



Bruksela, 30 maja 2018 r.
(OR. en)

9520/18

Międzyinstytucjonalne numery

referencyjne:
2016/0131 (COD)
2016/0132 (COD)
2016/0133 (COD)
2016/0222 (COD)
2016/0223 (COD)
2016/0224 (COD)
2016/0225 (COD)

ASILE 31
ASIM 57
CSC 172
EURODAC 7
ENFOPOL 286
RELEX 480
CODEC 896

NOTA

Od: Prezydencja

Do: Rada

Nr poprz. dok.: 8715/1/16 REV 1 ASILE 11 CODEC 613
11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078
11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1
11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2
8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630
8742/16 ASILE 12 CODEC 619
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Dotyczy:

Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz system przesiedleń

a) Rozporządzenie dublińskie: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (pierwsze czytanie)

b) Dyrektywa o warunkach przyjmowania: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (pierwsze czytanie)

c) Rozporządzenie o kwalifikowaniu: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (pierwsze czytanie)

d) Rozporządzenie o procedurze azylowej: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE (pierwsze czytanie)

e) Rozporządzenie Eurodac: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)]

f) Rozporządzenie o Agencji UE ds. Azylu: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (pierwsze czytanie)

g) Rozporządzenie o ramach przesiedleń: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 (pierwsze czytanie)

= Debata orientacyjna / Sprawozdanie z postępu prac

I. WPROWADZENIE

1. W dniach 4 maja i 13 lipca 2016 r. Komisja przedłożyła siedem wniosków ustawodawczych z myślą o zreformowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA). Pakiet obejmował: wnioski w sprawie przekształcenia rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia Eurodac, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę dotyczącą ochrony międzynarodowej w UE, wniosek dotyczący rozporządzenia o kwalifikowaniu, wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy o warunkach przyjmowania oraz wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń.
2. Prezydencja bułgarska poczyniła postępy w analizie wyżej wymienionych wniosków rozpoczętej przez prezydencję niderlandzką i kontynuowanej przez prezydencje: słowacką, maltańską i estońską. Niniejsze sprawozdanie z postępów prac opiera się na poprzednim sprawozdaniu przedstawionym Radzie w dniu 18 grudnia 2017 r., w wersji zawartej w dok. 15057/1/17.

II. AKTUALNA SYTUACJA W ZAKRESIE DOSSIER DOTYCZĄCYCH WSPÓLNEGO EUROPEJSKIEGO SYSTEMU AZYLOWEGO

A. ROZPORZĄDZENIE DUBLIŃSKIE

3. Na posiedzeniu w październiku 2017 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła dotychczasowe postępy w zakresie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz wezwała do dalszej konwergencji w kierunku osiągnięcia porozumienia, które będzie przewidywało odpowiednią równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością i zapewni odporność na przyszłe kryzysy, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2017 r. W swoich konkluzjach Rada Europejska stwierdziła również, że powróci do tej kwestii na grudniowym posiedzeniu i będzie dążyć do osiągnięcia konsensusu w pierwszej połowie 2018 r.

4. Po dyskusjach przeprowadzonych w gronie przywódców na posiedzeniu w dniach 14–15 grudnia 2017 r., prezydencja bułgarska, kierując się ramami wyznaczonymi przez Radę Europejską, zwołała posiedzenia ekspertów w formacie Przyjaciół Prezydencji w ramach Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA), aby omówić tekst rozporządzenia dublińskiego. W tym formacie pomiędzy 15 stycznia a 8 maja odbyło się siedem dwudniowych lub trzydniowych posiedzeń. Kluczowe zidentyfikowane kwestie były regularnie przekazywane Coreperowi do dyskusji i z prośbą o wydanie dalszych wskazówek, co służyło jako wkład w proces wypracowania konsensusu zgodnie z postulatem Rady Europejskiej. Ponadto odbyły się dwa posiedzenia radców ds. WSiSW: w dniu 18 i 28 maja.

B. *DYREKTYWA O WARUNKACH PRZYJMOWANIA*

5. Wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy o warunkach przyjmowania został najpierw przeanalizowany przez Grupę Roboczą ds. Azylu, a od lipca 2017 r. był omawiany przez radców ds. WSiSW. Na posiedzeniu Coreperu w dniu 29 listopada 2017 r. prezydencja estońska uzyskała mandat – z szerokim poparciem – umożliwiający rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem Europejskim. Pierwsze rozmowy trójstronne miały miejsce w dniu 12 grudnia 2017 r. Od tego czasu za prezydencji bułgarskiej odbyło się kolejnych pięć rund rozmów trójstronnych. Intensywne prace prowadzone z PE na szczeblu technicznym – w tym zorganizowanie kilku komitetów redakcyjnych i rozmów trójstronnych o charakterze technicznym, które miały przygotować do politycznych rozmów trójstronnych – umożliwiły przeanalizowanie całej dyrektywy, a także pozwoliły – dzięki opracowywaniu propozycji kompromisowych – na zbliżenie stanowisk na szczeblu politycznym, które w kilku kwestiach były zasadniczo różne. W ramach rozmów trójstronnych, które odbędą się w dniu 6 czerwca 2018 r., mają zostać omówione kwestie nierozstrzygnięte, objęte toczącymi się jeszcze negocjacjami, co powinno pozwolić na wypracowanie ostatecznego pakietu uzgodnień.

