



Brüssel, 30. mai 2018  
(OR. en)

9520/18

---

**Institutsioonidevahelised**

**dokumendid:**  
**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**

**MÄRKUS**

Saatja: Eesistujariik

Saaja: Nõukogu

Eelmise dok nr: 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

**Teema:**

**Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja ümberasustamise reformimine**

**a) Dublinimäärus.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud) (esimene lugemine)

**b) Vastuvõtutingimuste direktiiv.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) (esimene lugemine)

**c) Miinimumnõuete määrus.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule ning millega muudetakse nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (esimene lugemine)

**d) Varjupaigamenetluse määrus.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (esimene lugemine)

**e) Eurodaci määrus.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem [määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest)] tõhusaks kohaldamiseks ja ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute tuvastamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europolit taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil (uuesti sõnastatud)

**f) ELi Varjupaigaameti määrus.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse Euroopa Liidu Varjupaigaameti ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 439/2010 (esimene lugemine)

**g) Ümberasustamisraamistiku määrus.** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse liidu ümberasustamisraamistik ja muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 516/2014 (esimene lugemine)

= Poliitiline mõttevahetus / eduaruanne

## **I. SISSEJUHATUS**

1. Komisjon esitas 4. mail ja 13. juulil 2016 seitse seadusandlikku ettepanekut Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimiseks. Sellesse paketti kuuluvad uuesti sõnastatud Dublini ja Eurodaci määrus, Euroopa Liidu Varjupaigaameti loomist käsitleva määruse ettepanek, ELis rahvusvahelise kaitse ühise menetluse loomist käsitleva määruse ettepanek, miinimumnõuete määruse ettepanek, uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiiv ning määruse ettepanek, millega luuakse liidu ümberasustamisraamistik.
2. Eesistujariik Bulgaaria on jätkanud eespool nimetatud ettepanekute läbivaatamist, mille algatas eesistujariik Madalmaad ning mida jätkasid eesistujariigid Slovakkia, Malta ja Eesti. Käesolev eduaruanne tugineb eelmisele aruandele, mis esitati nõukogule 8. detsembril 2017 ning mis on esitatud dokumendis 15057/1/17.

## **II. EUROOPA ÜHIST VARJUPAIGASÜSTEEMI KÄSITLEVATE EELNÕUDE MENETLEMISE SEIS**

### **A. *DUBLINI MÄÄRUS***

3. Euroopa Ülemkogu tervitas oma 2017. aasta oktoobri kohtumisel Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimisel seni tehtud edusamme ja kutsus üles liikuma kokkuleppe suunas, millega saavutatakse õige tasakaal vastutustunde ja solidaarsuse vahel ning tagatakse vastupanuvõime tulevaste kriiside suhtes, kooskõlas oma 2017. aasta juuni järeldustega. Euroopa Ülemkogu teatas ka oma järeldustes, et ta tuleb selle küsimuse juurde tagasi oma detsembrikuu kohtumisel ning püüab jõuda konsensusele 2018. aasta esimesel poolel.

4. ELi juhtide 14.–15. detsembri 2017. aasta kohtumisel peetud arutelu järel kutsus eesistujariik Bulgaaria Euroopa Ülemkogu kehtestatud raamistikust juhindudes kokku ekspertide koosolekud eesistujariigi sõprade rühma vormis strateegilise sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee raames, et arutada Dublini määruse teksti. Selles formaadis peeti ajavahemikus 15. jaanuarist kuni 8. maini seitse kahe- või kolmepäevast kohtumist. Peamised kindlaks tehtud küsimused on esitatud korrapäraselt COREPERile arutamiseks ja edasiste suuniste saamiseks, et anda panus konsensusele jõudmise protsessi koostöös Euroopa Ülemkogu üleskutsega. Lisaks toimusid 18. mail ja 28. mail kaks JSK nõunikute kohtumist.

## **B. VASTUVÕTUTINGIMUSTE DIREKTIIV**

5. Uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivi ettepaneku vaatas kõigepealt läbi varjupaiga töörühm ja alates 2017. aasta juulist tegelevad sellega JSK nõunikud. COREPERi 29. novembri 2017. aasta koosolekul sai eesistujariik Eesti laialdase toetusega volitused alustada läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga. Esimene kolmepoolne kohtumine toimus 12. detsembril 2017. Pärast seda on Bulgaaria eesistumisperioodil toimunud veel viis kolmepoolset kohtumist. Euroopa Parlamendiga tehnilisel tasandil tehtud intensiivne töö (moodustati mitmed redaktsioonikomiteed ning korraldati poliitiliste kolmepoolsete kohtumiste ettevalmistamiseks tehnilised kolmepoolsed kohtumised) võimaldas kogu direktiivi läbi vaadata ja lähendada poliitilisel tasandil paljudes küsimustes üsna erinevaid seisukohti, töötades välja kompromissettepanekuid. Eeldatavasti käsitletakse 6. juunil 2018 toimuval kolmepoolsel kohtumisel lahendamata küsimusi, mille üle peetakse praegu läbirääkimisi, ning sel alusel oleks võimalik jõuda paketi suhtes lõplikule kokkuleppele.

