



Brüssel, 26. veebruar 2019
(OR. en)

6600/19

Institutsioonidevahelised

dokumendid:

2016/0131(COD)
2016/0132(COD)
2016/0133(COD)
2016/0222(COD)
2016/0223(COD)
2016/0224(COD)
2016/0225(COD)

**ASILE 15
ASIM 24
CSC 70
EURODAC 5
ENFOPOL 89
RELEX 156
CODEC 478**

MÄRKUS

Saatja: Eesistujariik

Saaja: Alaliste esindajate komitee / nõukogu

Komisjoni dok nr: 11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078
11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1
11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2
8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630
12112/18 ASILE 59 CSC 253 CODEC 1459
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Teema:

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja ümberasustamise reformimine

a) Dublini määrus. 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 Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil (uuesti sõnastatud) (esimene lugemine)

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)

= 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. Euroopa Ülemkogu rõhutas 28.–29. juuni 2018. aasta kohtumisel, et on vaja leida kiire lahendus kogu paketi puhul, ning palus nõukogul jätkata tööd eesmärgiga see võimalikult kiiresti lõpule viia, avaldades samal ajal heameelt eesistujariik Bulgaaria ja eelmiste eesistujariikide väsimatute jõupingutuste üle. Euroopa Ülemkogu hindas oma 18. oktoobri 2018. aasta kohtumisel juuni järelduste rakendamise seisu ning kutsus üles jätkama tööd selle kõigis aspektides osana rände suhtes võetavast terviklikust lähenemisviisist. Oma 13.–14. detsembri 2018. aasta kohtumisel kutsus Euroopa Ülemkogu üles tegema lisapingutusi, et viia lõpule läbirääkimised Varjupaigaameti ja kõikide Euroopa ühise varjupaigasüsteemi osade üle, austades varasemaid Euroopa Ülemkogu järeldusi ja võttes arvesse nende ettepanekute menetlemise erinevat seisu.

Käesolev eduaruanne tugineb eelmisele aruandele, mis esitati nõukogule 6.–7. detsembril 2018 ning mis on toodud dokumendis 14597/18.

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

A. DUBLINI MÄÄRUS

3. Euroopa Ülemkogu tõdes 2018. aasta juunis toimunud kohtumisel, et Dublini määruse osas tuleb saavutada konsensus, et reformida seda vastutuse ja solidaarsuse tasakaalu alusel, võttes arvesse otsingu- ja päästeoperatsioonide tulemusena maabunud inimesi.
4. Austria eesistumisperioodil uuriti Euroopa Ülemkogu üleskutse kohaselt mitut ettepanekut, mis käsitlesid solidaarsuse ja vastutuse vahelist üldist tasakaalu, näiteks solidaarsuse eri vormide kättesaadavaks tegemist surve all olevale liikmesriigile, kelle jaoks teised liikmesriigid peaksid andma oma panuse, või vastutuse ja solidaarsuse mehhanismi, mis peaks kokku koondama kõigi liikmesriikide panused väljaspool liitu, liidu välispiiril ja liidusiseselt.

Nende arutelude, sealhulgas eesistujariik Austria poolt „pealinnade turnee“ raames läbi viidud kahepoolsete konsultatsioonide alusel leidis eesistujariik Rumeenia, et lühiajalises perspektiivis ei ole Dublini reformi osas mingite suurte edusammude tegemine siiski realistlik ning keskendas seetõttu oma peamised jõupingutused sellele, et edendada enne Euroopa Parlamendi eelolevaid valimisi nii palju kui võimalik muid varjupaigapoliitika reformiga seotud dokumente.

Eesistujariigi lähenemisviis, mille eesmärk on edendada nii palju kui võimalik läbirääkimisi tehnilisel tasandil koos COREPERi poolse pideva toetava heakskiiduga ei leevendanud liikmesriikide mureküsimusi seoses riiklike seisukohtadega paketipõhise lähenemisviisi suhtes ning see mõjutas arutelude/läbirääkimiste pidamist ülejäänud ettepanekute üle Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi pakettis.

Samal ajal käsitles eesistujariik mitmel korral merel päästetud rändajaid hõlmanud korduvaid olukordi, korraldades arvamuste vahetusi kõikide liikmesriikidega, et uurida võimalikke lahendusi maabumise ajutiseks korraldamiseks. Need arutelud eeldatavasti jätkuvad.

