

Bruxelles, 26. veljače 2019.
(OR. en)

6600/19

Međuinstitucijski predmeti:

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

ASILE 15
ASIM 24
CSC 70
EURODAC 5
ENFOPOL 89
RELEX 156
CODEC 478

NAPOMENA

Od: Predsjedništvo

Za: Odbor stalnih predstavnika / Vijeće

Br. dok. Kom.: 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
12112/18 ASILE 59 CSC 253 CODEC 1459
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Predmet: **Reforma zajedničkog europskog sustava azila i preseljenje**

a) Dublinska uredba: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (prvo čitanje)

b) Direktiva o uvjetima prihvata: Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka) (prvo čitanje)

c) Uredba o kvalifikaciji: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (prvo čitanje)

d) Uredba o postupcima azila: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (prvo čitanje)

e) Uredba o Eurodacu: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu [Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva] za utvrđivanje identiteta državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona (preinaka) (prvo čitanje)

f) Uredba o Agenciji EU-a za azil: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 (prvo čitanje)

g) Uredba o okviru za preseljenje: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira Unije za preseljenje i izmjeni Uredbe (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća (prvo čitanje)

= izvješće o napretku

I. UVOD

1. Komisija je 4. svibnja i 13. srpnja 2016. podnijela sedam zakonodavnih prijedloga s ciljem reforme zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). Tim paketom obuhvaćeni su preinaka Dublinske uredbe i Uredbe o Eurodacu, Prijedlog uredbe o uspostavi Agencije Europske unije za azil (EUAA), Prijedlog uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u EU-u, Prijedlog uredbe o kvalifikacijama, preinaka Direktive o uvjetima prihvata te Prijedlog uredbe o uspostavi okvira Unije za preseljenje.
2. Pozdravljajući neumorne napore bugarskog i prethodnih predsjedništava, Europsko vijeće na sastanku održanom 28. i 29. lipnja 2018. istaknulo je da je potrebno pronaći brzo rješenje za cijeli paket te pozvalo Vijeće da nastavi raditi s ciljem što ranijeg dovršetka. Europsko vijeće sagledalo je na sastanku 18. listopada 2018. stanje provedbe svojih zaključaka iz lipnja te je pozvalo na nastavak rada na svim elementima, u okviru svojeg sveobuhvatnog pristupa migracijama. Na sastanku 13. i 14. prosinca 2018. Europsko vijeće pozvalo je na daljnje napore kako bi se završili pregovori o Agenciji za azil i o svim dijelovima zajedničkog europskog sustava azila, uz poštovanje prethodnih zaključaka Europskog vijeća i uzimajući u obzir različite stupnjeve napretka u svakome od tih predmeta.

Sadašnje izvješće o napretku temelji se na prethodnom izvješću koje je Vijeću predstavljeno 6. i 7. prosinca 2018., kako je navedeno u dokumentu 14597/18.

II. TRENUTAČNO STANJE PREDMETA U VEZI SA ZAJEDNIČKIM EUROPSKIM SUSTAVOM AZILA

A. DUBLINSKA UREDBA

3. Europsko vijeće u lipnju 2018. zaključilo je da je potrebno postići konsenzus o Dublinskoj uredbi kako bi se njezina reforma temeljila na ravnoteži odgovornosti i solidarnosti, uzimajući u obzir osobe iskrccane nakon operacija traganja i spašavanja.
4. Tijekom austrijskog predsjedanja na zahtjev Europskog vijeća ispitano je nekoliko prijedloga za opću ravnotežu između solidarnosti i odgovornosti, kao što su različiti oblici solidarnosti koji bi se stavili na raspolaganje državi članici pod pritiskom i kojima bi druge države članice morale doprinijeti, ili mehanizam za odgovornost i solidarnost, kojim bi se objedinili doprinosi svih država članica na vanjskoj razini, na vanjskim granicama Unije i na unutarnjoj razini.

