



Brüssel, 2. juuni 2017
(OR. en)

9781/17

Institutsioonidevahelised

dokumendid:

2016/0131 (COD)

2016/0132 (COD)

2016/0133 (COD)

2016/0222 (COD)

2016/0223 (COD)

2016/0224 (COD)

2016/0225 (COD)

ASILE 38

ASIM 64

CSC 115

EURODAC 17

ENFOPOL 277

RELEX 467

CODEC 936

MÄRKUS

Saatja: Eesistujariik

Saaja: Alaliste esindajate komitee / nõukogu

Komisjoni 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

- **Dublin:** 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)
- **Vastuvõtutingimused:** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) (esimene lugemine)
- **Miinimumnõuded:** 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)
- **Menetlus** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (esimene lugemine)
- **Eurodac:** 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 Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil (uuesti sõnastatud)
- **EASO:** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse Euroopa Liidu Varjupaigaametit ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 439/2010 (esimene lugemine)
- **Ümberasustamisraamistik:** Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse liidu ümberasustamisraamistik ja muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 516/2014 (esimene lugemine)

= Eduaruanne

I. SISSEJUHATUS

Komisjon esitas 4. mail 2016 ja 13. juulil 2016 seitse seadusandlikku ettepanekut Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimiseks, nimelt uuesti sõnastatud Dublini määruse ja Eurodaci määruse, Euroopa Liidu Varjupaigaameti loomist käsitleva määruse ettepaneku, ELis ühise menetluse loomist käsitleva määruse ettepaneku, miinimumnõuete määruse ettepaneku, uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivi ning määruse ettepaneku, millega luuakse liidu ümberasustamisraamistik.

Eesistujariik Malta jätkas eespool nimetatud ettepanekute läbivaatamist, mille algatasid eesistujariigid Madalmaad ja Slovakkia. Praegune eduaruanne tugineb eelmisele aruandele, mis esitati nõukogule 27. märtsil ning mis on esitatud dokumendis 6851/17.

II. VALDKONDLIK LÄHENEMISVIIS

Nõukogu ettevalmistavad organid jätkasid temaatilise lähenemisviisi raames mõnede küsimuste arutamist, sealhulgas nelja ettepaneku (Dublini määrus, ühise menetluse loomist käsitlev määrus, miinimumnõuete määrus ja vastuvõtutingimuste direktiiv) teatavate artiklite ühist läbivaatamist. Kõnealust lähenemisviisi kasutati järgmiste konkreetsete horisontaalsete teemade edasisel läbivaatamisel:

- kuritarvitamiste ja teisese rände piiramine; ning
- tagatiseid erivajadustega isikutele.

Ühiselt vaadati ka läbi erinevate ettepanekute valdkondadevahelised mõisted. See on võimaldanud varjupaiga töörühmal käsitleda peamisi mureküsimusi laiaulatuslikult ning teha tööd asjakohaselt tasakaalustatud lõpliku kompromissi saavutamiseks. Liikmesriigid tervitasid nimetatud temaatilist lähenemisviisi ning selle abil on ettepanekute osas tehtud olulisi edusamme, muu hulgas on nimetatud teemade üle peetud arutelud lõpule viidud.

III. DUBLINI MÄÄRUS

Lisaks protsessi jätkamisele, mille eesmärk on leida kompromiss vastutuse ja solidaarsuse põhimõtete tõhusaks kohaldamiseks vastavalt käesoleva aruande punktis X kirjeldatule, on temaatilise lähenemisviisi raames analüüsitud mitmeid Dublini määruse artikleid, milles käsitletakse eestkostet ning kuritarvitamise ja teisese rände piiramist.

IV. VASTUVÕTUTINGIMUSTE DIREKTIIV

Varjupaiga töörühm jätkas uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivi läbivaatamist eespool nimetatud temaatilise lähenemisviisi raames ning teiste eesistujariigi esitatud muudetud kompromiss tekstide alusel.

