Euroopan unionin neuvosto

Bryssel, 2. kesäkuuta 2017
(OR. en)

9781/17

Toimielinten väliset asiat:
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

ILMOITUS

Lähettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	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
Asia:	**Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus ja uudelleensijoittaminen** – **Dublin**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu teksti) (ensimmäinen käsittely) – **Vastaanotto-olosuhteet**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti) (ensimmäinen käsittely) – **Aseman määrittely**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta (ensimmäinen käsittely) – **Menettely**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (ensimmäinen käsittely) – **Eurodac**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten [kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013] tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä (uudelleenlaadittu) – **Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO)**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta (ensimmäinen käsittely) – **Uudelleensijoittamiskehys**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönotosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 muuttamisesta (ensimmäinen käsittely) = Tilanneselvitys

I JOHDANTO

Komissio antoi 4. toukokuuta 2016 ja 13. heinäkuuta 2016 yhteensä seitsemän Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen tähtäävää lainsäädäntöehdotusta: Dublin-asetuksen ja Eurodac-asetuksen uudelleenlaadintaehdotukset, ehdotus asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta, ehdotus asetukseksi EU:n yhteisen menettelyn luomisesta, ehdotus aseman määrittelyä koskevaksi asetukseksi, ehdotus vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin uudelleenlaatimiseksi sekä ehdotus asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönotosta.

Puheenjohtajavaltio Malta on jatkanut edellä mainittujen ehdotusten käsittelyä, joka aloitettiin Alankomaiden ja Slovakian puheenjohtajakausilla. Tämä tilanneselvitys pohjautuu neuvostolle 27. maaliskuuta esitettyyn edelliseen selvitykseen (asiakirja 6851/17).

II AIHEKOHTAINEN TOIMINTAMALLI

Neuvoston valmisteluelimet ovat jatkaneet joidenkin kysymysten käsittelyä aihekohtaisesti, esimerkiksi tiettyjä neljän eri ehdotuksen (Dublin-asetus, yhteistä menettelyä koskeva asetus, aseman määrittelyä koskeva asetus ja vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi) artikloja on käsitelty yhdessä. Tätä toimintamallia on käytetty seuraavien horisontaalisten aiheiden jatkotarkastelussa:

- väärinkäytön ja edelleen liikkumisen rajoittaminen ja
- henkilöille, joilla on erityistarpeita, myönnettävät takeet.

Lisäksi eri ehdotusten monialaisia määritelmiä tarkasteltiin yhdessä. Tämän ansiosta turvapaikkatyöryhmässä on voitu käsitellä keskeisiä ongelmakysymyksiä laaja-alaisesti ja pyrkiä lopulliseen kompromissiin, jonka tulisi olla riittävän tasapainoinen. Jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti aihekohtaiseen toimintamalliin, jonka ansiosta ehdotusten käsittelyssä on edistytty selvästi, ja kyseisiä aiheita koskevat keskustelut on saatu päätökseen.

III DUBLIN-ASETUS

Sen lisäksi, että on jatkettu prosessia vastuullisuuden ja solidaarisuuden periaatteiden tehokasta soveltamista koskevan kompromissin löytämiseksi (asiasta tarkemmin tämän selvityksen X kohdassa), aihekohtaisessa käsittelyssä on tarkasteltu useita edunvalvontaa ja väärinkäytön ja edelleen liikkumisen rajoittamista koskevia Dublin-asetuksen artikloja.

IV VASTAANOTTO-OLOSUHTEITA KOSKEVA DIREKTIIVI

Turvapaikkatyöryhmä on jatkanut vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin uudelleenlaadintaehdotuksen käsittelyä aihekohtaisen toimintamallin sekä puheenjohtajavaltion muiden tarkistettujen kompromissiehdotusten pohjalta.

Useiden ehdotuksen kohtien käsittelyssä edistyttiin turvapaikkatyöryhmän kokouksessa 10. toukokuuta. Muutamat arkaluonteiset kysymykset ovat kuitenkin yhä avoinna. Näitä ovat säännökset, jotka koskevat turvapaikanhakijoiden pääsyä työmarkkinoille, sekä toimenpiteet edelleen liikkumisen ehkäisemiseksi, samoin kuin asuinpaikan osoittaminen, säilöönotto ja aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittaminen ja peruuttaminen. Edistyminen monissa ratkaisematta olevissa kysymyksissä riippuu myös siitä, miten neuvottelut muista Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevista ehdotuksista, erityisesti Dublin-asetuksesta ja turvapaikkamenettelyasetuksesta, etenevät.