Međutim, na temelju rasprava, uključujući bilateralna savjetovanja koja je provelo austrijsko predsjedništvo u okviru obilaska glavnih gradova, rumunjsko predsjedništvo procijenilo je da nema realne mogućnosti da se u kratkom roku postigne veći napredak u vezi s Dublinskom reformom, te je svoje glavne napore usmjerilo na postizanje što je moguće većeg napretka u pogledu drugih predmeta u vezi s azilom tijekom razdoblja prije predstojećih izbora za Europski parlament.

Pristupom predsjedništva, kojim se nastoji postići što je moguće veći napredak u pregovorima na tehničkoj razini uz stalno praćenje i odobrenje COREPERA, nisu ublažene zabrinutosti država članica u vezi s nacionalnim stajalištima o pristupu u obliku paketa i taj pristup predsjedništva utjecao je na tijek rasprava/pregovora u vezi s ostalim prijedlozima u paketu reformi zajedničkog europskog sustava azila.

Predsjedništvo se istodobno u različitim prilikama bavilo ponavljajućom pojavom migranata spašenih na moru organiziranjem razmjena mišljenja sa svim državama članicama s ciljem ispitivanja mogućih rješenja za privremene aranžmane za iskrccavanje. Očekuje se da će se rasprava nastaviti.

B. DIREKTIVA O UVJETIMA PRIHVATA

5. Na sastanku COREPER-a 29. studenoga 2017. estonsko predsjedništvo dobilo je mandat za preinaku Direktive o uvjetima prihvata uz široku potporu za početak pregovora s Europskim parlamentom. Na osmom trijalogu 14. lipnja 2018. izvjestitelj EP-a i tadašnje bugarsko predsjedništvo postigli su privremeni dogovor. Tekst privremenog dogovora predstavljen je COREPER-u na sastanku 20. lipnja 2018., ali nije dobio potrebnu potporu delegacija. Austrijsko predsjedništvo u srpnju je zakazalo bilateralne sastanke sa svim delegacijama te je, na toj osnovi i s ciljem rješavanja ključnih neriješenih pitanja, savjetnicima na preispitivanje podnijelo moguće izmjene privremenog dogovora.
6. Nakon što su ih savjetnici za PUP preispitali, austrijsko predsjedništvo 21. studenoga 2018. podnijelo je kompromisne izmjene¹ privremenog dogovora na odobrenje COREPER-u s ciljem mogućeg nastavka pregovora s Europskim parlamentom. Međutim, austrijsko predsjedništvo zaključilo je da bi trebalo nastaviti s pokušajima na tehničkoj razini kako bi se dobila daljnja potpora delegacija.
7. U tu je svrhu rumunjsko predsjedništvo održalo daljnja savjetovanja s onim delegacijama koje su u siječnju izrazile zabrinutost u vezi sa sadržajem. Međutim, predsjedništvo je nakon daljnjeg preispitivanja zaključilo da nisu potrebne daljnje promjene kompromisnih izmjena kako su 21. studenoga 2018. predstavljene COREPER-u. COREPER je 23. siječnja 2019. potvrdio potporu predloženim izmjenama² s ciljem nastavka pregovora na tehničkoj razini s Europskim parlamentom.
8. Međutim, nakon preliminarne rasprava s Europskim parlamentom čini se da Europski parlament podupire privremeni dogovor postignut u lipnju 2018. i ne želi ponovno otvoriti pregovore.

¹ 13699/18.

² 5458/19.

