

Bruksela, 2 czerwca 2017 r.
(OR. en)

9781/17

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

NOTA

Od: Prezydencja

Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Nr dok. Kom.: 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 systemu przesiedleń

- **Dublin:** 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)
- **Warunki przyjmowania:** Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (pierwsze czytanie)
- **Kwalifikowanie:** 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)
- **Procedura:** 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)
- **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)
- **EASO:** Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (pierwsze czytanie)
- **Ramy 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)

= Sprawozdanie z postępu prac

I. WPROWADZENIE

W dniach 4 maja 2016 r. i 13 lipca 2016 r. Komisja przedstawiła siedem wniosków legislacyjnych mających na celu zreformowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, a mianowicie wnioski w sprawie przekształcenia rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia Eurodac, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie powołania Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę w UE, wniosek dotyczący rozporządzenia o kwalifikowaniu, wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy o warunkach przyjmowania oraz wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń.

Prezydencja maltańska kontynuuje rozpoczętą przez prezydencje niderlandzką i słowacką analizę wyżej wymienionych wniosków. Niniejsze sprawozdanie z postępów prac opiera się na poprzednim sprawozdaniu przedstawionym Radzie w dniu 27 marca, w wersji zawartej w dok. 6851/17.

II. PODEJŚCIE TEMATYCZNE

Organy przygotowawcze Rady nadal omawiały niektóre z zagadnień w ramach podejścia tematycznego, w tym przeprowadziły wspólną analizę wybranych artykułów w czterech wnioskach (rozporządzenie dublińskie, rozporządzenie ustanawiające wspólną procedurę, rozporządzenie w sprawie kwalifikowania i dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania). Podejście to zastosowano w przypadku dalszej analizy następujących zagadnień horyzontalnych:

- ograniczanie nadużyć i wtórnych przepływów; oraz
- gwarancje dla osób o szczególnych potrzebach.

Przekrojowe definicje zawarte w poszczególnych wnioskach również zostały przeanalizowane łącznie. Dzięki temu Grupa Robocza ds. Azylu mogła zająć się całościowo kluczowymi kwestiami o problematycznym charakterze, starając się wypracować ostateczny kompromis, który powinien być odpowiednio wyważony. Takie tematyczne podejście zostało przyjęte z zadowoleniem przez państwa członkowskie i doprowadziło do istotnych postępów w pracach nad wnioskami, a dyskusje na te tematy zostały już zakończone.

III. ROZPORZĄDZENIE DUBLIŃSKIE

W uzupełnieniu do kontynuacji procesu mającego na celu wypracowanie kompromisu dotyczącego skutecznego stosowania zasad odpowiedzialności i solidarności, jak opisano w pkt X niniejszego sprawozdania, w ramach podejścia tematycznego przeanalizowano kilka artykułów rozporządzenia dublińskiego odnoszących się do opieki, ograniczenia nadużyć i wtórnych przepływów.

IV. DYREKTYWA O WARUNKACH PRZYJMOWANIA

Grupa Robocza ds. Azylu w dalszym ciągu analizowała przekształconą wersję dyrektywy o warunkach przyjmowania – w ramach wspomnianego podejścia tematycznego, jak również na podstawie innych zmienionych tekstów kompromisowych zaproponowanych przez prezydencję.

Na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Azylu w dniu 10 maja osiągnięto postępy co do wielu aspektów wniosku. Niemniej nadal pozostają otwarte niektóre ważne kwestie, takie jak przepisy dotyczące przyznania osobom ubiegającym się o azyl dostępu do rynku pracy, a także środki służące zapobieganiu wtórnym przepływom, w tym wyznaczanie miejsca pobytu, zatrzymanie oraz ograniczenie lub odebranie świadczeń przyznawanych w ramach materialnych warunków przyjmowania. Ponadto postępy w pracach nad niektórymi nierozstrzygniętymi kwestiami uzależnione są od przebiegu negocjacji w sprawie pozostałych wniosków reformujących wspólny europejski system azylowy, w szczególności rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia o procedurze azylowej.

