



Bryssel, 30. toukokuuta 2018  
(OR. en)

9520/18

---

**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 31  
ASIM 57  
CSC 172  
EURODAC 7  
ENFOPOL 286  
RELEX 480  
CODEC 896

**ILMOITUS**

---

Lähettäjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Neuvosto

---

Ed. 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**

**a) Dublin-asetus:** 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)

**b) Direktiivi vastaanotto-olosuhteista:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti) (ensimmäinen käsittely)

**c) Asetus aseman määrittelystä:** 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)

**d) Turvapaikkamenettelyasetus:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (ensimmäinen käsittely)

**e) Eurodac-asetus:** 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 teksti)

**f) Asetus EU:n turvapaikkavirastosta:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta (ensimmäinen käsittely)

**g) Asetus uudelleensijoittamiskehyksestä:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönotosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 muuttamisesta (ensimmäinen käsittely)

= Periaatekeskustelu/tilannekatsaus

---

## **I JOHDANTO**

1. Komissio antoi 4. toukokuuta ja 13. heinäkuuta 2016 seitsemän säädösehdotusta, joilla oli tarkoitus uudistaa Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Tuohon säädöskokonaisuuteen kuuluivat Dublin-asetuksen ja Eurodac-asetuksen uudelleenlaadintaehdotukset, ehdotus asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta, ehdotus asetukseksi kansainvälistä suojelua EU:ssa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta, ehdotus aseman määrittelyä koskevaksi asetukseksi, vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin uudelleenlaadintaehdotus sekä ehdotus asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehityksen käyttöönotosta.
2. Puheenjohtajavaltio Bulgaria on vienyt eteenpäin edellä mainittujen ehdotusten tarkastelua, joka aloitettiin Alankomaiden puheenjohtajakaudella ja jota jatkettiin Slovakian, Maltan ja Viron puheenjohtajakausilla. Tämä tilanneselvitys pohjautuu neuvostolle 8. joulukuuta 2017 esitettyyn edelliseen selvitykseen (asiakirja 15057/1/17).

## **II EUROOPAN YHTEISTÄ TURVAPAIIKAJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVIEN EHDOTUSTEN KÄSITTELYN TILANNE**

### ***A. DUBLIN-ASETUS***

3. Eurooppa-neuvosto pani lokakuussa 2017 pidetyssä kokouksessaan tyytyväisenä merkille Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksessa siihen mennessä saavutetun edistymisen ja kehotti jatkamaan lähentymistä kohti yhteisymmärrystä, jolla saavutetaan oikea tasapaino vastuullisuuden ja solidaarisuuden välillä ja jolla varmistetaan tulevista kriiseistä selviytyminen, kesäkuussa 2017 antamiensa päätelmien mukaisesti. Eurooppa-neuvosto totesi lisäksi päätelmissään, että se palaisi tähän asiaan joulukuun kokouksessaan ja pyrki saavuttamaan siitä yhteisymmärryksen vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla.

4. EU-johtajien kokouksessa 14.–15. joulukuuta 2017 käytyjen keskustelujen jälkeen puheenjohtajavaltio Bulgaria kutsui Eurooppa-neuvoston vahvistamissa puitteissa koolle asiantuntijakokouksia, joissa maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean alaisuudessa kokoontunut puheenjohtajan tukiryhmä keskusteli ehdotuksesta Dublin-asetukseksi. Tuossa kokoonpanossa järjestettiin seitsemän kahdesta kolmeen päivään kestänyttä kokousta 15. tammikuuta ja 8. toukokuuta 2018 välisenä aikana. Keskeisiksi ongelmiksi todetut seikat on toimitettu säännöllisesti pysyvien edustajien komitealle käsiteltäväksi ja jatko-ohjeistuksen saamiseksi tarkoituksena edistää yhteisymmärrykseen pääsyä Eurooppa-neuvoston edellyttämällä tavalla. Lisäksi 18. ja 28. toukokuuta 2018 järjestettiin kaksi oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokousta.

## ***B. DIREKTIIVI VASTAANOTTO-OLOSUHTEISTA***

5. Ehdotusta vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin uudelleenlaadinnasta tarkasteltiin alun perin turvapaikkatyöryhmässä, ja vuoden 2017 heinäkuusta sen käsittelyä ovat jatkaneet oikeus- ja sisäasioiden neuvokset. Pysyvien edustajien komitean kokouksessa 29. marraskuuta 2017 puheenjohtajavaltio Viro sai laajalti tuetun valtuutuksen aloittaa neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa. Ensimmäinen kolmikantakokous pidettiin 12. joulukuuta 2017. Sen jälkeen Bulgarian puheenjohtajakaudella on pidetty viisi kolmikantakokousta. Tekninen työ Euroopan parlamentin kanssa on ollut tiivistä. On organisoitu useita laadintakomiteoita ja teknisiä kolmikantakäsittelyjä poliittisten kolmikantakokousten valmistelemiseksi. Sen ansiosta on päästy käsittelemään koko direktiiviä ja lähentämään poliittisella tasolla kantoja, jotka ovat olleet huomattavan kaukana toisistaan useissa kysymyksissä, laatimalla kompromissiehdotuksia. Kolmikantakokouksessa 6. kesäkuuta 2018 aiotaan käsitellä keskeneräisiä kysymyksiä, joita koskevat neuvottelut jatkuvat parhaillaan, ja sen perusteella olisi tarkoitus saada aikaan lopullinen kokonaissopimus.