C. UREDBA O KVALIFIKACIJI

9. Pregovori s Europskim parlamentom o Uredbi o kvalifikaciji započeli su u rujnu 2017. Bugarsko predsjedništvo postiglo je privremeni dogovor s Europskim parlamentom na osmom trijalogu 14. lipnja 2018. Tekst privremenog dogovora predstavljen je COREPER-u 19. lipnja 2018., ali nije dobio potrebnu potporu delegacija. Austrijsko predsjedništvo u srpnju je održalo bilateralne sastanke s onim državama članicama koje su istaknule probleme u vezi s privremenim dogovorom. Potom je održana rasprava o novim ciljanim kompromisnim prijedlozima koji su predstavljeni Europskom parlamentu tijekom trijaloga 26. rujna 2018. Na tom je trijalogu Parlament obavijestio predsjedništvo da u načelu podupire privremeni dogovor postignut u lipnju i da zasad ne namjerava nastaviti s pregovorima. Ti su kompromisni prijedlozi 21. studenoga 2018. podneseni na odobrenje COREPER-u s ciljem mogućeg nastavka pregovora s Europskim parlamentom, ali je predsjedništvo zaključilo da se savjetovanje treba nastaviti na tehničkoj razini kako bi se dobila daljnja potpora delegacija.
10. U tu je svrhu rumunjsko predsjedništvo održalo daljnje bilateralne kontakte te je zaključilo da nisu potrebne promjene kompromisnih izmjena kako su 21. studenoga 2018. predstavljene COREPER-u. COREPER je 23. siječnja 2019. potvrdio potporu predloženim izmjenama³ s ciljem nastavka pregovora na tehničkoj razini s Europskim parlamentom. U neformalnim kontaktima s Europskim parlamentom postalo je jasno da Europski parlament podupire privremeni dogovor postignut u lipnju 2018. i ne želi ponovno otvoriti pregovore.

³ 5456/19.

D. UREDBA O POSTUPCIMA AZILA

11. Predsjedništvo je nastavilo s preispitivanjem Uredbe o postupcima azila na razini savjetnika za PUP s ciljem utvrđivanja stajališta Vijeća što je ranije moguće. Iako je većinu odredaba potrebno samo dodatno prilagoditi, preostala su još dva neriješena pitanja o kojima je teže postići dogovor: postupak na granici i njegov točan opseg te definicija „konačne odluke” sadržana u članku 4. prijedloga. Organizirana su četiri sastanka savjetnika za PUP na kojima je naglasak stavljen na najnoviji prijedlog kompromisa u vezi s postupkom na granici koji je izdalo predsjedništvo. Pročitano je i cijeli tekst, što je omogućilo da se zabilježi napredak u vezi s predmetom i približi konsolidiranoj verziji, koja će se uputiti COREPER-u u ožujku radi informacije i mogućih daljnjih smjernica.

E. UREDBA O EURODACU

12. Međuinstitucijski pregovori o preinaci Uredbe o Eurodacu započeli su u rujnu 2017. na temelju proširenog mandata o kojem je COREPER postigao dogovor 15. lipnja 2017. i glasovanja u odboru LIBE 30. svibnja 2017. COREPER je 14. veljače 2018. proširio pregovarački mandat Vijeća za Uredbu o Eurodacu kako bi se obuhvatila i pitanja u vezi s preseljenjem. Četiri trijaloga održana su tijekom estonskoga, a dva tijekom bugarskog predsjedanja. Na trijalogu održanom 19. lipnja 2018. bugarsko predsjedništvo i izvjestitelj uspjeli su postići dogovor o većini otvorenih pitanja. Međutim, u pogledu razdoblja pohrane podataka tražitelja azila predsjedništvo se suzdržalo od izražavanja svojeg stajališta dok se u Dublinskoj uredbi ne razjasni trajanje stalne odgovornosti. Na istom je trijalogu održana prva rasprava o odredbama koje se tiču podataka preseljenih osoba. Izvjestitelj se složio razmotriti pristup Vijeća tom pitanju. Potom je Europski parlament istaknuo niz pravnih nedoumica u vezi s uzimanjem i prijenosom biometrijskih podataka u postupku preseljenja. U drugoj polovici 2018. i početkom 2019. održan je niz tehničkih sastanaka kako bi se pronašlo rješenje koje bi bilo prihvatljivo suzakonodavcima. Savjetnici za PUP raspravljali su o najnovijim kompromisnim prijedlozima Europskog parlamenta na sastancima 24. siječnja i 4. veljače 2019.