B. VASTUVÕTUTINGIMUSTE DIREKTIIV

5. COREPERi 29. novembri 2017. aasta koosolekul sai eesistujariik Eesti laialdase toetusega volitused alustada Euroopa Parlamendiga läbirääkimisi uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivi üle. Kaheksandal kolmepoolisel kohtumisel, mis toimus 14. juunil 2018, jõudsid Euroopa Parlamendi raportöör ja sel ajal eesistujariigiks olnud Bulgaaria esialgsele kokkuleppele. Esialgse kokkuleppe tekst esitati COREPERile 20. juunil 2018 toimunud kohtumisel, kuid see ei saanud delegatsioonidelt vajalikku toetust. Eesistujariik Austria korraldas kõigi delegatsioonidega juulis kahepoolseid kohtumisi ning sellest lähtuvalt ja eesmärgiga käsitleda peamisi lahendamata küsimusi, esitas esialgsesse kokkuleppesse tehtavad võimalikud muudatused nõunikele läbivaatamiseks.
6. Pärast nõunikepoolset läbivaatamist esitas eesistujariik Austria esialgsesse kokkuleppesse tehtud kompromissmuudatusettepanekud¹ 21. novembril 2018 COREPERile heakskiitmiseks, pidades silmas läbirääkimiste võimalikku jätkamist Euroopa Parlamendiga. Siiski tegi eesistujariik Austria järelduse, et delegatsioonide suurema toetuse saamiseks tuleks teha täiendavaid pingutusi tehnilisel tasandil.
7. Sel eesmärgil korraldas eesistujariik Rumeenia täiendavaid konsultatsioone nende delegatsioonidega, kes olid jaanuaris väljendanud muret sisu suhtes. Pärast täiendavat läbivaatamist leidis eesistujariik siiski, et lisaks COREPERile 21. novembril 2018 esitatud kompromissmuudatusettepanekutele ei ole uute muudatuste tegemine vajalik. 23. jaanuaril 2019 kinnitas COREPER toetust kavandatavatele muudatustele², et jätkata tehnilisel tasandil läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga.
8. Ent pärast esialgseid arutelusid Euroopa Parlamendiga on selgunud, et Euroopa Parlament toetab 2018. aasta juunis saavutatud esialgset kokkulepet ega soovi läbirääkimisi taasalustada.

¹ 13699/18

² 5458/19

C. MIINIMUMNÕUETE MÄÄRUS

9. Läbirääkimised Euroopa Parlamendiga miinimumnõuete määruse üle algasid 2017. aasta septembris. Eesistujariik Bulgaaria saavutas Euroopa Parlamendiga esialgse kokkuleppe 14. juunil 2018 kaheksandal kolmepoolisel kohtumisel. Esialgse kokkuleppe tekst esitati COREPERile 19. juunil 2018, kuid see ei saanud delegatsioonidelt vajalikku toetust. Eesistujariik Austria pidas juulis kahepoolseid kohtumisi nende liikmesriikidega, kes tõstatasid küsimusi seoses esialgse kokkuleppega. Seejärel arutati uusi sihipäraseid kompromissettepanekuid ning esitati need Euroopa Parlamendile 26. septembri 2018. aasta kolmepoolisel kohtumisel. Sellel kolmepoolisel kohtumisel teatas Euroopa Parlament eesistujariigile, et põhimõtteliselt toetab ta juunis saavutatud esialgset kokkulepet ega kavatse praegu läbirääkimisi jätkata. Kõnealused kompromissettepanekud esitati 21. novembril 2018 COREPERile heakskiitmiseks, pidades silmas läbirääkimiste võimalikku jätkamist Euroopa Parlamendiga, kuid eesistujariik leidis, et konsultatsioonid peaksid jätkuma tehnilisel tasandil, et saada delegatsioonidelt suuremat toetust.
10. Sel eesmärgil korraldas eesistujariik Rumeenia täiendavaid kahepoolseid kontakte ning järeldas, et lisaks COREPERile 21. novembril 2018 esitatud kompromissmuudatusettepanekutele ei ole uute muudatuste tegemine vajalik. 23. jaanuaril 2019 kinnitas COREPER toetust kavandatavatele muudatustele³, et jätkata tehnilisel tasandil läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga. Mitteametlikes kontaktides Euroopa Parlamendiga sai selgeks, et Euroopa Parlament toetab 2018. aasta juunis saavutatud esialgset kokkulepet ega soovi läbirääkimisi taasalustada.

³ 5456/19

D. VARJUPAIGAMENETLUSE MÄÄRUS

11. Eesistujariik jätkas varjupaigamenetluse määruse läbivaatamist JSK nõunike tasandil, eesmärgiga leppida võimalikult kiiresti kokku nõukogu seisukoht. Kuigi enamik sätteid vajab veel ainult mõningat täiendavat viimistlemist, on ikka veel kaks lahendamata küsimust, milles on keerulisem kokkuleppele jõuda, nimelt piirimenetlus ja selle täpne kohaldamisala ning ettepaneku artiklis 4 sisalduva „lõpliku otsuse“ määratlus. Korraldati neli JSK nõunike koosolekut, kus keskenduti eesistujariigi koostatud viimasele kompromissettepanekule piirimenetluse kohta. Loeti läbi ka kogu tekst, tehes dokumendi osas edusamme ja jõudes lähemale konsolideeritud versioonile, mis saadetakse märtsis teavitamise eesmärgil ja võimalike täiendavate suuniste saamiseks COREPERile.