### **C. MIINIMUMNÕUETE MÄÄRUS**

6. Läbirääkimised Euroopa Parlamendiga algasid 2017. aasta septembris. Seni on toimunud kuus kolmepoolset kohtumist ning mitmeid vahepealseid tehnilisi kohtumisi. Eesistujariik Bulgaaria tegi kestvaid jõupingutusi, et liikuda Euroopa Parlamendiga edasi miinimumnõuete määrase suhtes kokkuleppe saavutamise suunas. Tehnilisel tasandil toimusid põhjalikud ja viljakad mõttevahetused ning saadi selgus olulises arvus elementides seoses nii kvalifitseerumise kriteeriumide kui ka rahvusvahelise kaitse saajatele antavate õiguste ja toetustega. Need kinnitati ka poliitilisel tasandil. Teatavate tähtsate elementide osas (nt riigisisese kaitse alternatiivi kohustuslik või vabatahtlik kasutamine, kaitseseisundi läbivaatamise kohustuslikkus või vabatahtlikkus, pereliikmete määratlus, elamislubade kehtivusperiood) tuleb kokkulepe veel saavutada. Ette on nähtud veel kaks kolmepoolset kohtumist (30. mail ja 14. juunil) ning eesistujariik kavatseb lõpetada töö selle eelnõuga oma eesistumisperioodil.

### **D. MENETLUSE MÄÄRUS**

7. Eesistujariik Bulgaaria lõpetas ettepaneku kolmanda läbivaatamise varjupaiga töörühmas ning neljanda läbivaatamise JSK nõunike tasandil. Tehti järjepidevaid jõupingutusi, et leida vastus liikmesriikide mureküsimustele seoses ettepaneku erinevate osadega (nt pädevate asutuste ülesanded, õigusabi ja esindamine kogu menetluse vältel või edasikaebamise tähtajad, turvalisi riike käsitlevad sätted) ning selleks, et tagada sidusus Dublini määrase asjaomaste sätetega. Sätteid, mille eesmärk oli likvideerida teatavad menetluslikud puudujäägid ja hoida ära varjupaigasüsteemi kuritarvitamine, analüüsiti tõhusaimate lahenduste leidmiseks hoolega, pakkudes liikmesriikidele teataval määral paindlikkust. Üldiselt on saavutatud oluline edasimineku, kusjuures lahendamata on veel ainult mõned küsimused, näiteks andmete säilitamise aeg ja koostoime Dublini määrasega. Ette on nähtud veel neli JSK nõunike kohtumist ning eesistujariik kavatseb esitada teksti Euroopa Parlamendiga läbirääkimiste pidamiseks volituste saamiseks varsti pärast JSK nõukogu istungit.

## **E. EURODACI MÄÄRUS**

8. Tuginedes COREPERi 15. juuni 2017. aasta koosolekul kokku lepitud pikendatud volitustele ja 30. mail 2017 kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonis toimunud hääletusele, algasid 2017. aasta septembris institutsioonidevahelised läbirääkimised uuesti sõnastatud Eurodaci määruse üle. COREPER pikendas 14. veebruaril 2018 nõukogu volitusi pidada läbirääkimisi Eurodaci määruse üle, et hõlmata ka ümberasustamise küsimust. Eesti eesistumisperioodil toimus neli kolmepoolset kohtumist ja viies peeti Bulgaaria eesistumise ajal 25. aprillil 2018. Kuigi kaasseadusandjad suutsid jõuda ühisele seisukohale uuesti sõnastatud määruse enamiku sätete osas, on mõned lahendamata küsimused siiski alles. Eriarvamusel ollakse sellistes küsimustes nagu varjupaigataotlejate puhul kehtiv andmete säilitamise aeg, kolmandatele riikidele tagasisaatmise eesmärgil andmete edastamine, saatjata alaealiste biomeetriliste andmete võtmise ajal nendega kaasas olev isik ning sunnimeetmete kasutamine biomeetriliste andmete võtmisega mittenõustumise tagajärjel. Mõnes nimetatud küsimuses jõuti kokkuleppele tehnilisel tasandil. Eesistujariik loodab lahendada need küsimused Euroopa Parlamendiga toimuva kolmepoolse kohtumise käigus enne oma eesistumisperioodi lõppu. Eesistujariik kavatseb ühtlasi alustada Euroopa Parlamendiga arutelu kõnealuse määruse nende sätete üle, mis puudutavad ümberasustamist.

## ***F. EUROOPA LIIDU VARJUPAIGAAMETI MÄÄRUS***

9. Pärast seda, kui nõukogu oli 20. detsembril 2016 osalises üldises lähenemisviisis kokku leppinud, alustas eesistujariik Malta 2017. aasta jaanuaris läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga. Arvukate tehniliste koosolekute ja kolmepoolsete kohtumiste tulemusena jõudis eesistujariik Malta 28. juuni kolmepoolisel kohtumisel teksti regulatiivosas kokkuleppele. Eesistujariik Eesti jätkas tööd tehnilisel tasandil, et viia teksti põhjendused vastavusse ettepaneku põhiosaga, ning saavutas kõnealuses küsimuses Euroopa Parlamendiga kokkuleppe. Eesti eesistumise ajal viidi samuti lõpule varjupaigaekspertide reservnimekirja koostamine, millesse on nüüd kantud 500 eksperti. COREPER võttis 6. detsembril 2017 teadmiseks kokkuleppe, mis saavutati Euroopa Parlamendiga ettepaneku teksti suhtes, välja arvatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teistele ettepanekutele viitav nurksulgudes esitatud tekst. Edasine töö ettepanekuga on edasi lükatud kuni Euroopa ühise varjupaigasüsteemi paketi ülejäänud osade üle peetavatel läbirääkimistel saavutatud tulemuste selgumiseni.

