Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2017. június 2.
(OR. en)

9781/17

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

ASILE 38
ASIM 64
CSC 115
EURODAC 17
ENFOPOL 277
RELEX 467
CODEC 936

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Biz. dok. sz.:	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
Tárgy:	**A közös európai menekültügyi rendszer reformja és az áttelepítés** – **Dublini rendelet**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) (első olvasat) – **A befogadási feltételekről szóló irányelv**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) (első olvasat) – **Kvalifikációs rendelet**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, továbbá a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról (első olvasat) – **Az eljárásokról szóló rendelet**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről (első olvasat) – **Eurodac-rendelet**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete [az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet] hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítását, valamint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek azonosítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről (átdolgozás) – **EASO-rendelet**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről és a 439/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (első olvasat) – **Áttelepítési keret**: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós áttelepítési keret létrehozásáról, valamint az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (első olvasat) **=** Jelentés az elért eredményekről

I. BEVEZETÉS

A Bizottság 2016. május 4-én és 2016. július 13-án nyújtotta be az alábbi hét jogalkotási javaslatot, amelyek célja a közös európai menekültügyi rendszer megreformálása: a dublini rendelet és az Eurodac-rendelet átdolgozása, az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének létrehozásáról szóló javaslat, a közös uniós menekültügyi eljárás bevezetéséről szóló rendelet, a kvalifikációs rendeletjavaslat, a befogadási feltételekről szóló irányelv átdologzása, valamint az uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló rendeletjavaslat.

A máltai elnökség folytatta a fenti javaslatok vizsgálatát, amelyet a holland és a szlovák elnökség kezdett el. Az elért eredményekről szóló mostani jelentés a március 27-én a Tanács elé terjesztett, a 6851/17 dokumentumban foglalt előző jelentésre épül.

II. TEMATIKUS MEGKÖZELÍTÉS

A tanácsi előkészítő szervek folytatták egyes kérdések tematikus megközelítésben történő vizsgálatát, és ezen belül négy javaslat (a dublini rendelet, a közös eljárás bevezetéséről szóló rendelet, a kvalifikációs rendelet, valamint a befogadási feltételekről szóló irányelv) bizonyos cikkeit együttesen vizsgálták meg. Ezt a megközelítést alkalmazták az alábbi horizontális témák vizsgálatának folytatásánál is:

- a visszaélések és a továbbutazások visszaszorítása, és
- a sajátos szükségletekkel rendelkező személyeknek nyújtott garanciák.

A különböző javaslatok több területet érintő fogalommeghatározásait is együttesen vizsgálták. Ennek köszönhetően a menekültügyi munkacsoport a leginkább aggályos kérdéseket átfogóan tudta kezelni, és lehetősége nyílt egy megítélése szerint kellően kiegyensúlyozott végső kompromisszum kialakítására. A tagállamok üdvözölték a tematikus megközelítést, amelynek köszönhetően jelentős eredményeket lehetett elérni e javaslatokkal kapcsolatban, miután lezárultak az említett témákról folytatott megbeszélések.

III. A DUBLINI RENDELET

A munkacsoportok folytatták azt a munkát, amelynek célja, hogy az e jelentés X. pontjában foglaltaknak megfelelően kompromisszumot találjanak a felelősség és a szolidaritás elvének tényleges alkalmazását illetően, ezenfelül pedig a dublini rendelet több cikkét, így a gyámságról, valamint a visszaélések és a továbbutazások visszaszorításáról szóló cikkeket is megvizsgálták a tematikus megközelítés keretében.

IV. A BEFOGADÁSI FELTÉTELEKRŐL SZÓLÓ IRÁNYELV

A menekültügyi munkacsoport egyrészt a fenti tematikus megközelítés keretében, másrészt egyéb felülvizsgált kompromisszumos elnökségi szövegek alapján folytatta a befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozásának vizsgálatát.

A munkacsoport május 10-i ülésén a javaslat számos pontját illetően születtek eredmények. Mindemellett néhány érzékeny kérdést – nevezetesen a menedékkérőknek a munkaerőpiachoz való hozzáféréséről szóló rendelkezéseket, valamint a továbbutazás megelőzését célzó intézkedéseket, ideértve a tartózkodási hely kijelölését, az őrizetet és a befogadás anyagi feltételeinek csökkentését vagy megvonását is – továbbra sem sikerült lezárni. Ezenfelül több lezáratlan kérdés megoldása attól függ, hogy milyen eredmények születnek a közös európai menekültügyi rendszer reformját célzó egyéb javaslatokról – különösen a dublini rendeletről és a menekültügyi eljárásokról szóló rendeletről – folyó tárgyalásokon.

