VARJUPAIGAPOLIITIKA

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi varjupaigapoliitikat. Euroopa Liidu varjupaigapoliitika eesmärk on anda sobiv staatus rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine[1]. Selleks püüab EL töötada välja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 67 lõikes 2, artiklites 78 ja 80 sätestatakse ELi ühise varjupaigapoliitika õiguslik alus.

— Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 18 on sätestatud õigus taotleda varjupaika.

EESMÄRGID

ELi eesmärk on töötada välja ühine varjupaiga-, täiendava kaitse ja ajutise kaitse poliitika, et:

— anda kõigile rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele asjakohane staatus;

— tagada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine.

Varjupaigapoliitika peab olema kooskõlas 28. juulil 1951 vastu võetud Genfi pagulasseisundi konventsiooniga ja selle 31. jaanuari 1967. aasta protokolliga. Euroopa Liidu toimimise lepingus ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ei ole varjupaiga ja pagulase määratlust, mõlemas viidatakse aga selgelt Genfi konventsioonile ja selle protokollile.

SAAVUTUSED

A. Aluslepingutega seotud sammud

1993. aastal jõustunud **Maastrichti lepinguga** sai varjupaigaküsimustes tehtav koostöö, mis seni oli olnud valitsustevahelise iseloomuga, institutsioonilise raamistiku ELi tasandil. Selles raamistikus oli juhtiv roll nõukogul, kes pidi töösse kaasama komisjoni ja teavitama oma varjupaiga-algatustest ka parlamenti. Euroopa Liidu Kohtul puudus varjupaigaasjades pädevus.

1999. aastal jõustunud **Amsterdami lepinguga** said ELi institutsioonid uued volitused töötada välja varjupaigaküsimusi käsitlevaid õigusakte, kasutades selleks erilist institutsioonilist mehhanismi. Nimelt nähti ette viieaastane üleminekuperiood, mille vältel komisjonil ja liikmesriikidel oli jagatud algatusõigus ning nõukogu pidi pärast parlamendiga konsulteerimist otsuseid tegema ühehäälselt. Euroopa Kohtule anti pädevus teatavates varjupaigaasjades. Amsterdami lepingu kohaselt võis nõukogu

[1]Rahvusvahelise pagulas- ja inimõigustealase õiguse aluspõhimõte, millega keelatakse riikidel saata üksikisikuid tagasi riiki, kus on reaalne tagakiusamise, piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise või muu inimõiguste rikkumise oht.

pärast seda üleminekuetappi otsustada tavapärase kaasotsustamismenetluse kasuks ja seega hakata otsuseid vastu võtma kvalifitseeritud häälteenamusega. Nõukogu tegi sellekohase otsuse 2004. aasta lõpus ja kaasotsustamismenetlust (millest on nüüdseks saanud seadusandlik tavamenetlus) on kohaldatud alates 2005. aastast.

Tampere programmi vastuvõtmisega 1999. aasta oktoobris otsustas Euroopa Ülemkogu, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamine peaks toimuma kahes järjestikuses etapis. Kõigepealt tuli heaks kiita ühised miinimumnõuded ning pikemas perspektiivis kogu ELis kehtiv ühine kord ja ühetaoline seisund, mida varjupaiga saajate suhtes rakendada.

Selle tulemuseks oli **Euroopa ühise varjupaigasüsteemi esimene etapp** aastatel 1999–2004, millega kehtestati kriteeriumid ja mehhanismid varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks. See hõlmas ka Euroopa varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaasi (Eurodac) loomist sõrmejälgede andmete säilitamiseks ja võrdlemiseks. Lisaks kehtestati ühised miinimumstandardid, mida liikmesriigid pidid varjupaigataotlejate vastuvõtmisel järgima, määrati kindlaks rahvusvahelise kaitse saajaks kvalifitseerumise kriteeriumid ja antava kaitse olemus ning kehtestati pagulasseisundi andmise ja äravõtmise kord. Järgmiste õigusaktidega käsitleti ajutise kaitse andmist inimeste massilise sissevoolu korral.