### **C. ASETUS ASEMAN MÄÄRITTELYSTÄ**

6. Neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa aloitettiin syyskuussa 2017. Tähän mennessä on pidetty jo kuusi kolmikantakokousta ja niiden välissä useita teknisluonteisia kokouksia. Puheenjohtajavaltio Bulgaria on pyrkinyt määrätietoisesti edistämään yhteisymmärrykseen pääsyä Euroopan parlamentin kanssa aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta. Teknisellä tasolla on käyty perusteellisia ja tuloksekkaita keskusteluja ja selvitetty huomattava määrä seikkoja, jotka liittyvät sekä aseman määrittelyä koskeviin perusteisiin että kansainvälistä suojelua saaville myönnettäviin oikeuksiin ja etuuksiin. Nämä seikat vahvistettiin myös poliittisella tasolla. Yhteisymmärrykseen on vielä päästävä tietyistä tärkeistä osatekijöistä (kuten lähtömaassa annettavaa suojelua koskevan vaihtoehdon käyttö pakollista vaiko valinnaista, aseman uudelleentarkastelu pakollista vaiko valinnaista, perheenjäsenen määrittely ja oleskelulupien voimassaoloaika). Tarkoitus on pitää vielä kaksi kolmikantakokousta (30. toukokuuta ja 14. kesäkuuta 2018), ja nykyinen puheenjohtajavaltio aikoo saada asian käsittelyn päätökseen vielä omalla kaudellaan.

### **D. TURVAPAIKKAMENETTELYASETUS**

7. Bulgarian puheenjohtajakaudella saatiin päätökseen ehdotuksen kolmas käsittely turvapaikkatyöryhmässä ja neljäs käsittely oikeus- ja sisäasioiden neuvosten tasolla. Jatkuvin ponnistuksin pyrittiin löytämään vastaus jäsenvaltioiden esiin tuomiin ongelmakysymyksiin, jotka koskivat ehdotuksen eri osatekijöitä, kuten toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä, oikeudellista apua ja edustusta koko menettelyn aikana tai muutoksenhaun määraaikoja sekä turvallisia maita koskevia säännöksiä, ja varmistamaan yhdenmukaisuus Dublin-asetuksen asiaankuuluvien säännösten kanssa. Säännöksiä, joilla on tarkoitus täydentää tiettyjä puutteita menettelyissä sekä estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö, tarkasteltiin yksityiskohtaisesti mahdollisimman tehokkaiden ratkaisujen löytämiseksi siten, että samalla jätetään jäsenvaltioille tietty joustovara. Kaiken kaikkiaan on edistytty merkittävästi, ja avoinna on enää muutama kysymys, kuten tietojen säilyttämisen kesto ja yhteisvaikutus Dublin-asetuksen kanssa. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosten on tarkoitus kokoontua vielä neljästi, ja puheenjohtajavaltio aikoo esittää heti oikeus- ja sisäasioiden neuvoston istunnon jälkeen ehdotuksen valtuutukseksi käynnistää neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa.

## ***E. EURODAC-ASETUS***

8. Toimielinten väliset neuvottelut uudelleenlaaditusta Eurodac-asetuksesta aloitettiin syyskuussa 2017 pysyvien edustajien komiteassa 15. kesäkuuta 2017 hyväksytyn laajennetun valtuutuksen ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa 30. toukokuuta 2017 järjestetyn äänestyksen perusteella. Pysyvien edustajien komitea ulotti 14. helmikuuta 2018 Eurodac-asetusta varten annetun neuvoston neuvotteluvaltuutuksen koskemaan myös uudelleensijoittamiseen liittyviä seikkoja. Viron puheenjohtajakaudella järjestettiin neljä kolmikantakokousta, ja viides kokous pidettiin Bulgarian puheenjohtajakaudella 25. huhtikuuta 2018. Useimmista uudelleenlaaditun asetuksen säännöksistä on päästy samoille linjoille lainsäätäjien kesken, mutta joitakin kysymyksiä on edelleen avoinna. Näihin kuuluvat turvapaikanhakijoita koskevien tietojen säilytysajan kesto, tietojen siirto kolmansille maille palauttamista varten, kysymys henkilöstä, joka on ilman huoltajaa olevien alaikäisten mukana, kun heiltä otetaan biometrisiä tietoja, ja pakkokeinot seurauksena siitä, ettei biometristen tietojen ottamista koskevaa velvoitetta noudateta. Joihinkin näistä kysymyksistä on löydetty mahdollinen yhteisymmärrys teknisellä tasolla. Puheenjohtajavaltio haluaisi saada nämä kysymykset ratkaistua kolmikantakokouksessa Euroopan parlamentin kanssa ennen kautensa päättymistä. Puheenjohtajavaltio suunnittelee myös käynnistävänsä keskustelut Euroopan parlamentin kanssa tämän asetuksen uudelleensijoittamiseen liittyvistä säännöksistä.

## ***F. ASETUS EUROOPAN TURVAPAIKKAVIRASTOSTA***

9. Neuvoston hyväksyttyä osittaisen yleisnäkemyksen 20. joulukuuta 2016 puheenjohtajavaltio Malta aloitti neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa tammikuussa 2017. Useiden teknisluonteisten kokousten ja kolmikantakokousten tuloksena puheenjohtajavaltio Malta sai aikaan yhteisymmärryksen tekstin artiklaosasta 28. kesäkuuta pidetyssä kolmikantakokouksessa. Puheenjohtajavaltio Viro jatkoi työskentelyä teknisellä tasolla yhdenmukaistaakseen johdanto-osan kappaleet ehdotuksen artiklaosan kanssa ja pääsi asiasta sopimukseen Euroopan parlamentin kanssa. Viron puheenjohtajakaudella saatiin myös täyteen turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelo, johon on nyt ilmoitettu 500 asiantuntijaa. Pysyvien edustajien komitea pani 6. joulukuuta 2017 merkille yhteisymmärryksen, joka on saavutettu Euroopan parlamentin kanssa ehdotuksesta, lukuun ottamatta hakasulkein merkittyjä kohtia, joissa viitataan muihin Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin. Ehdotuksen jatkokäsittelyä on lykätty odoteltaessa neuvottelujen edistymistä muissa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevan paketin osissa.

