

# 2022. aasta varjupaigavaldk onna aruanne

Kommenteeritud  
kokkuvõte





© Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA), 2022

Euroopa Liidu Varjupaigaamet ega ükski ameti nimel tegutsev isik ei vastuta selles väljaandes sisalduva teabe võimaliku kasutamise eest.

Kaanefoto: iStock/[Kostas7](#)

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-450-4 doi: 10.2847/254839 BZ-AH-22-001-ET-N ISSN 2600-2965

Reprodutseerimine on lubatud, kui viidatakse allikale. EUAA autoriõigusega hõlmamata fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguse omanikelt.

# **2022. aasta varjupaigavaldkonna aruanne**

## **Aastaruanne varjupaigavaldkonna olukorra kohta Euroopa Liidus**

### **KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**



## Eessõna

Poliitilised arengusuunad 2021. aastal ja 2022. aasta alguses avaldasid otsest mõju rahvusvahelistele kaitsevajadustele, soodustades ümberasustamislaineid EL+ riikide suunas. Talibani võimuletulek Afganistanis ja Venemaa sissetung Ukrainasse tekitasid uusi kaitsevajadusi ja soodustasid varjupaigataotlejate arvu suurenemist Euroopas. Peale selle tekitas COVID-19 järgne olukord koos varjupaigataotlejate arvu suurenemisega uusi väljakutseid, mis nõudsid dünaamilisi lahendusi, et säilitada maailma ainsa rahvusvahelise varjupaigasüsteemi – Euroopa ühise varjupaigasüsteemi – terviklikkus. Need sündmused on selge meeldetuletus sellest, kui kiiresti võivad rände- ja varjupaigamudelid muutuda.

Selle taustal toob [2022. aasta varjupaigavaldkonna aruanne](#) esile, kuidas testiti riiklike varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide valmisolekut ja paindlikkust, et tagada abivajajatele jätkuv kaitse. Paljud haldusasutused olid seoses suure sisserändajate hulgaga tohutu surve all, kuid pidi arvestama samal ajal kehtivaid COVID-19 piiranguid. Aruandes näidatakse lähenemiskohti



Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamisel, kuid ei jäeta märkimata ka püsivaid lahknemusi ja võimalusi olukorda parandada.

Varjupaigasüsteemide toimetulekuvõime saab paraneda ainult siis, kui tehakse edusamme Euroopa Komisjoni rände- ja varjupaigalepet käsitlevate õiguslike vahendite vastuvõtmisel. Pealegi on Euroopa Liidu Varjupaigaametil, kellel on alates 2022. aasta jaanuarist tugevdatud volitused, võtmeroll Euroopa ühise varjupaigasüsteemi edasises kalibreerimises ja liikmesriikide aktiivses toetamises. Kuid oluline on kuulata ka hääli eesliinilt. Siinkohal on varjupaigavaldkonna aruanne väärtuslik allikas, milles viidatakse enam kui 1500 usaldusväärsele allikale, sealhulgas riiklikele ametiasutustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele, akadeemilistele ringkondadele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele, ning mis pakub kõige põhjalikumalt ajakohastatud teavet Euroopa varjupaigavaldkonna olukorra kohta.

Varjupaigaküsimuste eksperdikeskusena Euroopas on agentuur alates oma asutamisest 11 aastat tagasi ühendanud EL+ riike teabe vahetamisel, parimate tavade jagamisel, kvaliteedi parandamisel ja tavade ühtlustamisel. On kindel, et nõudlus agentuuri toetuse järele suureneb jätkuvalt ning me oleme valmis jätkama koostööd oma partneritega ja täitma oma tugevdatud mandaati ka järgnevatel aastatel.

Nina Gregori  
Tegevdirektor  
Euroopa Liidu Varjupaigaamet



# Sisukord

Eessõna.....	5
Sissejuhatus .....	7
1. Ülemaailmsed arengud varjupaigavaldkonnas .....	7
2. Peamised arengusuunad Euroopa Liidu varjupaigavaldkonnas .....	8
3. EASO üleminek EUAA-ks.....	10
4. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimine.....	12
4.1. Juurdepääs varjupaigamenetlusele.....	13
4.2. Dublini süsteem.....	14
4.3. Kaitsevajaduste hindamise erimenetlused .....	15
4.4. Varjupaigataotluste menetlemine esimeses astmes.....	16
4.5. Varjupaigataotluste menetlemine teises või kõrgemas astmes .....	18
4.6. Pooleliolevad juhtumid .....	18
4.7. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine .....	19
4.8. Kinnipidamine varjupaigamenetluse ajal.....	19
4.10. Õigusabi ja esindamine .....	21
4.11. Suulise tõlke teenused.....	21
4.12. Päritoluriigi teave.....	22
4.13. Kodakondsusetus varjupaigavaldkonna kontekstis.....	22
4.14. Kaitse sisu.....	22
4.15. Endiste taotlejate tagasisaatmine .....	23
4.16. Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine .....	24
5. Lapsed ja erivajadustega inimesed varjupaigamenetluses .....	24
Kokkuvõte.....	27





## Sissejuhatus

Peamise teabeallikana Euroopa rahvusvahelise kaitse alal pakub Euroopa Liidu Varjupaigaameti (EUAA) iga-aastane varjupaigavaldkonna aruanne terviklikku ülevaadet olulisematest varjupaigaarengutest Euroopa Liidu liikmesriikides, Islandil, Liechtensteinis, Norras ja Šveitsis (EL+ riigid).

Aruandes antakse alustuseks lühike ülevaade sunniviisilist ümberasustamist puudutavatest suundumustest ja peamistest aruteluteemadest, ülemaailmsel tasandil, seejärel käsitletakse aruandes lähemalt Euroopa konteksti. Tutvustatakse peamisi arengusuundi ELi ja liikmesriikide tasandil, mis hõlmavad Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõiki aspekte. Välja valitud kohtupraktika näitab, kuidas kohtud kujundasid Euroopa ja siseriikliku õiguse tõlgendamist. Samuti toovad põhinäitajate statistilised andmed esile suundumusi varjupaigavaldkonnas 2021. aastal.

Surve ELi välispiiridel tugevnes 2021. aastal, kui saabujate arv tõusis taas pandeemia-eelsele tasemele, isegi jätkuvate COVID-19 meetmete kiuste. Poliitilise olukorra tõttu on suurenenud sisserändajate arv Afganistanist, Valgevenest ja 2022. aasta alguses ka Ukrainast. Vastuseks kohanesid EL+ riigid kiiresti saabumislainetega sel viisil, et lihtsustasid varjupaigataotluse esitamise protsessi, korraldasid ümber vastuvõtukohti ja kasutasid varjupaigamenetluse eri etappide jaoks saabumiskeskusi.