Varjupaiga töörühma 10. mai koosolekul tehti edusamme ettepaneku mitme aspekti osas. Mõned tundlikud küsimused on aga veel lahendamata, nimelt sätted, mis puudutavad varjupaigataotlejate juurdepääsu tööturule ning teisest rännet ennetavaid meetmeid, sealhulgas elukoha kindlaksmääramist, kinnipidamist ning materiaalse vastuvõtutingimuste kitsendamist ja tühistamist. Lisaks sõltub edasimineku mitmes lahendamata küsimuses edusammudest muude Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ettepanekute, eelkõige Dublini määruse ja varjupaigamenetluse määruse üle peetavatel läbirääkimistel.

Eesistujariik püüab peatselt esitada uue muudetud kompromissettepaneku, mida arutatakse varjupaiga töörühma koosolekul 14. juunil.

V. MIINIMUMNÕUETE MÄÄRUS

Miimumnõuete määruse teksti kompromissettepanekute eelnõusid arutati viiel JSK nõunike koosolekul (24. märtsil, 10. aprillil, 27. aprillil, 16. mail ja 31. mail 2017).

Põhjalikumat arutelu nõudvate tundlike küsimuste hulka kuuluvad pereliikmete määratlus ning väljaspool päritoluriiki moodustunud perekonnad, kaitse, mida on võimalik saada päritoluriigi teatud osades (riigisisese kaitse alternatiivid) ja töendamiskohustus sellistel juhtudel, rahvusvahelise kaitse seisundi äravõtmist käsitleva otsuse tagasiulatuv mõju, julgeolekuga seonduvate aspektide roll pagulasseisundi äravõtmist võimaldavate põhjuste seas, samuti sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi sisu ja määratlus (õigused ning hüved, mida võidakse anda).

COREPER jõudis 16. mail 2017 kokkuleppele ettepaneku ühe keerulisema aspekti suhtes, nimelt elamisloa kehtivusaeg.

Eesistujariigi eesmärk on esitada COREPERile tekst üldises lähenemisviisis kokku leppimiseks enne eesistumisperioodi lõppu.

VI. MENETLUSE MÄÄRUS

Varjupaigamenetluse määruse ettepaneku läbivaatamine jätkus ning arutati neid artikleid puudutavate kompromissettepanekute eelnõusid, mis kuuluvad valdkondliku lähenemisviisi raamistikku. Erivajadustega varjupaigataotlejaid käsitlevad sätted (saatjata alaealised ja eestkoste, arstlik läbivaatus, saatjata alaealiste esitatud taotlused) tekitasid eriti palju probleeme paketi muudes ettepanekutes olevate sarnaste sätete sisu, koordineerimise ja ühtsuse poolest. Sellega seoses püüti paremini ühtlustada erinevates ettepanekutes sätestatud menetlusi, tähtaegu, rolle ja ülesandeid. Mõned delegatsioonid tundsid muret teatavate sätete pärast, mille eesmärk on piirata teisest rännet ning millega nende arvates ei olnud loodud õiget tasakaalu kuritarvitamiste vastu võitlemise ja vajaduse korral kaitse andmise vahel.

VII. EURODACi MÄÄRUS

Nõukogu ettevalmistavad organid on Euroopa Parlamendi seisukoha vastuvõtmist¹oodates vaadanud läbi mitu küsimust, mida 2016. aasta detsembris kokku lepitud osaline üldine lähenemisviis ei hõlmanud, et laiendada volitusi läbirääkimiste pidamiseks Euroopa Parlamendiga. Tuginedes kahele eu-LISA mõjuhinnangule, kaaluti põhjalikult reisidokumentide värviliste koopiade lisamist andmebaasi ja õiguskaitseasutustele võimaluse andmist teha Eurodacis otsinguid tähtnumbrilisi andmeid kasutades. Lisaks analüüsiti vastuvõtumenetluse läbiviimise eesmärgil registreeritud isikute andmete lisamist määruse eelnõusse. Nende arutelude põhjal kavatseb eesistujariik esitada läbivaadatud teksti koos asjakohaste muudatustega heakskiitmiseks COREPERile enne eesistumisperioodi lõppu.