C. ROZPORZĄDZENIE O KWALIFIKOWANIU

6. We wrześniu 2017 r. rozpoczęły się negocjacje z Parlamentem Europejskim. Dotychczas odbyło się już sześć rund rozmów trójstronnych, a także liczne spotkania o charakterze technicznym. Prezydencja bułgarska stale dokładała starań, by poczynić postępy na drodze do porozumienia z PE w sprawie rozporządzenia o kwalifikowaniu. Na szczeblu technicznym odbyły się dogłębne i owocne dyskusje: doprecyzowano wiele ważnych elementów zarówno odnoszących się do kryteriów kwalifikowania, jak i do praw i świadczeń przysługujących osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej. Zostały one potwierdzone również na szczeblu politycznym. Ciągle jeszcze należy wypracować porozumienie co do kilku istotnych elementów (np. obowiązkowe lub opcjonalne korzystanie z rozwiązania zakładającego ochronę wewnętrzną, obowiązkowy lub opcjonalny charakter przeglądu statusu, definicja członków rodziny, okres ważności zezwolenia na pobyt). Przewidziano dwie kolejne rundy rozmów trójstronnych (30 maja i 14 czerwca), a prezydencja zamierza zamknąć to dossier przed końcem sprawowania przewodnictwa w Radzie.

D. ROZPORZĄDZENIE O PROCEDURZE AZYLOWEJ

7. Prezydencja bułgarska zakończyła trzecią analizę ww. wniosku na forum Grupy Roboczej ds. Azyłu oraz czwartą analizę na szczeblu radców ds. WSiSW. Dokładano wszelkich starań, by odpowiadać na obawy państw członkowskich zgłaszane odnośnie do różnych elementów wniosku (np. zadań właściwych organów, pomocy i reprezentacji prawnej w trakcie całej procedury, terminów na wniesienie odwołania czy przepisów o krajach bezpiecznych) oraz zapewniać spójność z odpowiednimi przepisami rozporządzenia dublińskiego. Ścisłej analizie poddano przepisy mające służyć wyeliminowaniu pewnych luk proceduralnych i zapobieganiu nadużyć w ramach systemu azylowego, tak aby znaleźć najefektywniejsze rozwiązania, a jednocześnie zapewnić państwom członkowskim pewną elastyczność. Generalnie poczyniono znaczące postępy, a do rozwiązania pozostaje tylko kilka kwestii, takich jak długość okresu przechowywania danych oraz interakcja z rozporządzeniem dublińskim. Przewidziano kolejne cztery posiedzenia radców ds. WSiSW, a prezydencja zamierza przedstawić tekst mandatu upoważniającego do negocjacji z PE krótko po posiedzeniu Rady ds. WSiSW.

E. ROZPORZĄDZENIE EURODAC

8. Negocjacje międzyinstytucjonalne w sprawie przekształcenia rozporządzenia Eurodac rozpoczęły się we wrześniu 2017 r. w oparciu o rozszerzony mandat uzgodniony na forum Coreperu w dniu 15 czerwca 2017 r. oraz głosowanie w komisji LIBE w dniu 30 maja 2017 r. W dniu 14 lutego 2018 r. Coreper poszerzył mandat negocjacyjny Rady w sprawie rozporządzenia Eurodac o kwestie związane z przesiedleniem. Za prezydencji estońskiej odbyły się cztery rundy rozmów trójstronnych, a za prezydencji bułgarskiej, w dniu 25 kwietnia 2018, odbyła się runda piąta. Choć prawodawcom udało się znaleźć wspólną płaszczyznę odnośnie do większości przepisów przekształcanego rozporządzenia, nadal jeszcze trzeba rozwiązać kilka kwestii. Chodzi o długość okresu przechowywania danych osób ubiegających się o azyl, transfer danych do państw trzecich do celów powrotu, kwestię dotyczącą osoby, która ma towarzyszyć małoletniemu bez opieki w chwili pobierania jego danych biometrycznych, oraz stosowanie przymusu wskutek nieudostępnienia danych biometrycznych. W przypadku niektórych z tych zagadnień na szczeblu technicznym wypracowano ewentualne porozumienie. Prezydencja ma nadzieję na zamknięcie ww. kwestii podczas rozmów trójstronnych z Parlamentem Europejskim przed końcem sprawowania przez siebie przewodnictwa w Radzie. Planuje także rozpocząć dyskusje z Parlamentem Europejskim na temat tych przepisów rozporządzenia, które są związane z przesiedleniem.

F. ROZPORZĄDZENIE O AGENCJI UE DS. AZYLU

9. W związku z osiągnięciem w dniu 20 grudnia 2016 r. porozumienia w sprawie częściowego podejścia ogólnego prezydencja maltańska rozpoczęła w styczniu 2017 r. negocjacje z Parlamentem Europejskim. W wyniku szeregu posiedzeń i rozmów trójstronnych o charakterze technicznym prezydencja maltańska wypracowała – w trakcie rozmów trójstronnych w dniu 28 czerwca – porozumienie co do części normatywnej tekstu. Prezydencja estońska kontynuowała prace na szczeblu technicznym, tak aby dostosować motywy tekstu do zasadniczej części wniosku, i osiągnęła w tej sprawie porozumienie z Parlamentem Europejskim. Prezydencja estońska zakończyła również proces zbierania deklaracji na rzecz rezerwy ds. azylu w liczbie 500 ekspertów. W dniu 6 grudnia 2017 r. Coreper przyjął do wiadomości porozumienie osiągnięte z Parlamentem Europejskim w sprawie tekstu wniosku, z wyłączeniem tekstu w nawiasach kwadratowych, który nawiązuje do innych wniosków w ramach pakietu dotyczącego WESA. Dalsze prace nad wnioskiem zostały wstrzymane do czasu osiągnięcia postępów w negocjacjach w sprawie reszty pakietu dotyczącego WESA.