Kako su države članice jasno odbile te prijedloge, predsjedništvo je pripremlilo kompromisni paket o odredbama povezanim s preseljenjem zajedno s desetogodišnjim razdobljem pohrane podataka. O kompromisnom paketu raspravljalo se na sastanku savjetnika za PUP 11. veljače i sastanku COREPER-a 15. veljače 2019. Iako je većina država članica mogla poduprijeti sadržaj teksta predsjedništva, COREPER nije dao mandat predsjedništvu za nastavak dijaloga s Europskim parlamentom zbog „pristupa u obliku paketa”. Europski parlament obaviješten je o tome. Predsjedništvo je sazvalo sastanak savjetnika za PUP 25. veljače 2019. kako bi predstavilo najnoviji kompromisni prijedlog Europskog parlamenta. Iako su države članice pozdravile najnoviji prijedlog Europskog parlamenta, nisu predsjedništvu dale mandat da nastavi s pregovorima s Europskim parlamentom iz istih razloga koji su navedeni ranije.

F. UREDBA O AGENCIJI EUROPSKE UNIJE ZA AZIL (EUAA)

13. Nakon što je u okviru Vijeća 20. prosinca 2016. postignut dogovor o djelomičnom općem pristupu, malteško predsjedništvo u siječnju 2017. započelo je pregovore s Europskim parlamentom. Kao rezultat niza tehničkih sastanaka i dijaloga malteško predsjedništvo postiglo je privremeni dogovor o normativnom dijelu teksta tijekom dijaloga održanog 28. lipnja. Estonsko predsjedništvo nastavilo je rad na tehničkoj razini kako bi se uvodne izjave teksta uskladile s glavnim dijelom Prijedloga i postigao dogovor s Europskim parlamentom o tom pitanju. Estonsko predsjedništvo usto je uspjelo ishoditi ispunjenje obveze u pogledu uspostave pričuve od 500 stručnjaka u području azila. COREPER je 6. prosinca 2017. primio na znanje privremeni dogovor postignut s Europskim parlamentom o tekstu prijedloga, što ne uključuje tekst u uglatim zagradama koji se odnosi na druge prijedloge u okviru CEAS-a. Komisija je 12. rujna 2018. predstavila izmijenjeni Prijedlog uredbe o EUAA-i, koji se temelji na privremenom dogovoru koji su suzakonodavci postigli u 2017. Izmijenjenim prijedlogom dorađuje se privremeni dogovor o operativnoj i tehničkoj pomoći kojom se Agenciji omogućuje provedba postupka za međunarodnu zaštitu ili dijelova postupka u administrativnoj fazi, ne dovodeći u pitanje nadležnost nadležnih nacionalnih tijela u odlučivanju o pojedinim zahtjevima.

Cilj je izmjena također osigurati komplementarnost između rada Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (EBCG) i buduće EUAA-e, posebno u raspoređivanju timova za potporu upravljanju migracijama. Radna skupina za azil održala je prvo preispitivanje izmijenjenog prijedloga o EUAA-i tijekom austrijskog predsjedništva 25. rujna 2018., a savjetnici za PUP nastavili su s preispitivanjem 8. listopada, 26. listopada, 19. studenoga 2018. i 15. siječnja. Predsjedništvo je 23. siječnja COREPER-u podnijelo izmijenjeni prijedlog te zatražilo mandat za pregovore s Europskim parlamentom. Tijekom rasprava u okviru COREPER-a postalo je jasno da nema dovoljno potpore za kompromisne prijedloge predsjedništva, i zbog sadržaja i zbog razloga povezanih s „pristupom u obliku paketa”. Predsjedništvo je nastavilo s radom na tehničkoj razini i sazvalo je sastanak savjetnika za PUP 4. veljače, na kojem se raspravljalo o revidiranom kompromisnom tekstu. S obzirom na to da je stajalište država članica ostalo isto kao i tijekom prethodne rasprave, predsjedništvo je smatralo da su iscrpljene sve mogućnosti na tehničkoj razini.