## ***G. ÜMBERASUSTAMISE MÄÄRUS***

10. Volitused läbirääkimisteks Euroopa Parlamendiga võeti vastu 15. novembril 2017. Institutsioonidevahelised läbirääkimised algasid 2017. aasta detsembris. Bulgaaria eesistumise ajal on siiani toimunud neli kolmepoolset kohtumist, mis on ettepaneku mitmete elementide osas võimaldanud teatavat edasiminekut. Eelseisvatel nädalatel kutsutakse kokku veel kolmepoolseid kohtumisi, et saavutada eesistumisperioodi lõpuks poliitiline kokkulepe.

### **III. EUROOPA ÜHINE VARJUPAIGASÜSTEEM**

11. Eespool nimetatud eelnõud on omavahel seotud ning kujutavad endast Euroopa ühise varjupaigasüsteemi põhielemente. ELi varjupaigasüsteemi ühe suurima nõrkusena on tuvastatud suutmatus hoida ära varjupaigataotlejate teisest rännet liikmesriikide vahel. Praeguse Dublini määrusega tahetakse vältida korduvate varjupaigataotluste esitamist, pannes varjupaigataotluse käsitlemise eest vastutama ühe liikmesriigi ning andes selged juhised, milline liikmesriik on vastutav, olenemata varjupaigataotleja eelistustest. Määruses on sätestatud taotlejate vastutavale liikmesriigile üleandmise süsteem. Dublini määruse praegused kohustuste äralangemist käsitlevad eeskirjad annavad aga ebaseaduslikele rändajatele stiimuli liikuda edasi oma valikul teise riiki ning taotleda kaitset seal. Lisaks, kui ebaseaduslikud rändajad suudavad vältida Eurodaci määrusest tulenevat biomeetriliste andmete andmise kohustust, ei saa Dublini määrust nõuetekohaselt rakendada, mis koos elluviidud üleandmise väikese arvuga põhjustab süsteemi ebaefektiivseks muutumist.
12. Teisest liikumist soodustab ka liikmesriikide varjupaigasüsteemide vähene ühtlustatus, näiteks menetluse pikkuse või vastuvõtutingimuste osas, mis tuleneb vähemalt osaliselt praeguse varjupaigamenetluste direktiivi ja vastuvõtutingimuste direktiivi sageli vabatahtlikest sätetest. Samuti peaks teisest rännet aitama vähendada miinimumnõuete määruse kaudu allesjäänud kaalutusõiguse sätete väljajätmine varjupaigataotluste sisu hindamiskriteeriumide seast.

13. Teisese rände käsitlemine on olnud üks peamisi Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi eesmäärke. Varjupaigaküsimusi käsitlevas õigustikus on kavandatud terve hulk meetmeid, millega takistada rahvusvahelise kaitse taotlejatel ja saajatel reisida edasi enda eelistatud liikmesriiki ja määrata sellise ebaseadusliku liikumise eest sanktsioonid. Lisaks Dublini määruse ja Eurodaci määruse meetmetele on kavandatud muid menetluslikke parandusi varjupaigamenetluse määruks. Kuna nimetatud määrusega asendatakse praegune direktiiv, on seotud tähtajad ja eeskirjad liikmesriikides otse kohaldatavad, kaotades seega praegu ELi tasandil menetluse vallas esinevad suured lahknevused ning stiimuli liikuda ühest liikmesriigist teise kiirema menetluse otsingutel. See sisaldab ka taotlejale selgeid kohustusi, mille mittetäitmisel kaasnevad ranged sanktsioonid. Teine tähtis element on nende eeskirjade ühtlustamine, mis puudutavad turvalisi kolmanda riiki, esimest varjupaigariiki ja turvalist päritoluriiki, millele on osutatud allpool.
14. Eespool toodu näitab selgelt, et kõik Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eelnõud on omavahel tihedalt seotud. Seega saab tõelisi edusamme Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eesmärkide (milleks on teisese rände piiramine ja varjupaigamenetluste tõhusamaks muutmine) suunas teha alles siis, kui jõutakse kokkuleppele kõigi Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eelnõude suhtes (vt 1. lisa).

Eelnevat arvesse võttes esitab eesistujariik nõukogule aruteluks allpool toodud küsimused kahe eelnõu (varjupaigamenetluse määrus ja Dublini määrus) kohta, mille osas nõukogu ei ole veel kokkulepet saavutanud ning mille osas ei ole läbirääkimisvolitusi vastu võetud. Nende kahe eelnõu suhtes kokkuleppele jõudmine on oluline ka Euroopa Parlamendiga peetavate läbirääkimiste seisukohalt, et viia Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reform lõpule praeguse parlamendi koosseisu ametiajal.