E. EURODACI MÄÄRUS

12. 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 küsimus. Eesti eesistumisperioodil toimus neli kolmepoolset kohtumist ja Bulgaaria eesistumise ajal kaks. 19. juunil 2018 toimunud kolmepoolisel kohtumisel suutsid eesistujariik Bulgaaria ja raportöör leppida kokku enamikus lahendamata küsimustes. Siiski ei ole eesistujariik võtnud lõplikku seisukohta varjupaigataotlejate puhul kehtiva andmete säilitamise aja kohta, oodates rohkem selgust Dublini määruses sätestatud ühe kindla liikmesriigi vastutuse kestuse küsimuses. Samal kolmepoolisel kohtumisel toimus esimene arutelu ümberasustatud isikute andmeid käsitlevate sätete üle. Raportöör nõustus kaaluma nõukogu lähenemisviisi selles küsimuses. Seejärel tõstatas Euroopa Parlament mitu õigusala probleemi seoses biomeetriliste andmete võtmise ja edastamisega ümberasustamise menetluses. 2018. aasta teises pooles ja 2019. aasta alguses toimus mitu tehnilise tasandi kohtumist, et leida lahendus, mis võiks olla kaasseadusandjatele vastuvõetav. JSK nõunikud arutasid Euroopa Parlamendi viimaseid kompromissettepanekuid oma 24. jaanuari ja 4. veebruari 2019. aasta koosolekutel.

Kuna need ettepanekud ei olnud liikmesriikidele selgelt vastuvõetavad, koostas eesistujariik kompromisspaketi, mis käsitleb ümberasustamisega seotud sätteid ja näeb andmete säilitamiseks ette kümneaastase perioodi. Seda kompromisspaketti arutati JSK nõunike 11. veebruari ja COREPERi 15. veebruari 2019. aasta koosolekul. Kuigi enamik liikmesriike oli valmis toetama eesistujariigi teksti sisu, ei andnud COREPER „paketipõhise lähenemisviisi“ tõttu eesistujariigile volitusi Euroopa Parlamendiga kolmepoolsete läbirääkimiste alustamiseks. See teade edastati Euroopa Parlamendile. Eesistujariik kutsus 25. veebruaril 2019 kokku JSK nõunike koosoleku, et esitada Euroopa Parlamendi viimane kompromissettepanek. Ehkki liikmesriigi pidasid Euroopa Parlamendi viimast ettepanekut tervitatavaks, ei andnud nad eesistujariigile volitusi jätkata Euroopa Parlamendiga läbirääkimisi, tehes seda samadel põhjustel, millele on eespool osutatud.

F. EUROOPA LIIDU VARJUPAIGAAMETI MÄÄRUS

13. 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 esialgsele 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 esialgse kokkuleppe, mis saavutati Euroopa Parlamendiga ettepaneku teksti suhtes, välja arvatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teistele ettepanekutele viitav nurksulgudes esitatud tekst. Komisjon esitas 12. septembril 2018 Euroopa Liidu Varjupaigaameti määruse kohta muudetud ettepaneku, mis tugineb 2017. aastal kaasseadusandjate poolt saavutatud esialgsele kokkuleppele. Lisaks tugineb muudetud ettepanek esialgsele kokkuleppele, mis käsitleb operatiiv- ja tehnilist abi, mis võimaldab ametil rahvusvahelise kaitse menetluse või selle osasid haldusetapis läbi viia, ilma et see piiraks riiklike pädevate asutuste pädevust võtta vastu otsuseid konkreetsete taotluste kohta.

Muudatuste eesmärk on ka tagada täiendavus Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti ning tulevase Euroopa Liidu Varjupaigaameti vahel, eelkõige rändehalduse tugirühmade lähetamisel. Euroopa Liidu Varjupaigaameti muudetud ettepaneku esimene läbivaatamine varjupaiga töörühmas toimus Austria eesistumise ajal 25. septembril 2018 ning jätkus JSK nõunike tasandil 8. ja 26. oktoobril ning 19. novembril 2018 ja 15. jaanuaril 2019.