G. ROZPORZĄDZENIE O PRZESIEDLENIACH

10. Mandat do negocjacji z Parlamentem Europejskim został przyjęty w dniu 15 listopada 2017 r. Negocjacje międzyinstytucjonalne rozpoczęły się w grudniu 2017 r. Do tej pory za prezydencji bułgarskiej odbyły się cztery rundy rozmów trójstronnych, dzięki którym poczyniono pewne postępy w zakresie niektórych elementów wniosku. W najbliższych tygodniach odbędą się kolejne rozmowy trójstronne, co ma pozwolić na osiągnięcie porozumienia politycznego przed końcem prezydencji.

III. WSPÓLNY EUROPEJSKI SYSTEM AZYLOWY

11. Wszystkie powyższe dossier są ze sobą powiązane i stanowią elementy składowe wspólnego europejskiego systemu azylowego. Za jedną z największych słabości systemu azylowego UE uznano niezdolność do zniechęcania osób ubiegniętych się o azyl do ruchów wtórnych między państwami członkowskimi. Obecne rozporządzenie dublińskie ma na celu zapobieganie składaniu kilku wniosków o azyl, przewiduje bowiem, że za rozpatrzenie wniosku o azyl odpowiada jedno państwo członkowskie, i zawiera wyraźne wskazówki pozwalające określić – niezależnie od preferencji osoby ubiegającej się o azyl – o które państwo członkowskie chodzi. Zapewnia ono system przekazywania osób ubiegających się o ochronę do tych państw członkowskich, które odpowiadają za rozpatrzenie ich wniosków. Obecne zasady dublińskie w sprawie wygaśnięcia odpowiedzialności zachęcają jednak w pewien sposób osoby ubiegające się o ochronę lub migrantów o nieuregulowanym statusie do tego, by przenieść się do innego, wybranego przez siebie kraju, i to tam właśnie złożyć wniosek o ochronę. Ponadto w przypadku gdy osobom tym uda się uchylić od obowiązku przekazania danych biometrycznych przewidzianego w rozporządzeniu Eurodac, rozporządzenie dublińskie nie może zostać poprawnie zastosowane, co – wraz z małą liczbą przeprowadzonych transferów – sprawia, że system staje się nieskuteczny.
12. Ruchom wtórnym sprzyja również ograniczony poziom harmonizacji systemów azylowych państw członkowskich, np. w odniesieniu do czasu trwania procedury lub warunków przyjmowania, co wynika przynajmniej częściowo z często opcjonalnych przepisów obecnej dyrektywy o procedurach azylowych i dyrektywy o warunkach przyjmowania. Podobnie usunięcie pozostałych przepisów uznaniowych przy kryteriach oceny zasadności wniosków o azyl, w drodze rozporządzenia o kwalifikowaniu, również powinno pomóc ograniczyć ruchy wtórne.

13. Zarządzenie ruchom wtórnym jest jednym z głównych celów reformy WESA. W ramach całego dorobku dotyczącego azylu zaproponowano szereg środków mających na celu zniechęcanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób korzystających z takiej ochrony do przemieszczania się do innych, wybranych przez siebie państw członkowskich, a także nakładanie sankcji za takie wtórne przemieszczanie się. Niezależnie od środków zawartych w rozporządzeniu dublińskim i rozporządzeniu Eurodac, jeszcze inne usprawnienia proceduralne zaproponowano w rozporządzeniu o procedurze azylowej. Ponieważ rozporządzenie to zastąpi obecną dyrektywę, odnośne terminy i zasady będą miały bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich; tym samym usunięte zostaną duże rozbieżności, jakie istnieją obecnie w zakresie procedury na szczeblu UE, a także wyeliminowana zostanie zachęta do przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi w poszukiwaniu takiego, w którym postępowanie przebiega szybciej. Zawiera ono również wyraźnie określone obowiązki osób ubiegających się o ochronę, wraz z surowymi sankcjami w przypadku ich niewypełnienia. Inny ważny element dotyczy harmonizacji zasad dotyczących bezpiecznych krajów trzecich, krajów pierwszego azylu oraz bezpiecznych krajów pochodzenia, o których mowa poniżej.
14. Powyższe względy jasno świadczą o tym, że wszystkie dossier dotyczące WESA są ze sobą nierozzerwalnie związane. Dlatego też rzeczywiste postępy w realizacji celów WESA, jakimi są ograniczenie ruchów wtórnych i sprawienie, żeby procedury azylowe stały się efektywniejsze, mogą zostać poczynione jedynie wtedy, gdy wypracowane zostanie porozumienie co do wszystkich dossier dotyczących WESA (zob. załącznik 1).

W tym kontekście prezydencja przedkłada Radzie pod debatę przedstawione poniżej pytania dotyczące dwóch dossier, co do których Rada nie osiągnęła jeszcze porozumienia i nie przyjęła mandatu negocjacyjnego, a mianowicie rozporządzenia o procedurze azylowej i rozporządzenia dublińskiego. Wypracowanie porozumienia w sprawie tych dwóch dossier jest także kwestią kluczową dla negocjacji z PE, tak aby można było doprowadzić do końca reformę WESA w ramach mandatu obecnego Parlamentu.