## ***G. ASETUS UUDELLEENSIJOITTAMISESTA***

10. Valtuutus Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten hyväksyttiin 15. marraskuuta 2017. Toimielinten väliset neuvottelut aloitettiin joulukuussa 2017. Bulgarian puheenjohtajakaudella on tähän mennessä järjestetty neljä kolmikantakokousta, joissa on edistytty jonkin verran useiden ehdotuksen osatekijöiden käsittelyssä. Tulevina viikkoina pidetään lisää kolmikantakokouksia, ja tavoitteena on päästä poliittiseen yhteisymmärrykseen ennen tämän puheenjohtajakauden päättymistä.

### **III EUROOPAN YHTEINEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄ**

11. Kaikki edellä mainitut säädösehdotukset liittyvät toisiinsa, ja niistä yhdessä muodostuu perusta Euroopan yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle. Kyvyttömyys estää turvapaikanhakijoiden liikkuminen edelleen jäsenvaltiosta toiseen on todettu yhdeksi suurimmista heikkouksista EU:n nykyisessä turvapaikkajärjestelmässä. Nykyisellä Dublin-asetuksella pyritään estämään, että sama henkilö hakee turvapaikkaa monesta eri maasta, asettamalla yksi jäsenvaltio vastuuseen turvapaikkahakemuksen käsittelystä ja määrittämällä selvästi, mikä jäsenvaltio on vastuussa, riippumatta turvapaikanhakijan omasta toiveesta. Asetuksessa säädetään järjestelmästä, jonka mukaisesti hakija siirretään jäsenvaltioon, joka vastaa tämän hakemuksen käsittelystä. Nykyiset vastuun lakkaamista koskevat Dublin-säännöt muodostavat kuitenkin turvapaikanhakijoille ja laittomille muuttajille kannustimen siirtyä eteenpäin näiden itse valitsemaan maahan ja hakemaan sieltä suojelua. Jos he lisäksi pystyvät välttämään Eurodac-asetuksen mukaisen velvoitteen biometristen tietojen antamisesta, Dublin-asetusta ei voida soveltaa oikein, mikä yhdessä toteutuneiden siirtojen vähäisen määrän kanssa tekee järjestelmästä tehottoman.
12. Pontimena edelleen liikkumiselle on myös jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien vähäinen yhdenmukaisuus esimerkiksi menettelyjen kestossa tai vastaanotto-olosuhteissa, mikä johtuu ainakin osittain siitä, että säännökset nykyisissä turvapaikkamenettelydirektiivissä ja vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä ovat usein valinnaisia. Samoin sen pitäisi auttaa vähentämään edelleen liikkumista, että aseman määrittelyä koskevalla asetuksella poistetaan jäljellä olevat harkinnanvaraiset säännökset perusteluista, joilla turvapaikkahakemukset arvioidaan.

13. Yhtenä päätavoitteena Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa on ollut puuttuminen edelleen siirtymiseen. Turvapaikkasäännöstöön kauttaaltaan on ehdotettu erilaisia toimenpiteitä, joilla hillitään kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden matkustamista edelleen heidän valitsemaansa jäsenvaltioon ja joilla asetetaan seuraamuksia tällaisesta laittomasta liikkumisesta. Dublin-asetukseen ja Eurodac-asetukseen sisältyvien toimenpiteiden lisäksi turvapaikkamenettelyasetuksessa on ehdotettu muita menettelyihin liittyviä parannuksia. Koska tuolla asetuksella korvataan nykyinen direktiivi, asiaankuuluvia määräaikoja ja sääntöjä sovelletaan suoraan jäsenvaltioissa ja sitä kautta poistetaan merkittävät poikkeavuudet, joita on nykyisissä menettelyehdoissa EU:n tasolla, ja poistetaan kannustin liikkua eri jäsenvaltioiden välillä nopeampaa menettelyä etsien. Asetus sisältää myös selviä velvoitteita hakijalle sekä tiukkoja seuraamuksia määrättäviksi silloin, kun kyseisiä velvoitteita ei noudateta. Toinen tärkeä näkökohta koskee niiden sääntöjen yhdenmukaistamista, jotka koskevat turvallisia kolmansia maita, ensimmäisiä turvapaikkamaita ja turvallisia lähtömaita. Näitä kysymyksiä käsitellään jäljempänä.
14. Edellä todettu osoittaa selvästi, että kaikki Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevat säädösehdotukset liittyvät läheisesti toisiinsa. Sen vuoksi yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle asetetuissa tavoitteissa eli edelleen liikkumisen rajoittamisessa ja turvapaikkamenettelyjen tehostamisessa voidaan saada aikaan todellista edistymistä vain, jos päästään yhteisymmärrykseen kaikista järjestelmää koskevista säädösehdotuksista (katso liite 1).