## 1. Ülemaailmsed arengud varjupaigavaldkonnas



2021. aasta ja 2022. aasta alguse sündmuste tõttu olid miljonid inimesed sunnitud ümber asuma ning olemasolevad vajadused kaitselahenduste järele suurenesid kogu maailmas veelgi. Talibani võimuletulek Afganistanis andis tõuke uutele riigisisestele ja piiriülestele ümberasumistele piirkonnas, kus ümberasumine oli juba varemgi tavaline nähtus. Venemaa sissetung Ukrainasse sundis miljoneid inimesi oma kodudest lahkuma ja otsima varjupaika naaberriikides. Samuti jätkasid inimesed põgenemist olemasolevate ümberasustamiskohtade kaudu Kongo Demokraatlikus Vabariigis, Etioopias, Mosambiigis, Myanmaris, Lõuna-Sudaanis, Süürias, Saheli piirkonnas, Venezuelas ja Jeemenis.

ÜRO pagulaste ülemvoliniku (UNHCR) hinnangul oli 2021. aasta juuni seisuga maailmas üle 84 miljoni sunniviisiliselt ümberasustatud inimese. See arv hõlmab 26,6 miljonit ÜRO pagulaste ülemvoliniku mandaadi alla kuuluvat pagulast, 4,4 miljonit varjupaigataotlejat, 48 miljonit riigisisestelt ümberasustatud isikut ja 3,9 miljonit välismaale ümberasustatud Venezuela kodanikku.

Aastal, mil tähistati 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni kui inimõiguste õiguse põhikomponendi 70. aastapäeva, jätkas rahvusvaheline üldsus oma ülemaailmseid ja piirkondlikke jõupingutusi, et leida lahendusi kaitset vajavatele inimestele kogu maailmas. Oluline algatus, mis põhineb mitmete sidusrühmade koostööl, on pagulasi käsitlev ülemaailmne kokkulepe, mille eesmärk on leida jätkusuutlikke lahendusi pagulaste olukorrale. Selle raamistiku egiidi all jätkati 2021. aastal tööd, et: i) leevendada survet vastuvõtivatele riikidele; ii) suurendada pagulaste iseseisvat toimetulekut; iii) leida ulatuslikumaid lahendusi





kolmandates riikides; ja iv) toetada tingimusi päritoluriikides nende taotlejate turvaliseks ja väärikaks tagasipöördumiseks, kellele keeldutakse kaitset andmast.

Diskursus ja töö rahvusvahelise kaitse alal arenesid jätkuvalt, et tulla toime esilekerkivate vajadustega ja pakiliste teemadega. Varjupaigavaldkonnas jäid 2021. aastal tähelepanu keskmesse järgmised põhiküsimused.

- Üleminek COVID-19 pandeemia reageerimise eesmärgil võetud meetmetelt jätkusuutlikele töömeetoditele, mis hõlmavad uusi tavasid ja digitaalseid muutusi;
- Jõupingutuste suurendamine jätkusuutlike lahenduste leidmiseks kaitset vajavate inimeste jaoks;
- Kliimast põhjustatud ümberasustamise täielik tunnustamine ja tõhusate vastumeetmete väljatöötamine seoses üha süveneva kliimakriisiga;
- Soolise mõõtme edasine süvalaiendamine kaitsevajaduste mõistmisel ja kaitselahenduste pakkumisel;
- Kodakondsusetusega seotud küsimuste arvessevõtmine varjupaigaküsimustes ning kodakondsusetuse ja kaitsevajaduse vastastikmõju.

## 2. Peamised arengusuunad Euroopa Liidu varjupaigavaldkonnas



2021. aastal tehti edusamme ja liiguti tehnilisel ja poliitilisel tasandil edasi rände- ja varjupaigaleppe rakendamise suunas, samas tuleb veel saavutada poliitiline kokkulepe leppe mõnede põhielementide osas. Oluline verstapost oli

2022. aasta jaanuaris jõustunud määrus (EL) 2021/2303, millega loodi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) asemele laiendatud ja tõhustatud volitustega Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA).

Kuni edasiste seadusandlike edusammude tegemiseni kavandatud tagasisaatmisdirektiivi osas võttis Euroopa Komisjon 2021. aasta aprillis vastu esimese ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia, millega edendatakse neid võimalusi kui kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise ühise ELi süsteemi lahutamatuid komponente.

Edusamme tehti 2021. aastal ka muudes varjupaigaküsimustes. Euroopa Komisjon esitas 2021. aasta juunis Schengeni strateegia, samal ajal kui jätkusid jõupingutused, et saavutada suuremahuliste IT-süsteemide koostalitlusvõime vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Kuna integratsioon on tõhusa rändealdussüsteemi oluline element, hakati 2021. aastal rakendama integratsiooni ja kaasamise tegevuskava.

2020. aasta detsembris esitatud [ühisdeklaratsiooniga 2021. aasta seadusandlike prioriteetide kohta ning ühisjärelustega poliitikaeesmärkide ja prioriteetide kohta aastateks 2020–2024](#) väljendasid ELi Nõukogu, Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament oma kindlameelsust jõuda rände- ja varjupaigapakti osas kokkuleppele, tagada igakülgne rändega tegelemine ja välispiiride tõhus kontroll.







Surve ELi välispiiridel suurenes 2021. aastal, kusjuures saabujaid oli rohkem kui enne pandeemiat. Avastatud ebaseaduslike piiriületuste arv oli 2021. aastal veidi alla 200 000, mis oli suurim arv alates 2017. aastast. Frontexi aruannete põhjal täheldati siiski kõikumisi piiriületuste arvus erinevatel rändeteedel, kusjuures mõnel marsruudil toimus märkimisväärne kasv, samal ajal kui teistel marsruutidel jäid rändevood võrreldes 2020. aastaga suhteliselt stabiilseks.

Valgevene sisepoliitilise murrangu ja Valgevene režiimi poolt riiklikult toetatud rändajate salakaubaveo korraldamise tulemusena suurenesid avastamised idapoolsetel maismaapiiridel rohkem kui kümme korda. Valgevenest pärit ebaseaduslikud piiriületused avaldasid märkimisväärset survet eesliini liikmesriikidele, kusjuures EL pakkus kriisi lahendamiseks kiiresti rahalist, operatiivset ja diplomaatilist toetust, sealhulgas Frontexi kiiret piirivalveoperatsiooni ja EUAA operatiivtoetust.

Novembris 2021 andsid Euroopa Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ülevaate meetmetest, mida on võetud vastuseks olukorrale idapiiridel. Nad käsitlesid, kuidas praegust ränderaamistikku saaks kohandada, et luua püsivam tööriistakast ELi destabiliseerimise katsetega tegelemiseks sisserändajate ja pagulaste riigipoolse instrumentaliseerimise kaudu, tagades samas juurdepääsu territooriumile, piisavad vastuvõtutingimused ja varjupaigataotluste erapooletu läbivaatamise. Tööriistapakett koosneb nii väljaspool ELi kui ka ELis ja piiridel võetavatest meetmetest.

Peale liikmesriikide toetamise idapiiridel jätkas EL teiste eesliinil asuvate liikmesriikide abistamist – hõlbustas ja koordineeris vabatahtlikku ümberpaigutamist teistesse liikmesriikidesse ning pakkus rahalist ja operatiivset toetust pagulaste ja sisserändajate vastuvõtuvõime, elamistingimuste ja arstiabi jaoks; kiirendas varjupaigamenetlusi; suurendas tagasipöördumiste hulka; ja parandas piirikaitset.

Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse 2022. aasta veebruaris taotlesid miljonid ümberasustatud inimesed varjupaika ELis Ungari, Poola, Rumeenia ja Slovakkia kaudu. Nimetatud riigid reageerisid märkimisväärselt kiiresti, avasid oma piirid ja lubasid oma territooriumile siseneda. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu võttis 4. märtsil 2022 Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt vastu rakendusotsuse ajutise kaitsemehhanismi kehtestamise kohta seoses põgenike sissevooluga, mis näitab ELi täielikku solidaarsust Ukrainaga. Otsusega nähti ette ka solidaarsusplatvormi loomine Euroopa Komisjoni koordineerimisel, mille kaudu liikmesriigid vahetavad teavet oma vastuvõtuvõimekuse ja nende territooriumil ajutist kaitset saavate isikute hulga kohta. EUAA tegi 2022. aastal aktiivset tööd, et hõlbustada teabevahetust ajutise kaitse registreerimiste kohta EL+ liikmesriikide vahel.

Rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava ELi võrgustik tegi liikmesriikide vahel halduskoostööd, samal ajal kui liidu kodanikukaitse mehhanism aktiveeriti, et rahuldada Ukrainast põgenenud isikute vajadusi ja saada sellise abi osutamiseks kaasrahastust. ELi ametid, sealhulgas Frontex, EUAA ja Europol, pakkusid abi taotlevatele liikmesriikidele kiiresti operatiivtuge. Paljud ELi reageerimistegurid osutasid parimateks tavadeks, mida tuleks rakendada mis tahes tulevaste kriiside korral.

Kogu 2021. aasta jooksul jätkas EL igakülgset ja vastastikku kasulikku partnerlust. ELi rände- ja varjupaigapoliitika välismõõtme raames võetud meetmed käsitlesid ebaseadusliku rände algpõhjuseid, võitlust inimkaubandusvõrgustike vastu, koostööd kolmandate riikidega tagasisaatmise ja tagasivõtmise valdkonnas, koostööd partnerriikidega piirihalduse valdkonnas ning toetust kaitsevahenduste leidmiseks mujal maailmas.





Samuti pöörati suurt tähelepanu Afganistani kodanike uuele kaitsevajadusele pärast Talibani võimuletulekut. Kuna Afganistan on alates 2002. aastast ELi prioriteet ja suurim ELi arenguabi saaja, töötas EL selle nimel, et reageerida kriisile ühtselt. 2021. aasta augustis võtsid ELi siseministrid koos Euroopa Komisjoni, Euroopa välis teenistuse, Frontexi, Europoli, EUAA ja ELi terrorismivastase võitluse koordinaatori esindajatega vastu ühisavalduse, milles rõhutati, et ELi kodanike ja võimaluse korral ELi ja selle liikmesriikidega koostööd teinud Afganistani kodanike ning nende perekondade evakueerimine on esmatähtis.

Oktoobris 2021 kuulutati välja 1 miljardi euro suurune Afganistani toetuspakett, millega kaasneb sihipärase humanitaarabi andmine Afganistani elanike põhivajaduste täitmiseks, mis suunatakse kohapealsetele ja naaberriikidele asuvatele rahvusvahelistele organisatsioonidele. EL juhib [Afganistani põgenike toetusplatvormi lahendusstrateegia](#) tuumikrühma, tugevdades rahvusvahelist reageerimist olukorrale Afganistanis ning innustades täitma poliitilisi, rahalisi ja materiaalseid kohustusi.

EL võttis kasutusele spetsiaalse mehhanismi, et toetada rohkem kui 17 500 inimese evakueerimist Kabulist, sealhulgas hinnanguliselt 4100 ELi kodaniku ja 13 400 Afganistani kodaniku evakueerimist. Kokku aitasid ELi liikmesriigid evakueeruda 22 000 afgaanil.

ELi õiguse ühtlustatud tõlgendamise ja kohaldamise tagamise raames tegi Euroopa Liidu Kohus üle 20 otsuse ja kohtumääruse. Kutsuti üles tõlgendama erinevaid Euroopa ühise varjupaigasüsteemi sätteid, mis hõlmavad teemasid, mis on seotud järgmisega:

- tõhus juurdepääs varjupaigamenetlusele;
- Dublini süsteem;
- korduvtaotlused;
- riigikaitse mõiste tõlgendamine;
- ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsiooni Lähis-Idas (UNRWA) pakutava kaitse hindamine;
- valimatu vägivalda mõiste tõlgendamine täiendava kaitse andmise eesmärgil;
- kinnipidamise kasutamine;
- kaitse seisundi laiendamine tuletatud õigusena (mis põhineb teise abisaaja kaitse seisundil);
- võrdse kohtlemise põhimõtte; ja
- eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate tagasisaatmine.

### 3. EASO üleminek EUAA-ks



Pärast 10-aastast tegutsemist muudeti Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) Euroopa Liidu Varjupaigaametiks (EUAA) [määrusega \(EL\) 2021/2303, mis käsitleb Euroopa Liidu Varjupaigaametit](#) ja mis jõustus 19. jaanuaril 2022. Amet saab nüüd pakkuda suuremat operatiivset ja tehnilist tuge, et suurendada varjupaigasüsteemide tõhusust; parandada ja kiirendada abi osutamist

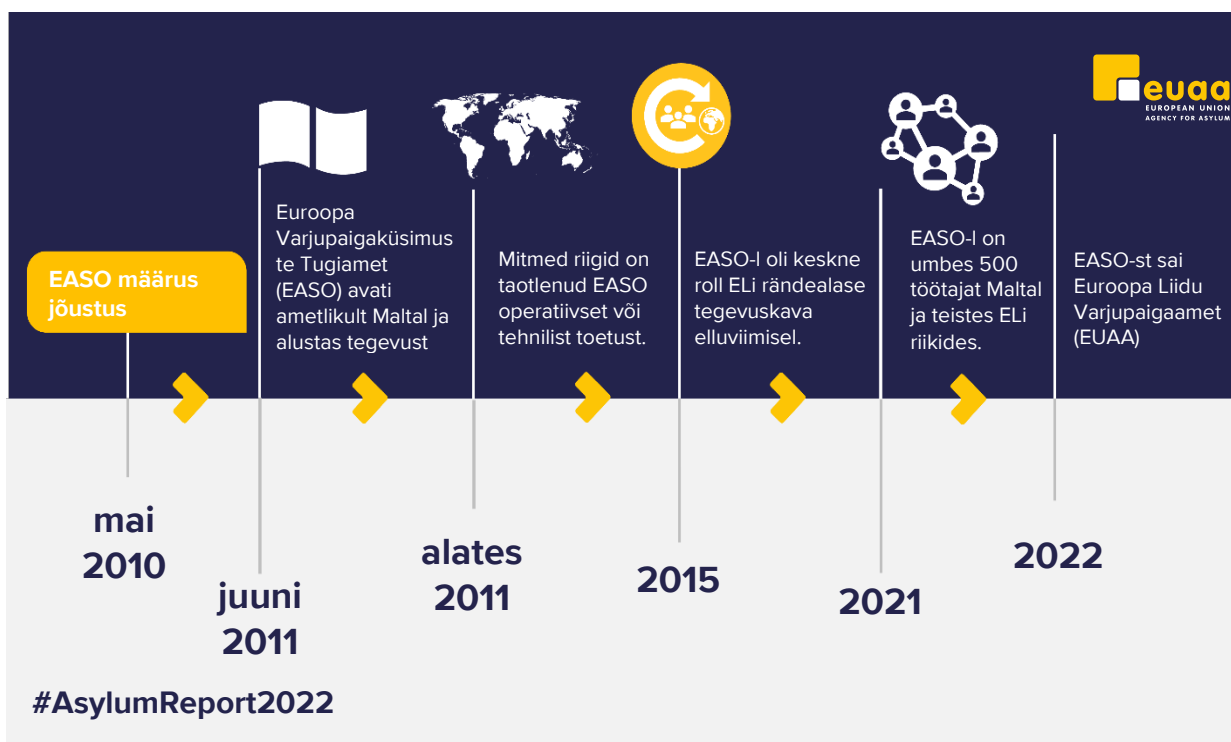
liikmesriikide taotlusel; arendada edasi tegevusstandardeid, näitajaid ja praktilisi suuniseid, et tagada varjupaigajuhtumite puhul ühtne ja kvaliteetne otsustusprotsess; paremini jälgida ja aru anda riiklike varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide toimimisest; aidata kaasa suutlikkuse suurendamisele kolmandates riikides; ja toetada EL+ riike ümberasustamiskavadega.





