



Bruselj, 26. februar 2019
(OR. en)

6600/19

Medinstitucionalne zadeve:

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

DOPIS

Pošiljatelj: predsedstvo
Prejemnik: Odbor stalnih predstavnikov/Svet

Št. 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

Zadeva: **Reforma skupnega evropskega azilnega sistema in preselitev**

a) Dublinska uredba: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (prva obravnava)

b) Direktiva o pogojih za sprejem: Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev) (prva obravnava)

c) Uredba o pogojih za azil: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (prva obravnava)

d) Uredba o azilnem postopku: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (prva obravnava)

e) Uredba Eurodac: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe [Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva,] za ugotavljanje istovetnosti nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona (prenovitev) (prva obravnava)

f) Uredba o Agenciji EU za azil: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za azil in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 439/2010 (prva obravnava)

g) Uredba o okviru za preselitev: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev in o spremembi Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (prva obravnava)

= poročilo o napredku

I. UVOD

1. Komisija je 4. maja in 13. julija 2016 predložila sveženj sedmih zakonodajnih predlogov za reformo skupnega evropskega azilnega sistema. V tem svežnju so predlog za prenovitev dublinske uredbe in predlog za prenovitev uredbe Eurodac, predlog uredbe o ustanovitvi Agencije Evropske unije za azil, predlog uredbe o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v EU, predlog uredbe o pogojih za azil, predlog za prenovitev direktive o pogojih za sprejem in predlog uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev.
2. Evropski svet je na zasedanju 28. in 29. junija 2018 sicer pozdravil neutrudna prizadevanja bolgarskega in predhodnih predsedstev, a hkrati izpostavil, da je treba hitro najti rešitev za celoten sveženj, in pozval Svet, naj delo nadaljuje, da bi ga bilo mogoče čim prej zaključiti. Evropski svet je na zasedanju 18. oktobra 2018 ocenil stanje izvajanja sklepov, ki jih je sprejel junija, in pozval k nadaljevanju dela v zvezi z vsemi zadevnimi elementi v sklopu celovitega pristopa do migracij. Prav tako je na zasedanju 13. in 14. decembra 2018 pozval k nadaljnjim prizadevanjem za zaključitev pogajanj o agenciji za azil in o vseh delih skupnega evropskega azilnega sistema, ob spoštovanju prejšnjih sklepov Evropskega sveta ter upoštevanju različne stopnje napredka glede vsake od teh zadev.

To poročilo o napredku temelji na prejšnjem poročilu iz dokumenta 14597/18, ki je bilo Svetu predloženo na zasedanju 6. in 7. decembra 2018.

II. TRENTNO STANJE DOSJEJEV SKUPNEGA EVROPSKEGA AZILNEGA SISTEMA

A. *DUBLINSKA UREDBA*

3. Evropski svet je junija 2018 sklenil, da bo treba doseči soglasje glede reforme dublinske uredbe, ki bi temeljilo na ravnovesju med odgovornostjo in solidarnostjo, ob upoštevanju oseb, izkrcanih po operacijah iskanja in reševanja.
4. Med avstrijskim predsedovanjem je bilo obravnavanih več predlogov za celovito ravnovesje med solidarnostjo in odgovornostjo, k čemur je pozval Evropski svet, kot so različne oblike solidarnosti, ki bi bile na voljo državam članicam pod velikim pritiskom in h katerim bi morale prispevati druge države članice, ali mehanizem za odgovornost in solidarnost, ki naj bi združil prispevke vseh držav članic na zunanji ravni, na zunanjih mejah Unije in na notranji ravni.

Vendar so razprave, vključno z dvostranskimi posvetovanji, ki jih je avstrijsko predsedstvo opravilo v okviru obiskov prestolnic, privedle do ocene romunskega predsedstva, da kratkoročno ni realnih možnosti za dosego pomembnejšega napredka glede reforme dublinske uredbe, zato so se glavna prizadevanja osredotočila na čim večje napredovanje pri drugih dosjejih v zvezi z reformo azilnega sistema v času, ki je na voljo pred prihajajočimi volitvami v Evropski parlament.

Pristop predsedstva, katerega namen je čim večje napredovanje pogajanj na tehnični ravni ob stalni podpori in potrditvi v Coreperju, ni odpravil pomislekov držav članic v zvezi z nacionalnimi stališči glede sveženjskega pristopa ter je vplival na potek razprav/pogajanj o preostalih predlogih iz svežnja za reformo skupnega evropskega azilnega sistema.

Hkrati je predsedstvo večkrat obravnavalo položaj, v katerem se pogosto znajdejo migranti, rešeni na morju, in sicer z organiziranjem izmenjav mnenj z vsemi državami članicami, da bi poiskali možne rešitve za začasno ureditev izkrcanja. Pričakuje se, da se bodo razprave nadaljevale.