## **A. MENETLUSE MÄÄRUS**

15. Varjupaigamenetluse määruse ettepanek sisaldab üksikasjalikke sätteid, mis käsitlevad turvalise riigi – nimelt turvalise kolmanda riigi, esimese varjupaigariigi ja turvalise päritoluriigi – mõistet. Turvalise kolmanda riigi ja esimese varjupaigariigi mõiste on alus, et tunnistada taotlus vastuvõetamatuks, samas kui turvaline päritoluriik on alus taotluse kiirendatud läbivaatamiseks. Ettepanekus nähakse ette nii turvaliste päritoluriikide kui ka turvaliste kolmandate riikide ELi loetelu koostamine. Turvaliste päritoluriikide loetelu lisati kavandatavale määrusele, kuid mitte turvaliste kolmandate riikide loetelu, märkides, et see võetakse vastu hilisemas etapis varjupaigamenetluse määruse tulevase muutmise teel (artikkel 46)<sup>1</sup>.
16. Erinevates nõukogu ettevalmistavates organites toimusid põhjalikud arutelud turvaliste riikide mõistega seotud erinevate elementide üle. Kriteeriumeid, millele peaks vastama turvaline kolmas riik või esimene varjupaigariik, ja sellega seotud „piisava kaitse“ mõistet arutati seega laialdaselt, eelkõige pärast Euroopa Ülemkogu 2017. aasta juuni järelduste vastuvõtmist, milles nõuti ettepaneku asjaomaste sätete kooskõlla viimist Genfi konventsioonist ja ELi esmastest õigusaktidest tulenevate tegelike nõuetega. Neid elemente arutati ka SCIFA 28. septembri 2017. aasta koosolekul<sup>2</sup>. Kõnealuste mõistete selgitamisel on tehtud märkimisväärseid edusamme ning eesistujariigi viimaseid kompromissettepanekuid on liikmesriigid üldiselt toetanud, vastates seega Euroopa Ülemkogu nõudmisele.

---

<sup>1</sup> Sellised loetelud on varjupaigamenetluse määruse oluline element ja seetõttu võib neid muuta ainult määrusega, mis tuleks vastu võtta seadusandliku tavamenetluse teel. Vt Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-133/06.

<sup>2</sup> 12331/17.

17. Eesistujariigi viimase kompromissettepaneku kohaselt oleks liikmesriikidel alati võimalik paralleelselt turvaliste päritoluriikide või turvaliste kolmandate riikide ELi loeteludega säilitada või koostada asjaomased riiklikud loetelud (artikkel 50). See tähendab, et juhul, kui taotleja tuleb turvalisest päritoluriigist, saab taotluse tunnistada põhjendamatuks isegi siis, kui asjaomane riik ei ole kantud turvaliste päritoluriikide ELi loetellu, kuid on kantud vastutava liikmesriigi riiklikku loetellu. Samamoodi saab taotluse tunnistada vastuvõetamatuks taotleja puhul, kes on ELi tulnud turvalise kolmanda riigi kaudu ja kelle saab sinna kolmandasse riiki tagasi võtta, isegi siis, kui asjaomane riik ei ole kantud turvaliste kolmandate riikide ELi loetellu, kuid on kantud vastutava liikmesriigi riiklikku loetellu. Kui aga kolmas riik arvatakse liidu tasandil turvaliseks peetavate riikide hulgast välja, ei tunnusta liikmesriigid asjaomast riiki turvalise kolmanda riigina riiklikul tasandil. Kui kolmandat riiki ei peeta liidu tasandil enam turvaliseks kolmandaks riigiks, võivad liikmesriigid pidada seda kolmandat riiki turvaliseks kolmandaks riigiks ainult siis, kui komisjon ei ole sellele vastu.
18. Turvaliste päritoluriikide ELi loetelu sisu ja võimalust lisada turvaliste kolmandate riikide ELi loetelu juba kohe varjupaigamenetluse määruse juurde arutati viimati SCIFA 17. mai 2018. aasta koosolekul<sup>3</sup>. Pärast seda koosolekut sai selgeks, et liikmesriigid on nõus, et paralleelselt riiklike loeteludega koostatakse turvaliste päritoluriikide ELi loetelu.

---

<sup>3</sup> 8735/18.

Samuti kinnitasid SCIFA arutelud liikmesriikide toetust sellele, et turvaliste kolmandate riikide ELi loetelu lisatakse varjupaigamenetluse määruse juurde. Samuti näitasid arutelud, et enne läbirääkimiste alustamist Euroopa Parlamendiga ei ole vaja oodata kokkuleppe saavutamist nende loetelude sisu suhtes ning et sisu võivad liikmesriigid kokku leppida hilisemas etapis, tehes seda täiendavate läbirääkimisvolituste vormis. Vahepeal kavatseb eesistujariik saada läbirääkimisvolitusi ülejäänud ettepaneku kohta enne 2018. aasta juunit.