EUAA peamine töövaldkond on pakkuda operatiivset ja tehnilist abi liikmesriikidele, kelle varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide on ebaproportsionaalselt suure surve all. Alates 2022. aasta maist saavad ametilt otsetoetust iga-aastaste või mitmeaastaste kavade kaudu 10 liikmesriiki: Belgia, Küpros, Tšehhi, Kreeka, Itaalia, Läti, Leedu, Malta, Rumeenia ja Hispaania. Operatiivne toetus riiklikele varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele hõlmas 2021. aastal mitmesuguseid meetmeid, mis olid kohandatud igas riigis konkreetse taustsüsteemi ja vajaduste järgi, sealhulgas toetust vastuvõtutingimuste suutlikkuse ja kvaliteedi suurendamiseks, taotluste registreerimiseks ja menetlemiseks esimeses ja teises astmes, ümberpaigutamise toetamiseks ning Dublini süsteemi kvaliteedi ja standardimise parandamiseks.

2022. aasta alguses viidi läbi valdkondadevaheline väline järeelhindamine, et hinnata ameti tegevustoetuse rakendamist, anda teavet otsuste tegemiseks ja tõhustada üldist tegevustoetuse raamistikku. Üldiselt jõuti välishindamise käigus järeldusele, et ameti operatiivtoetus oli 2021. aastal liikmesriikide vajadustele väga asjakohane ja paindlik, et kohaneda kiiresti muutuva kontekstiga.





## 4. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimine

2021. aasta peamised arengud olid varjupaigaküsimusi käsitlevate riiklike õigusaktide, poliitikate ja tavade kujundamine EL+ riikides. Kolm horisontaalset teemat, mis mõjutasid enamikku varjupaigamenetluse etappidest, olid varjupaigasüsteemide digitaliseerimine, COVID-19 pandeemia mõju ja Afganistani kodanike uued kaitsevajadused pärast sündmusi Afganistanis.



### Tähelepanu keskmes 1: Varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide digitaliseerimine 2021. aastal

EL+ riikide varjupaiga- ja vastuvõtuasutused jätkasid menetluskäikide digitaliseerimist. COVID-19 pandeemia tekitas vajaduse tehnoloogiliste lahenduste järele, et tagada äritegevuse järjepidevus liikumispiirangute ja sotsiaalse distantsi tingimustes. Erineval määral ja vastavalt riiklikule kontekstile võeti kasutusele digitaalsed uuendused taotluste iseregistreerimiseks; kaugintervjuudeks; teabe andmiseks; suuliseks tõlkeks; päritoluriiki käsitleva teabe kogumiseks; koolituseks; teabehaldussüsteemide ja ametiasutuste vahelise teabevahetuse jaoks ning töövoo lihtsustamiseks.

Digitaliseeritud menetluskäike kohandatakse tõenäoliselt rahvusvaheliste, Euroopa ja riiklike kohtute juhiste põhjal. Kuigi uusi tehnoloogiaid saab kiiresti rakendada, peavad riiklikud ametiasutused olema ettevaatlikud, sest kohtuotsused näitavad, et jätkuvalt on vaja rangelt kontrollida digitaalsete uuenduste kokkusobivust põhiõiguste ja isikuandmete kaitse suunistega.



### Tähelepanu keskmes 2: Praeguse COVID-19 pandeemia mõju varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele

Alates 2020. aasta puhangust on COVID-19 pandeemia ja sellega seotud piirangud jätkuvalt tugevalt mõjutanud varjupaiga- ja vastuvõtusüsteeme kogu maailmas. EL+ riigid kasutasid mitmesuguseid meetodeid, et tagada kaitse kättesaadavus ning uute ja menetluses olevate taotluste tõhus töötlemine nakatumise piiramiseks võetud tervishoiumeetmete raames. Juurdepääs COVID-19 vaktsineerimisele ja riiklike vaktsineerimiskampaaniate käivitamine olid nakkuse leviku piiramisel määrava tähtsusega.

Vaktsiinide järkjärgulise kasutuselevõtuga leevendati COVID-19 piiranguid, kuid paljud pandeemia leevendamiseks kehtestatud meetmed kehtisid veel kogu 2021. aasta jooksul. Nende tavade hulka kuulusid: desinfitseerimisvahendite, distantsi hoidmine, pleksiklaasist tõkete ja näomaskide kasutamine; teenuste osutamine ajavahemike järel ja kaugmeetodite abil; ametiasutuste ruumides korraga viibivate inimeste arvu piiramine; regulaarsed arstlikud läbivaatused ja kiirtestid; karantiinimeetmed; ja muudetud vastuvõtu maksimaalsed täituvuse määrad. Ümberasustamistegevust jätkati taas kombineeritud meetodite abil, sealhulgas toimikupõhised kaugväljalimislähetused, väljasõidueelne veebipõhine orienteerumine ja täiendavad tervisekontrollid reisikorralduses.





### Tähelepanu keskmes 3: EL+ riikide reageerimine Afganistani kodanike uutele kaitsevajadustele

Julgeoleku- ja inimõiguste olukorra halvenemine Afganistanis 2021. aastal tekitas peale suurenenud riskide konkreetsete rühmade jaoks ka elanikkonna puhangulise ümberasustamise. Kohe püüti tagada kiire juurdepääs turvalisusele, mistõttu EL+ riigid korraldasid kiireid evakueerimisi ja kohandasid afgaanide esitatud taotluste menetlemist. Spetsiaalsed teavituskampaaniad andsid Afganistani kodanikele teavet varjupaigaküsimustes.

