii a mobilite, pričom legálna migrácia a náležité riadená mobilita sú označené za priority v oblasti vonkajšej migračnej a azylovej politiky EÚ. V rámci globálneho prístupu k migrácii a mobilite EÚ v posledných rokoch uzavrela partnerstvá v oblasti mobility a dohodla spoločné programy v oblasti migrácie a mobility s viacerými krajinami vo svojom bezprostrednom i širšom susedstve⁴⁹.

Snaha o užšiu spoluprácu sa bude vyvíjať v prípade tých partnerských krajín, ktoré majú s EÚ spoločné záujmy a sú pripravené prijať vzájomné záväzky s EÚ a jej členskými štátmi, najmä pokiaľ ide o spoluprácu v oblasti readmisie. EÚ by mala poskytnúť komplexnejšiu škálu operačných mechanizmov a stimulov na štruktúrovanejšiu a systematickejšiu realizáciu globálneho prístupu tak, ako sa to robí prostredníctvom dialógov na vysokej úrovni, v rámci ktorých tretie krajiny pravidelne volajú po rozšírení možností legálnej migrácie.

Európska rada vo svojich záveroch o migrácii z 18. februára 2016 zdôraznila, že pokiaľ ide o vzťahy s príslušnými tretími krajinami, komplexné a cielené balíčky stimulov, ktoré sa v súčasnosti pripravujú pre konkrétne krajiny s cieľom zabezpečiť účinný návrat a readmisiu, si vyžadujú plnú podporu EÚ a jej členských štátov. Komisia a vysoká predstaviteľka/podpredsedníčka Komisie, v úzkej spolupráci s členskými štátmi, pokračujú v tomto úsilí s cieľom predložiť Európskej rade návrh komplexných a cielených stimulov, pozitívnych aj negatívnych, pokrývajúcich všetky oblasti politiky, ktorý by sa mal používať pri rokovaníach s tretími krajinami.

EÚ bude pritom v spolupráci s partnermi z Afriky vychádzať zo záverov stanovených v akčnom pláne z Valletty⁵⁰, v ktorom sa ako jedno z možných opatrení v oblasti legálnej migrácie a mobility uvádza zoskupovanie ponúk v oblasti legálnej migrácie na strane EÚ vrátane pilotných projektov zameraných na uľahčenie uznávania kvalifikácií v určitých odvetviach/povolaniach, zvyšovania počtu štipendií v rámci programu Erasmus+ a poskytovanie podpory na opatrenia pred odchodom a verejné služby zamestnanosti.

III. ZÁVER

Priorita, ktorú stanovil predseda Juncker, podľa ktorého *„Európa potrebuje lepšie riadiť migráciu, a to vo všetkých aspektoch* – počínajúc humanitárnym imperatívom, potrebou solidarity a končiac riešením demografických výziev a problémov v oblasti zručností – platí viac ako kedykoľvek predtým. Komisia je preto plne odhodlaná dosiahnuť dôležitý cieľ – vytvoriť integrovanú, udržateľnú a ucelenú migračnú politiku EÚ.

Na tento účel je vhodné začať prostredníctvom tohto oznámenia diskusiu o dôležitých otázkach, ktorých sa týka. Nezostáva nám nič iné než uplatňovať dvojúrovňovú stratégiu spočívajúcu v stabilizovaní súčasnej situácie prostredníctvom plného dodržiavania a uplatňovania existujúceho právneho rámca a súčasným riešením potreby zreformovať v budúcnosti štruktúru týchto pravidiel. Súčasná kríza odhalila obmedzenia súčasného

⁴⁹ Partnerstvá v oblasti mobility boli uzavreté s Jordánskom, Marokom, Tuniskom, Moldavskou republikou, Kapverdami, Gruzínskom, Arménskom a Azerbajdžanom. Spoločný program v oblasti migrácie a mobility sa dohodol s Nigériou a Etiópiou.

⁵⁰ Samit vo Vallette sa konal 11. – 12. novembra 2015.

systému a jasne poukázala na výzvy, ktorým spoločne čelíme. Preto je práve v tomto momente, ktorý si vyžaduje jednotný postup a hlbokú solidaritu, potrebné hľadiť do budúcnosti, aby sa otvorila cesta k humánnej a efektívnej európskej politike v oblasti migrácie a azylu založenej na spravodlivom rozdelení zodpovednosti. Komisia na základe spätnej väzby, ktorú získa v nadväznosti na toto oznámenie, predloží vhodné návrhy.