



Brüsszel, 2018. május 30.
(OR. en)

9520/18

Intézményközi referenciaszámok:

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

FELJEGYZÉS

Küldi: az elnökség

Címzett: a Tanács

Előző 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**

a) A 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)

b) Irányelv a befogadási feltételekről: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) (első olvasat)

c) 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)

d) Rendelet a menekültügyi eljárásokról: 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)

e) Az 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)

f) Rendelet az EU Menekültügyi Ügynökségről: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről és a 439/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (első olvasat)

g) Rendelet az uniós áttelepítési keretről: 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)

= Irányadó vita / Jelentés az elért eredményekről

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2016. május 4-én és július 13-án összesen hét jogalkotási javaslatot nyújtott be, melyek mindegyike a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) reformjára irányul. E jogalkotási csomag a következőkből áll: a dublini rendelet és az Eurodac-rendelet átdolgozása, az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének létrehozásáról szóló rendeletjavaslat, az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról szóló rendeletjavaslat, a kvalifikációs rendeletjavaslat, a befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozása, valamint az uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló rendeletjavaslat.
2. A bolgár elnökség folytatta a fenti javaslatok vizsgálatát, amely a holland elnökség alatt kezdődött, majd a szlovák, a máltai és az észt elnökség alatt folytatódott. Az elért eredményekről szóló mostani jelentés a 2017. december 8-án a Tanács elé terjesztett, a 15057/1/17 dokumentumban foglalt előző jelentésre épül.

II. A KEMR-REL KAPCSOLATOS JAVASLATOK JELENLEGI ÁLLÁSA

A. A DUBLINI RENDELET

3. Az Európai Tanács a 2017. októberi ülésén üdvözölte a közös európai menekültügyi rendszer reformja tekintetében eddig elért haladást, és a vélemények további közelítését szorgalmazta egy olyan megállapodás végett, amely a 2017. júniusi következtetéseivel összhangban megfelelő egyensúlyt teremt a felelősségvállalás és a szolidaritás között és biztosítja a jövőbeli válságokkal szembeni ellenálló képességet. Következtetéseiben az Európai Tanács azt is jelezte, hogy erre a kérdésre visszatér majd a decemberi ülésén, 2018 első felében pedig igyekszik konszenzusra jutni.

4. Az uniós vezetők körében a 2017. december 14–15-i ülésükön tartott megbeszélést követően a bolgár elnökség – az Európai Tanács által meghatározott irányvonalak mentén – a Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság (SCIFA) „elnökség barátai” formációja keretében szakértői üléseket hívott össze, hogy megvitassák a dublini rendelet szövegét. Ebben a formációban január 15. és május 8. között hét alkalommal került sor két- vagy három napos ülésekre. A feltárt legfontosabb kérdéseket megvitatás és további iránymutatás kérése céljából rendszeresen a Coreper elé terjesztették, hogy az az Európai Tanács kérésének megfelelően részt vegyen a konszenzus kialakításának folyamatában. Ezenfelül az IB-tanácsosok május 18-án és 28-án egy-egy ülést tartottak.

B. IRÁNYELV A BEFOGADÁSI FELTÉTELEKRŐL

5. A befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozására irányuló javaslat vizsgálatát a menekültügyi munkacsoport kezdte meg, 2017 júliusa óta pedig az IB-tanácsosok foglalkoznak vele. A Coreper 2017. november 29-i ülésén az észtl elnökség széles körű támogatással megbízást kapott arra, hogy tárgyalásokat kezdjen az Európai Parlamenttel. Az első háromoldalú egyeztetést 2017. december 12-én tartották. Ezt követően a bolgár elnökség ideje alatt további öt alkalommal került sor háromoldalú egyeztetésre. Az EP-vel szakértői szinten intenzív munka alakult ki, amelynek keretében a háromoldalú politikai egyeztetések előkészítése érdekében több szövegező bizottsági ülést és háromoldalú technikai egyeztetést szerveztek, és amely módot adott a teljes irányelv vizsgálatára és arra, hogy kompromisszumos javaslatok kidolgozása révén politikai szinten közeledjenek a több kérdésben is igen eltérő álláspontok. A 2018. június 6-án tartandó háromoldalú egyeztetés során várhatóan sikerül megoldani a még lezáratlan kérdéseket, amelyekről jelenleg is folynak a tárgyalások, és így az intézkedéscsomagról végleges megállapodás jöhetne létre.

C. KVALIFIKÁCIÓS RENDELET

6. Az Európai Parlamenttel 2017 szeptemberében kezdődtek meg a tárgyalások. Eddig hat alkalommal került sor háromoldalú egyeztetésre, illetve ezek között számos szakmai értekezletre. A bolgár elnökség folyamatos erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy előrelépés történjen a kvalifikációs rendeletről az EP-vel való megállapodás felé. Szakértői szinten mélyreható és eredményes megbeszélésekre került sor, melyek során a jogosultság elismerésére vonatkozó feltételekkel és a nemzetközi védelemben részesülő személyeknek biztosított jogokkal és ellátásokkal kapcsolatban egyaránt számos szempontot sikerült tisztázni. Mindezt politikai szinten is megerősítették. Egyes fontos kérdések (pl. a belső védelmi alternatíva kötelező vagy választható alkalmazása, a jogállás kötelező vagy választható felülvizsgálata, a családtagok fogalmának meghatározása, a tartózkodási engedélyek érvényességi ideje) terén azonban még várat magára a megállapodás. A tervek szerint két további háromoldalú egyeztetésre kerül még sor (május 30-án és június 14-én), és az elnökség a hivatali ideje végére le szándékozik zárni az ezzel a javaslattal kapcsolatos munkát.