G. UREDBA O PRESELJENJU

14. Mandat za pregovore s Europskim parlamentom o Uredbi o preseljenju donesen je 15. studenoga 2017. Međuinstitucijski pregovori započeli su u prosincu 2017. te je u 2018. održano šest trijaloga tijekom bugarskog predsjedanja, čime je omogućeno postizanje napretka u pogledu većine elemenata prijedloga. Predsjedništvo i Europski parlament 13. lipnja 2018. postigli su opći politički dogovor o glavnim elementima Uredbe. Tekst privremenog dogovora predstavljen je COREPER-u 20. lipnja 2018., ali nije dobio potrebnu potporu delegacija. Slijedom toga austrijsko predsjedništvo održalo je bilateralne sastanke s državama članicama koje nisu mogle potvrditi privremeni dogovor. Na temelju tih pregovora Parlamentu su predstavljeni novi kompromisni prijedlozi. Međutim, nakon prvog tehničkog trijaloga Parlament je neformalno dao do znanja da u načelu i za sada podupire privremeni dogovor postignut na trijalogu u lipnju. Savjetnici za PUP raspravljali su 9. listopada 2018. o mogućim izmjenama kompromisa s naglaskom na ključnim pitanjima o kojima su države članice na bilateralnim sastancima pokrenule raspravu.

Ti su kompromisni prijedlozi 21. studenoga 2018. podneseni na odobrenje COREPER-u s ciljem mogućeg nastavka pregovora s Europskim parlamentom, ali je predsjedništvo zaključilo da se savjetovanje treba nastaviti na tehničkoj razini.

COREPER je 16. siječnja 2019. ponovno raspravljao o tim kompromisnim izmjenama. Predsjedništvo je zaključilo da, iako postoji široka suglasnost o sadržaju, o njemu još neće raspravljati na političkom trijalogu s Europskim parlamentom, i da će se prije početka političkog trijaloga s Europskim parlamentom savjetovati s COREPER-om o preostalim pitanjima koja su izostavljena iz privremenog dogovora postignutog tijekom bugarskog predsjedanja.

Što se tiče odredaba izostavljenih iz privremenog dogovora, savjetnici za PUP 18. prosinca 2018. te 15. i 25. siječnja 2019. raspravljali su o mogućim kompromisnim izmjenama o kojima se treba dalje raspravljati s Europskim parlamentom. COREPER je 30. siječnja 2019. raspravljao o tim izmjenama i predsjedništvo je zaključilo da, iako postoji suglasnost o sadržaju, o njemu još neće raspravljati na političkom trijalogu s Europskim parlamentom.

Nakon neformalnih tehničkih rasprava s Europskim parlamentom predsjedništvo je odlučilo predložiti neke nove kompromisne prijedloge u vezi s ključnim razlozima za zabrinutost koje su države članice izrazile u lipnju te ispitati mogućnost održavanja političkog trijaloga s Europskim parlamentom o cijelom tekstu. O tim kompromisnim izmjenama raspravljalo se na sastanku savjetnika za PUP 11. veljače 2019.

COREPER je 15. veljače 2019. ponovno raspravljao o odredbama koje su izostavljene iz privremenog dogovora i o novim kompromisnim prijedlozima u vezi s ključnim pitanjima koja su države članice izrazile u lipnju 2018. Međutim, iako je većina država članica mogla poduprijeti sadržaj teksta predsjedništva, COREPER nije dao mandat predsjedništvu za nastavak trijaloga s Europskim parlamentom zbog „pristupa u obliku paketa”. Slijedom toga predsjedništvo je prosljedilo tu poruku Europskom parlamentu.