Näin ollen puheenjohtajavaltio toimittaa neuvoston keskusteltavaksi jäljempänä esitetyt kysymykset, jotka koskevat kahta ehdotusta, joista neuvostossa ei vielä ole päästy yhteisymmärrykseen ja joita varten ei vielä ole hyväksytty neuvotteluvaltuutusta, eli ehdotusta turvapaikkamenettelyasetukseksi ja ehdotusta Dublin-asetukseksi. Yhteisymmärrykseen pääseminen näistä kahdesta ehdotuksesta on ratkaisevan tärkeää myös Euroopan parlamentin kanssa käytävien neuvottelujen kannalta, jotta Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus saataisiin päätökseen nykyisellä parlamentin vaalikaudella.

#### **A. TURVAPAIKKAMENETTELYASETUS**

15. Ehdotus turvapaikkamenettelyasetukseksi sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä turvallisen maan käsitteistä, kuten 'turvallinen kolmas maa', 'ensimmäinen turvapaikkamaa' ja 'turvallinen lähtömaa'. 'Turvallisen kolmannen maan' käsitettä ja 'ensimmäisen turvapaikkamaan' käsitettä käytetään perusteina sille, että hakemus jätetään tutkimatta, ja 'turvallisen lähtömaan' käsitettä perusteena sille, että hakemus tutkitaan nopeutetussa tutkintamenettelyssä. Ehdotuksen mukaisesti EU:n on määrä laatia luettelot sekä turvallisista lähtömaista että turvallisista kolmansista maista. Ehdotettuun asetukseen oli liitetty luettelo turvallisista lähtömaista muttei luetteloa turvallisista kolmansista maista, tosin siinä todettiin, että tuo luettelo vahvistetaan myöhemmin muutoksella, joka tehdään turvapaikkamenettelyasetukseen (46 artikla)<sup>1</sup>.
16. Neuvoston eri valmisteluelimissä on käyty perusteellisia keskusteluja turvallisten maiden käsitteeseen liittyvistä eri näkökohdista. Laajasti on keskusteltu kriteereistä, jotka turvallisen kolmannen maan tai ensimmäisen turvapaikkamaan on täytettävä, sekä asiaan liittyvästä 'riittävän suojelun' käsitteestä, ottaen erityisesti huomioon kesäkuussa 2017 annetut Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa edellytettiin, että ehdotuksen asiaankuuluvat säännökset olisi saatettava yhdenmukaisiksi Geneven yleissopimuksen ja EU:n primaarioikeuden tosiasiallisten vaatimusten kanssa. Näistä näkökohdista keskusteltiin myös maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean kokouksessa<sup>2</sup> 28. syyskuuta 2017. Sen jälkeen kyseisten käsitteiden selkeyttämisessä on edistytty merkittävästi ja jäsenvaltiot ovat kannattaneet yleisesti viimeisimpiä puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksia ja siten noudattaneet Eurooppa-neuvoston tahtoa.

---

<sup>1</sup> Kyseiset luettelot ovat turvapaikkamenettelyasetuksen olennainen osa, ja niitä voidaan muuttaa vain asetuksella, joka on hyväksyttävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Katso yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-133/06.

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

17. Puheenjohtajavaltion viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaisesti jäsenvaltiot voisivat aina pitää voimassa tai laatia kansallisia luetteloita turvallisista lähtömaista tai turvallisista kolmansista maista EU:n luetteloiden rinnalla (50 artikla). Kun siis hakija tulee turvallisesta lähtömaasta, hakemus voidaan todeta perusteettomaksi, vaikka kyseinen maa ei ole EU:n luettelossa turvallisista lähtömaista vaan vastuussa olevan jäsenvaltion kansallisessa luettelossa. Samoin siinä tapauksessa, että hakija on tullut EU:hun turvallisen kolmannen maan kautta ja hänet voidaan ottaa takaisin tuohon kolmanteen maahan, hakemus voidaan jättää tutkimatta, vaikka kyseinen maa ei ole EU:n luettelossa turvallisista kolmansista maista vaan vastuussa olevan jäsenvaltion kansallisessa luettelossa. Kuitenkaan siinä tapauksessa, että unionin tasolla keskeytetään jonkin maan määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi, jäsenvaltiot eivät saa määrittää kansallisella tasolla kyseistä maata turvalliseksi kolmanneksi maaksi. Jos kolmatta maata ei määritellä enää unionin tasolla turvalliseksi maaksi, jäsenvaltiot voivat määritellä kyseisen kolmannen maan turvalliseksi kolmanneksi maaksi vain, jos komissio ei vastusta kyseistä määrittämistä.
18. EU:n turvallisista lähtömaista laatiman luettelon sisällöstä sekä mahdollisuudesta liittää EU:n luettelo turvallisista kolmansista maista jo turvapaikkamenettelyasetukseen keskusteltiin viimeksi maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean kokouksessa<sup>3</sup> 17. toukokuuta 2018. Tuon kokouksen jälkeen kävi selväksi, että jäsenvaltiot hyväksyvät EU:n luettelon turvallisista lähtömaista kansallisten luetteloiden rinnalle.

---

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

Maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean keskusteluissa saatiin vahvistus myös siihen, että jäsenvaltiot kannattavat turvallisista kolmansista maista laaditun EU:n luettelon liittämistä turvapaikkamenettelyasetukseen. Keskusteluissa kävi ilmi, ettei ole tarpeen odottaa yhteisymmärrykseen pääsyä näiden luetteloiden sisällöstä ennen neuvottelujen aloittamista Euroopan parlamentin kanssa ja että sisällöstä voidaan sopia jäsenvaltioiden kesken myöhemmässä vaiheessa täydentävän neuvotteluvaltuutuksen pohjalta. Tällä välin puheenjohtajavaltio aikoo pyytää neuvotteluvaltuutusta ehdotuksen muuta osaa varten ennen kesäkuun 2018 loppua.