D. AZ ELJÁRÁSOKRÓL SZÓLÓ RENDELET

7. A bolgár elnökség elvégezte a javaslat harmadik vizsgálatát a menekültügyi munkacsoportban, az IB-tanácsosok szintjén pedig annak negyedik vizsgálatát. Folyamatos erőfeszítések történtek annak érdekében, hogy a tagállamok által a javaslat különféle elemeivel (pl. az illetékes hatóságok feladataival, az eljárás során igénybe vehető jogi segítségnyújtással és képviselettel, illetőleg a fellebbezési határidőkkel, valamint a „biztonságos országra” vonatkozó rendelkezésekkel) kapcsolatban megfogalmazott aggályokat eloszlassák, továbbá biztosítsák az összhangot a dublini rendelet megfelelő rendelkezéseivel. Az egyes eljárási hiányosságok megszüntetésére és a menekültügyi rendszerrel való visszaélések megelőzésére irányuló rendelkezéseket az elnökség alapos vizsgálatnak vetette alá annak érdekében, hogy meg lehessen találni a leghatékonyabb megoldásokat, ugyanakkor a tagállamok bizonyos fokú rugalmasságot is élvezhessenek. Általában véve jelentős előrelépést sikerült elérni, így csak néhány lezáratlan kérdés maradt, például az adatok tárolásának időtartama és a dublini rendelettel való kölcsönhatás. Az IB-tanácsosok a tervek szerint még négy alkalommal ülnek össze, az elnökség pedig az IB Tanács ülését követően nem sokkal be kívánja nyújtani a szöveget abból a célból, hogy megbízást kapjon az EP-vel folytatandó tárgyalásokra.

E. AZ EUODAC-RENDELET

8. Az Eurodac-rendelet átdolgozására irányuló intézményközi tárgyalások 2017 szeptemberében kezdődtek, mégpedig a Coreper keretében 2017. június 15-én elfogadott bővített tárgyalási megbízás és a LIBE bizottság keretében 2017. május 30-án tartott szavazás eredménye alapján. A COREPER 2018. február 14-én kibővítette a Tanácsnak az Eurodac-rendeletre vonatkozó tárgyalási megbízását, hogy az az áttelepítéssel kapcsolatos kérdésekre is kiterjedjen. Az észti elnökség során négy alkalommal került sor háromoldalú egyeztetésre, majd a bolgár elnökség alatt, 2018. április 25-én egy ötödik alkalommal. Noha a társjogalkotóknak sikerült közös nevezőre jutniuk az átdolgozott rendelet legtöbb rendelkezéséről, még mindig van néhány lezáratlan kérdés. Ezek közé tartozik a menedékkérőkkel kapcsolatos adatok tárolásának időtartama, az adatok harmadik országok részére történő átadása visszaküldés céljából, a kísérő nélküli kiskorúakat a biometrikus adataik felvételekor segítő személy, valamint kényszer alkalmazása a biometrikus adatok felvételekor való együtt nem működés következményeként. E kérdések közül néhányról lehetséges egyetértés alakult ki szakértői szinten. Az elnökség reméli, hogy még hivatali ideje vége előtt le is tudja zárni ezeket a kérdéseket az Európai Parlamenttel tartandó háromoldalú egyeztetés keretében. Az elnökség tervei között szerepel az is, hogy megbeszéléseket kezd az Európai Parlamenttel a rendelet áttelepítéssel kapcsolatos rendelkezéseiről.

F. AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI ÜGYNÖKSÉGÉRŐL SZÓLÓ RENDELET

9. Azt követően, hogy a Tanácsban 2016. december 20-án részleges általános megközelítésről sikerült megállapodni, a máltai elnökség 2017 januárjában tárgyalásokat kezdett az Európai Parlamenttel. A számos szakértői szintű találkozó és háromoldalú egyeztetés eredményeként a máltai elnökség a június 28-i háromoldalú egyeztetés során megállapodásra jutott a szöveg rendelkező részéről. Az észt elnökség folytatta a szakértői szintű munkát annak érdekében, hogy a preambulumbekendéseket hozzáigazítsa a javaslat főszövegéhez, és erről megállapodást ért el az Európai Parlamenttel. Az észt elnökség szintén lezárta a menekültügyi szakértői készenléti állományra irányuló kötelezettségvállalási folyamatot, amelynek eredményeként az állomány 500 szakértőt foglal magában. A Coreper 2017. december 6-án nyugtázta az Európai Parlamenttel elért megállapodást, amely a javaslat szövegének egészére vonatkozik, de nem terjed ki a szögletes zárójelben szereplő szövegre, amely hivatkozásokat tartalmaz a KEMR-re vonatkozó más javaslatokra. A javaslattal kapcsolatos további munkát felfüggesztették addig, amíg nem történik előrelépés a KEMR-re vonatkozó csomag többi részére irányuló tárgyalásokon.