2004. aasta novembris nõuti **Haagi programmis** Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi käivitamist, minnes miinimumnõuetelt üle ühise varjupaigamenetluse kehtestamisele.

B. Lissaboni leping

2009. aasta detsembris jõustunud Lissaboni lepinguga olukord muutus, kuna varjupaigameetmetest, millega seoses olid kehtestatud miinimumnõuded, tuli välja töötada ühetaolist pagulasseisundit ja ühtlustatud menetlusi hõlmav ühine süsteem.

Ühine süsteem peab sisaldama järgmist:

— ühetaoline varjupaigaseisund;

— ühetaoline täiendava kaitse seisund;

— ühine ajutise kaitse süsteem;

— ühine kord ühetaolise varjupaigaseisundi või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja äravõtmiseks;

— kriteeriumid ja mehhanismid, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik vastutab taotluse läbivaatamise eest;

— taotlejate vastuvõtmise tingimusi käsitlevad normid;

— partnerlus ja koostöö kolmandate riikidega.

Lissaboni lepingu vastuvõtmisest alates on ka ELi toimimise lepingu artiklis 80 selge sõnaga sätestatud solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõte. Vajaduse korral peaks ELi varjupaigaalane tegevus hõlmama selle põhimõtte järgimiseks vajalikke meetmeid. Lissaboni lepinguga muudeti oluliselt ka varjupaigaküsimustes otsuste tegemise korda: standardmenetlusena kohaldatakse kaasotsustamismenetlust. Peale selle parandati tunduvalt Euroopa Liidu Kohtu kohtujärelevalve korraldust. Eelotsusetaotlusi

võivad nüüd esitada kõik liikmesriikide kohtud ja mitte üksnes viimase astme kohtud, nagu see oli varem. See on muutnud Euroopa Liidu Kohtu varjupaigapoliitika alase kohtupraktika tunduvalt kaalukamaks.

Euroopa Ülemkogul 10. detsembril 2009. aastal vastu võetud **Stockholmi programmis** aastateks 2010–2014 kinnitati pühendumist eesmärgile „luua kaitse ja solidaarsuse ühine ala, mis põhineb ühisel varjupaigamenetlusel ja rahvusvahelist kaitset saavate isikute ühtsel staatusel". Programmis rõhutati eelkõige vajadust edendada kindlat solidaarsust nende liikmesriikidega, kes on erilise surve all, ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti tähtsust (tugiamet on tänaseks asendatud Euroopa Liidu Varjupaigaametiga).

C. Õigusaktid ja praegused reformikavad

20. juuli 2001. aasta ajutise kaitse direktiiv töötati välja raamistikuna ümberasustatud isikute ootamatu massilise sissevoolu ohjamiseks ja neile viivitamatu kaitse tagamiseks. Selle eesmärk on edendada liikmesriikidevahelist solidaarsust. Nõukogu kasutas seda esimest korda pärast Venemaa ennenägematut sissetungi Ukrainasse 24. veebruaril 2022, et pakkuda kiiret ja tõhusat abi Ukraina sõja eest põgenevatele inimestele. Ajutine kaitse Ukrainast põgenevatele inimestele kehtib praeguse seisuga kuni 2027. aasta märtsini.

2012. aasta jaanuaris jõustus uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiv, teised uuesti sõnastatud õigusaktid (Eurodaci määrus, Dublini III määrus, vastuvõtutingimuste direktiiv ning varjupaigamenetluste direktiiv) jõustusid aga alles 2013. aasta juulis, mistõttu nende ülevõtmine venis kuni 2015. aasta juulini, mil rändekriis jõudis haripunkti.