A. ROZPORZĄDZENIE O PROCEDURZE AZYLOWEJ

15. Proponowane rozporządzenie o procedurze azylowej zawiera szczegółowe przepisy dotyczące koncepcji bezpiecznego kraju, tj. koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, koncepcji kraju pierwszego azylu i koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia. Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego i koncepcja kraju pierwszego azylu stanowią podstawę uznania wniosku z niedopuszczalny, natomiast koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia jest jedną z podstawą rozpatrzenia wniosku w trybie przyspieszonym. Wniosek w sprawie rozporządzenia przewiduje utworzenie unijnych wykazów dotyczących zarówno bezpiecznych krajów pochodzenia, jak i bezpiecznych krajów trzecich. Wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia zamieszczono w załączniku do proponowanego rozporządzenia, natomiast w odniesieniu do wykazu bezpiecznych państw trzecich przewidziano, że zostanie on przyjęty na późniejszym etapie prac poprzez wprowadzenie w przyszłości zmian do przedmiotowego rozporządzenia (art. 46)¹.
16. Na forum różnych organów przygotowawczych Rady toczyły się pogłębione dyskusje na temat poszczególnych elementów związanych z koncepcją bezpiecznych krajów. Kryteria, które musi spełnić bezpieczny kraj trzeci lub kraj pierwszego azylu, jak również powiązana z nimi koncepcja „wystarczającej ochrony” były zatem przedmiotem obszernych dyskusji, zwłaszcza po opublikowaniu konkluzji Rady Europejskiej z czerwca 2017 r., w których zaapelowano o dostosowanie odpowiednich przepisów wniosku do rzeczywistych wymogów wynikających z konwencji genewskiej i prawa pierwotnego UE. Elementy te były również omawiane na posiedzeniu komitetu SCIFA², które odbyło się w dniu 28 września 2017 r. Od tego czasu poczyniono znaczne postępy w wyjaśnianiu tych koncepcji, a najnowsze kompromisowe propozycje przedstawione przez prezydencję spotkały się zasadniczo z poparciem ze strony państw członkowskich, co oznacza spełnienie postulatu Rady Europejskiej.

¹ Wykazy takie są jednym z najważniejszych elementów rozporządzenia o procedurze azylowej, a zatem mogą być zmieniane wyłącznie na mocy innego rozporządzenia, które należy przyjąć w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-133/06.

² Dok. 12331/17.

17. Zgodnie z najnowszą kompromisową propozycją, którą przedstawiła prezydencja, państwa członkowskie będą zawsze mogły zachować lub wprowadzić krajowe wykazy bezpiecznych krajów pochodzenia lub bezpiecznych krajów trzecich. Wykazy te będą funkcjonować równolegle do wykazów unijnych (art. 50). Oznacza to, że w przypadku osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową pochodzącej z bezpiecznego kraju pochodzenia wniosek można będzie uznać za bezpodstawny, nawet jeśli kraju tego nie zamieszczono w unijnym wykazie bezpiecznych krajów pochodzenia – wystarczy, że kraj ten będzie figurował w wykazie krajowym odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Podobnie w przypadku osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która dotarła do UE poprzez terytorium bezpiecznego kraju trzeciego i która może podlegać readmisji do tego kraju, wniosek można uznać za bezpodstawny, nawet jeśli kraju tego nie zamieszczono w unijnym wykazie bezpiecznych krajów trzecich – wystarczy, że kraj ten będzie figurował w wykazie krajowym odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Jeśli jednak uznanie państwa trzeciego za bezpieczny kraj trzeci zostało zawieszone na poziomie Unii, państwa członkowskie nie mogą na poziomie krajowym uznać takiego kraju za bezpieczny kraj trzeci. Jeżeli dane państwo trzecie nie jest już uznawane na poziomie Unii za bezpieczny kraj trzeci, państwa członkowskie mogą uznać to państwo za bezpieczny kraj trzeci tylko wtedy, gdy nie sprzeciwi się temu Komisja.
18. Treść unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia, jak również kwestia zamieszczenia unijnego wykazu bezpiecznych krajów trzecich w załączniku do rozporządzenia o procedurze azylowej były po raz ostatni omawiane na posiedzeniu komitetu SCIFA³, które odbyło się w dniu 17 maja 2018 r. Przeprowadzone dyskusje wyraźnie pokazały, że państwa członkowskie zgadzają się na równoległe funkcjonowanie unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia i wykazów krajowych.

³ Dok. 8735/18.

Potwierdziły również, że państwa członkowskie popierają zamieszczenie unijnego wykazu bezpiecznych krajów trzecich w załączniku do rozporządzenia o procedurze azylowej. Ponadto okazało się, że nie trzeba czekać na wypracowanie porozumienia co do treści tych wykazów przed rozpoczęciem negocjacji z Parlamentem i że państwa członkowskie mogą ją uzgodnić na późniejszym etapie prac, w formie dodatkowego mandatu negocjacyjnego. W chwili obecnej prezydencja zamierza dążyć do uzyskania mandatu negocjacyjnego w sprawie pozostałej części wniosku przed końcem czerwca 2018 r.

19. *W związku z powyższym delegacje są proszone o potwierdzenie, że:*

- *unijny wykaz bezpiecznych krajów trzecich powinien być gotowy do zamieszczenia w załączniku do rozporządzenia o procedurze azylowej, zanim rozporządzenie zostanie przyjęte;*
- *mandat negocjacyjny w sprawie rozporządzenia o procedurze azylowej powinien zostać przyjęty przez Coreper w trybie pilnym przed końcem czerwca, tak aby następna prezydencja mogła rozpocząć negocjacje z Parlamentem.*