Prezydencja zamierza przedstawić wkrótce nowy zmieniony wniosek kompromisowy, który ma zostać omówiony na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Azylu w dniu 14 czerwca.

V. ROZPORZĄDZENIE O KWALIFIKOWANIU

Projekty kompromisowej propozycji tekstu rozporządzenia o kwalifikowaniu zostały omówione na pięciu posiedzeniach radców ds. WSiSW (w dniach 24 marca, 10 kwietnia, 27 kwietnia, 16 maja i 31 maja 2017 r.).

Niektóre newralgiczne kwestie, które wymagały pogłębionej dyskusji, dotyczyły definicji członków rodziny oraz rodzin powstałych poza krajem pochodzenia, ochrony, którą można uzyskać w niektórych częściach kraju pochodzenia (wariant ochrony wewnętrznej) oraz ciężaru dowodu w takich przypadkach, skutków z mocą wsteczną decyzji o cofnięciu statusu ochrony międzynarodowej, roli aspektów związanych z bezpieczeństwem wśród podstaw umożliwiających cofnięcie statusu uchodźcy, jak również treści i definicji zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (praw i świadczeń, które można przyznać osobom korzystającym z ochrony).

W dniu 16 maja 2017 r. Coreper osiągnął porozumienie w sprawie jednego z najtrudniejszych aspektów wniosku, a mianowicie okresu ważności zezwolenia na pobyt.

Celem prezydencji jest przedłożenie tekstu Coreperowi, by wydał zgodę na częściowe podejście ogólne przed końcem jej kadencji.

VI. ROZPORZĄDZENIE O PROCEDURZE AZYLOWEJ

Kontynuowano analizę wniosku dotyczącego rozporządzenia o procedurze azylowej oraz omawiano projekty kompromisowych propozycji odnoszące się do artykułów rozpatrywanych w ramach podejścia tematycznego. Szczególnym wyzwaniem okazały się – pod względem treści oraz koordynacji i spójności z podobnymi przepisami zawartymi w pozostałych wnioskach składających się na pakiet – przepisy dotyczące osób ubiegających się o ochronę, które mają szczególne potrzeby (małoletni bez opieki i systemy opieki, badanie lekarskie, wnioski składane przez małoletnich bez opieki). W tym kontekście poczyniono wysiłki na rzecz większego ujednolicenia procedur, terminów, ról i zadań przewidzianych w poszczególnych wnioskach. Niektóre delegacje wyraziły zaniepokojenie w związku z niektórymi przepisami służącymi ograniczeniu wtórnych przepływów – ich zdaniem przepisy te nie zapewniają odpowiedniej równowagi między zwalczaniem nadużyć a udzielaniem ochrony w sytuacjach, gdy jest ona potrzebna.

VII. ROZPORZĄDZENIE EURODAC

Organy przygotowawcze Rady, w oczekiwaniu na przyjęcie stanowiska przez Parlament Europejski¹, przeanalizowały kilka kwestii, które nie zostały uwzględnione w częściowym podejściu ogólnym z grudnia 2016 r., z myślą o rozszerzeniu mandatu do negocjacji z Parlamentem Europejskim. Na podstawie dwóch ocen skutków przedłożonych przez eu-LISA dokładnie przeanalizowano umieszczenie w bazie danych kolorowych kopii dokumentów podróży oraz możliwość przeszukiwania Eurodac przez organy ochrony porządku publicznego z wykorzystaniem danych alfanumerycznych. Ponadto w projekcie rozporządzenia przeanalizowano też włączenie danych dotyczących osób zarejestrowanych do celów prowadzenia procedury przyjmowania. Na podstawie tych dyskusji prezydencja zamierza przedstawić przed końcem swojej kadencji Coreperowi zmieniony tekst z odpowiednimi zmianami do zatwierdzenia.