19. *Näin ollen valtuuskuntia pyydetään sopimaan, että*

- *EU:n luettelo turvallisista kolmansista maista olisi valmiina liitettäväksi turvapaikkamenettelyasetukseen sen hyväksymisajankohtaan mennessä,*
- *pysyvien edustajien komitean olisi hyväksyttävä turvapaikkamenettelyasetusta koskeva neuvotteluvaltuutus kiireellisenä asiana ennen kesäkuun loppua, jotta seuraava puheenjohtajavaltio voi käynnistää neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa.*

## **B. DUBLIN-ASETUS**

20. Solidaarisuutta ja vastuullisuutta koskevien periaatteiden tosiasiallisesta soveltamisesta edellisinä puheenjohtajakausina käytyjen keskustelujen pohjalta puheenjohtajavaltio Bulgaria on sisällyttänyt Dublin-asetukseen perustan uudelle kriisimekanismille maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän hallitsemiseksi unionissa paineen kohdistuessa sen alueelle. Rinnakkain tämän kanssa on käsitelty muita osia turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmästä, jonka työstämisessä on määrää ottaa huomioon kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaiset näkökohdat tehostetun rajaturvallisuuden, palautusten ja ulkoisen ulottuvuuden osalta. Puheenjohtajavaltion ehdotuksen lähtökohtana on se, että Euroopan on vastattava suhteettomiin maahanmuuttopaineisiin järjestelmällisesti, koordinoitusti ja toimien asianmukaisella ajoituksella. Ehdotuksen pohjalta pitäisi voida käsitellä asianmukaisella tavalla eri tilanteet, joita saattaa syntyä EU:ssa ja myös sen ulkopuolella, ja tämän vuoksi se olisi oltava mukautettavissa erilaisiin paineisiin sekä erilaisiin muuttovirtoihin tai muuttoliiketilanteisiin lähtö- ja kauttakulkumaissa. Olisi varmistettava, että kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien, mukaan lukien jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten, elinten ja virastojen, toimet ovat johdonmukaisia keskenään.

Vuoden 2015 kriisistä saatujen kokemusten ja tietojen sekä poliittisella tasolla Dublin-asetuksen uudistuksen pääperiaatteista käytyjen keskustelujen lopputulosten pohjalta puheenjohtajavaltio Bulgaria on ehdottanut, että lisätään uusi luku Euroopan kokonaisvaltaisesta reagoinnista suhteettomiin maahanmuuttopaineisiin.

Vuosien 2010–2017 tilanteeseen liittyvien tosiasioiden ja lukutietojen perusteella on selvää, että tarvitaan EU:n tason jäsennelty mekanismi sen varmistamiseksi, että kaikki mahdolliset EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmään kohdistuvat haasteet käsitellään järjestelmällisesti ja toimet asianmukaisesti ajoittaen. Kuten liitteessä 3 osoitetaan, turvapaikkahakemusten määrä alkoi nousta EU:n tasolla vuonna 2011, kun Syyrian ja Libyan konfliktit käynnistyivät, eli ennen vuonna 2015 saavutettua huippua. Koska kriteereistä ja toimenpiteistä ei oltu sovittu ennakolta, yhä pahenevaan tilanteeseen reagoitiin sekalaisilla ad hoc -toimenpiteillä. Tämä viivästytti tarpeellisten toimenpiteiden hyväksymistä ennen vuosia 2015–2016, jolloin tilanteen havaittiin kiistämättä olevan niin vakava, että tarvittiin vahvoja EU:n toimia. Myönteisenä seikkana voidaan myös todeta, että kun kyseessä olevat toimenpiteet lopulta käynnistettiin, jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet ja virastot toimivat yhdessä, minkä ansiosta pystyttiin tehostamaan ulkorajojen valvontaa, vähentämään huomattavasti laittomien maahantulijoiden ja mereen menehtyneiden ihmisten määrää, korvaamaan hallitsemattomia liikkeitä mahdollistamalla laillisia ja turvallisia reittejä kansainvälistä suojelua aidosti tarvitseville ja auttamaan sitä jäsenvaltiota selviämään, johon paineet pahiten kohdistuivat. Vaikka on vaikea arvioida tuona aikana käynnistämiemme yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta, kaikkien näiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksen ansiosta paine väheni vähitellen tasaisesti ja turvapaikanhakija- ja muuttovirrat saatiin paremmin hallintaan samoin kuin laittomien maahantulijoiden määrä pysyvästi vähenemään ajan mittaan.

21. Sisällyttämällä uusi luku puheenjohtajavaltio pyrkii Dublin-asetuksen avulla luomaan perustan sellaisen täysipainoisen kriisitoimintamallin kehittämiseksi, jolla voidaan hallita EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmää paineen kohdistuessa EU:hun ja johon kuuluu muun muassa sellaisia toimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää mahdollisen kriisin eri vaiheissa. Toimenpiteet olisi suunniteltava niin, että voidaan reagoida tapauskohtaisesti erilaisissa kriiseissä edeltävissä ja kriisin aikaisissa tilanteissa ottaen huomioon eriaisteiset paineet, erilaiset muuttovirrat, erilaiset tilanteet lähtö- ja kauttakulkumaissa jne.