B. ROZPORZĄDZENIE DUBLIŃSKIE

20. Opierając się na wynikach dyskusji, które przeprowadzono podczas poprzednich prezydencji i które dotyczyły skutecznego stosowania zasad solidarności i odpowiedzialności, prezydencja bułgarska wprowadziła do rozporządzenia dublińskiego podstawowe założenia stosowania nowego mechanizmu kryzysowego, który ma służyć zarządzaniu systemem migracyjnym i azylowym w Unii w przypadku wystąpienia presji migracyjnej. Odbyło się to równolegle z pracami prowadzonymi w zakresie innych głównych elementów systemu azylowego i migracyjnego, które mają opierać się na aspektach kompleksowej polityki w zakresie wzmocnionego zarządzania granicami, powrotów i wymiaru zewnętrznego. Propozycja prezydencji opiera się na założeniu, że europejskie działania podejmowane w odpowiedzi na nieproporcjonalną presję migracyjną powinny być systemowe, skoordynowane i szybkie. Powinny umożliwiać odpowiednie reagowanie w różnych sytuacjach, które mogą mieć miejsce w samej UE, jak i poza jej granicami, a zatem powinny dostosowywać się do różnych poziomów presji, różnych przepływów migracyjnych lub różnych sytuacji w krajach pochodzenia i krajach tranzytu. Należy zapewnić spójność działania wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym państw członkowskich oraz instytucji, organów i agencji UE.

Opierając się na doświadczeniach zdobytych podczas kryzysu w 2015 r. i na płynących z niego wnioskach, a także na wynikach dyskusji na szczeblu politycznym dotyczących głównych zasad reformy systemu dublińskiego, prezydencja bułgarska zaproponowała dodanie nowego rozdziału, który będzie dotyczyć kompleksowych europejskich działań podejmowanych w odpowiedzi na nieproporcjonalną presję migracyjną.

Sytuacja – pod względem faktów i liczb – zaobserwowana w latach 2010–2017 wyraźnie wskazuje na potrzebę utworzenia na szczeblu UE ustrukturyzowanego mechanizmu, dzięki któremu każdym potencjalnym wyzwaniem pojawiającym się przed unijnym systemem azylowym i migracyjnym można będzie się zająć w systemowy i szybki sposób. Jak pokazuje załącznik III, liczba wniosków o udzielenie azylu zaczęła rosnąć na szczeblu UE w 2011 r. – kiedy wybuchły konflikty w Syrii i Libii – i osiągnęła najwyższy poziom w 2015 r. Brak wcześniej uzgodnionych kryteriów i środków spowodował, że zaczęto stosować szereg środków ad-hoc, aby zaradzić pogarszającej się sytuacji. Z tego względu przyjęcie niezbędnych środków opóźniło się aż do lat 2015–2016, kiedy to sytuacja stała się na tyle poważna, że bezdyskusyjnie wymagała zdecydowanej odpowiedzi ze strony UE. Należy jednak podkreślić także pozytywne akcenty: gdy w końcu uruchomiono odpowiednie środki, państwa członkowskie oraz instytucje i agencje UE zaczęły działać wspólnie, co przyczyniło się do wzmocnienia ochrony granicy zewnętrznej i stałego zmniejszania się liczby osób przybywających nielegalnie i liczby osób ginących podczas podróży drogą morską, zastąpienia chaotycznych przepływów migracyjnych legalnymi i bezpiecznymi sposobami migracji, z których mogą korzystać osoby rzeczywiście potrzebujące ochrony międzynarodowej, oraz udzielenia wsparcia państwom członkowskim najbardziej dotkniętym presją migracyjną. O ile trudno ocenić skutki poszczególnych środków uruchomionych w tym okresie, o tyle można stwierdzić, że to właśnie łączne zastosowanie tych wszystkich środków faktycznie doprowadziło do stopniowego i stałego zmniejszania się presji i do skuteczniejszego zarządzania przepływami azylowo-migracyjnymi, w tym do znacznego spadku liczby osób przybywających nielegalnie.

21. Prezydencja dodała nowy rozdział, bo chce w ten sposób w ramach rozporządzenia dublińskiego ustanowić podstawy funkcjonowania skutecznego mechanizmu reagowania kryzysowego, który będzie wykorzystywany do zarządzania unijnym systemem migracyjnym i azylowym w przypadku wystąpienia presji, w szczególności poprzez zapewnianie zestawu środków do stosowania na różnych etapach potencjalnego kryzysu. Środki te powinny być skonstruowane w taki sposób, aby umożliwić podejmowanie adekwatnych działań w odpowiedzi na różne sytuacje przedkryzysowe i kryzysowe: różne poziomy presji, różne przepływy migracyjne, różne sytuacje w krajach pochodzenia i tranzytu, itp.

Propozycja prezydencji przewiduje rozróżnienie trzech etapów stosowania mechanizmu kryzysowego: normalne okoliczności, trudne okoliczności i poważny kryzys. Drugi etap – trudne okoliczności – podzielono na dwie fazy. W nowym rozdziale VIA określono środki i dodatkowe kryteria, które należy stosować, gdy jedno z państw członkowskich lub ich większa liczba znajdzie się na etapie trudnych okoliczności lub poważnego kryzysu. Kluczową koncepcją jest sprawiedliwy podział odpowiedzialności, który w tym przypadku oznacza wskazanie, jaką liczbą osób ubiegających się o ochronę międzynarodową byłoby w stanie się zająć każde państwo członkowskie. Jeżeli pomimo zastosowanych środków sytuacja ulegnie pogorszeniu, należy uruchomić procedury przewidziane do stosowania w sytuacji poważnego kryzysu (zob. załącznik II).