19. *Eeltoodut arvestades palutakse delegatsioonidel kokku leppida järgmises:*

- *turvaliste kolmandate riikide ELi loetelu peaks olema valmis varjupaigamenetluse määrusele lisamiseks määruse vastuvõtmise ajal;*
- *COREPER peaks kiiremas korras võtma juuni lõpuks vastu volitused läbirääkimiste pidamiseks varjupaigamenetluse määruse üle, et järgmine eesistujariik saaks alustada Euroopa Parlamendiga läbirääkimisi.*

## **B. DUBLINI MÄÄRUS**

20. Tuginedes eelmistel eesistumisperioodidel peetud aruteludele solidaarsuse ja vastutuse põhimõtete tõhusa kohaldamise üle on eesistujariik Bulgaaria lisanud Dublini määrusesse aluse uue kriisimehhanismi loomiseks, et hallata liidu rände- ja varjupaigasüsteeme surve alla sattumise korral. Seda on tehtud paralleelselt rände- ja varjupaigasüsteemi muid osi käsitleva tööga, mis puudutab laiaulatusliku poliitika selliseid aspekte nagu tugevdatud piirihaldus, tagasipöördumine ja välismõõde. Eesistujariigi ettepanek on esitatud arusaamises, et Euroopa peab ebaproportsionaalsele rändesurvele reageerima süsteemselt, koordineeritult ja õigeaegselt. See peaks võimaldama asjakohaselt käsitleda erinevaid olukordi, mis võivad ELis ja ka sellest väljaspool tekkida, ning seetõttu peaks Euroopa reageerimine olema kohandatav erinevatele survetasemetele, erinevatele rändevoogudele või olukordadele päritolu- ja transiidiriikides. Tagada tuleks kõikide asjaomaste sidusrühmade, sealhulgas liikmesriikide, ELi institutsioonide, organite ja ametite sidus tegevus.

2015. aasta kriisi ajal saadud kogemuste ja õppetundide alusel ning võttes arvesse poliitilisel tasandil Dublini reformi peamiste põhimõtete üle peetud arutelude tulemusi, on eesistujariik Bulgaaria teinud ettepaneku lisada uus peatükk, milles nähakse ette Euroopa laiaulatuslik reageerimine ebaproportsionaalsele rändesurvele.

Aastatel 2010–2017 täheldatud olukorra faktid ja arvud näitavad selgesti vajadust struktureeritud mehhanismi järele ELi tasandil, tagamaks, et mis tahes potentsiaalset probleemi ELi varjupaiga- ja rändesüsteemides käsitletakse süsteemselt ja õigeaegselt. Nagu on näidatud 2. lisas, hakkas varjupaigataotlejate arv ELi tasandil kasvama 2011. aastal, kui algasid konfliktid Süürias ja Liibüas, ning saavutas oma haripunkti 2015. aastal. Eelnevalt kokku lepitud kriteeriumite ja meetmete puudumise tõttu võeti halvenevale olukorrale reageerimiseks vastu palju ajutisi meetmeid. See lükkas vajalike meetmete vastuvõtmise edasi aastatesse 2015–2016, kui sai täiesti vaieldamatult selgeks, et olukord on nii tõsine, et nõuab ELilt jõulist reageerimist. Positiivse külje pealt saab välja tuua ka selle, et kui vastavad meetmed lõpuks käivitati, tegutsesid liikmesriigid ning ELi institutsioonid ja asutused ühiselt, mis võimaldas välispiire tõhusamalt kaitsta ning ebaseaduslike saabujate ja merel hukkunute arvu pidevalt vähendada, asendades ebaseadusliku liikumise seaduslike ja turvaliste liikumisvõimalustega nende jaoks, kes rahvusvahelist kaitset tõepoolest vajavad, ja aidates kõige suurema rändesurve all kannatavatel riikidel sellega toime tulla. Samal ajal, kui on raske hinnata sel perioodil käivitatud üksikute meetmete mõju, viisid kõik need meetmed kokku surve järgjärgulise ja pideva vähenemiseni ning varjupaiga ja rändevoo gude parema haldamiseni, sealhulgas vähendades aja jooksul püsivalt ebaseaduslike saabujate arvu.

21. Uue peatüki lisamisega on eesistujariigi eesmärk kasutada Dublini määrust, et luua alus täieliku kriisidele reageerimise mehhanismi väljatöötamiseks, mille kaudu juhtida ELi rände- ja varjupaigasüsteemi surve alla sattumise korral, eeskätt nähes ette meetmed, mida saaks kohaldada võimaliku kriisi eri etappides. Meetmed tuleks välja töötada nii, et need võimaldaksid sihipäraselt reageerida erinevatele kriisieelsetele ja kriisiolukordadele: erinevad survetasemed, erinevad rändevood, erinevad olukorrad päritolu- ja transiidi riikides jne.

Eesistujariik teeb ettepaneku eristada kriisimehhanismis kolme etappi: tavaline olukord, probleemne olukord ja tõsine kriis. Teine etapp – probleemne olukord – on jagatud kaheks alletapiks. VIA peatüki uues tekstis esitatakse meetmed ja lisakriteeriumid, mida tuleks kohaldada, kui üks või mitu liikmesriiki on probleemses olukorras või tõsisel kriisil.

Võtmetähtsus on siinjuures õiglasel osal ehk sellisel taotlejate arvul, mida iga liikmesriik suudaks menetleda. Kui olukord võetud meetmetele vaatamata halveneb, tuleks kohaldada tõsise kriisiolukorra jaoks ette nähtud menetlusi (vt 3. lisa).