Võttes arvesse rändesurve tugevnemist alates 2014. aastast, avaldas komisjon 2015. aasta mais Euroopa rände tegevuskava, milles pakuti välja mitmesuguseid meetmeid selle survega toimetulemiseks. Muu hulgas loodi esmase vastuvõtu süsteem Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (praegu Euroopa Liidu Varjupaigaamet), Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) ja Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti (Europol) osalusel. Koostöös kõige suurema surve all olevate liikmesriikidega toimib süsteem kohapeal, et saabuvad migrandid kiiresti tuvastada, registreerida ja neilt sõrmejäljed võtta. Esmase vastuvõtu süsteem peaks samuti aitama kaasa **hädaolukorras ümberpaigutamise mehhanismide** rakendamisele kokku 160 000 rahvusvahelist kaitset vajava inimese jaoks. Komisjon pakkus mehhanismid välja Itaalia ja Kreeka abistamiseks ning nõukogu võttis need vastu 14. septembri 2025. aasta ja 22. septembri 2015. aasta otsusega, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga. Hiljem, 6. septembril 2017 otsustas ka Euroopa Liidu Kohus, et nõukogu viimane otsus jääb jõusse.

Euroopa rände tegevuskavas esildati ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimise edasised sammud. Need esitati kahes seadusandlike ettepanekute paketis 2016. aasta **mais ja juulis** ning Euroopa Parlament ja nõukogu arutasid neid kogu 2019. aasta mais lõppenud ametiaja jooksul. Ühtegi seadusandlikku akti siiski 2014–2019 ametiajal vastu ei võetud, kuna dokumendid olid nõukogus blokeeritud või ei saadud konkreetseid dokumente menetleda nendega seotud teiste dokumentide blokeerimise tõttu.

Komisjon avaldas 23. septembril 2020 uue rände- ja varjupaigaleppe, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi seiskunud reformiga uuesti alustada. Esimene reformiettepanek, Euroopa Liidu Varjupaigaameti loomine Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti asemele, võeti vastu 2022. aastal. Pärast mitu aastat kestnud läbirääkimisi võeti 14. mail 2024 vastu järgmised kümme rände- ja varjupaigaleppe õigusakti, millega reformiti Euroopa varjupaiga- ja rändehalduse raamistikku.

Lühipealkiri	Viide	Lühikirjeldus
Vastu-võtutingimuste direktiiv	Direkti-iv (EL) 2024/1346	Direktiiviga sätestatakse liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded.
Miinimumnõuete määrus	Määrus (EL) 2024/1347	Määrusega sätestatakse standardid, mis käsitlevad järgmist: kolmanda riigi kodanike ja kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse saajana kvalifitseerimine; pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaoline seisund; antava rahvusvahelise kaitse sisu.
Varju-paigamenetluse määrus	Määrus (EL) 2024/1348	Määrusega kehtestatakse ühine menetlus rahvusvahelise kaitse andmiseks ja äravõtmiseks määruse (EL) 2024/1347 alusel.
Piiril toimuv tagasisaatmis-menetlus	Määrus (EL) 2024/1349	Määrusega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus. Määrust kohaldatakse kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, kelle taotluse suhtes on tehtud piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus keelduv otsus.
Ümberasus-tamisraamistiku määrus	Määrus (EL) 2024/1350	Määrusega kehtestatakse ümberasustamist ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmist käsitlevad ühised normid.
Varjupaiga- ja rändehalduse määrus	Määrus (EL) 2024/1351	Määrusega kehtestatakse ühine raamistik varjupaiga- ja rändehalduseks ELis ning Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimiseks. Samuti luuakse määrusega uus alaline solidaarsusmehhanism liikmesriikide vahel ning kehtestatakse selged eeskirjad vastutuse kohta rahvusvahelise kaitse taotluste hindamisel.
Määruse muutmine, et hõlbustada taustakontrolli	Määrus (EL) 2024/1352	Muudetakse määrust (EL) 2019/816, millega luuakse Euroopa karistusregistrite infosüsteem kolmandate riikide kodanike kohta (ECRIS-TCN), ja määrust (EL) 2019/818, millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskoostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas.
Taustakontrolli määrus	Määrus (EL) 2024/1356	Määrusega kehtestatakse: liikmesriikide välispiiridel taustakontroll kõigile kolmandate riikide kodanikele, kes