Kuna päritoluriik on ebastabiilne ja päritoluriiki käsitleva ajakohastatud teabe kättesaamine on keeruline, peatasid paljud EL+ riigid afgaanide taotluste menetlemise nii esimeses kui ka teises astmes, välja arvatud juhtudel, kus kaitsevajadus oli selgelt ilmne. Samuti tehti jõupingutusi afgaani perekondade kokkuviiamiseks, samal ajal kui tehti erikorraldusi materiaalseste vastuvõtutingimuste loomiseks ja evakueeritud afgaanide integreerimiseks. Afganistani kodanike menetluses olevate juhtumite suur arv ning nende isikute staatus, kes ei vasta kaitse saamise tingimustele, kuid keda ei saa tagasi saata, on küsimused, millega tuleb veel tegeleda ning mis nõuavad EL+ riikide konstruktiivset ja realistlikku lähenemist.

#### 4.1. Juurdepääs varjupaigamenetlusele

Surve ELi välispiiridel tugevnes 2021. aastal, kui saabujate arv tõusis taas pandeemia-eelsele tasemele. Üha rohkem esines ebaseaduslikku piiriületamist ning EL+ riigid pidid toime tulema ootamatu massilise saabumisega ja üha suureneva rahvusvahelise kaitse taotlustehulgaga.

2021. aastal esitati EL+ riikidele ligikaudu 648 000 rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on kolmandiku võrra rohkem kui 2020. aastal ja samasugune nagu 2018. aastal. 2021. aasta esimestel kuudel püsis taotluste tase ligikaudu stabiilsena. Kuid umbes aasta keskel hakkas taotluste hulk suurenema ja kulmineerus kahel korral – 2021. aasta septembris ja novembris.

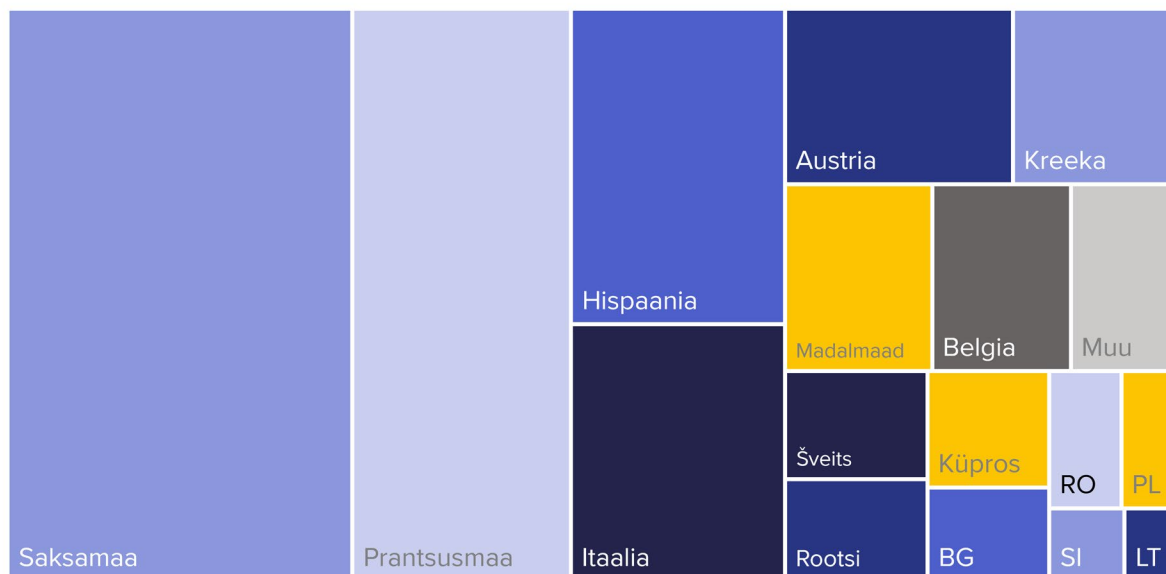
Tiiptasemed olid suures osas tingitud sellest, et afgaanid ja süürlased esitasid taotlusi rohkem, sealhulgas esitasid paljud afgaanid korduva taotluse. Süürlased moodustasid 2021. aastal suurima taotlejarühma, kes esitasid EL+ riikides umbes 117 000 taotlust, neile järgnesid afgaanid, kes esitasid 102 000 taotlust. Nendele kahele kodanikerühmale järgnesid Iraagi (30 000 taotlust), Pakistani ja Türgi (kumbki 25 000) ning Bangladesh (20 000) kodanikud.

Varjupaigataotlusi esitati ülekaalukalt kõige rohkem Saksamaal (191 000), millele järgnesid Prantsusmaa (121 000), Hispaania (65 000) ja Itaalia (53 000).

Kuigi COVID-19-ga seotud piirangud ja karantiinid kehtisid endiselt, reageerisid EL+ riigid saabuvate isikute üha suuremale arvule ja kohandasid menetlusi, et hõlbustada taotluste koostamist, registreerimist ja esitamist. Mitmed riigid muutsid vastuvõtukohtade korraldust ja korraldasid ümber esimese astme menetlused. Teised riigid jätkasid esialgsete keskustega või saabumiskeskustega, kus varjupaiga- ja vastuvõtuasutused teevad koostööd.



## Joonis 1. Rahvusvahelise kaitse taotlused vastuvõtivate EL+ riikide kaupa, 2021



Allikas: Eurostat [[migr\\_asyappctza](#)] 22. aprilli 2022. aasta seisuga.

Siiski on teatatud mitmetest juhtumitest ELi välispiiridel, kus ELi sätteid ei kohaldata õigeaegselt ja varjupaigamenetlusele juurdepääs viibis või sellest keelduti. Euroopa Liidu Kohus, Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) ja liikmesriikide kohtud uurisid EL+ riikide poliitikat ja tavasid, rõhutades taas, kui oluline on järgida *tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse* põhimõtet.

### 4.2. Dublini süsteem



COVID-19 meetmed avaldasid jätkuvalt otsest mõju Dublini süsteemi eri etappidele. Kuigi 2021. aastal suurenes Dublini süsteemi raames taotlejate arv, puutusid riiklikud asutused üleandmise rakendamise käigus jätkuvalt kokku probleemidega, kusjuures kõige sagedasemad takistused olid COVID-19 testimisnõuded ja sobivate lendude puudumine. Selle tulemusena jäi täidetud üleandmiste arv palju väiksemaks kui enne pandeemiat.

Pandeemia ajal pidid ametiasutused ja liikmesriikide kohtud lahendama üha keerulisemaid Dublini juhtumeid, mis nõudsid rohkem juhiseid ja selgitusi. Euroopa Liidu Kohus sai suurel hulgal eelotsusetaotlusi Dublini III määruse mitmete aspektide kohta: vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumide kohaldamine, õiguskaitsevahendid, üleandmise tähtajad ja seos muude ELi õigusaktidega, mis ei kuulu Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide hulka.

Vastavalt esialgsetele andmetele, mida EUAA ja 29 EL+ riigi vahel regulaarselt vahetatakse, tehti 2021. aastal Dublini määruse alusel esitatud taotluste kohta 114 300 otsust. Võrreldes 2020. aastaga oli see viiendiku võrra suurem, kuid aastane kogusumma jäi siiski alla pandeemia-eelse taseme. Otsuste arvu suurenemine oli vastavuses asjaoluga, et EL+ riikides esitati samal ajavahemikul rohkem varjupaigataotlusi.