Puheenjohtajavaltio aikoo esittää pian uuden tarkistetun kompromissiehdotuksen, jota on määrä käsitellä turvapaikkatyöryhmän kokouksessa 14. kesäkuuta.

V ASEMAN MÄÄRITTELYÄ KOSKEVA ASETUS

Aseman määrittelyä koskevan asetuksen luonnoksista kompromissiehdotuksiksi keskusteltiin viidessä oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksessa (24. maaliskuuta, 10. ja 27. huhtikuuta sekä 16. ja 31. toukokuuta 2017).

Syvällisempää keskustelua vaatineita arkaluonteisia kysymyksiä olivat muun muassa perheenjäsenen määritelmä ja alkuperämaan ulkopuolella muodostetut perheet, tietyissä alkuperämaan osissa annettava suojelu (alkuperämaassa annettavan suojelun vaihtoehdot) ja todistustaakka näissä tapauksissa, kansainvälisen suojeluaseman poistamista koskevan päätöksen taannehtivat vaikutukset, turvallisuuteen liittyvien näkökohtien merkitys pakolaisaseman lakkauttamisperusteissa sekä sosiaaliturvan ja sosiaaliavustuksen (oikeudet ja edut, jotka voidaan myöntää edunsaajille) sisältö ja määritelmä.

Pysyvien edustajien komitea pääsi 16. toukokuuta 2017 yhteisymmärrykseen oleskelulupien voimassaoloajasta, joka on ollut yksi vaikeimmista ehdotukseen liittyvistä kysymyksistä.

Puheenjohtajavaltio aikoo ennen puheenjohtajakautensa päättymistä toimittaa tekstiehdotuksen pysyvien edustajien komitealle osittaisen yleisnäkemyksen hyväksymistä varten.

VI MENETTELYASETUS

Turvapaikkamenettelyasetusta koskevan ehdotuksen käsittelyä on jatkettu, ja kompromissiehdotuksia koskevista luonnoksista on keskusteltu niiden artiklojen osalta, jotka kuuluvat aihekohtaisen toimintamallin piiriin. Sellaisia hakijoita koskevat säännökset, joilla on erityisiä tarpeita (ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja edunvalvonta, lääkärintarkastus, ilman huoltajaa olevien alaikäisten tekemät hakemukset), ovat osoittautuneet erityisen haastaviksi sisältönsä puolesta ja siltä osin, kuin on kyse koordinoinnista ja johdonmukaisuudesta paketin muissa ehdotuksissa olevien vastaavien säännösten kanssa. Tämän vuoksi ehdotuksissa säädettyjä menettelyjä, aikataulua, rooleja ja tehtäviä pyrittiin virtaviivaistamaan. Muutamat valtuuskunnat ilmaisivat huolensa eräistä edelleen liikkumisen rajoittamiseen tähtäävistä säännöksistä, joissa ei valtuuskuntien mukaan ollut löydetty oikeaa tasapainoa väärinkäytön torjunnan ja tarvittavan suojelun myöntämisen välillä.

VII EURODAC-ASETUS

Neuvoston valmisteluelimet ovat Euroopan parlamentin kannan[1] vahvistamista odottaessaan tarkastelleet useita kysymyksiä, jotka eivät sisältyneet joulukuussa 2016 hyväksyttyyn osittaiseen yleisnäkemykseen, laajentaakseen Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten annettua valtuutusta. Matkustusasiakirjojen värikopioiden sisällyttämistä tietokantaan ja lainvalvontaviranomaisten mahdollisuutta tehdä Eurodacista hakuja käyttäen aakkosnumeerisia tietoja tarkasteltiin perusteellisesti eu-LISAn laatimien kahden vaikutustenarvioinnin pohjalta. Lisäksi kartoitettiin mahdollisuutta sisällyttää asetusehdotukseen myös maahanpääsymenettelyä varten rekisteröityjä henkilöitä koskevat tiedot. Puheenjohtajavaltio aikoo ennen puheenjohtajakautensa päättymistä toimittaa pysyvien edustajien komitealle hyväksymistä varten tarkistetun tekstin, joka sisältää asiaankuuluvat muutokset.