Puheenjohtajavaltion ehdotuksessa on eritelty kolme kriisimekanismin vaihetta: normaalit olosuhteet, haasteelliset olosuhteet ja vakavat kriisit. Toinen vaihe eli haasteelliset olosuhteet on jaettu kahteen alatasen vaiheeseen. Uudessa luvussa VI A vahvistetaan toimenpiteet ja lisäperusteet, joita olisi sovellettava, kun yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa vallitsevat haasteelliset olosuhteet tai on vakava kriisi. Keskeisenä periaatteena tässä yhteydessä on oikeudenmukainen jako, jossa otetaan huomioon se määrä hakijoita, jonka kukin jäsenvaltio pystyy käsittelemään. Jos tilanne pahenee toteutetuista toimenpiteistä huolimatta, olisi sovellettava vakavaa kriisitilannetta varten tarkoitettuja menettelyjä (katso liite 2).

22. Edellä mainittujen keskustelujen tuloksena on vahvistettu Dublin-asetuksen kokonaistavoitteet ja useimpia asetusehdotuksen säännöksiä kannetaan laajasti. Monet valtuuskunnat ovat kuitenkin korostaneet, että niiden lopullinen kanta riippuu kokonaisuuden kannalta muodostuvasta tasapainosta solidaarisuuden ja vastuullisuuden välillä sekä uudistetun Dublin-asetuksen kokonaisvaikutuksesta.
23. EU:n uuden turvapaikkajärjestelmän tulevan toimivuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää löytää oikea tasapaino solidaarisuuden ja vastuullisuuden välillä. Toisaalta tarvitaan selvät kriteerit, joiden pohjalta määritellään kannettavaksi vastuu, joka ei siirry eikä lakkaa helposti. Uudistetulla Dublin-järjestelmällä on estettävä vetotekijät ja rajoitettava liikkumista edelleen samoin kuin väärinkäyttöä asettamalla jäsenvaltioille ja hakijoille selvät velvoitteet ja seuraukset niiden noudattamatta jättämisestä sekä varmistettava, että käytössä on tehokkaat menettelyt Dublin-järjestelmän mukaisten siirtojen helpottamiseksi. Toisaalta uudistettuun järjestelmään on sisällyttävä vahva ennalta ehkäisevä tekijä, jolla rajoitetaan mahdollisimman pitkälle kriisitilanteiden syntymistä, mutta samalla unionilla on oltava käytössään toimiva, tehokas ja helposti käynnistettävä solidaarisuusmekanismi odottamattomia tapahtumia tai niitä tilanteita varten, joissa jonkin jäsenvaltion taakka on kohtuuton.

24. Puheenjohtajavaltio katsoo valtuuskuntien kantojen huomioon ottamiseksi, että Dublin-asetuksen tasapainoisen sisällön olisi perustuttava seuraaviin tekijöihin (katso liite 4):

*Vastuullisuuden osalta:*

- vakaa 8 vuotta kestävä vastuu
- tiukennetut säännöt niiden kriteerien soveltamiseen, joilla määritellään vastuussa oleva jäsenvaltio
- Dublin-menettelyjen käynnistyminen rekisteröinnin jälkeen
- lyhemmät määräajat Dublin-menettelyjen kaikkien vaiheiden toteuttamiselle
- takaisin ottamista koskevien ilmoitusten käyttöönotto.

*Solidaarisuuden osalta:*

- turvapaikka-asioissa kullekin jäsenvaltiolle aiheutuvan taakan oikeudenmukainen mittaaminen
- automaattinen rahoitustuki (kutakin hakijaa, suojelun piiriin kuuluvaa ja palautettavaa henkilö kohti)
- automaattinen asiantuntija-, tekninen ja operatiivinen tuki turvapaikka- ja palauttamisasioissa
- kohdennettu tuki ulkoiseen ulottuvuuteen, osoitetaan kolmansille lähtö- ja kauttakulkumaille sekä ensimmäisille turvapaikkamaille ja naapurimaille
- kohdennettu jakaminen pääasiassa vapaaehtois pohjalta ja käyttämällä vahvoja kannustimia sekä viimeisenä toimenpiteenä neuvoston täytäntöönpanopäätöksen pohjalta tosiasiallisena takeena jakamisen käynnistämisestä.