B. DIREKTIVA O POGOJIH ZA SPREJEM

5. Coreper je na seji 29. novembra 2017 estonskemu predsedstvu s široko podporo podelil mandat, da v zvezi s prenovitvijo direktive o pogojih za sprejem začne pogajanja z Evropskim parlamentom. Na osmem trialogu 14. junija 2018 je bil dosežen začasni dogovor med poročevalcem EP in takratnim bolgarskim predsedstvom. Besedilo tega dogovora je bilo predstavljeno Coreperju na seji 20. junija 2018, a ni prejelo potrebne podpore delegacij. Avstrijsko predsedstvo je julija organiziralo dvostranska srečanja z vsemi delegacijami ter nato svetovalcem za PNZ v preučitev predložilo možne spremembe začasnega dogovora, izhajajoče iz teh srečanj, da bi se bilo mogoče lotiti obravnave ključnih nerešenih vprašanj.
6. Po preučitvi s strani svetovalcev za PNZ je avstrijsko predsedstvo 21. novembra 2018 Coreperju v odobritev predložilo kompromisne predloge sprememb¹ začasnega dogovora, da bi se pogajanja z Evropskim parlamentom morda lahko nadaljevala. Vendar je avstrijsko predsedstvo ugotovilo, da bi bila potrebna dodatna prizadevanja na tehnični ravni z namenom pridobitve dodatne podpore delegacij.
7. Zato je romunsko predsedstvo opravilo dodatne posvetovalne pogovore z delegacijami, ki so januarja izrazile vsebinske pomisleke. Vendar je predsedstvo po dodatni preučitvi ugotovilo, da niso potrebne dodatne spremembe kompromisnih predlogov, kakršni so bili 21. novembra 2018 predloženi Coreperju. Coreper je 23. januarja 2019 podprl predlagane predloge sprememb², da bi se z Evropskim parlamentom lahko nadaljevala pogajanja na tehnični ravni.
8. Kljub temu se po predhodnih razpravah z Evropskim parlamentom zdi, da Evropski parlament podpira začasni dogovor, dosežen junija 2018, in ne želi znova odpirati pogajanj.

¹ Dok. 13699/18.

² Dok. 5458/19.

C. UREDBA O POGOJIH ZA AZIL

9. Pogajanja z Evropskim parlamentom o uredbi o pogojih za azil so se začela septembra 2017. Bolgarsko predsedstvo je začasni dogovor z Evropskim parlamentom doseglo na osmem trialogu 14. junija 2018. Besedilo tega dogovora je bilo 19. junija 2018 predstavljeno Coreperju, a ni prejelo potrebne podpore delegacij. Avstrijsko predsedstvo se je julija dvostransko srečalo s tistimi državami članicami, ki so glede začasnega dogovora izrazile dvome. Nato so potekale razprave o novih, ciljno naravnanih kompromisnih predlogih, ki so bili Evropskemu parlamentu predstavljeni na trialogu 26. septembra 2018. Med tem trialogom je Parlament obvestil predsedstvo, da načeloma podpira začasni dogovor, dosežen junija, zato zaenkrat ne namerava nadaljevati pogajanj. Ti kompromisni predlogi sprememb so bili 21. novembra 2018 predloženi Coreperju v odobritev, da bi se pogajanja z Evropskim parlamentom morda lahko nadaljevala, vendar je predsedstvo sklenilo, da bi se morala nadaljevati posvetovanja na tehnični ravni z namenom pridobitve dodatne podpore delegacij.
10. Zato je romunsko predsedstvo vzpostavilo dodatne dvostranske stike in ugotovilo, da niso potrebne spremembe kompromisnih predlogov, kakršni so bili 21. novembra 2018 predloženi Coreperju. Coreper je 23. januarja 2019 podprl predlagane predloge sprememb³, da bi se z Evropskim parlamentom lahko nadaljevala pogajanja na tehnični ravni. V neformalnih stikih z Evropskim parlamentom se je izkazalo, da Evropski parlament podpira začasni dogovor, dosežen junija 2018, in ne želi znova odpirati pogajanj.

³ Dok. 5456/19.

D. UREDBA O AZILNIH POSTOPKIH

11. Predsedstvo je na ravni svetovalcev za PNZ nadalje preučevalo uredbo o azilnih postopkih, da bi čim prej dosegli dogovor glede stališča Sveta. Čeprav bo treba večino določb samo še nekoliko izpiliti, še vedno ostajata odprti dve vprašanji, o katerih je težje doseči strinjanje: postopek na meji in njegov natančen obseg ter opredelitev „dokončne odločitve“ iz člena 4 predloga. Organizirana so bila štiri srečanja svetovalcev za PNZ, ki so se osredotočili na zadnji kompromisni predlog glede postopka na meji, ki ga je pripravilo predsedstvo. Obravnavano je bilo tudi celotno besedilo, pri čemer je bil ugotovljen napredek pri zadevi in njeno približevanje konsolidirani različici, ki bo marca posredovana Coreperju v informativne namene in morda za pridobitev nadaljnjih smernic.