VIII EUROOPAN TURVAPAIKKAVIRASTOA KOSKEVA ASETUS

Neuvoston hyväksyttyä osittaisen yleisnäkemyksen 20. joulukuuta 2016 puheenjohtajavaltio aloitti neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa tammikuussa 2017. Tähän mennessä on pidetty viisi epävirallista kolmikantakokousta: 7. helmikuuta, 8. maaliskuuta, 21. maaliskuuta, 2. toukokuuta (kokousta jatkettiin 11. toukokuuta) sekä 1. kesäkuuta. Näiden epävirallisten kolmikantakokousten valmistelemiseksi järjestettiin useita teknisiä kokouksia Euroopan parlamentin kanssa. Neuvoston puitteissa puheenjohtajavaltio on järjestänyt useita oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksia kuullakseen jäsenvaltioiden näkemyksiä Euroopan parlamentin tarkistuksista sekä mahdollisista kompromissiehdotuksista.

[1] Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta äänesti asiaa koskevasta mietinnöstä 30. toukokuuta 2017.

Ensimmäisessä kolmikantakokouksessa 7. helmikuuta puheenjohtajavaltio ja Euroopan parlamentin esittelijä selvittivät kantojaan tärkeimmistä ehdotukseen liittyvistä kysymyksistä eli seurannasta, viraston organisaatiosta sekä toiminnallisesta ja teknisestä avusta. Toisessa kolmikantakokouksessa 8. maaliskuuta neuvottelijat kävivät perusteellisen keskustelun toiminnallisesta ja teknisestä avusta. Keskustelua jatkettiin kolmannessa kolmikantakokouksessa 21. maaliskuuta. Neljännessä kolmikantakokouksessa 2. ja 11. toukokuuta lainsäätäjät kävivät perusteellisen keskustelun seurantamekanismista sekä perusoikeuksien suojelua koskevista Euroopan parlamentin tarkistuksista. Viidennessä kolmikantakokouksessa 1. kesäkuuta lainsäätäjät keskustelivat alkuperämaatiedoista ja ohjauksesta sekä viraston organisaatiosta. Kunkin kolmikantakokouksen aluksi hyväksyttiin ad referendum joukko säännöksiä, joista oli sovittu teknisellä tasolla kolmikantakokousten välillä. Neuvottelujen tuloksena lainsäätäjät ovat päässeet ad referendum -yhteisymmärrykseen ehdotuksen 2 luvusta (Käytännön yhteistyö ja tiedotus turvapaikka-asioissa), 4 luvusta (Toiminnalliset vaatimukset ja suuntaviivat), 6 luvusta (Operatiivinen ja tekninen apu) sekä 10 luvusta (Rahoitussäännökset) lukuun ottamatta muutamia edelleen käsiteltävinä olevia säännöksiä. Lisäksi teknisellä tasolla on jo keskusteltu perusteellisesti 7 luvusta (Tietojenvaihto ja tietosuoja), 8 luvusta (Viraston tekemä yhteistyö), 5 luvusta (Seuranta), 11 luvusta (Yleiset säännökset) ja 12 luvusta (Loppusäännökset).

Pysyvien edustajien komitealle tiedotettiin 31. toukokuuta asian käsittelyn edistymisestä. Lisäksi komitea keskusteli määräajoista, jotka koskevat kansallisten asiantuntijoiden lähettämistä turvapaikka-asioiden tukiryhmiin ja heidän osoittamistaan turvapaikkavalmiushenkilöiden luetteloon, sekä lähettämisen vähimmäiskestosta. Pysyvien edustajien komitea kannatti kummassakin asiassa puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksia. Lisäksi puheenjohtajavaltio ilmoitti komitealle, että turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelon kokonaismäärälle asetettu 500 asiantuntijan tavoite oli edelleen saavuttamatta, ja pyysi jäsenvaltioita osoittamaan joustavuutta ja lupaamaan lisää asiantuntijoita. Puheenjohtajavaltio oli tyytyväinen kokouksessa tehtyihin uusiin sitoumuksiin sekä eräiden jäsenvaltioiden aikomukseen lisätä sitoumuksiaan lähiaikoina.

Puheenjohtajavaltio ja Euroopan parlamentti ovat suunnitelleet kesäkuulle useita teknisiä kokouksia ja edelleen muutamia kolmikantakokouksia, jotta Maltan puheenjohtajakaudella aloitetut työt voidaan saattaa päätökseen osittaisen yleisnäkemyksen pohjalta.