23. jaanuaril esitas eesistujariik muudetud ettepaneku COREPERile, taotledes volitusi läbirääkimisteks Euroopa Parlamendiga. COREPERis peetud arutelude käigus sai selgeks, et eesistujariigi kompromissettepanekutel ei ole piisavalt toetust nii sisulise otsuse kui ka „paketipõhise lähenemisviisiga“ seotud põhjustel. Eesistujariik jätkas tööd tehnilisel tasandil ja kutsus 4. veebruaril kokku JSK nõunike koosoleku, kus arutati muudetud kompromissteksti. Kuna liikmesriikide seisukohad jäid samaks kui eelmisel arutelul, leidis eesistujariik, et tehnilisel tasandil on kõik võimalused ammendatud.

G. ÜMBERASUSTAMISE MÄÄRUS

14. Volitused läbirääkimisteks ümberasustamise määruse üle Euroopa Parlamendiga võeti vastu 15. novembril 2017. Institutsioonidevahelised läbirääkimised algasid 2017. aasta detsembris ja 2018. aastal on Bulgaaria eesistumise ajal toimunud kuus kolmepoolset kohtumist, tänu millele on töö enamiku ettepaneku elementidega jõudsalt edenenud. Eesistujariik ja Euroopa Parlament saavutasid 13. juunil 2018 laiapõhjalise poliitilise kokkuleppe määruse peamiste elementide suhtes. Esialgse kokkuleppe tekst esitati COREPERile 20. juunil 2018, kuid see ei saanud delegatsioonidelt vajalikku toetust. Sellest tulenevalt pidas eesistujariik Austria kahepoolseid kohtumisi nende liikmesriikidega, kes ei saanud esialgset kokkulepet heaks kiita. Tuginedes nendele läbirääkimistele, esitati parlamendile uued kompromissettepanekud. Pärast esimest tehnilist kolmepoolset kohtumist teatas parlament mitteametlikult, et ta toetab praegu põhimõtteliselt juunis toimunud kolmepoolset kohtumisel saavutatud esialgset kokkulepet. JSK nõunikud arutasid 9. oktoobril 2018 võimalikke kompromissmuudatusettepanekuid, keskendudes kahepoolsetel kohtumistel liikmesriikide väljendatud peamistele mureküsimustele.

Kõnealused kompromisettepanekud esitati 21. novembril 2018 COREPERile heakskiitmiseks, pidades silmas läbirääkimiste võimalikku jätkamist Euroopa Parlamendiga, kuid eesistujariik leidis, et arutelu tuleks jätkata tehnilisel tasandil.

COREPER arutas neid kompromissmuudatusi uuesti 16. jaanuaril 2019. Eesistujariik tegi järelduse, et ehkki sisu suhtes on olemas laialdane üksmeel, ei hakka ta seda veel arutama kolmepoolsel poliitilisel kohtumisel Euroopa Parlamendiga, ning et COREPERiga konsulteeritakse enne sellise kolmepoolse kohtumise toimumist ülejäänud lahendamata küsimuste üle, mis jäeti Bulgaaria eesistumise ajal saavutatud ajutisest kokkuleppest välja.

Mis puudutab ajutisest kokkuleppest välja jäetud sätteid, siis JSK nõunikud analüüsisid 18. detsembril 2018 ning 15. ja 25. jaanuaril 2019 võimalikke kompromissmuudatusi, mida tuleb Euroopa Parlamendiga täiendavalt arutada. 30. jaanuaril 2019 arutas COREPER kõnealuseid muudatusi ja eesistujariik tegi järelduse, et ehkki sisu suhtes on jõutud kokkuleppele, ei hakka ta seda veel arutama kolmepoolsel poliitilisel kohtumisel Euroopa Parlamendiga.

Pärast Euroopa Parlamendiga peetud mitteametlikke arutelusid tehnilisel tasandil otsustas eesistujariik esitada mõned uued kompromisettepanekud seoses liikmesriikide poolt juunis väljendatud peamiste mureküsimustega ning uurida võimalust korraldada Euroopa Parlamendiga kogu teksti käsitlev kolmepoolne poliitiline kohtumine. JSK nõunikud arutasid neid kompromissmuudatusi 11. veebruaril 2019.

15. veebruaril 2019 arutas COREPER uuesti esialgsest kokkuleppest välja jäetud sätteid ning uusi kompromisettepanekud seoses liikmesriikide poolt 2018. aasta juunis väljendatud peamiste mureküsimustega. Kuigi enamik liikmesriike võis toetada eesistujariigi teksti sisu, et andnud COREPER „paketipõhise lähenemisviisi“ tõttu eesistujariigile siiski volitusi Euroopa Parlamendiga kolmepoolsete läbirääkimiste alustamiseks. Seetõttu edastas eesistujariik selle sõnumi Euroopa Parlamendile.