E. UREDBA EURODAC

12. Pogajanja med institucijami o prenovitvi uredbe Eurodac so se začela septembra 2017 na podlagi razširjenega mandata, o katerem se je 15. junija 2017 dogovoril Coreper, in glasovanja v odboru LIBE 30. maja 2017. Coreper je 14. februarja 2018 razširil mandat Sveta za pogajanja o uredbi Eurodac, tako da zdaj zajema tudi vprašanja v zvezi s preselitvijo. Štirje trialogi so bili opravljeni med estonskim predsedovanjem, dva pa med bolgarskim. Bolgarsko predsedstvo in poročevalec sta se na trialogu 19. junija 2018 uspela dogovoriti o večini odprtih vprašanj. Predsedstvo pa si je pridržalo stališče glede obdobja hrambe podatkov prosilcev za azil, saj potrebuje več jasnosti glede trajanja neprekinjene odgovornosti iz dublinske uredbe. Med tem trialogom sta strani prvič razpravljali o določbah, ki zadevajo podatke preseljenih oseb. Poročevalec je privolil, da preuči pristop, ki ga je v zvezi s tem vprašanjem zavzel Svet. Nato je EP opozoril na več pravnih pomislekov glede pridobivanja in posredovanja biometričnih podatkov v postopku preselitve. V drugi polovici leta 2018 in na začetku leta 2019 je bilo organiziranih več tehničnih sestankov, da bi poiskali rešitev, ki bi lahko bila sprejemljiva za zakonodajalca. Svetovalci za PNZ so na sestankih 24. januarja in 4. februarja 2019 razpravljali o zadnjih kompromisnih predlogih EP.

Ker so države članice te predloge jasno zavrnila, je predsedstvo pripravilo kompromisni sveženj o določbah v zvezi s preselitvijo v povezavi z desetletnim obdobjem hrambe podatkov. Razprava o kompromisnem svežnju je bila opravljena na sestanku svetovalcev za PNZ 11. februarja in seji Coreperja 15. februarja 2019. Medtem ko bi večina držav članic lahko podprla vsebino besedila predsedstva, Coreper predsedstvu ni podelil mandata za nadaljevanje trialoga z Evropskim parlamentom, in sicer zaradi „sveženjskega pristopa“. O tem je bil obveščen Evropski parlament. Predsedstvo je za 25. februar 2019 sklicalo sestanek svetovalcev za PNZ, da bi jim predstavilo zadnji kompromisni predlog EP. Čeprav so države članice pozdravile zadnji predlog EP, predsedstvu niso podelile mandata za nadaljevanje pogajanj z EP, in sicer iz istih razlogov, kot so navedeni zgoraj.

F. UREDBA O AGENCIJI EU ZA AZIL

13. Potem ko se je Svet 20. decembra 2016 dogovoril o delnem splošnem pristopu, je malteško predsedstvo januarja 2017 začelo pogajanja z Evropskim parlamentom ter na trialogu 28. junija, po več tehničnih sestankih in trialogih, doseglo začasni dogovor glede normativnega dela besedila. Estonsko predsedstvo je nadaljevalo delo na tehnični ravni, da bi uvodne izjave uskladilo z normativnim delom predloga, ter o tem doseglo dogovor z Evropskim parlamentom. Zaključilo je tudi postopek zbiranja zavez glede rezervne sestave na področju azila, saj je bilo število 500 strokovnjakov doseženo. Coreper se je 6. decembra 2017 seznanil z začasnim dogovorom, doseženim z Evropskim parlamentom o besedilu predloga, razen o besedilu med oglatimi oklepaji, ki se nanaša na druge predloge iz svežnja o skupnem evropskem azilnem sistemu. Komisija je 12. septembra 2018 predstavila spremenjeni predlog uredbe o agenciji EU za azil, ki poleg tega, da gradi na začasnem dogovoru sozakonodajalcev, doseženem leta 2017, tega pri vprašanju operativne in tehnične pomoči tudi nadgrajuje, kar agenciji omogoča izvajanje postopka za mednarodno zaščito ali njegovih delov na upravni ravni brez poseganja v pristojnosti nacionalnih pristojnih organov, da odločajo glede posameznih prošenj.