		on ületanud välispiiri ebaseaduslikult, kes on piirikontrolli käigus taotlenud rahvusvahelist kaitset, ilma et nad vastaksid territooriumile sisenemise tingimustele, või kes on maabunud pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni, enne kui nad suunatakse asjakohase menetluse juurde; selliste kolmanda riigi kodanike taustakontroll, kes viibivad ebaseaduslikult liikmesriikide territooriumil, kui ei ole märke sellest, et kõnealuseid kolmanda riigi kodanikke oleks enne asjakohase menetluse algatamist välispiiril kontrollitud.
Eurodaci määrus	Määrus (EL) 2024/1358	Määrusega luuakse koostalitlusvõimeline andmebaas, et toetada varjupaigasüsteemi, aidata hallata ebaseaduslikku rännet ning toetada ümberasustamisraamistiku määruse ja ajutise kaitse direktiivi rakendamist.
Kriisiolukordade ja vääramatu jõu määrus	Määrus (EL) 2024/1359	Määruses käsitletakse liidu rände- ja varjupaigavaldkonna erakorralisi kriisiolukordi, sealhulgas rändajate vahendina kasutamist, ja vääramatu jõu olukordi ning ajutiste meetmete võtmist nende lahendamiseks. Selles sätestatakse tõhustatud solidaarsus- ja toetusmeetmed, mis tuginevad määrusele (EL) 2024/1351, tagades samal ajal vastutuse õiglase jagamise, ning ajutised erinormid, millega tehakse erand määrustes (EL) 2024/1351 ja (EL) 2024/1348 sätestatud normidest.

Uued normid jõustusid 11. juunil 2024. aastal. Liikmesriikidel oli nende rakendamiseks aega kaks aastat. Uut raamistikku hakatakse kohaldama 2026. aasta keskel, välja arvatud liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistiku määrus, mis on juba kohaldatav. 2024. aasta juunis esitas komisjon leppe ühise rakenduskava, et liikmesriike rakendamisprotsessis toetada. Liikmesriigid pidid oma riiklikud rakenduskavad koostama 2024. aasta detsembriks.

2025. aasta alguses avaldas komisjon ettepaneku võtta vastu tagasisaatmismäärus, milles võetaks kasutusele Euroopa tagasisaatmiskorraldus, et ühtlustada tagasisaatmisotsuseid kõigis ELi liikmesriikides. Läbirääkimised ettepaneku üle veel käivad.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2026. aasta veebruaris vastu järgmised määrused:

— määrus turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise kohta, et hõlbustada selle kontseptsiooni kohaldamist ning kiirendada varjupaigamenetlusi ja vähendada survet varjupaigasüsteemidele, säilitades samal ajal taotlejate õiguslikud tagatised ja tagades põhiõiguste austamise;

— määrus, millega kehtestatakse turvaliste päritoluriikide loetelu.

2026. aasta jaanuaris esitas komisjon esimese Euroopa varjupaiga- ja rändehaldusstrateegia. Strateegia eesmärk on täiendada rände- ja varjupaigalepet ning:

— hoida ära ebaseaduslikku rännet ja lõhkuda kuritegelike smugeldamisvõrgustike äritegevus;

— kaitsta sõja ja tagakiusamise eest põgenevaid inimesi, vältides samal ajal varjupaigasüsteemi kuritarvitamist;

— meelitada talente ELi, et suurendada ELi majanduse konkurentsivõimet.