22. Eespool osutatud arutelude tulemusel kinnitati Dublini määruse üldeesmärgid ning määruse eelnõu suurem osa sätetest leidis laialdast toetust. Siiski rõhutasid paljud delegatsioonid, et nende lõplik seisukoht sõltub sellest, milline üldine tasakaal saavutatakse solidaarsuse ja vastutuse vahel ning kui tõhusaks reformitud Dublini süsteem tervikuna osutub.
23. Õige tasakaalu leidmine solidaarsuse ja vastutuse vahel on ELi uue varjupaigasüsteemi tulevase toimimise seisukohalt peamise tähtsusega. Ühest küljest on vaja selgeid kriteeriume, et määrata kindlaks vastutus, mis kergelt ei muutu ega lõppe. Reformitud Dublini süsteem peab hoidma ära tõmbetegurid ning piirama teisest liikumist ja kuritarvitamist, seades liikmesriikidele ja taotlejatele selged kohustused, sealhulgas rikkumisega kaasnevad tagajärjed, ning tagama tõhusad menetlused, et hõlbustada Dublini süsteemi kohaseid üleandmisi. Teisest küljest peab reformitud süsteemil olema jõuline ennetav komponent, piirates võimalikult suures ulatuses kriisiolukordade tekkimist, kuid samal ajal peab liidu käsutuses olema ettenägematute sündmuste korral või siis, kui ühele liikmesriigile langeb ebaproportsionaalne koormus, hästitoimiv, tõhus ja hõlpsalt käivitatav solidaarsusmehhanism.

24. Delegatsioonide seisukohti arvesse võttes leiab eesistujariik, et Dublini määruses peaksid tasakaalu aluseks olema järgmised elemendid (vt 4. lisa):

*Vastutuse osas:*

- stabiilne vastutus kaheksaks aastaks;
- tugevdatud eeskirjad vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks kasutatavate kriteeriumite kohaldamiseks;
- Dublini menetluste kohaldamise alustamine pärast registreerimist;
- lühendatud tähtajad kõikide Dublini menetlusetappide läbiviimiseks;
- tagasivõtmise teadete kasutuselevõtt.

*Solidaarsuse osas:*

- iga liikmesriigi varjupaigakoormuse õiglane mõõtmine;
- automaatne finantstoetus (iga taotleja, varjupaigasaaja ja tagasipöörduja kohta);
- automaatne ekspert-, tehniline ja operatiivtoetus varjupaiga- ja tagasipöördumise valdkonnas;
- sihipärane toetus välismõõtmele, mis on suunatud kolmandatele päritolu- ja transiidiriikidele, samuti esmastele varjupaigariikidele ja naaberriikidele;
- sihipärane jaotamine peamiselt vabatahtlikkuse alusel, pakkudes tugevaid stiimuleid, ja viimase võimalusena nõukogu rakendusotsuse alusel, mis on jaotamise käivitamise tõhus tagatis.

25. *Eeltoodut arvestades palutakse delegatsioonidel kokku leppida järgmises:*

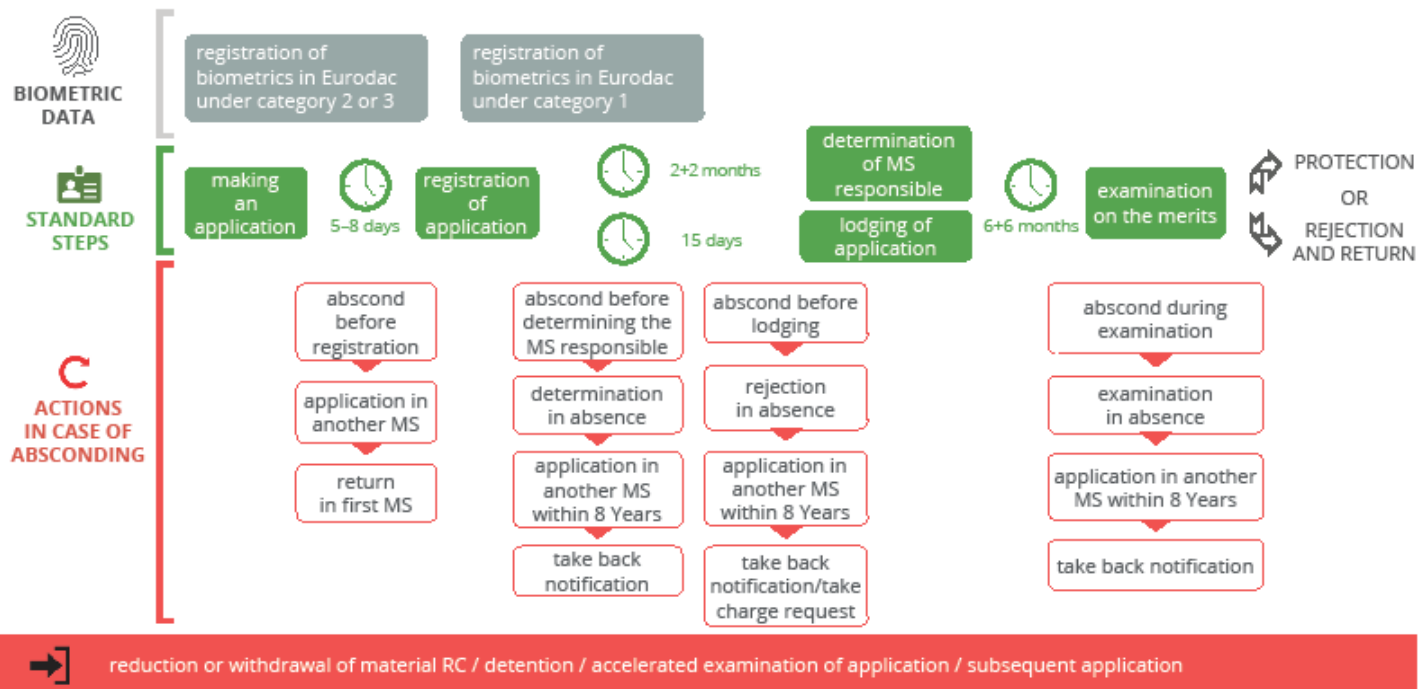
- *siiani on tehtud märkimisväärseid edusamme, et leida rahuldav tasakaal vastutuse ja solidaarsuse vahel ning tagada vastupanuvõime tulevaste kriiside suhtes;*
- *eesistujariigi koostatud kompromissettepanek on hea alus ettevalmistustele, mida Euroopa Ülemkogu eesistuja pärast ülemkogu kohtumist alustab roteeruva eesistujariigiga konsulteerides ja seni tehtud tööle tuginedes, pidades silmas riigipeade ja valitsusjuhtide kohtumist juuni lõpus ning keskendudes peamistele lahendamata küsimustele.*