VIII. ROZPORZĄDZENIE O AGENCJI UE DS. AZYLU

W związku z osiągnięciem w dniu 20 grudnia 2016 r. porozumienia w sprawie częściowego podejścia ogólnego prezydencja w styczniu 2017 r. rozpoczęła negocjacje z Parlamentem Europejskim. Do tej pory odbyło się pięć rund nieformalnych rozmów trójstronnych w dniach 7 lutego, 8 marca, 21 marca, 2 maja (kontynuowana 11 maja) i 1 czerwca. W ramach przygotowań do tych nieformalnych rozmów zorganizowano liczne spotkania techniczne z Parlamentem Europejskim. W Radzie prezydencja zwołała kilka posiedzeń radców ds. WSiSW, chcąc poznać opinie państw członkowskich na temat poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski i ewentualnych kompromisowych propozycji.

¹ Głosowanie w sprawie sprawozdania Parlamentu Europejskiego na forum komisji LIBE odbyło się w dniu 30 maja 2017 r.

W dniu 7 lutego w trakcie pierwszego spotkania trójstronnego prezydencja i sprawozdawca Parlamentu Europejskiego przedstawili swoje stanowiska w sprawie najważniejszych kwestii zawartych we wniosku, a mianowicie monitorowania, struktury organizacyjnej agencji oraz pomocy operacyjnej i technicznej. W dniu 8 marca, podczas drugiego spotkania negocjatorzy przeprowadzili pogłębioną dyskusję na temat rozdziału „Pomoc operacyjna i techniczna”; dyskusję tę kontynuowano na trzecim spotkaniu w dniu 21 marca. W dniach 2 i 11 maja (czwarta runda rozmów trójstronnych) współustawodawcy przeprowadzili pogłębioną dyskusję w sprawie mechanizmu monitorowania, jak również w sprawie różnych poprawek Parlamentu Europejskiego odnoszących się do ochrony praw podstawowych. W dniu 1 czerwca (piąta runda rozmów trójstronnych) współustawodawcy omówili przepisy o informacjach o kraju pochodzenia oraz wytycznych dotyczących sytuacji w poszczególnych krajach pochodzenia, a także strukturę organizacyjną agencji. Na początku każdego spotkania trójstronnego zatwierdzano ad referendum wykaz przepisów uzgodnionych na szczeblu technicznym. W wyniku tych negocjacji współustawodawcy osiągnęli porozumienie ad referendum co do rozdziałów 2 („Praktyczna współpraca i wymiana informacji na temat azylu”), 4 („Normy operacyjne i wytyczne”), 6 („Pomoc operacyjna i techniczna”) i 10 („Przepisy finansowe”) wniosku, z wyjątkiem kilku przepisów, które są jeszcze analizowane. Ponadto rozdziały 7 („Wymiana informacji i ochrona danych”), 8 („Współpraca ze strony agencji”) oraz 5 („Monitorowanie”), 11 („Przepisy ogólne”) i 12 („Przepisy końcowe”) zostały szczegółowo omówione na szczeblu technicznym.

W dniu 31 maja Coreper został poinformowany o postępach osiągniętych w sprawie tego dossier. Ponadto Coreper omówił kwestię terminów oddelegowania ekspertów krajowych do zespołów wsparcia ds. azylu i rezerwy ekspertów ds. azylu, jak również minimalny czas oddelegowania. Coreper poparł kompromisowe propozycje przedstawione przez prezydencję w odniesieniu do obu tych kwestii. Ponadto prezydencja poinformowała Coreper, że całkowita liczba 500 ekspertów ds. azylu w puli rezerwowej nadal nie została osiągnięta, i poprosiła państwa członkowskie o wykazanie większej elastyczności i o zwiększenie swoich zobowiązań. Prezydencja z zadowoleniem odnotowała zobowiązania złożone w trakcie posiedzenia, jak również wyrażony przez niektóre inne państwa członkowskie zamiar zwiększenia ich zobowiązań w najbliższym czasie.

Prezydencja i Parlament Europejski zaplanowały szereg spotkań technicznych i kolejne rozmowy trójstronne w czerwcu z myślą o ukończeniu prac rozpoczętych podczas prezydencji maltańskiej w oparciu o częściowe podejście ogólne.