G. ÁTTELEPÍTÉSI RENDELET

10. Az Európai Parlamenttel folytatandó tárgyalásokra való megbízást 2017. november 15-én fogadták el. Az intézményközi tárgyalások 2017 decemberében kezdődtek. A bolgár elnökség során eddig négy alkalommal került sor háromoldalú egyeztetésre, ami lehetővé tette, hogy némi előrelépés történjen a javaslat több eleme tekintetében. Az elkövetkező hetekben további háromoldalú egyeztetéseket fognak összehívni abból a célból, hogy az elnökség hivatali idejének vége előtt politikai megállapodásra lehessen jutni.

III. KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI RENDSZER

11. A fenti javaslatok mind összefonódnak egymással és a közös európai menekültügyi rendszer építőköveit jelentik. Az uniós menekültügyi rendszer egyik legkirívóbb gyengeségeként azt azonosították, hogy a menedékkérőket nem lehetséges visszatartani a tagállamok közötti továbbutazásoktól. A jelenlegi dublini rendelet célja, hogy megakadályozza a menedékjog iránti kérelmek többszörös benyújtását, mégpedig azzal, hogy az egyes menedékjog iránti kérelmeket egyetlen tagállam felelősségi körébe utalja és egyértelműen meghatározza, hogy melyik tagállam a felelős, tekintet nélkül arra, hogy a menedékkérő melyik tagállamot részesíti előnyben. Rendelkezik továbbá a kérelmezőknek a felelős tagállam részére való átadására szolgáló rendszerről. A felelősség megszűnésére vonatkozó jelenlegi „dublini” szabályok azonban arra ösztönzik a kérelmezőket vagy az irreguláris migránsokat, hogy továbbutazzanak a választásuk szerinti országba és ott védelemért folyamodjanak. Továbbá abban az esetben, ha sikerül kibújniuk az Eurodac-rendeletben a biometrikus adatok nyújtására vonatkozóan megállapított kötelezettség alól, a dublini rendeletet nem lehet helyesen alkalmazni, ami – hozzávéve ehhez a ténylegesen végrehajtott átadások alacsony számát – megfosztja a rendszert a hatékonyságától.
12. A továbbutazásokra ösztönzőleg hat a tagállami menekültügyi rendszerek közötti harmonizáció alacsony szintje is, például az eljárások hossza vagy a befogadási feltételek tekintetében, aminek legalábbis részben az az oka, hogy a menekültügyi eljárásokra vonatkozó, illetve a befogadási feltételekről szóló hatályos irányelv sok fakultatív rendelkezést tartalmaz. Várhatóan szintén segíti majd a továbbutazások számának a csökkentését az, ha a menedékjogi kérelmek jogosságának elbírálásakor alkalmazandó kritériumok tekintetében még hasonlóképpen meglévő fakultatív rendelkezéseket a kvalifikációs rendelet keretében megszüntetik.

13. A továbbutazások kérdésének megoldása jelenti a KEMR reformjának egyik fő célját. Számos olyan intézkedésre tettek javaslatot a menekültügyi vívmányok teljes egésze terén, amelyek visszatartják a nemzetközi védelmet kérelmezőket és az abban részesülőket attól, hogy továbbutazzanak a választásuk szerinti tagállamba, illetve szankciókkal sújtják az ilyen szabálytalan utazásokat. A dublini rendeletbe és az Eurodac-rendeletbe foglalt intézkedéseken kívül más eljárások javítására is nyújtottak be javaslatot a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet keretében. Mivel e rendelet a hatályos irányelv helyébe fog lépni, a kapcsolódó határidők és szabályok közvetlenül alkalmazandók lesznek a tagállamokban, és ezzel megszűnnek majd azok a hatalmas különbségek, amelyek eljárási tekintetben uniós szinten jelenleg fennállnak, valamint megszűnnek azok az elemek is, amelyek ösztönzőleg hatnak a tagállamok közötti, a gyorsabb eljárás megtalálását célzó utazásokra. A rendelet továbbá a kérelmező tekintetében olyan egyértelmű kötelezettségeket tartalmaz, amelyekhez szigorú szankciók társulnak teljesítésük elmulasztásának esetére. Egy másik fontos elem a biztonságos harmadik országokra, az első menedék országára és a biztonságos származási országokra vonatkozó szabályok harmonizálását érinti, amelyekkel alább foglalkozunk.
14. A fentiek egyértelműen tanúsítják, hogy a KEMR-re vonatkozó minden javaslat szorosan összefonódik egymással. Ennélfogva valós előrelépést csak akkor lehet tenni a KEMR céljai – vagyis a továbbutazások csökkentése és a menekültügyi eljárások hatékonyabbá tétele – terén, ha a KEMR-re vonatkozó minden javaslatról (lásd az 1. mellékletet) sikerül megállapodásra jutni.

Az elnökség ennek alapján nyújtja be a Tanácsnak vitára az arra a két javaslatra – nevezetesen a menekültügyi eljárásokról szóló rendeletre és a dublini rendeletre – vonatkozó, alábbi kérdéseket, amelyek tekintetében a Tanács még nem jutott megállapodásra és még nem fogadott el tárgyalási megbízást. Az erről a két javaslatról való megállapodás az Európai Parlamenttel való tárgyalások tekintetében is döntő fontosságú, hogy még a jelenlegi összetételű Parlament hivatali idejének letelte előtt véglegesíteni lehessen a KEMR reformját.