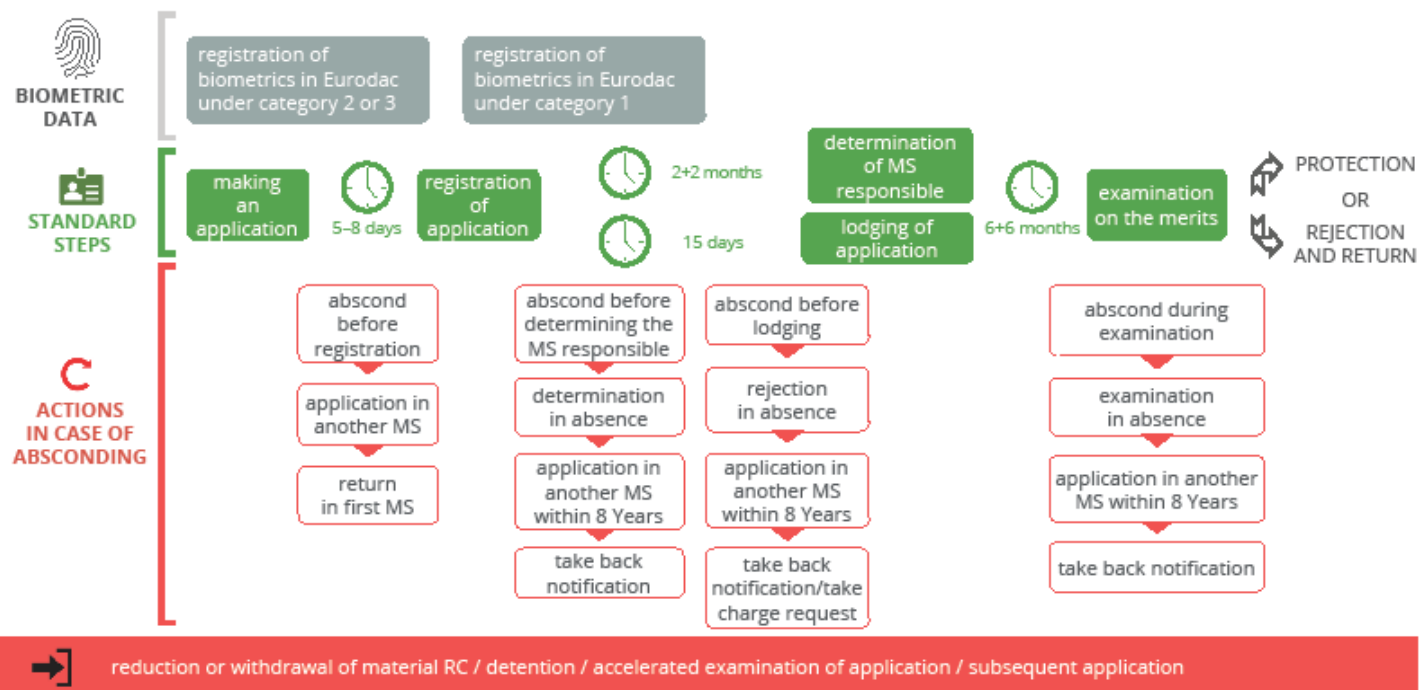
25. *Näin ollen valtuuskuntia pyydetään pääsemään yhteisymmärrykseen siitä, että*

- *tähän mennessä on saavutettu huomattavaa edistymistä tyydyttävän tasapainon löytämiseksi vastuullisuuden ja solidaarisuuden välillä sekä kestäkyvystä huolehtimiseksi tulevia kriisejä silmällä pitäen,*
- *puheenjohtajavaltion laatima kompromissiehdotus on hyvä pohja toimille, joilla Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ryhtyy yhdessä puheenjohtajavaltion kanssa ja tähänastisen työn pohjalta neuvoston istunnon jälkeen valmistelemaan kesäkuun lopussa pidettävää valtion- tai hallitusten päämiesten kokousta ottaen erityisesti huomioon keskeiset ratkaisematta olevat kysymykset.*

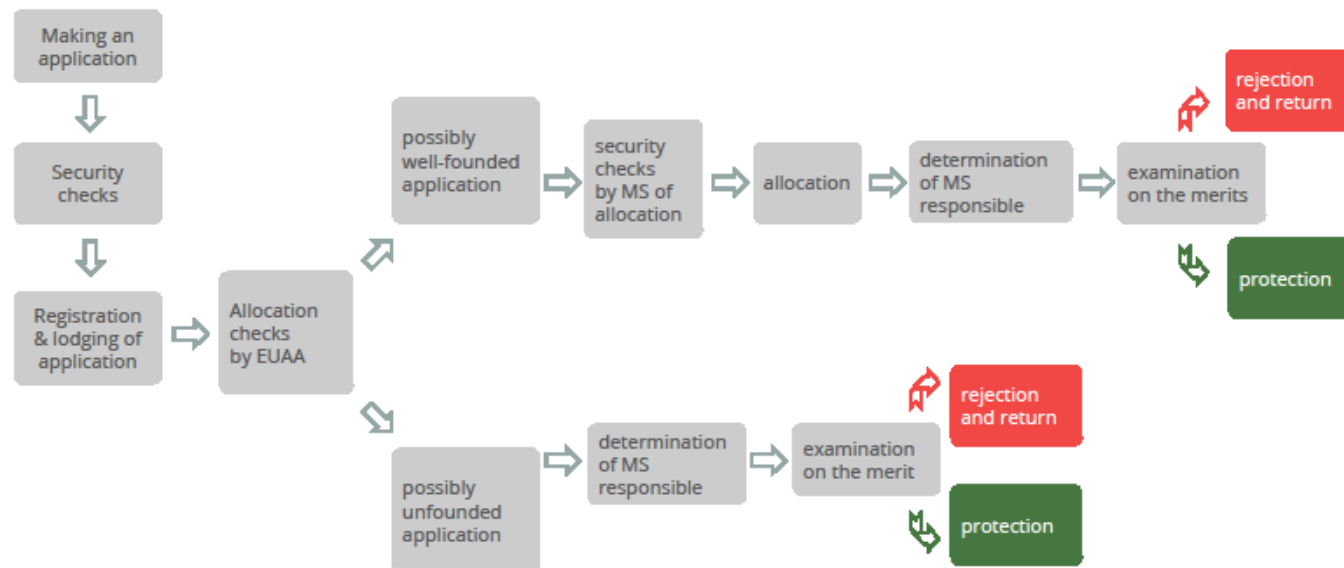
*Kesäkuussa pidettävän Eurooppa-neuvoston kokouksen lopputuloksesta riippuen olisi piakkoin hyväksyttävä neuvotteluvaltuutus neuvottelujen käynnistämiseksi mahdollisimman pian Europan parlamentin kanssa.*