IX. ROZPORZĄDZENIE O PRZESIEDLENIACH

W dniu 4 kwietnia 2017 r. Grupa Robocza ds. Azylu zakończyła analizę wniosku dotyczącego ustanowienia unijnych ram przesiedleń. W związku z tym wniosek ten został przekazany do dyskusji radcom ds. WSiSW w dniach 3 i 19 maja 2017 r. (dok. 8383/17). Mimo że, ogólnie rzecz biorąc, delegacje z zadowoleniem przyjęły cele wniosku, wciąż jednak niektóre zastrzeżenia weryfikacji pozostają nierozstrzygnięte.

Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) przeanalizował na posiedzeniu w dniu 30 maja niektóre z tych kwestii, a dokładnie uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów wykonawczych (unijny program przesiedleń i program przyjmowania ze względów humanitarnych), elastyczność procedury przyjmowania ze względów humanitarnych oraz możliwość przyznania tymczasowego statusu na mocy prawa krajowego (dok. 9362/17).

Delegacje w dużej mierze poparły propozycję prezydencji, aby skreślić odniesienie do tych programów (łącznie artykuły 7 i 8 rozporządzenia). Jeśli chodzi o elastyczność procedury przyjmowania ze względów humanitarnych, niektóre delegacje wyraziły obawy dotyczące rozszerzenia zakresu zastosowania tej procedury na osoby, które nie potrzebują ochrony międzynarodowej. Inne delegacje poparły to podejście, lecz uznały, że wciąż potrzebne są dalsze prace na szczeblu technicznym (tj. w celu lepszego rozróżnienia „przesiedlenia” i „przyjmowania ze względów humanitarnych” w tekście). Jeśli chodzi o możliwość przyznania tymczasowego statusu na mocy prawa krajowego, niektóre delegacje wyraziły zastrzeżenia, inne natomiast wydają się przychylić do tej propozycji, z pewnymi niuansami.

Prezydencja opracowuje obecnie nowe propozycje kompromisowe tekstu, by prowadzić dalsze dyskusje na szczeblu radców ds. WSiSW. Celem prezydencji jest osiągnięcie podejścia ogólnego do tego wniosku przed końcem bieżącego półrocza.

X. SKUTECZNE STOSOWANIE ZASADY SOLIDARNOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚCI

W kontekście negocjacji dotyczących wniosku Komisji w sprawie reformy rozporządzenia dublińskiego kontynuowano dyskusje w celu wypracowania kompromisu co do skutecznego stosowania zasad solidarności i odpowiedzialności. Niektóre elementy okazały się generalnie stabilne, co mogłoby stanowić podstawę porozumienia, ale jednocześnie konieczne są dalsze postępy w zakresie kilku kluczowych kwestii, by skonsolidować konieczne wsparcie. Dla wielu państw członkowskich poszczególne aspekty są ze sobą powiązane i porozumienie w sprawie jednego elementu zależy tak od szczegółowych ustaleń dotyczących tego elementu, jak i od tego, jak rozwijają się inne elementy.

W wyniku tych dyskusji osiągnięto porozumienie co do kompleksowego podejścia, jednym z aspektów którego jest reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego. Reforma ta powinna być prowadzona równolegle z innymi obszarami polityki zajmującymi się problemem radzenia sobie z przepływami migracyjnymi poza granicami UE, zarządzaniem granicami zewnętrznymi, intensyfikacją powrotów oraz zapewnianiem, by kontrole na granicach wewnętrznych pozostały wyjątkiem. Ponadto panuje powszechne przekonanie, że zreformowany wspólny europejski system azylowy powinien zapewnić odpowiednią równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą w pełni wdrożyć dorobek prawny UE, że system azylowy powinien sprawnie funkcjonować, unikając czynników przyciągających i przeciwdziałając wtórnym przepływom, oraz że system ten powinien w razie potrzeby w sposób skuteczny i efektywny gwarantować solidarność, w szczególności gdy jedno z państw członkowskich znajduje się pod nieproporcjonalną presją lub jest w niekorzystnej sytuacji ze względu na nieprzewidziane wydarzenia. Konieczne są jednak dalsze prace, w szczególności w zakresie kilku kluczowych kwestii szczegółowych.

XI. WNIOSKI

Coreper i Rada są proszone o zapoznanie się z niniejszym sprawozdaniem z postępu prac.