*Sõltuvalt Euroopa Ülemkogu juuni kohtumise tulemustest tuleks kiiresti vastu võtta läbirääkimisvolitused, et võimalikult kiiresti alustada läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga.*

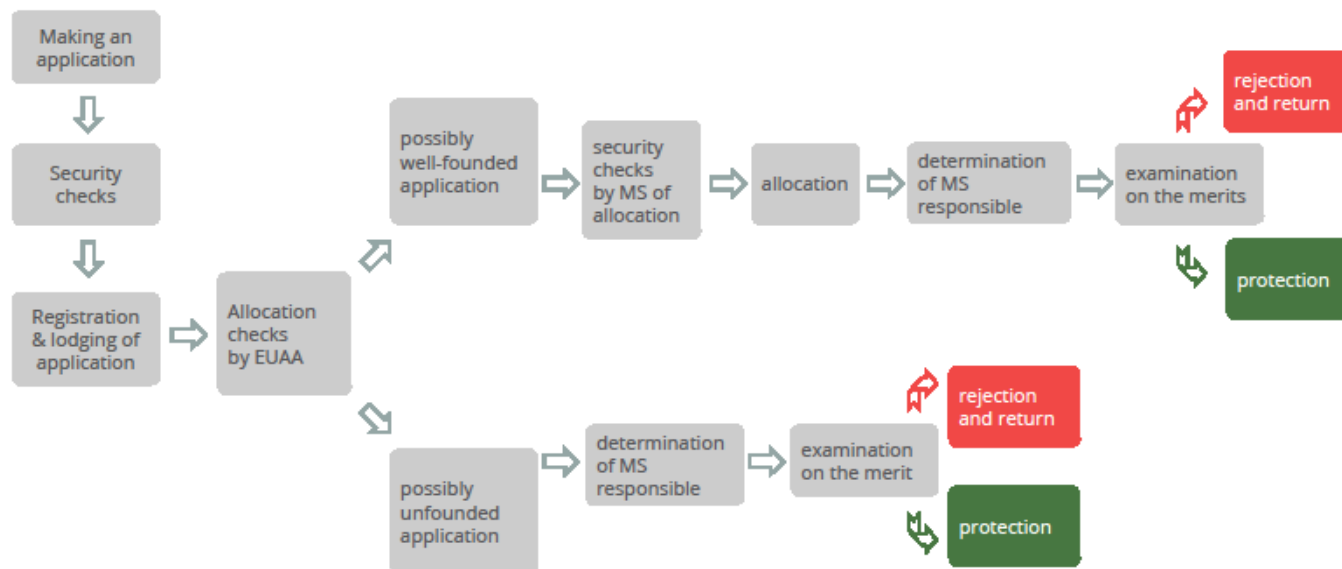
---

## New CEAS under normal circumstances

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



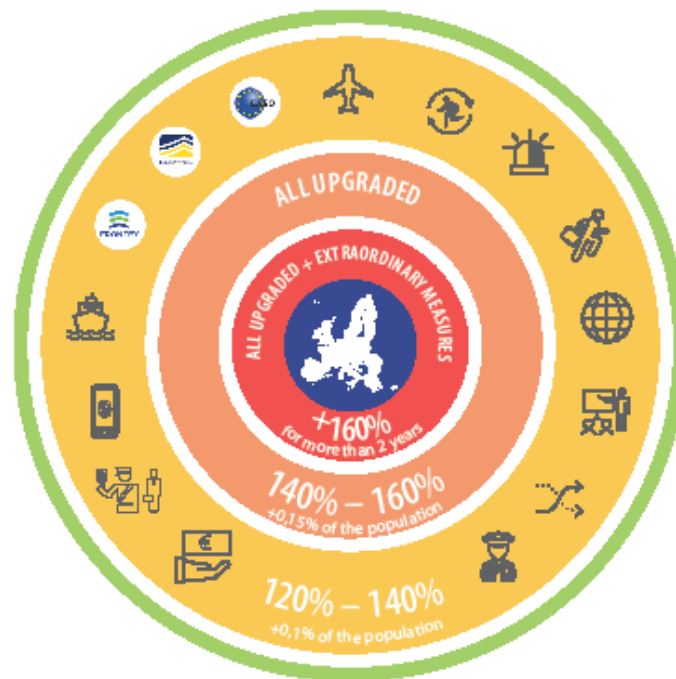
## New CEAS effective procedures under crisis