Namen sprememb je tudi zagotavljanje dopolnjevanja med delom Evropske agencije za mejno in obalno stražo ter prihodnje agencije EU za azil, zlasti pri napotitvi podpornih skupin za upravljanje migracij. Delovna skupina za azil je spremenjeni predlog uredbe o agenciji EU za azil prvič obravnavala med avstrijskim predsedovanjem na seji 25. septembra 2018, nato pa so ga svetovalci za PNZ obravnavali na sejah 8. in 26. oktobra, 19. novembra 2018 in 15. januarja 2019. Predsedstvo je 23. januarja Coreperju predložilo spremenjeni predlog in ga zaprosilo za mandat za pogajanja z EP. Med razpravami v Coreperju se je pokazalo, da ni zadostne podpore za kompromisne predloge predsedstva, in sicer tako zaradi vsebinskih razlogov kot zaradi razlogov v zvezi s „sveženjskim pristopom“. Predsedstvo je nadaljevalo delo na tehnični ravni in za 4. februar sklicalo sestanek svetovalcev za PNZ, na katerem so razpravljali o revidiranem kompromisnem besedilu. Ker je stališče držav članic ostalo enako kot med prejšnjo razpravo, je predsedstvo ugotovilo, da so bile na tehnični ravni izčrpane vse možnosti.

G. UREDBA O PRESELITVI

14. Mandat za pogajanja z Evropskim parlamentom o uredbi o preselitvi je bil sprejet 15. novembra 2017. Medinstitucionalna pogajanja so se začela decembra 2017, leta 2018 pa je bilo med bolgarskim predsedovanjem organiziranih šest trialogov, na katerih je bil dosežen napredek pri večini elementov predloga. Predsedstvo in Evropski parlament sta 13. junija 2018 dosegla širok politični dogovor o glavnih elementih navedene uredbe. Besedilo začasnega dogovora je bilo 20. junija 2018 predstavljeno Coreperju, a ni prejelo potrebne podpore delegacij. Zato se je avstrijsko predsedstvo dvostransko srečalo s tistimi državami članicami, ki začasnega dogovora niso mogle sprejeti. Na podlagi teh pogovorov so bili pripravljene novi kompromisni predlogi in nato predstavljeni Parlamentu, ki pa je po prvem tehničnem trialogu neuradno navedel, da zaenkrat načeloma podpira začasni dogovor, dosežen na junijskem trialogu. Svetovalci za PNZ so na sestanku 9. oktobra 2018 razpravljali o morebitnih kompromisnih predlogih sprememb in se osredotočili na ključne pomisleke, ki so jih izrazile države članice na dvostranskih srečanjih.

Ti kompromisni predlogi so bili 21. novembra 2018 predloženi Coreperju v odobritev, da bi se pogajanja z Evropskim parlamentom morda lahko nadaljevala, vendar je predsedstvo sklenilo, da bi se morala nadaljevati posvetovanja na tehnični ravni.

Coreper je 16. januarja 2019 znova razpravljal o teh kompromisnih predlogih sprememb. Predsedstvo je ugotovilo, da čeprav obstaja široko soglasje glede vsebine, o njej še ne bo razpravljalo v političnem dialogu z Evropskim parlamentom ter da bo opravilo posvetovanje s Coreperjem, preden bo z Evropskim parlamentom začelo politični dialog o odprtih vprašanjih, ki niso bila vključena v začasni dogovor, dosežen med bolgarskim predsedovanjem.

Kar zadeva določbe, ki niso bile vključene v začasni dogovor, so svetovalci za PNZ 18. decembra 2018 ter 15. in 25. januarja 2019 razpravljali o možnih kompromisnih predlogih sprememb, o katerih bi nadalje razpravljali z Evropskim parlamentom. Coreper je 30. januarja 2019 razpravljal o teh predlogih sprememb in predsedstvo je ugotovilo, da čeprav obstaja soglasje glede vsebine, o njej še ne bo razpravljalo v političnem dialogu z Evropskim parlamentom.

Po neformalnih tehničnih razpravah z Evropskim parlamentom je predsedstvo sklenilo, da bo predložilo nekatere nove kompromisne predloge v zvezi s ključnimi pomisleki, ki so jih junija izrazile države članice, ter razmislilo o možnosti, da z Evropskim parlamentom začne politični dialog o celotnem besedilu. Svetovalci za PNZ so o teh kompromisnih predlogih sprememb razpravljali na sestanku 11. februarja 2018.

Coreper je 15. februarja 2019 znova razpravljal o določbah, ki niso bile vključene v začasni dogovor, in novih kompromisnih predlogih sprememb v zvezi s ključnimi pomisleki, ki so jih države članice izrazile junija 2018. Medtem ko bi večina držav članic sicer lahko podprla vsebino besedila predsedstva, Coreper predsedstvu ni podelil mandata za nadaljevanje dialoga z Evropskim parlamentom, in sicer zaradi „sveženjskega pristopa“. Predsedstvo je o tem nato obvestilo Evropski parlament.