Az elnökség célja, hogy rövidesen felülvizsgált kompromisszumos javaslatot adjon ki, amelyről a menekültügyi munkacsoport a június 14-i ülésén fog tárgyalni.

V. KVALIFIKÁCIÓS RENDELET

A kvalifikációs rendeletre vonatkozó kompromisszumos szövegtervezetekről az IB-tanácsosok öt ülésükön (2017. március 24-én, április 10-én és 27-én, május 16-án és 31-én) tárgyaltak.

Részletes megvitatást igénylő érzékeny kérdésnek bizonyult a családtag és a származási országon kívül létrejött család fogalma, a származási ország egyes részein elérhető védelem (a belső védelem alternatívája) és a bizonyítási teher az ilyen esetekben, a nemzetközi védelmet visszavonó határozat visszamenőleges hatálya, a biztonsággal kapcsolatos szempontok szerepe a menedékjog visszavonását lehetővé tevő indokok között, valamint a társadalombiztosítás és a szociális ellátás tartalma és fogalommeghatározása (a kedvezményezetteknek adható jogok és ellátások).

A Coreper 2017. május 16-án megállapodást ért el a javaslat egyik legkényesebb eleméről, vagyis a tartózkodási engedély érvényességének időtartamáról.

Az elnökség célja, hogy megbízatásának lejárta előtt részleges általános megközelítést nyújtson be a Corepernek elfogadás céljából.

VI. AZ ELJÁRÁSOKRÓL SZÓLÓ RENDELET

Folytatódott a menekültügyi eljárásokról szóló rendeletjavaslat vizsgálata, és a tematikus megközelítés keretében vizsgált cikkekkel kapcsolatban kompromisszumos javaslattervezetek megtárgyalására is sor került. A sajátos szükségletekkel rendelkező kérelmezőkre vonatkozó rendelkezések (kísérő nélküli kiskorúak, gyámság, orvosi vizsgálat, kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott kérelmek) különösen nagy kihívást jelentettek mind tartalmukban, mind a csomagba tartozó többi javaslatban szereplő hasonló rendelkezésekkel való összehangolás és koherencia tekintetében. E tekintetben a munkacsoportok a különböző javaslatokban szereplő eljárások, határidők, szerepek és feladatok egyszerűsítésére törekedtek. Néhány delegáció fenntartásának adott hangot a továbbutazás korlátozását célzó bizonyos rendelkezésekkel kapcsolatban, mivel véleményük szerint nem sikerült a megfelelő egyensúlyt kialakítani a visszaélésekkel szembeni fellépés és a szükség esetén nyújtandó védelem biztosítása között.

VII. AZ EURODAC-RENDELET

Az Európai Parlament álláspontjának[1] elfogadására várva a Tanács előkészítő szervei megvizsgáltak több, a 2016 decemberében elért megállapodás tárgyát képező részleges általános megközelítésben nem szereplő kérdést is annak érdekében, hogy kiszélesítsék az Európai Parlamenttel folytatandó tárgyalásokra vonatkozó tárgyalási megbízatást. Az eu-LISA által készített két hatásvizsgálat alapján alaposan mérlegelték az úti okmányokról készült színes másolatoknak az adatbázisba való beillesztését, másrészt annak lehetőségét, hogy a bűnüldöző hatóságok alfanumerikus adatok alapján keressenek az EURODAC-ban. Ezen túlmenően azt is megvizsgálták, hogy a rendelettervezetbe bekerüljenek-e a befogadási eljárás lefolytatása céljából regisztrált személyekre vonatkozó adatok is. E megbeszélések alapján az elnökség még az elnökség vége előtt jóváhagyás céljából a Coreper elé kíván terjeszteni egy módosított, a megfelelő változtatásokat tükröző szöveget.

VIII. AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI ÜGYNÖKSÉGÉRŐL SZÓLÓ RENDELET

Azt követően, hogy a Tanácsban 2016. december 20-án részleges általános megközelítésről sikerült megállapodni, az elnökség 2017 januárjában tárgyalásokat kezdett az Európai Parlamenttel. Eddig öt alkalommal – február 7-én, március 8-án, március 21-én, május 2-án (majd ezt folytatva május 11-én) és június 1-jén – került sor nem hivatalos háromoldalú egyeztetésre. Ezeknek a nem hivatalos háromoldalú egyeztetéseknek az előkészítése során több szakértői szintű találkozóra került sor az Európai Parlamenttel. A Tanács keretében az elnökség több alkalommal is összehívta az IB-tanácsosok ülését, hogy kikérhesse a tagállamok véleményét az Európai Parlament által javasolt módosításokról, valamint az esetleges kompromisszumos javaslatokról.