## New CEAS under normal circumstances

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



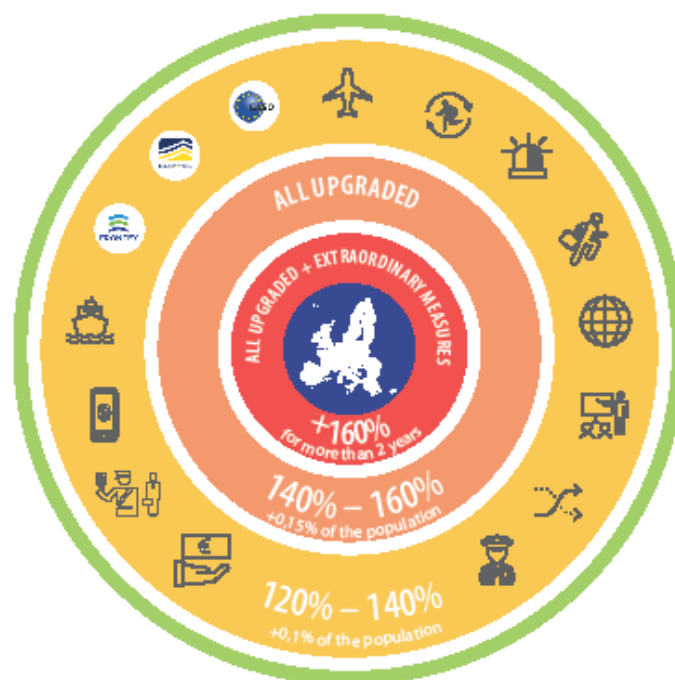
## New CEAS effective procedures under crisis



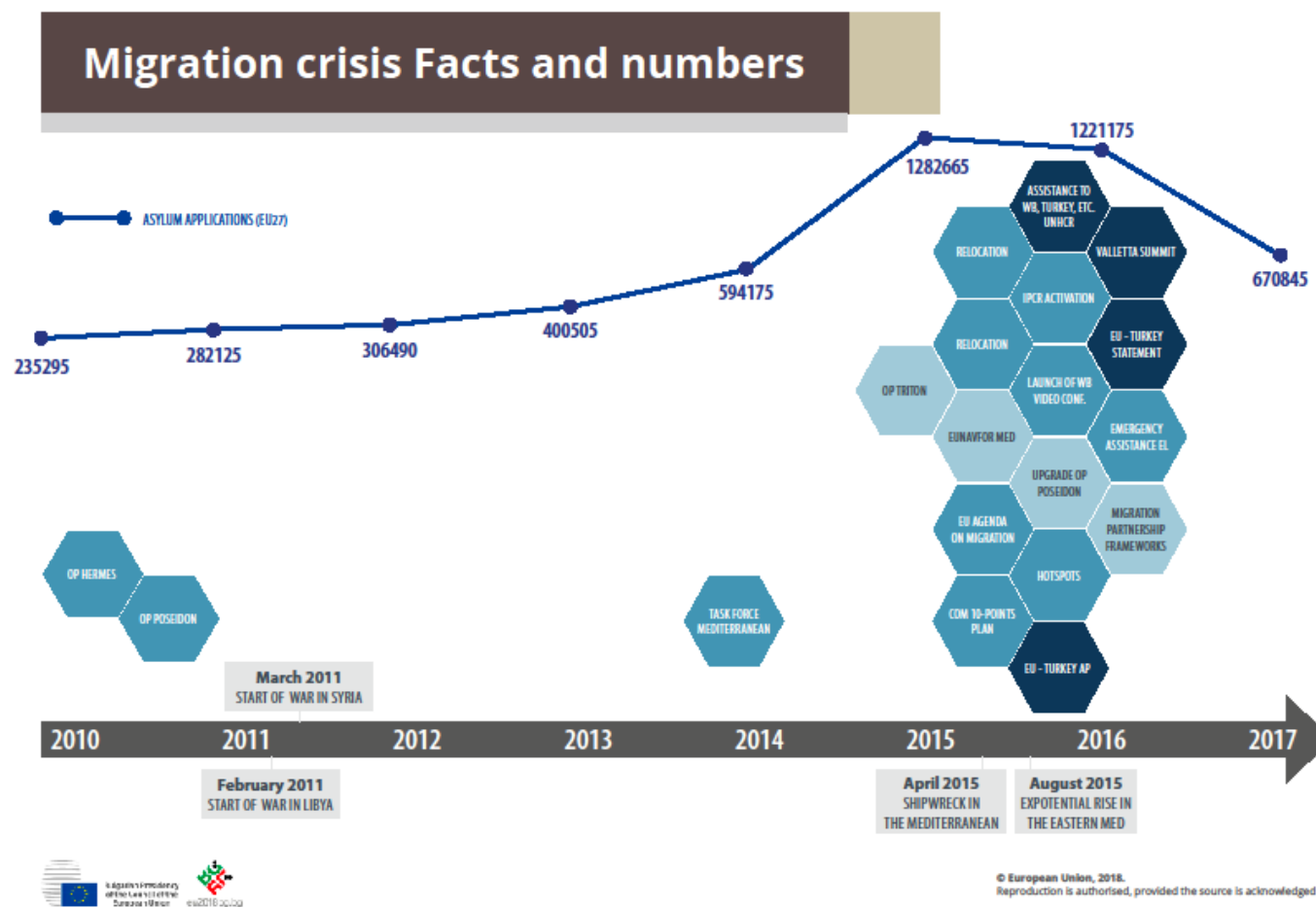
© European Union, 2018.  
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

## 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