VIII. EUROOPA LIIDU VARJUPAIGAAMETI MÄÄRUS

Pärast seda, kui nõukogu oli 20. detsembril 2016 osalises üldises lähenemisviisis kokku leppinud, alustas eesistujariik Euroopa Parlamendiga läbirääkimisi 2017. aasta jaanuaris. Seni on toimunud viis mitteametlikku kolmepoolset kohtumist (7. veebruar, 8. märts, 21. märts, 2. mai (jätk 11. mai) ja 1. juuni). Nende mitteametlike kolmepoolsete kohtumiste ettevalmistamiseks on korraldatud arvukalt tehnilisi kohtumisi Euroopa Parlamendiga. Eesistujariik on nõukogu raames korraldanud mitu JSK nõunike koosolekut, et saada teada liikmesriikide arvamust Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute ja võimalike kompromissettepanekute kohta.

¹ Hääletus Euroopa Parlamendi raporti üle toimus kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonis 30. mail 2017.

Esimisel kolmepoolsel kohtumisel 7. veebruaril tutvustasid eesistujariik ja Euroopa Parlamendi raportöör oma seisukohti ettepaneku kõige olulisemates küsimustes, nimelt „jälginine“, „ameti ülesehitus“ ning „operatiiv- ja tehniline abi“. Teisel kolmepoolsel kohtumisel 8. märtsil arutasid läbirääkijad põhjalikult „operatiiv- ja tehnilise abi“ küsimust ning arutelu jätkus kolmandal kolmepoolsel kohtumisel 21. märtsil. Kaasseadusandjad pidasid 2. ja 11. mail (neljandal kolmepoolsel kohtumisel) põhjaliku arutelu jälgismehhanismi ning Euroopa Parlamendi erinevate põhiõiguste kaitsega seotud muudatusettepanekute üle. Kaasseadusandjad arutasid 1. juunil (viiendal kolmepoolsel kohtumisel) sätteid, mis käsitlevad „päritoluriigi teavet ja ülevaadet olukorrast“ ning „ameti ülesehitust“. Iga kolmepoolse kohtumise alguses kiideti *ad referendum* heaks kolmepoolsete kohtumiste vahel tehnilisel tasandil kokkulepitud sätete loetelu. Kõnealuste läbirääkimiste tulemusena jõudsid kaasseadusandjad *ad referendum* kokkuleppele ettepaneku 2. peatüki („Varjupaigalane praktiline koostöö ja teave“), 4. peatüki („Tegevusstandardid ja suunised“), 6. peatüki („Operatiiv- ja tehniline abi“) ja 10. peatüki („Finantssätted“) suhtes, välja arvatud mõned sätted, mille analüüsimine on veel pooleli. Lisaks on tehnilisel tasandil juba põhjalikult arutatud 7. peatükki („Teabevahetus ja andmekaitse“), 8. peatükki („Ameti tehtav koostöö“) ning 5. peatükki („Jälginine“), 11. peatükki („Üldsätted“) ja 12. peatükki („Lõppsätted“).

COREPERi teavitati 31. mail kõnelause dokumendi osas saavutatud edusammudest. Lisaks arutas COREPER tähtaegade määramist riiklike ekspertide lähetamiseks varjupaigatugirühmadesse ja kandmiseks varjupaigaekspertide reservnimekirja ning lähetuste minimaalset kestust. COREPER toetas eesistujariigi poolt mõlemas küsimuses esitatud kompromissettepanekuid. Lisaks andis eesistujariik COREPERile teada, et varjupaigaekspertide reservnimekirja ei ole ikka veel kantud kokku 500 eksperti ning kutsus liikmesriike üles olema paindlikumad ja võtma suuremaid kohustusi. Eesistujariik tervitas kohtumisel registreeritud kohustuste suuremat hulka ning teatavate teiste liikmesriikide kavatsust oma kohustusi peatselt suurendada.

Eesistujariik ja Euroopa Parlament kavatsevad korraldada juunis mitu tehnilist koosolekut ja veel mõne kolmepoolse kohtumise, et osalise üldise lähenemisviisi alusel viia lõpule Malta eesistumise ajal alustatud töö.