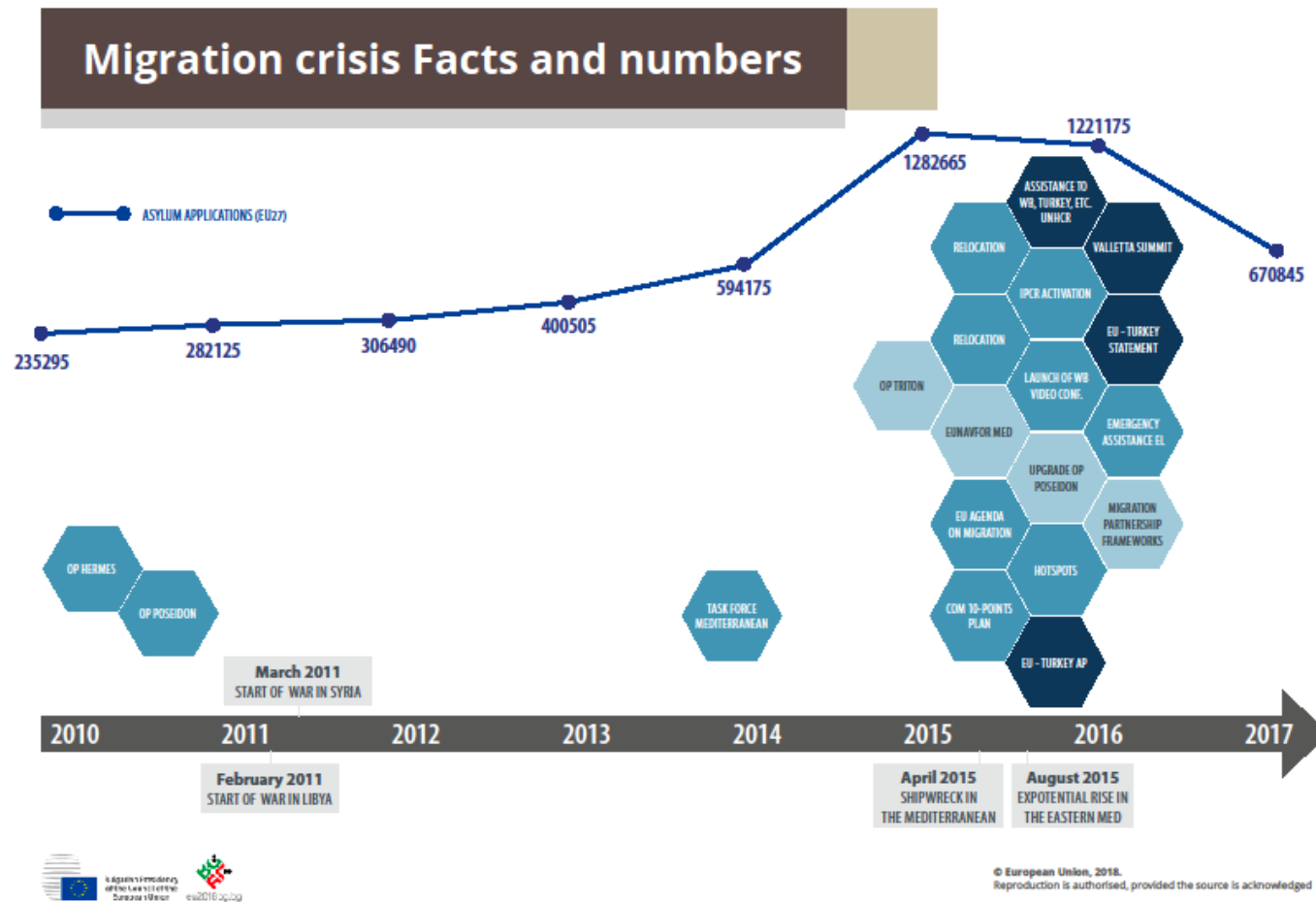
© European Union, 2018.  
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

## New Dublin

## PROTECTING EUROPE - REVERSING THE DYNAMICS



|          | EU REACTION IN CHALLENGING CIRCUMSTANCES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                               | EU REACTION IN SEVERE CRISIS             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| LEAD     | COM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | COUNCIL                                                       | EUCO                                     |
| TRIGGER  | Automatically<br>Immediate, targeted (simultaneously or individually)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Council decision                                              | EUCO guidance                            |
| RESPONSE |  Financial support<br> Expert support<br> Technical support<br> Operational support<br> Returns<br> Resettlement<br> Emergency evacuation schemes<br> Deployment of EMLOs<br> Activating EU DEL<br> Capacity building and training in 3rd countries<br> Allocation<br> Migrant smuggling<br>Other measures | ALL UPGRADED                                                  | ALL UPGRADED<br>+ Extraordinary measures |
| ACTION   | COM, EEAS, Agencies<br>MS concerned<br>different MS depending on willingness, possibilities and real needs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | COM, EEAS, Agencies<br>MS concerned<br>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