Riigi tasandil said jätkuvalt kõige rohkem otsuseid Saksamaa ja Prantsusmaa oma taotluste kohta, et vastutuse võtaks teine riik. Need otsused moodustasid koos üle kolme viiendiku kogu EL+ riikide hulgas. Nagu ka varasematel aastatel, tegi Itaalia kõige rohkem otsuseid Dublini taotluste kohta, talle järgnesid Saksamaa ja Kreeka.





2021. aastal oli Dublini taotlustele vastavate otsuste heakskiitmise määr, mis mõõdab nende otsuste osakaalu, millega aktsepteeritakse (otseselt või kaudselt) vastutust taotluse eest, kõigist tehtud otsustest, 54% (2 protsendipunkti vähem kui 2020. aastal), mis näitab neljandat aastat järjest jätkuvat langust EL+ tasandil.

Mis puudutab tegelikult täideviidud üleandmisi, siis COVID-19-ga seotud erakorraliste meetmete tõttu langesid Dublini üleandmised teist aastat järjest väga madalale tasemele: kokku tehti 2021. aastal umbes 13 500 üleandmist, sarnaselt 2020. aastaga, kuid ligikaudu poole vähem kui 2019. aastal.

Dublini III määruse artikli 17 lõikele 1 tugineti 2021. aastal umbes 3900 korda, mis on kolmandat aastat järjest vähenenud madalaimale tasemele alates 2015. aastast. Artikli 17 lõige 1 on kaalutlusklausel, mille alusel võib iga liikmesriik läbi vaadata tema juures elava kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku rahvusvahelise kaitse taotluse, isegi kui käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ta selle läbivaatamise eest ei vastuta.

### 4.3. Kaitsevajaduste hindamise erimenetlused



Rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel esimeses astmes saavad liikmesriigid teatud tingimustel kasutada erimenetlusi, nt kiirendatud menetlust, piirimenetlust või eelisjärjekorras menetlust, järgides liidu õiguses sätestatud aluspõhimõtteid ja tagatisi.

2021. aastal võtsid mitmed EL+ riigid kasutusele uued tavad, õigusnormid või esitasid muudatusettepanekuid, et veelgi lihtsustada piirimenetlust, kohandada tähtaegu või digitaliseerida juhtumite menetlemine. Liikmesriikide kohtud hindasid õigusnorme ja muudatusi piirimenetluses ning varjupaigataotlejate kinnipidamist piiril, et teha kindlaks, kas need on kooskõlas varjupaigataotlejate põhiõigustega. Kodanikuühiskonna organisatsioonid korraldasid uurimisprojekte, et uurida uusi viise, kuidas hõlbustada kaitse saamist piiril paindlike ja jätkusuutlike tavade abil.

EL+ riigid vaatasid samuti läbi ja ajakohastasid oma turvaliste päritoluriikide nimekirju, samal ajal kui liikmesriikide kohtud hindasid selle mõiste kohaldamist mitmel juhul. Loomulikult oli ühine suundumus Ukraina eemaldamine turvaliste päritoluriikide nimekirjast. Liikmesriikide kohtud vaatasid ka turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kohaldamist, rõhutades individuaalse hindamise tähtsust enne taotlejate kolmandatesse riikidesse tagasisaatmist.

2021. aastal tegid EL+ riigid ka muudatusi kiirendatud menetluses ning laiendasid selle kohaldamisala teatavatele taotlejakategooriatele või muutsid tähtaegu.

Seadusandlike ja poliitiliste muudatuste kaudu ning kohtuotsuste alusel selgitasid paljude EL+ riikide ametiasutused vastuvõetavuskriteeriume ja kohaldamist ning korduvaid või hilisemaid taotlusi. Üldiselt oli 2021. aastal umbes 14% ehk 89 000 kõigist taotlustest samas EL+ riigis esitatud korduvad taotlused, mis on suurim hulk alates 2008. aastast. Seega suurenes selliste taotluste arvu enam kui poole võrra võrreldes 2020. aastaga, mil esitati 57 000 korduvat taotlust.

Üks teema, millele 2021. aastal jätkuvalt tähelepanu pöörditi, oli rahvusvahelise kaitse saajad, kes esitasid uuesti varjupaigataotluse mõnes teises EL+ riigis (nn abisaajate teisene liikumine). Mõnes EL+ riigis on selline ebaseaduslik liikumine viimastel aastatel suurenenud. See hõlmab isikuid, kellele on antud mõnes EL+ riigis rahvusvaheline kaitse, kes on saanud seaduslikult reisidokumendid ja seejärel reisinud teise EL+ riiki, et taotleda uuesti varjupaika,





mistõttu suureneb riiklike varjupaigasüsteemide töökoormus. Kuigi põhjalike andmete puudumise tõttu on raske täielikult mõista selle suundumuse ulatust, näitab kasvav kohtupraktika, et see nähtus on muutumas üha märkimisväärsemaks.

Üks Euroopa Komisjoni rände- ja varjupaigapakti eesmärke on selle probleemi lahendamine, näiteks tunnustatud abisaajate üleandmise võimaldamise kaudu kavandatava varjupaiga- ja rändehalduse määruse alusel või seda liiki teise liikumise parema jälgimise kaudu muudetud ettepaneku alusel Eurodaci määruse muutmise kohta. Kuni nende ettepanekute vastuvõtmiseni on EL+ riigid valinud erinevaid lähenemisviise ja seadnud sageli täiendavad taotlused esikohale ja lükanud need kiiresti tagasi, muutnud taotlejate vastuvõtutingimusi rangemaks või kehtestanud reiseelud. Üksikutel erandjuhtudel annavad riiklikud ametiasutused rahvusvahelise kaitse pärast konkreetse juhtumi asjaolude individuaalset uurimist.

#### 4.4. Varjupaigataotluste menetlemine esimeses astmes



COVID-19 pandeemia ja sellega seotud tervishoiumeetmete teisel aastal jätkasid EL+ riigid rahvusvahelise kaitse taotlejatega kaugintervjuude korraldamist ja lükkasid esialgse intervjuu edasi nende taotlejate puhul, kellel esinesid COVID-19 nakkuse sümptomid. Üldiselt ei olnud kaugmenetlused enam erandlikud, vaid pigem uus normaalsus. EL+ riigid tegid jõupingutusi pikaajaliste poliitikaarengute nimel, parandasid esimese astme otsuste kvaliteeti, analüüsisid andmekaitset ja eraelu puutumatust käsitlevaid kaalutlusi ning avaldasid suunised selliste taotlejate teatavate profiilide kohta, kes olid pärit konkreetsetest päritoluriikidest, kus olukord 2021. aastal pidevalt muutus.

Mitmed riigid alustasid oma varjupaiga- ja vastuvõtutalituste ümberkorraldamist või lõpetasid oma esimese astme asutuste ümberkorraldamise, et täpsustada ülesandeid ja pädevuse jaotust nende asutuste ja erinevate muude ministeeriumide vahel. Algatati seadusandlikud ettepanekud ja 2021. aastal jõustusid uued õigusaktid, et viia siseriiklikud õigusaktid paremini vastavusse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi sätetega, ennetada uusi tehnoloogilisi arenguid või parandada varjupaigamenetluse tõhusust hädaolukordades.