D. Välismõõde

Üks uues rände- ja varjupaigapaktis esitatud peamisi algatusi oli edendada spetsiaalselt kohandatud ja vastastikku kasulikke rändealaseid partnerlusi kolmandate riikidega. 2023. aasta juulis allkirjastas komisjon vastastikuse mõistmise memorandumi Tuneesiaga. 2024. aasta kevadel allkirjastas komisjon lisalepingud Egiptuse, Liibanoni ja Mauritaaniaga. 2025. aasta alguses allkirjastati ELi ja Jordaania strateegiline ja laiaulatuslik partnerlus. Komisjon kavatseb uuendada ka Marokoga sõlmitud partnerlust. 2016. aasta märtsis saavutasid Euroopa Ülemkogu ja Türgi kokkuleppe, millega püütakse vähendada Türgi kaudu Euroopasse suunduvat ebaseaduslike migrantide voolu. 2021. aasta oktoobris esitas Euroopa Ülemkogu Türgile üleskutse tagada 2016. aasta ELi–Türgi avalduse täielik ja mittediskrimineeriv rakendamine, sealhulgas Küprose Vabariigi suhtes. ELi ja Türgi kõrgetasemeline rändedialoog toimus 23. novembril 2023.

E. Varjupaigameetmete rahastamisvahendid

ELi eelarves on varjupaigavaldkonna peamine rahastamisvahend Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond. ELi praeguses pikaajalises eelarves aastateks 2021–2027 on Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondil vahendeid 9,9 miljardit eurot, muu hulgas selleks, et hallata rännet, varjupaika ja integratsiooni tõhusalt ja inimlikult, sealhulgas anda liikmesriikidele rahalist toetust solidaarsuse ülesnäitamise eest ümberasustamise ja ümberpaigutamisega. Rahalisi vahendeid eraldatakse ka muudest ELi rahastamisvahenditest, nagu Euroopa Sotsiaalfond+ (3.6.2) ja Euroopa Regionaalarengu Fond (3.1.2), peamiselt pagulaste ja rändajate integreerimise toetamiseks. Praeguses mitmeaastases finantsraamistikus on ELi varjupaigaameti eelarveks aastatel 2021–2027 ette nähtud 1,22 miljardit eurot.

Naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa" koondab enamikku ELi välistegevuse rahastamisvahenditest. Selle maht on 79,5 miljardit eurot ja see sisaldab rändekulutuste soovituslikku 10% eesmärki (rände paindlik ja stimuleeriv käsitlusviis). Võrdluseks, Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondist (EUTF) on eraldatud ligikaudu 5 miljardit eurot, millest ligikaudu

4,4 miljardit eurot saadi ELi rahastamisvahenditest ning 623 miljonit eurot ELi liikmesriikidelt ja teistelt rahastajatelt.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on alati kindlalt toetanud Euroopa ühist varjupaigasüsteemi kooskõlas ELi õiguslike kohustustega. Samuti on parlament nõudnud ebaseadusliku rände vähendamist ja haavatavate elanikkonnarühmade kaitset.

Pärast Lissaboni lepingu rakendamist on parlament täieõigusliku kaasseadusandjana aktiivselt osalenud uute sisserände- ja varjupaigaalaste õigusaktide vastuvõtmisel.

Parlamendil on õigus esitada Euroopa Liidu Kohtule tühistamishagi. Seda vahendit kasutati edukalt Euroopa Liidu Kohtu 6. mai 2008. aasta otsuses, et muuta kehtetuks sätted nende kolmandate riikide ühise nimekirja vastuvõtmise tingimuste kohta, mida käsitatakse turvaliste päritoluriikidena ja turvaliste Euroopa kolmandate riikidena nõukogu direktiivi 2005/85/EÜ kohaselt.

Külastage Euroopa Parlamendi veebilehte, kus käsitletakse ELi rände- ja varjupaigapoliitikat.

Käesoleva teabelehe koostas kodanikuvabaduste ning justiits- ja institutsiooniliste asjade poliitikaosakond. Lisateavet leiate kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni veebisaidilt.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026