A. AZ ELJÁRÁSOKRÓL SZÓLÓ RENDELET

15. A menekültügyi eljárásokról szóló rendeletjavaslat részletes rendelkezéseket tartalmaz a biztonságos országgal kapcsolatos fogalmakra, nevezetesen a biztonságos harmadik ország, az első menedék országa és a biztonságos származási ország fogalmára vonatkozóan. A biztonságos harmadik országnak és az első menedék országának a fogalma alapot ad a kérelem elfogadhatatlanná nyilvánítására, a biztonságos származási ország fogalma alapján pedig a kérelem gyorsított vizsgálati eljárás keretében is megvizsgálható. A javaslat a biztonságos származási országokat és a biztonságos harmadik országokat egyaránt felsoroló uniós jegyzékeket irányoz elő. A rendeletjavaslat a biztonságos származási országok jegyzékét mellékletként már tartalmazta, azonban a biztonságos harmadik országok jegyzékét nem, viszont kikötésre került, hogy azt egy későbbi szakaszban – a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet egy jövőbeli módosításakor – kell majd elfogadni (46. cikk)¹.
16. A Tanács különféle előkészítő szervei mélyreható megbeszéléseket folytattak a biztonságos országok fogalmával kapcsolatos különböző elemekről. Éppen ezért a biztonságos harmadik ország vagy az első menedék országa által teljesítendő kritériumoknak, valamint a „megfelelő védelem” kapcsolódó fogalmának kiterjedt megbeszéléseket szenteltek, kiváltképp az Európai Tanács 2017. júniusi következtetéseinek elfogadását követően, amelyekben az Európai Tanács kérte, hogy a javaslat vonatkozó rendelkezéseit igazítsák hozzá a genfi egyezményből és az elsődleges uniós jogból fakadó tényleges követelményekhez. Az említett elemeket a SCIFA is megvitatta a 2017. szeptember 28-i ülésén². Azóta jelentős előrelépés történt e fogalmak tisztázása terén, és a legújabb elnökségi kompromisszumos javaslatokkal a tagállamok széleskörűen egyetértettek, ami által teljesült az Európai Tanács kérése.

¹ Az említett jegyzékek a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet alapvető elemét képezik, ezért kizárólag rendelet útján módosíthatók, amelyet rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni. Lásd az Európai Unió Bíróságának a C-133/06. sz. ügyben hozott ítéletét.

² 12331/17.

17. A legújabb elnökségi kompromisszumos javaslat értelmében a tagállamoknak továbbra is lehetőségük lesz arra, hogy az uniós jegyzékekkel párhuzamosan nemzeti jegyzékeket tartsanak fenn vagy vezessenek be a biztonságos származási országokról, illetve a biztonságos harmadik országokról (50. cikk). Ez azt jelenti, hogy a biztonságos származási országokból érkező kérelmezők esetében a kérelem megalapozatlannak nyilvánítható abban az esetben is, ha az adott ország nem szerepel a biztonságos származási országok uniós jegyzékében, csupán a felelős tagállam nemzeti jegyzékében. Hasonlóképpen, azoknak a kérelmezőknek az esetében, akik az EU-ba egy biztonságos harmadik országon keresztül érkeztek és akik e harmadik országba visszafogadhatók, a kérelem elfogadhatatlannak nyilvánítható abban az esetben is, ha az adott ország nem szerepel a biztonságos harmadik országok uniós jegyzékében, csupán a felelős tagállam nemzeti jegyzékében. Mindazonáltal, ha egy harmadik országnak uniós szinten felfüggesztik a biztonságos harmadik országgá való minősítését, akkor a tagállamok az említett országot nemzeti szinten nem minősíthetik biztonságos harmadik országnak. Amennyiben a harmadik ország már nincs uniós szinten biztonságos országnak minősítve, a tagállamok csak abban az esetben minősíthetik a szóban forgó harmadik országot biztonságos harmadik országnak, ha ez ellen a Bizottság nem emel kifogást.
18. A biztonságos származási országok uniós jegyzékének tartalmát, valamint azt az opciót, hogy a biztonságos harmadik országok uniós jegyzékét már most mellékeljék a menekültügyi eljárásokról szóló rendelethez, legutóbb a SCIFA 2018. május 17-i ülésén³ vitatták meg. Az ülést követően egyértelművé vált, hogy a tagállamok egyetértenek azzal, hogy a nemzeti jegyzékekkel párhuzamosan legyen a biztonságos származási országoknak uniós jegyzéke is.

³ 8735/18.

A SCIFA keretében folytatott megbeszélések azt is megerősítették, hogy a tagállamok támogatják, hogy a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet mellékletként tartalmazza a biztonságos harmadik országok uniós jegyzékét. A megbeszélésekből az is kiderült, hogy nem szükséges megvárni, hogy e jegyzékek tartalmáról még az EP-vel való tárgyalások megkezdése előtt megállapodás jöjjön létre, és hogy a tartalmukról a tagállamok kiegészítő tárgyalási megbízás formájában egy későbbi szakaszban is megegyezhetnek. Eközben az elnökség 2018. június vége előtt szeretne tárgyalási megbízást kapni a javaslat fennmaradó részére vonatkozóan.