IX. ÜMBERASUSTAMISE MÄÄRUS

Varjupaiga töörühm viis 4. aprillil 2017 lõpule liidu ümberasustamisraamistiku loomist käsitleva ettepaneku läbivaatamise. Ettepanek esitati seejärel JSK nõunikele arutamiseks 3. ja 19. mail 2017 (8383/17). Kuigi delegatsioonid on üldiselt tervitanud ettepaneku eesmärke, on siiski veel lahendamata mõned analüüsi reservatsioonid.

Strateegiline sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee (SCIFA) analüüsis mõnda nimetatud küsimust oma 30. mai koosolekul, nimelt komisjoni õigust võtta vastu rakendusakte (liidu ümberasustamiskava ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava), humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise menetluse paindlikkust ja võimalust anda ajutine staatus siseriikliku õiguse alusel (9362/17).

Delegatsioonid toetasid valdavalt eesistujariigi ettepanekut jätta välja viide kavadele (ühendades määruse artiklid 7 ja 8). Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise menetluse paindlikkusega seonduvalt väljendasid mõned delegatsioonid muret määruse kohaldamisala laiendamise pärast inimestele, kes ei vaja rahvusvahelist kaitset. Teised delegatsioonid toetasid seda lähenemisviisi, kuid tunnistasid, et tehnilisel tasandil on veel vaja teha täiendavat tööd (selleks et tekstis paremini eristada „ümberasustamist“ ja „humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmist“). Mõned delegatsioonid on esitanud reservatsioone võimaluse suhtes anda ajutist staatust siseriikliku õiguse alusel, samas näisid teised delegatsioonid seda teatavate nüanssidega pooldavat.

Praegu teeb eesistujariik tööd teksti uute kompromissettepanekutega, et jätkata arutelusid JSK nõunike tasandil. Eesistujariigi eesmärk on jõuda kõnealuse ettepaneku suhtes üldisele kokkuleppele enne käesoleva poolaasta lõppu.

X. SOLIDAARSUSE JA VASTUTUSE PÕHIMÕTTETE TÕHUS KOHALDAMINE

Dublini määruse reformimiseks esitatud komisjoni ettepaneku üle peetavate läbirääkimiste raames on jätkatud arutelusid kompromissi saavutamiseks solidaarsuse ja vastutuse põhimõtete tõhusaks kohaldamise suhtes. Mõned elemendid on osutunud üldiselt stabiilseteks punktideks, mille alusel saaks kokkuleppeni jõuda, kuid samas on nõutava toetuse kindlustamiseks vaja teha täiendavaid edusamme mitmes olulises konkreetsetes küsimuses. Paljude liikmesriikide arvates on kõik aspektid omavahel seotud ning ühe elemendi suhtes saavutatav kokkulepe sõltub nii selle konkreetse elemendi üksikasjadest kui teiste elementide arengust.

Nimetatud arutelude tulemusena on jõutud konsensusele toetada terviklikku lähenemisviisi, millest Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reform on vaid üks aspekt. Kõnealune reform peaks toimuma paralleelselt teiste poliitikavaldkondadega, sealhulgas rändevoogudega tegelemisega väljaspool ELi, välispiiride haldamisega, tagasisaatmise tugevdamisega ning selle tagamisega, et piirikontroll sisepiiridel jääks erandiks. Lisaks valitseb üldine arusaam, et reformitud Euroopa ühine varjupaigasüsteem peaks tagama õige tasakaalu vastutuse ja solidaarsuse vahel. See tähendab, et liikmesriigid peavad ELi õigustikku täielikult rakendama, et varjupaigasüsteem peaks olema tõhus, vältides tõmbetegureid ja hoides ära teisest rännet, ning et see vajaduse korral pakuks solidaarsust tõhusalt ja tulemuslikult, eelkõige juhul, kui mõni liikmesriik satub ebaproportsionaalse surve alla või kui teda mõjutavad negatiivselt ettenägematud sündmused. Siiski on vaja täiendavat tööd, eelkõige mõnes olulises konkreetsetes küsimuses.

XI. KOKKUVÕTE

COREPERil ja nõukogul palutakse käesolev eduaruanne teadmiseks võtta.