2021. aastal tegid EL+ varjupaigaasutused umbes 535 000 esimese astme otsust, mis on pisut rohkem kui 2020. aastal, kuid ligikaudu samal tasemel kui enne pandeemiat. Taotluste pidevalt suureneva arvu tõttu oli 2021. aasta lõpuks EL+ riikides esitatud taotluseid 113 000 võrra rohkem kui esimese astme otsuseid. Seega ületas taotluste arv pärast hetkelist muutust 2020. aastal taas otsuste arvu 2021. aastal.

Veidi alla kahe kolmandiku kõigist esimese astme kohtuotsustest tegid ühiselt kolm EL+ riiki: Prantsusmaa (26%), Saksamaa (25%) ja Hispaania (13%). Itaalia ja Kreeka jäid neid mõnevõrra maha, olles teinud vastavalt 8% ja 7% kõigist otsustest. Enamik esimese astme otsuseid EL+ riikides tehti Süüria, Afganistani, Pakistani ja Colombia kodanike jaoks.







## EL+ riikidesse saabuvate varjupaigataotlejate kirjeldus

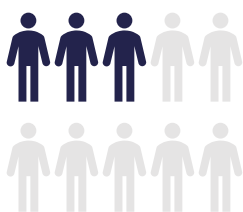
2021. aastal olid enamus varjupaigataotlejatest EL+ riikides **meessoost**, moodustades **70%** taotlejatest 2021. aastal.



Suurimad taotlejarühmad olid **Süüria** ja **Afganistani** kodanikud, kes esitasid kõige rohkem varjupaigataotlusi alates 2015–2016. aasta pagulaskriisist.



Üle **2/3** esimese astme taotluste otsustest tehti meessoost taotlejate kohta



Rahvusvahelise kaitse said 31% meestest ja poistest ning 41% naistest ja tüdrukutest



Allikas: Eurostati andmed seisuga 22. aprill 2022.

#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





EL+ riikides võeti tagasi kõige rohkem taotlusi alates 2017. aastast – umbes 69 000 taotlust. Võrreldes 2020. aastaga on see näitaja 46% võtta suurem. 2021. aastal tagasi võetud taotluste arv moodustas 11% esitatud taotluste arvust.

Üle veerandi tagasivõetud taotlustest esitasid Afganistani kodanikud, kes tegid 2021. aastal üle 18 000 taotluse, võrreldes 5000 taotlusega 2020. aastal. Süüriast, Pakistanist, Türgist, Iraagist, Bangladeshist ja Tuneesiasst pärit kodanikud (kahanevas järjekorras) võtsid samuti suure hulga taotlusi tagasi.

Kaks kolmandikku kõigist tagasivõetud taotlustest olid kaudsed, mis tähendab, et taotleja oli põgenenud ja loobunud menetlusest. Kaudsed tagasivõetud taotlused võivad olla põgenemise ja teistesse EL+ riikidesse edasiliikumise kaudseks näitajaks. Kooskõlas selle tõlgendusega näitavad 2021. aasta andmed, et Balkani marsruudil asuvatest riikidest ja ELi välispiiridel toimuv teisene ränne on tavapärane.

#### 4.5. Varjupaigataotluste menetlemine teises või kõrgemas astmes



Teises või kõrgemas astmes keskenduti 2021. aastal kohtute ümberkorraldamisele ja kaebemenetluse muudatuste elluviimisele, näiteks edasikaebamise tähtaegade ja kaebuste automaatse peatava mõju osas. Kasutusele võeti uued lahendused, mis võimaldavad esitada dokumentide eemalt, korraldada kaugkohtumenetlusi ning elektroonilist teabevahetust esimese astme asutuste ja kohtute vahel.

Teatavate taotlejaprofiilide, näiteks Afganistani, Kongo Demokraatliku Vabariigi ja Etioopia kodanike jaoks on kehtestatud erikord kaebuste menetlemiseks. Lõpuks selgitasid mitme EL+ riigi konstitutsiooni- ja ülemkohtud teatavaid aspekte, mis mõjutavad õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

#### 4.6. Pooleliolevad juhtumid



2021. aasta lõpus oli EL+ riikides otsuse ootel üle 767 000 taotluse, mis on võrreldes aastataguse ajaga vaid 1% väiksem. 2021. aasta esimestel kuudel vähenes menetluses olevate juhtumite arv järk-järgult, kuid alates 2021. aasta augustist kasvas see kiiresti ja jõudis paari kuuga 2020. aasta lõpu tasemele. Seega oli menetluses olevate juhtumite arv 2014. aastal ikka veel suurem kui kriisieelsel ajal, mis suurendas survet riiklikele vastuvõtusüsteemidele.

Umbes kolmandik (34%) kõigist menetluses olevatest kohtuasjadest ootas Saksamaal jätkuvalt otsust, kokku 264 000 avatud toimikut. Teised EL+ riigid, kus oli märkimisväärne arv menetluses olevaid juhtumeid, olid Prantsusmaa (145 000), Hispaania (104 000), Itaalia (52 000) ja Kreeka (38 000).

Afgaanidel (103 000) ja süürlastel (96 000) ei olnud mitte ainult 2021. aasta lõpus EL+ riikides jätkuvalt kõige rohkem menetluses olevaid juhtumeid, vaid nende arv suurenes 2020. aastaga võrreldes vastavalt 10% ja 38%





## 4.7. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine



Riiklike strateegiate esmaeesmärk oli endiselt vastuvõtusüsteemide ümberkorraldamine ja kohandamine, et tagada kiire ja piisav reageerimine rändevoogude muutustele. 2021. aastal pöördusid vastuvõtuasutused üha enam kohalike omavalitsuste poole, et ühiselt lahendada mõningaid rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmisega seotud probleeme. Vastuvõtumenetluste digitaliseerimine, mis keskendub tööprotsesside lihtsustamisele.

Hoolimata nendest jõupingutustest ja taotlejate arvu märkimisväärse suurenemise tõttu 2021. aastal olid vastuvõtusüsteemid paljudes EL+ riikides ülekoormatud. Mõnel juhul tõi see kaasa voodikohtade suure täitumuse ja teenuseid tuli kiiresti kohandada, et vastata kõigi taotlejate vajadustele.

Riikides, kus vastuvõtusüsteemide koormus suurenes juba enne COVID-19 pandeemiat, põhjustasid uued saabujad süsteemi ülekoormuse. Nendel juhtudel reageerisid vastuvõtuasutused uute, tavaliselt ajutiste kohtade avamisega, uurides samal ajal pikemaajalisi struktuurseid lahendusi, nagu püsivamate majutuskohtade loomine ja tunnustatud rahvusvahelise kaitse saajate kiirem edasilikumine vastuvõtuasutustest.