19. *Mindezek fényében felkérjük a delegációkat, hogy állapodjanak meg abban, hogy:*

- *a biztonságos harmadik országok uniós jegyzékének késznek kell lennie a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet elfogadásának idejére, hogy azt mellékelni lehessen hozzá,*
- *a Corepernek a menekültügyi eljárásokról szóló rendeletre vonatkozóan június végéig sürgősen tárgyalási megbízást kell elfogadnia annak érdekében, hogy a soron következő elnökség megkezdhesse az EP-vel a tárgyalásokat.*

B. A DUBLINI RENDELET

20. A szolidaritás és a felelősségvállalás elvének hatékony alkalmazásáról szóló, az előző elnökségek során folytatott megbeszéléseket alapul véve a bolgár elnökség beépítette a dublini rendeletbe az Unió migrációs és menekültügyi rendszereinek nyomás alatt történő kezelésére szolgáló új válságkezelési mechanizmus alapjait. Erre a migrációs és menekültügyi rendszer más, a megerősített határigazgatási intézkedéseket, a visszaküldést és a külső dimenziót érintő, az átfogó politika alapjául szolgáló elemeihez kapcsolódó munkával párhuzamosan került sor. Az elnökség annak fényében állította össze a javaslatát, hogy az aránytalan migrációs nyomásra Európának rendszerszintű, összehangolt és időben történő választ kell adnia. A válasznak lehetővé kell tennie az EU-n belül és azon kívül esetlegesen felmerülő különböző helyzetek megfelelő kezelését, ezáltal alkalmazhatónak kell lennie eltérő szintű migrációs nyomásra, eltérő migrációs áramlásokra vagy a származási, illetve a tranzitorszámban felmerülő különböző helyzetekre. Minden érintett fél – beleértve a tagállamokat, az uniós intézményeket, szerveket és ügynökségeket – részéről biztosítani kell az összehangolt fellépést.

A 2015-ös válság során szerzett tapasztalatokra és a levont tanulságokra, valamint a dublini rendelet reformjának fő irányelveiről folytatott politikai szintű megbeszélések eredményére támaszkodva a bolgár elnökség az aránytalan migrációs nyomásra adott átfogó európai válaszról szóló új fejezet beillesztését javasolja.

A 2010–2017-es időszakban tapasztalt helyzet a tényeket és a számokat tekintve egyértelműen arra mutat, hogy uniós szintű, strukturált mechanizmusra van szükség ahhoz, hogy az Unió migrációs és menekültügyi rendszereit érintő bármilyen potenciális kihívást rendszerszintűen és megfelelő időben lehessen kezelni. Ahogy az a 3. mellékletben is látható, a menedékjog iránti kérelmek száma 2011-ben – a szíriai és líbiai konfliktusok kezdetekor – uniós szinten növekedni kezdett, amíg 2015-ben el nem érte a legmagasabb értéket. Az előre egyeztetett kritériumok és intézkedések hiánya *ad hoc* intézkedések egész sorának meghozatalához vezetett, amelyek igyekeztek megoldással szolgálni az egyre romló helyzetre. Emiatt a szükséges intézkedések elfogadása egészen 2015–2016-ig tolódott, amikor a helyzet kétségtelenül olyan súlyossá vált, hogy az határozott uniós választ követelt. A kedvező fejlemények között említhetjük azonban, hogy amikor végül sor került az adott intézkedések alkalmazására, a tagállamok és az uniós intézmények és ügynökségek közösen léptek fel, ami lehetővé tette a külső határok megerősített védelmét, az irreguláris migránsok és a tengeren életüket veszítők számának fokozatos csökkenését, a szabálytalan utazások felváltását jogszerű és biztonságos belépési útvonalakkal azok számára, akik valóban nemzetközi védelemre szorulnak, továbbá a migrációs nyomás által leginkább érintett tagállamoknak történő segítségnyújtást a nyomás kezelésében. Bár nehéz megbecsülni az ebben az időszakban bevezetett egyes intézkedések hatását, valójában ezek kombinációja vezetett a migrációs nyomás fokozatos és folyamatos csökkenéséhez és a menekültügyi és migrációs áramlás jobb kezeléséhez, amely magában foglalja az irreguláris migránsok számának fenntartható, folyamatos csökkentését is.

21. Az új fejezet beillesztésével az elnökség célja az, hogy a dublini rendeletet egy teljes körű válságkezelési megoldás kialakításának alapjául használja, amellyel – mindenekelőtt a potenciális válság különböző szakaszaiban alkalmazható intézkedések révén – kezelhető lesz az Unió migrációs és menekültügyi rendszere, ha az nyomás alá kerül. Az intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy a válságot megelőző vagy a válság során fellépő különböző helyzetekben legyen lehetőség testre szabott megoldások alkalmazására, például eltérő szintű migrációs nyomás, eltérő migrációs áramlások, a származási, illetve a tranzitorszámban felmerülő különböző helyzetek esetén.