[1] A LIBE Bizottság 2017. május 30-án szavazott az Európai Parlament jelentéséről.

Február 7-én, az első háromoldalú egyeztetés során az elnökség és az Európai Parlament előadója is áttekintést adott a javaslatban szereplő legfontosabb kérdések – nevezetesen a „Nyomon követés”, „Az ügynökség szervezete”, valamint az „Operatív és technikai segítségnyújtás” – témáját illetően általa képviselt álláspontról. Március 8-án, a második háromoldalú egyeztetés során a tárgyaló felek alapos megbeszélést folytattak az „Operatív és technikai segítségnyújtás” témáját illetően, amely a március 21-i harmadik háromoldalú egyeztetés során folytatódott. Május 2-án és 11-én (negyedik háromoldalú egyeztetés) a társjogalkotók alapos megbeszélést folytattak a nyomon követési mechanizmusról, valamint az Európai Parlamentnek az alapvető jogok védelmére irányuló több módosításáról. Június 1-jén (ötödik háromoldalú egyeztetés) a társjogalkotók a „Származásiország-információ és iránymutatatás”, valamint „Az ügynökség szervezete” című részekben szereplő rendelkezéseket vitatták meg. Minden háromoldalú egyeztetés azzal kezdődött, hogy a felek *ad referendum* jóváhagyták azoknak a rendelkezéseknek a jegyzékét, amelyekről a háromoldalú egyeztetések között tartott szakértői szintű megbeszéléseken sikerült megállapodni. E tárgyalások eredményeként a társjogalkotók *ad referendum* megállapodást értek el a javaslat 2. fejezetében („Gyakorlati együttműködés és tájékoztatás a menekültügy terén”), a 4. fejezetében („Operatív előírások és iránymutatások”), a 6. fejezetében („Operatív és technikai segítségnyújtás”) és a 10. fejezetében („Pénzügyi rendelkezések”) szereplő rendelkezések vonatkozásában, ami alól csak néhány, továbbra is vizsgálat alatt lévő rendelkezés képez kivételt. Ezen túlmenően szakértői szinten már alaposan megvitatták a 7. fejezetet („Információcsere és adatvédelem”), a 8. fejezetet („Az ügynökség által végzett együttműködés”), valamint az 5. fejezetet („Nyomon követés”), a 11. fejezetet („Általános rendelkezések”) és a 12. fejezetet („Záró rendelkezések”).

Május 31-én a Coreper tájékoztatást kapott a javaslattal kapcsolatban elért előrehaladásról. Ezen túlmenően a Coreper megvitatta a nemzeti szakértőknek a menekültügyi támogató csoportokba és a menekültügyi szakértői készenléti állományba való kiküldésére vonatkozó határidők kérdését, valamint a kiküldetések minimális időtartamának kérdését. A Coreper támogatta az elnökség által mindkét kérdésre vonatkozóan előterjesztett kompromisszumos javaslatot. Ezen túlmenően az elnökség arról tájékoztatta a Corepert, hogy még mindig nem sikerült elérni a menekültügyi szakértői készenléti állományhoz szükséges 500 fős szakértői összlétszámot, és arra kérte fel a tagállamokat, hogy további rugalmasságot mutatva növeljék vállalásaikat. Az elnökség üdvözölte az ülés során bejelentett további vállalásokat, valamint azt, hogy egyes tagállamok rövid időn belül növelni kívánják vállalásaikat.

Az elnökség és az Európai Parlament június hónapra több szakértői szintű ülést és még néhány további háromoldalú egyeztetést tervezett be azzal a céllal, hogy a máltai elnökség által a részleges általános megközelítés alapján megkezdett munkát sikerüljön véglegesíteni.

IX. ÁTTELEPÍTÉSI RENDELET

A menekültügyi munkacsoport 2017. április 4-én befejezte az uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló javaslat vizsgálatát. A javaslat ennek megfelelően megvitatás céljából az IB-tanácsosok 2017. május 3-i és 19-i ülésének napirendjére került (8383/17). Annak ellenére, hogy a delegációk általánosságban üdvözölték a javaslat céljait, néhány delegáció továbbra is vizsgálati fenntartással él.

A Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság (SCIFA) a május 30-i ülésén e kérdések közül néhányat megvizsgált, nevezetesen a Bizottságot megillető, végrehajtási jogi aktusok elfogadására vonatkozó előjogoknak (Uniós áttelepítési és humanitárius befogadási rendszerek), a humanitárius befogadási eljárás rugalmasságának, valamint annak a lehetőségnek a kérdését, hogy a nemzeti jog alapján ideiglenes státuszt lehessen adni (9362/17).

A delegációk széles körben támogatták az elnökség arra vonatkozó javaslatát, hogy (a rendelet 7. és 8. cikkének összevonásával) a szövegből töröljék a rendszerekre való utalást. A humanitárius befogadási eljárás rugalmasságát illetően egyes delegációk aggodalmuknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy ennek hatálya kiterjedne a nemzetközi védelemre nem szoruló személyekre. Más delegációk támogatták ezt a megközelítést, de elismerték ugyanakkor azt, hogy szakértői szinten további munkára van szükség (nevezetesen ahhoz, hogy a szövegben jobban meg lehessen különböztetni egymástól az „áttelepítés” és a „humanitárius befogadás” fogalmát). Ami azt a lehetőséget illeti, hogy ideiglenes státuszt lehessen adni a nemzeti jog alapján, egyes delegációk fenntartásokat fogalmaztak meg, míg mások – úgy tűnt – támogatták a javaslatot, igaz különböző intenzitással.

Az elnökség jelenleg a szövegre vonatkozó új kompromisszumos javaslatokon dolgozik annak érdekében, hogy az IB-tanácsosok szintjén folytatni lehessen a megbeszéléseket. Az elnökség arra törekszik, hogy ezzel a javaslattal kapcsolatban általános megközelítést lehessen elérni ennek a félévnek a végéig.

X. A SZOLIDARITÁS ÉS A FELELŐSSÉGVÁLLALÁS ELVÉNEK HATÉKONY ALKALMAZÁSA

A Dublini Rendelet reformjára irányuló bizottsági javaslattal kapcsolatos tárgyalások összefüggésében megbeszélések kezdődtek annak érdekében, hogy kompromisszumot sikerüljön kialakítani a szolidaritás és a felelősségvállalás elvének hatékony alkalmazásáról. Ezek során felszínre került néhány olyan elem, amely általánosságban stabil pontnak tekinthető, és amelyre építve megállapodás érhető el, ugyanakkor egyes kulcsfontosságú konkrét kérdéseket illetően további előrehaladásra van szükség ahhoz, hogy a szükséges támogatást sikerüljön megszilárdítani. Több tagállam úgy ítéli meg, hogy e két aspektus között kölcsönös viszony áll fenn, ami miatt az egyik elem vonatkozásában elért megállapodás egyaránt függvénye az adott elemre vonatkozó részleteknek, valamint annak is, hogy más elemek hogyan alakulnak.

E megbeszélések eredményeként konszenzus alakult ki azzal kapcsolatban, hogy átfogó megoldást kell támogatni, amelynek a közös európai menekültügyi rendszer reformja csak az egyik aspektusa. Ezt a reformot más szakpolitikákkal párhuzamosan kell véghezvinni, beleértve a migrációs hullámok EU-n kívüli kezelését, a külső határok igazgatását, a visszaküldés fokozását, valamint annak biztosítását is, hogy a belső határellenőrzés alkalmazása kivételes eset maradjon. Ezen túlmenően általánosan elfogadott az a nézet, amely szerint a megreformált közös európai menekültügyi rendszernek megfelelő egyensúlyt kell biztosítania a felelősségvállalás és a szolidaritás között. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak mindenre kiterjedően végre kell hajtaniuk a vívmányokat, továbbá hogy a menekültügyi rendszernek hatékonynak kell lennie, nem szabad teret engednie a bevándorlásra ösztönző tényezőknek és a továbbutazás ellen kell hatnia, valamint biztosítania kell azt, hogy szükség esetén a szolidaritás hatékonyan és eredményesen megvalósulhasson, különösen amikor valamely tagállam aránytalanul nagy nyomásnak van kitéve vagy előre nem látható események negatív következményeit kénytelen elviselni. Mindemellett további munkára van szükség, különösen néhány kulcsfontosságú kérdést illetően.

XI. KONKLÚZIÓ

Felkérjük a COREPER-t és a Tanácsot, hogy nyugtázza ezt az elért eredményekről szóló jelentést.