22. W wyniku powyższych dyskusji potwierdzono ogólne cele rozporządzenia dublińskiego i uzyskano szerokie poparcie dla większości przepisów projektu rozporządzenia. Wiele delegacji pokreśliło jednak, że ich ostateczne stanowisko będzie zależeć od tego, czy uda osiągnąć ogólną równowagę między solidarnością a odpowiedzialnością i zapewnić ogólną skuteczność zreformowanego systemu dublińskiego.
23. Zapewnienie odpowiedniej równowagi między solidarnością a odpowiedzialnością ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania nowego unijnego systemu azylowego w przyszłości. Z jednej strony potrzebny jest jasny zestaw kryteriów służących ustalaniu odpowiedzialności, której nie da się łatwo przenosić lub anulować. Zreformowany system dubliński musi zapobiegać powstawaniu czynników przyciągających oraz ograniczać wtórne przepływy i nadużycia poprzez wprowadzenie jasnych obowiązków w odniesieniu do państw członkowskich i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym poprzez określenie skutków naruszenia tych obowiązków. Musi on również zapewniać skuteczne procedury ułatwiające przekazanie na podstawie rozporządzenia dublińskiego. Z drugiej strony w zreformowanym systemie należy uwzględnić silny element prewencyjny, ograniczający w jak największym stopniu występowanie sytuacji kryzysowych, ale jednocześnie, jeśli dojdzie do nieprzewidzianych wydarzeń lub jeśli obciążenie jednego z państw członkowskich będzie nieproporcjonalne, Unia musi mieć do dyspozycji dobrze funkcjonujący, sprawny i łatwy do uruchomienia mechanizm solidarnościowy.

24. Prezydencja, uwzględniając stanowiska delegacji, proponuje oparcie wyważonego rozwiązania w odniesieniu do rozporządzenia dublińskiego na następujących elementach (zob. załącznik VI):

Jeśli chodzi o odpowiedzialność:

- stała odpowiedzialność przez 8 lat;
- wzmocnienie przepisów, które regulują stosowanie kryteriów służących określaniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego;
- rozpoczęcie procedur dublińskich po rejestracji;
- skrócone terminy na przeprowadzenie wszystkich etapów procedur dublińskich;
- wprowadzenie powiadomień o wtórnym przyjęciu.

Jeśli chodzi o solidarność:

- sprawiedliwa ocena obciążenia azylowego każdego państwa członkowskiego;
- automatyczne wsparcie finansowe (w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, beneficjentów i osób powracających);
- automatyczne wsparcie eksperckie, techniczne i operacyjne w dziedzinie azylu i powrotów;
- ukierunkowane wsparcie w obszarze wymiaru zewnętrznego, skierowane do państw trzecich będących krajami pochodzenia i tranzytu, jak również do krajów pierwszego azylu i krajów ościennych;
- ukierunkowane dokonywanie przydziałów, najpierw na zasadzie dobrowolności, z zastosowaniem silnego systemu zachęt, a następnie, jako ostateczny środek, na podstawie decyzji wykonawczej Rady stanowiącej skuteczną gwarancję dokonania przydziału.

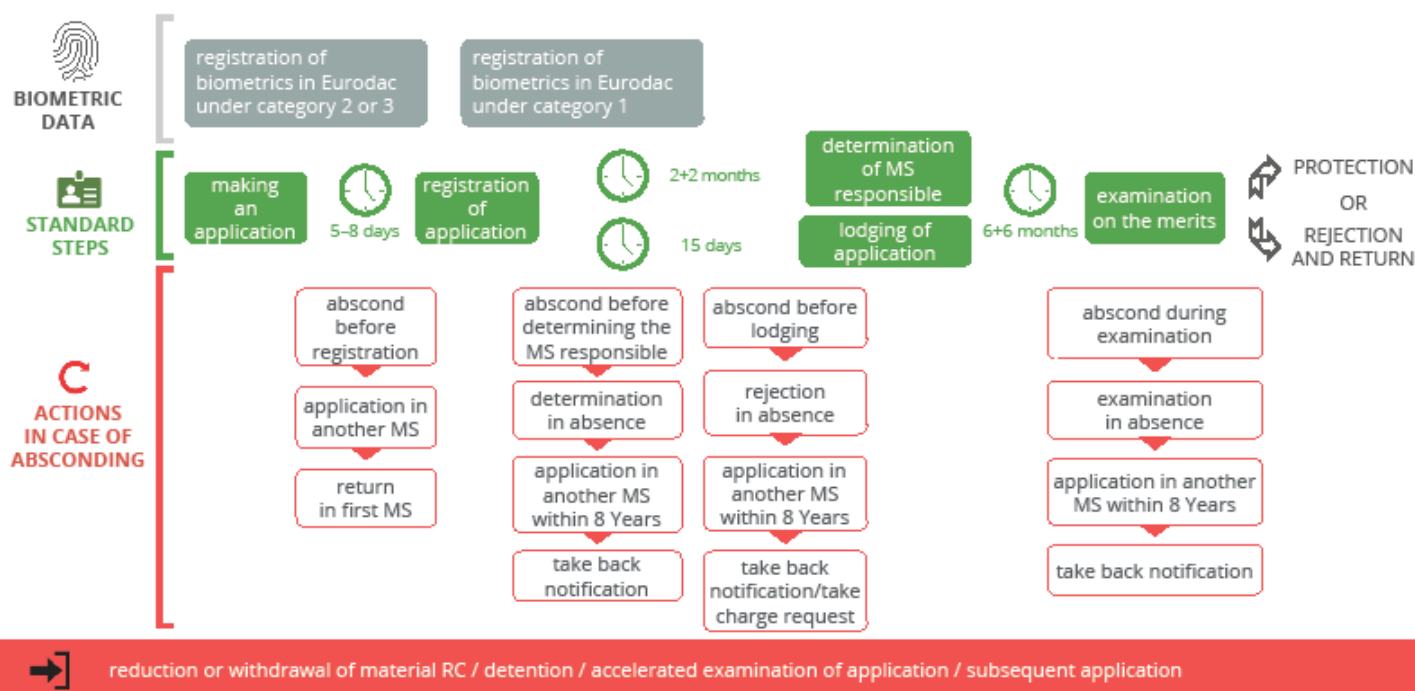
25. *W związku z powyższym delegacje są proszone o potwierdzenie, że:*