Az elnökségi javaslat a válságkezelési mechanizmus három szakaszát különbözteti meg: rendes körülmények, kihívást jelentő körülmények és súlyos válság. A második szakasz, a kihívást jelentő körülmények, két alszakaszra bomlik. A VIA. fejezet új szövege olyan intézkedéseket és további kritériumokat tartalmaz, amelyek akkor alkalmazandók, ha egy vagy több tagállam kihívást jelentő körülmények közé vagy súlyos válsághelyzetbe kerül. A fejezet kulcsfogalma a méltányos felelősségmegosztás, amely a kérelmezőknek az egyes tagállamok által kezelhető számát jelenti. Ha a megtett intézkedések ellenére a helyzet tovább romlik, akkor a súlyos válsághelyzet esetére előírt eljárásokat kell alkalmazni (lásd a 2. mellékletet).

22. A fenti megbeszélések eredményeképpen a dublini rendelet általános célkitűzései megerősítést nyertek, és a rendelettervezet legtöbb rendelkezése széles körű támogatásban részesült. Sok delegáció kiemelte azonban, hogy végső álláspontjuk a szolidaritás és a felelősségvállalás közötti általános egyensúlytól és a megreformált dublini rendszer általános hatékonyságától függ majd.
23. A szolidaritás és a felelősségvállalás közötti megfelelő egyensúly megtalálása kulcsfontosságú az új uniós menekültügyi rendszer jövőbeli működéséhez. Egyfelől világos kritériumokra van szükség az olyan felelősség megállapításához, amelyet nem könnyű áthárítani, és nem is szűnik meg egyszerűen. A megreformált dublini rendszernek meg kell előznie a bevándorlásra ösztönző tényezők kialakulását, illetve korlátoznia kell a továbbutazást és a visszaéléseket, amit a tagállamokra és a kérelmezőkre vonatkozó világos kötelezettségek, illetve azok nem teljesítése esetére a következmények megállapítása, továbbá a dublini átadásokat elősegítő hatékony eljárások biztosítása révén érhet el. Másfelől a megreformált rendszernek erőteljes preventív alkotóelemmel kell rendelkeznie, amely a lehető legnagyobb mértékben korlátozza a lehetséges válsághelyzeteket, közben azonban az előre nem látható események bekövetkeztekor vagy ha aránytalan teher hárul valamelyik tagállamra, jól működő, hatékony és könnyen alkalmazható szolidaritási mechanizmussal kell az Unió rendelkezésére szolgálnia.

24. A delegációk álláspontjának figyelembevételével az elnökség véleménye szerint célszerű, hogy a következő elemek határozzák meg az egyensúlyt a dublini rendeletben (lásd a 4. mellékletet):

A felelősségvállalást illetően:

- stabil, 8 évig tartó felelősség,
- szigorúbb szabályok a felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok alkalmazásához,
- a dublini eljárások megindítása a regisztráció után,
- rövidebb határidők a dublini eljárások minden szakaszának lefolytatására,
- a menedékkérelmi ügy visszaadásáról szóló értesítések bevezetése.

A szolidaritást illetően:

- az egyes tagállamokra nehezedő menekültügyi teher méltányos megállapítása,
- automatikus pénzügyi támogatás (fejenként a kérelmezők, a védelemben részesülő személyek és a visszatérésre kötelezett személyek számára),
- automatikus szakértői, technikai és operatív támogatás a menekültügy és a visszaküldés terén,
- célzott támogatás a külső dimenzió számára: az Unión kívüli származási és tranzitországoknak, illetve az első menedék országainak és a szomszédos országoknak,
- célzott elosztás főként önkéntes alapon, erőteljes ösztönzőkkel, végső lehetőségként pedig az elosztást ténylegesen garantáló tanácsi végrehajtási határozattal.

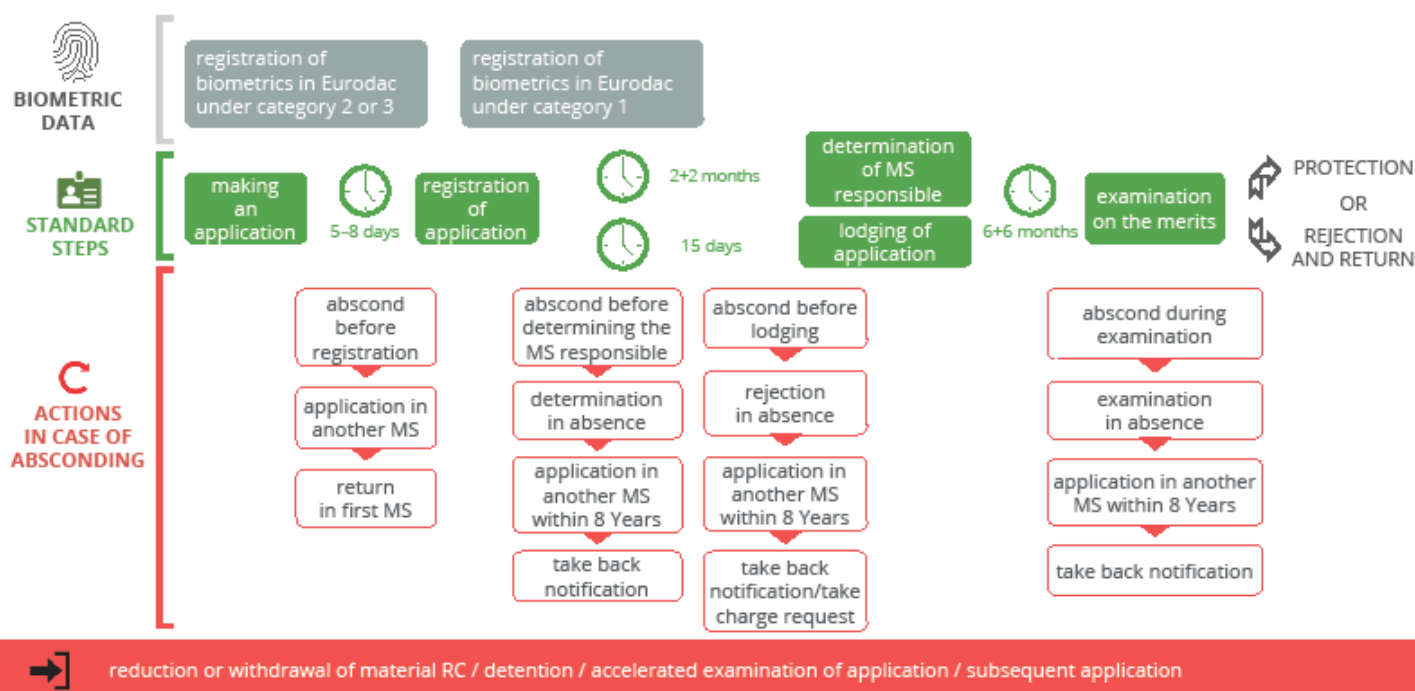
25. *Mindezek fényében felkérjük a delegációkat, hogy állapodjanak meg abban, hogy:*