IX UUDELLEENSIJOITTAMISTA KOSKEVA ASETUS

Turvapaikkatyöryhmä sai 4. huhtikuuta 2017 päätökseen unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönottoa koskevan ehdotuksen käsittelyn. Sen jälkeen ehdotuksesta keskusteltiin oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksissa 3. ja 19. toukokuuta 2017 (asiakirja 8383/17). Valtuuskunnat kannattivat yleisesti ottaen ehdotuksen tavoitteita, mutta muutama tarkasteluvarauma on edelleen voimassa.

Maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea (SCIFA) tarkasteli kokouksessaan 30. toukokuuta joitakin näistä kysymyksistä, muun muassa komission oikeuksia antaa täytäntöönpanosäädöksiä (unionin uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevat järjestelmät), humanitaarisen maahanpääsyn menettelyn joustavuutta sekä mahdollisuutta myöntää tilapäinen asema kansallisen lainsäädännön nojalla (asiakirja 9362/17).

Valtuuskunnat kannattivat laajalti puheenjohtajavaltion esitystä siitä, että viittaus järjestelmiin poistettaisiin (asetusehdotuksen 7 ja 8 artiklan yhdistäminen). Humanitaarisen maahanpääsyn menettelyn joustavuuden suhteen jotkin valtuuskunnat esittivät epäilyksiä menettelyn ulottamisesta henkilöihin, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Toiset valtuuskunnat kannattivat tätä toimintamallia mutta totesivat, että työtä on vielä jatkettava teknisellä tasolla (selvemmän eron tekemiseksi tekstissä 'uudelleensijoittamisen' ja 'humanitaarisen maahanpääsyn' välille). Osa valtuuskunnista esitti varaumia mahdollisuudesta myöntää tilapäinen asema kansallisen lainsäädännön nojalla, kun taas toiset vaikuttivat suhtautuvan myönteisesti, joskin vivahde-eroja esiintyi.

Puheenjohtajavaltio valmistelee parhaillaan tekstiä koskevia uusia kompromissiehdotuksia, jotta keskustelua voidaan jatkaa oikeus- ja sisäasioiden neuvosten tasolla. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on, että ehdotuksesta muodostettaisiin yleisnäkemys ennen puheenjohtajakauden päättymistä.

X SOLIDAARISUUDEN JA VASTUULLISUUDEN PERIAATTEIDEN TEHOKAS SOVELTAMINEN

Dublin-asetuksen uudistamista koskevasta komission ehdotuksesta käytävien neuvottelujen yhteydessä on edistytty keskusteluissa, joiden tavoitteena on löytää kompromissi solidaarisuuden ja vastuullisuuden periaatteiden tehokkaasta soveltamisesta. Jotkin näkökohdat ovat yleisesti ottaen vakaita, ja niistä voitaisiin päästä yhteisymmärrykseen, mutta monissa keskeisissä kysymyksissä on vielä edistyttävä, ennen kuin tarvittava tuki on varmistettu. Monien jäsenvaltioiden kannalta eri näkökohdat liittyvät toisiinsa, ja yhteisymmärrys yksittäisestä tekijästä riippuu paitsi sen yksityiskohdista myös muiden tekijöiden kehityksestä.

Keskustelujen tuloksena päästiin yhteisymmärrykseen kattavan toimintamallin kannattamisesta, ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen muodostaa siitä vain yhden osa-alueen. Uudistuksen rinnalla olisi vietävä eteenpäin muita toimintapolitiikkoja, muun muassa EU:n ulkopuolisten muuttovirtojen hallintaa, ulkorajojen valvontaa, palauttamisten tehostamista sekä sen varmistamista, että sisärajatarkastukset jäävät poikkeuksiksi. Yleisenä näkemyksenä on, että uudistetussa Euroopan yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä olisi varmistettava oikea tasapaino vastuullisuuden ja solidaarisuuden välillä. Se merkitsee, että jäsenvaltioiden on pantava unionin säännöstö täytäntöön kaikilta osin, että turvapaikkajärjestelmän olisi oltava tehokas ja ehkäistävä vetotekijöitä ja edelleen liikkumista ja että järjestelmän olisi tarvittaessa taattava tehokas ja tosiasiallinen solidaarisuus etenkin tilanteissa, joissa johonkin jäsenvaltioon kohdistuu kohtuuttoman suuria paineita tai ennakoimattomista tapahtumista aiheutuvia haittavaikutuksia. Työtä on kuitenkin jatkettava erityisesti eräiden keskeisten erityiskysymysten ratkaisemiseksi.

XI LOPUKSI

Pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään panemaan merkille tämä tilanneselvitys.