- udało się osiągnąć znaczące postępy, jeśli chodzi o znalezienie zadowalającej równowagi między odpowiedzialnością i solidarnością oraz o zapewnienie odporności na przyszłe kryzysy;*
- kompromisowa propozycja przygotowana przez prezydencję stanowi dobrą podstawę do prac przygotowawczych, w których prezydencja Rady Europejskiej, konsultując się z rotacyjną prezydencją i opierając się na już wykonanej pracy, będzie uczestniczyć po posiedzeniu Rady – z myślą o zaplanowanym na koniec czerwca posiedzeniu szefów państw lub rządów – koncentrując się na głównych nierozstrzygniętych kwestiach.*

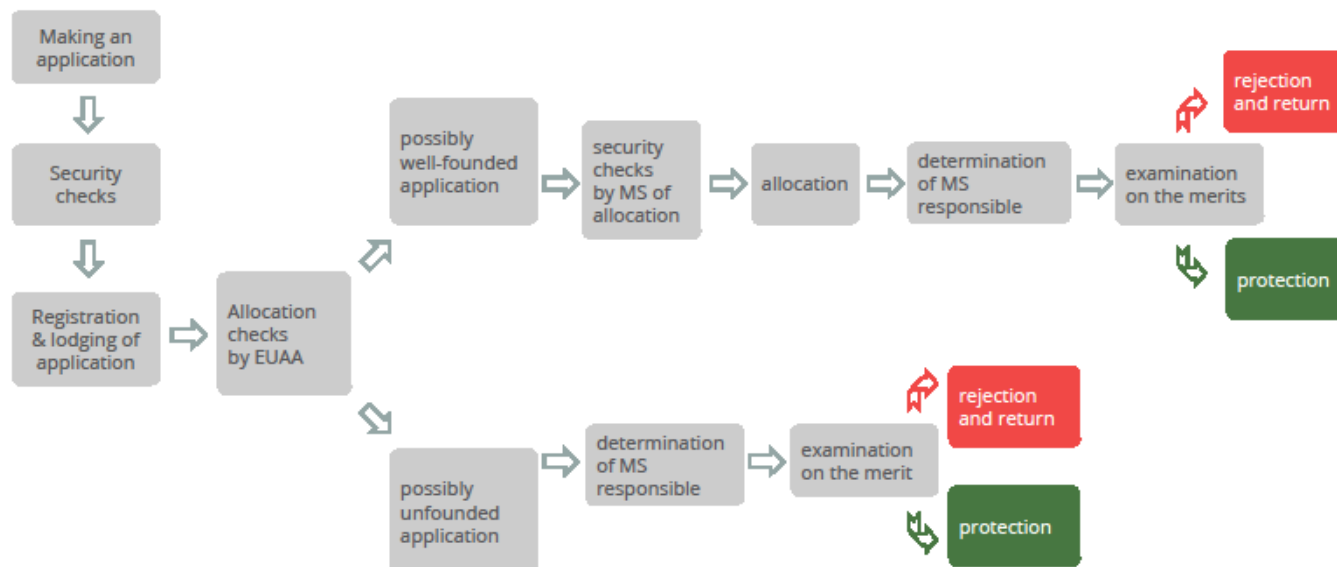
W zależności od wyników czerwcowego posiedzenia Rady Europejskiej należy szybko przyjąć mandat negocjacyjny w celu rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim, jak tylko będzie to możliwe.

New CEAS under normal circumstances

Streamlined for persons in need of protection, Rigid for asylum shopping



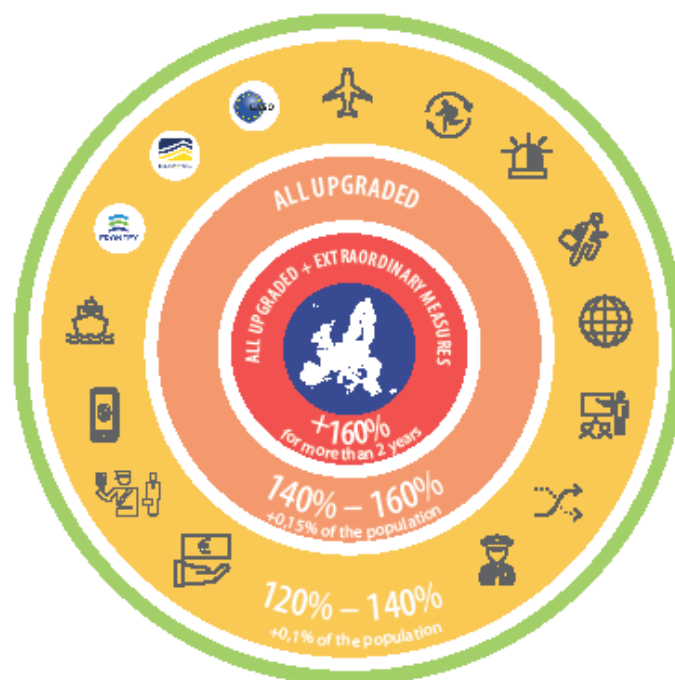
New CEAS effective procedures under crisis