- ez idáig jelentős előrelépés történt a szolidaritás és a felelősségvállalás közötti kielégítő egyensúly megtalálását illetően, illetve a jövőbeli válságokkal szembeni reziliencia biztosítása terén,*
- az elnökség által készített kompromisszumos javaslat jó alapot biztosít ahhoz az előkészítő munkához, amelyhez az Európai Tanács elnöksége a soros elnökséggel egyeztetve és az eddig elvégzett munkára építve fog hozzá a Tanács ülését követően, hogy előkészítse a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek június végi ülését, amely a még lezáratlan fontosabb kérdésekre koncentrálna majd,*

az Európai Tanács júniusi ülésének eredményétől függően, mielőbb tárgyalási megbízást kell elfogadni annak érdekében, hogy a lehető leghamarabb megkezdődhessenek a tárgyalások az Európai Parlamenttel.

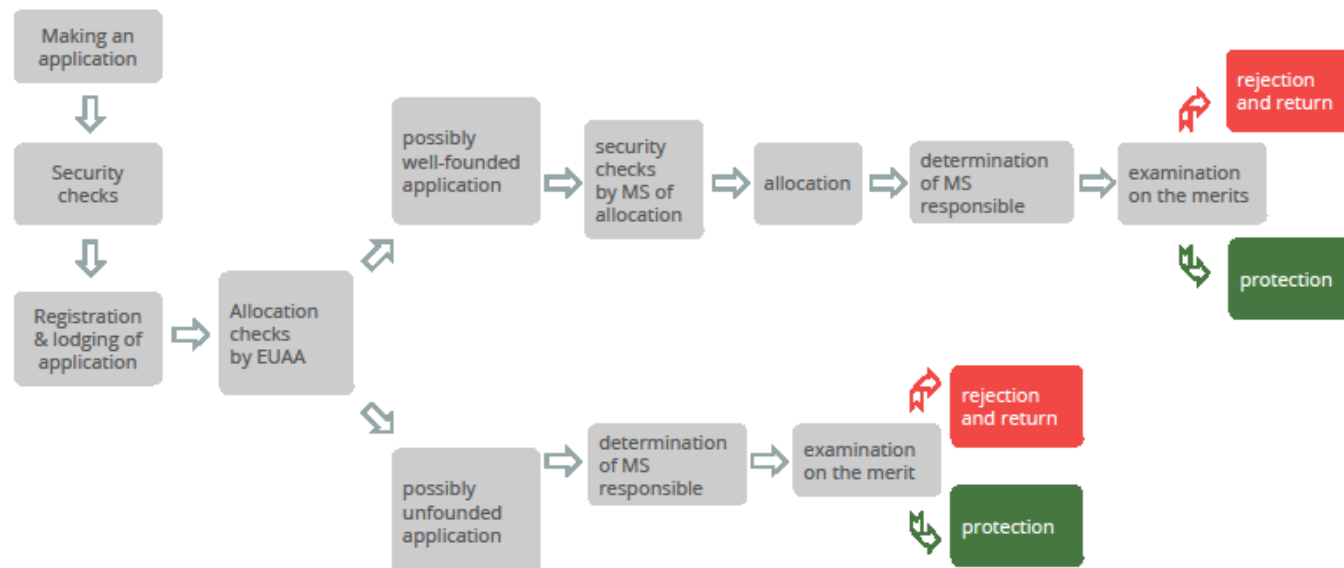
New CEAS under normal circumstances

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



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

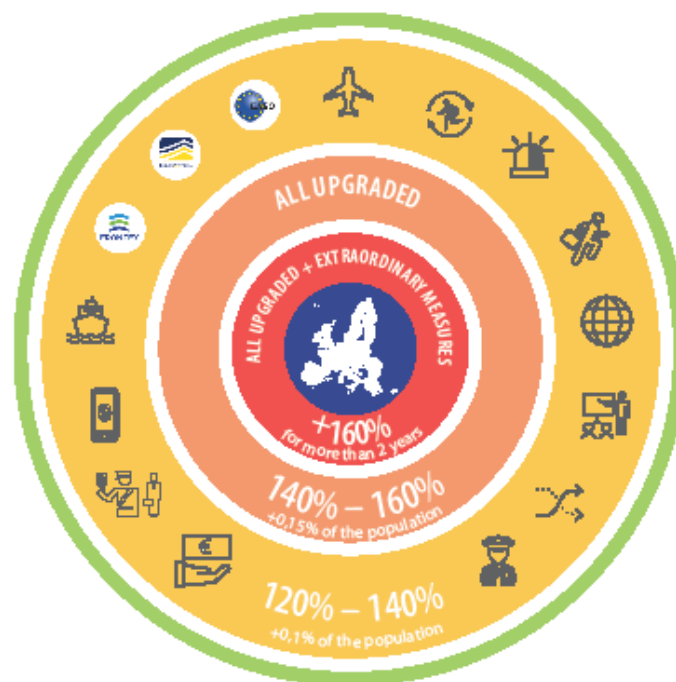
New CEAS effective procedures under crisis



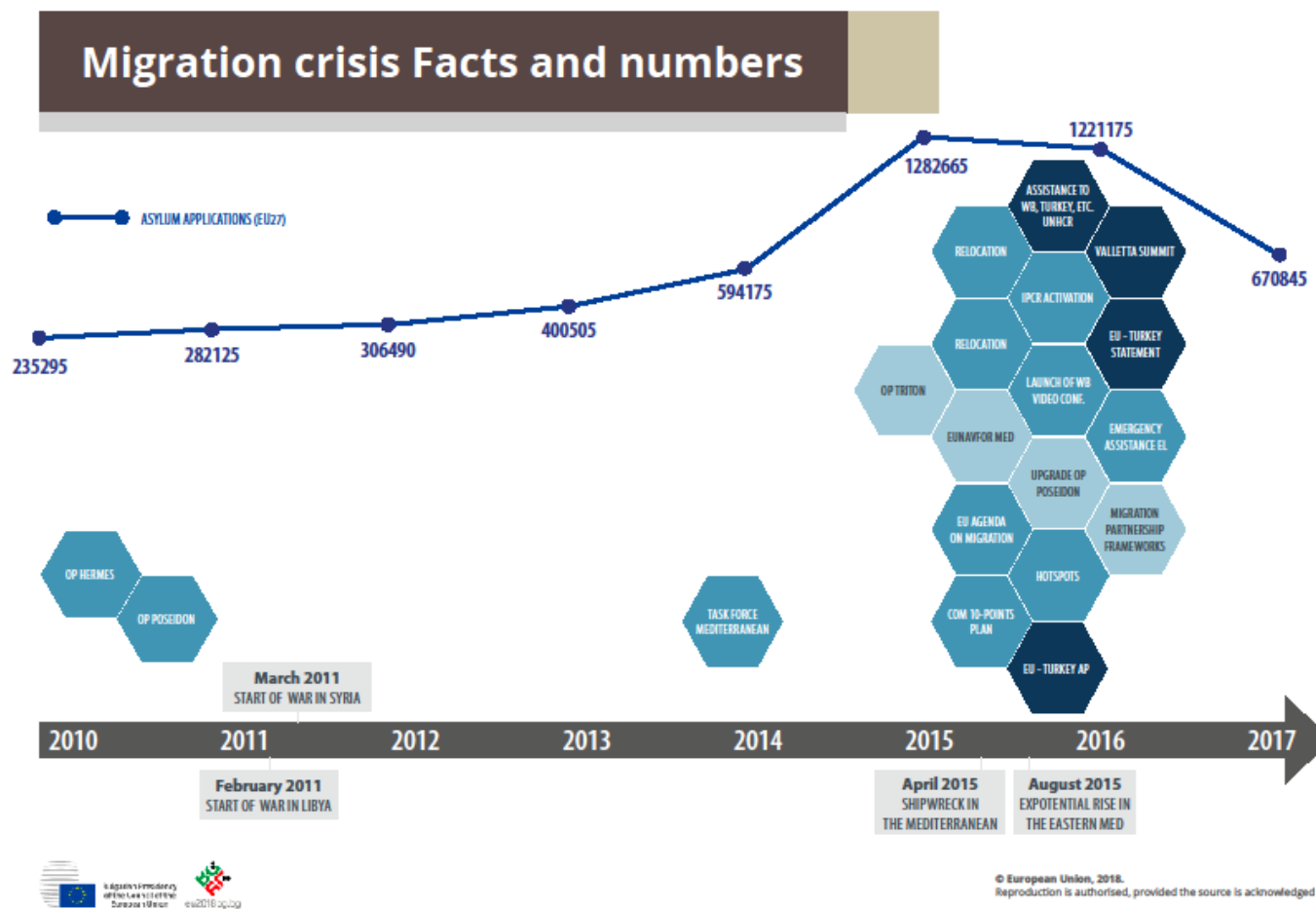
© European Union, 2018.
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

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