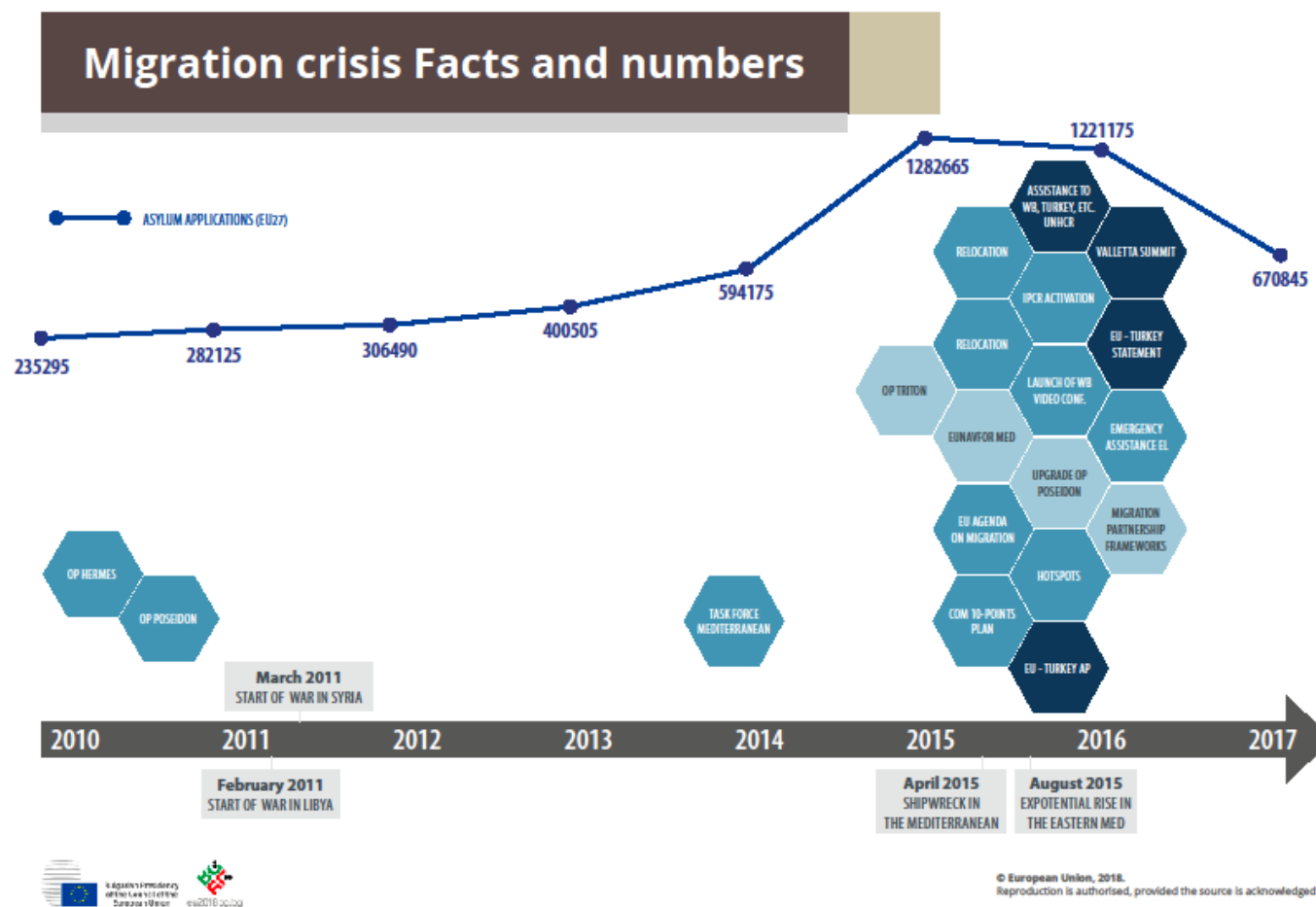
© European Union, 2018.
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

New Dublin

PROTECTING EUROPE - REVERSING THE DYNAMICS



	EU REACTION IN CHALLENGING CIRCUMSTANCES		EU REACTION IN SEVERE CRISIS
LEAD	COM	COUNCIL	EUCO
TRIGGER	Automatically Immediate, targeted (simultaneously or individually)	Council decision	EUCO guidance
RESPONSE	 Financial support  Expert support  Technical support  Operational support  Returns  Resettlement  Emergency evacuation schemes  Deployment of EMLOs  Activating EU DEL  Capacity building and training in 3rd countries  Allocation  Migrant smuggling Other measures	ALL UPGRADED	ALL UPGRADED + Extraordinary measures
ACTION	COM, EEAS, Agencies MS concerned different MS depending on willingness, possibilities and real needs	COM, EEAS, Agencies MS concerned all MS on all measures	According to guidance from EUCO



Main objectives of the reform

✱ Curbing secondary movements ✱ Alleviating burden from the front-line MS

To be applied by individual MS

RESPONSIBILITY	SOLIDARITY
<i>stable responsibility of 8 years</i>	<i>fair measurement of the asylum burden of every MS</i>
<i>strengthened rules for application of the criteria for determining the responsible MS</i>	<i>automatic financial support (applicants, beneficiaries, returns)</i>
<i>allowing the start of the procedures as of the registration</i>	<i>automatic expert, technical and operational support</i>
<i>shortened deadlines for all stages of the procedure</i>	<i>targeted support for the external dimension</i>
<i>introduction of take back notification</i>	<i>targeted allocation at all stages</i>

Overall outcome for the EU asylum system:

- ✱ Efficient and effective determination of responsible MS;
- ✱ Streamlined asylum procedures eliminating asylum shopping;
- ✱ Clear obligations for applicants and rigid consequences for non-compliance;
- ✱ Fully-fledged crisis mechanism for managing the system when under pressure;
- ✱ Clear criteria for levels of pressure on a MS's asylum system;
- ✱ Mechanisms for EU solidarity