Jätkuv COVID-19 kriis suurendas jätkuvalt olemasolevaid ja uusi probleeme, kuna füüsilise distantsi, karantiini ja isolatsiooni nõuete tõttu oli vaja üha rohkem ruumi. Vastuvõtutöötajad tegelesid nakkustest teatamiste olukordadega ja juurutasid taotlejate seas kogu 2021. aasta jooksul aktiivselt COVID-19 vaksineerimistava. Kuna COVID-19 piirangud hakkasid leevenema, suurenes 2021. aastal vastuvõtuasutustes tugitegevuste arv.

Vastuvõtu kvaliteet oli paljudes EL+ riikides jätkuvalt probleemiks, kuna ÜRO pagulaste ülemvolinik ja kodanikuühiskonna organisatsioonid teatasid jätkuvalt ebakvaliteetsest majutusest ja toetusest. Lisaks kutsuti kohtuid üles arutama vastuvõtutingimuste piisavust mõnes EL+ riigis Dublin III määruse raames.

## 4.8. Kinnipidamine varjupaigamenetluse ajal



2021. aastal kontrollisid puudusi kinnipidamistavades ja -tingimustes, eriti haavatavate taotlejate puhul, rahvusvahelised, Euroopa ja riiklikud järelevalve- ja kohtuorganisatsioonid, nagu ÜRO piinamisvastane komitee (UN CAT), Euroopa Nõukogu piinamise ennetamise komitee (CPT), riiklikud ombudsmanid, Euroopa Inimõiguste Kohus ja liikmesriikide kohtud, samuti UNHCR ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Pealegi on jätkuvalt teatatud süsteemsetest puudustest ning kinnipidamise ja omavoliliste piirangute kasutamisest kolmandate riikide kodanike massilise sissevoolu ajal.

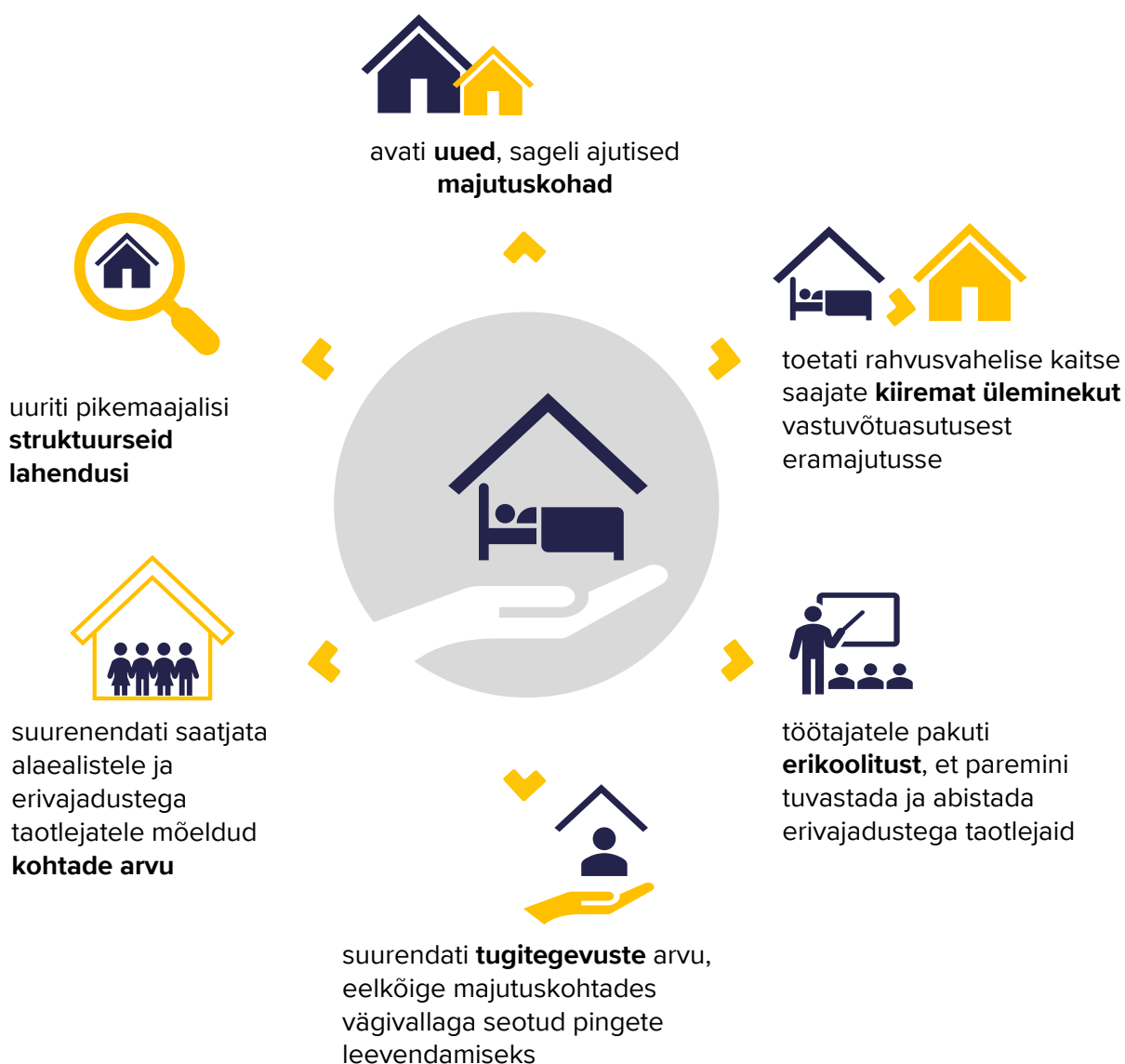
Kinnipidamine võib mõjutada varjupaigamenetlust seoses juurdepääsuga menetlusele, teabe andmise, isikliku vestluse ja kohaldatavate tähtaegadega. Kuigi mitmed EL+ riigid tegid jõupingutusi nendes valdkondades esinevate puuduste kõrvaldamiseks, rõhutati ka, et austamaks täielikult taotlejate õigust vabadusele ja turvalisusele ja selle tagamiseks tuleb tegeleda süsteemsete piirangutega.





## Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmisvõimekus

Seoses varjupaigataotlejate arvu märkimisväärse suurenemisega 2021. aastal keskendusid riiklikud strateegiad vastuvõtusüsteemide ümberkorraldamisele ja kohandamisele. EL+ riigid rakendasid mitmesuguseid meetmeid, et leevendada ülekoormatud süsteemide koormust, näiteks:



#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





## 4.9. Juurdepääs teabele



EL+ riigid jätkasid varjupaigataotlejatele teabe paremat edastamist digitaalsete uuenduste ja täiustuste kaudu. 2021. aastal töötasid riigiasutused mobiilirakenduste, veebiportaalide, teabekeskuste, ajakohastatud veebisaitide ja olemasolevate teabeplatvormide uute funktsioonide kallal, et võimaldada taotlejatele kiiremat ja lihtsamat juurdepääsu teabele. Nende platvormide kaudu esitatud teave tehti kättesaadavaks ka mitmes keeles.

Konkreetsetele kaitset vajavatele rühmadele, näiteks Afganistanist evakueeritud ja Ukrainast ümberasustatud isikutele, pakuti sihipärast teavet. Peale varjupaigamenetlust käsitleva teabe andsid EL+ riigid varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saajaile teavet ka igapäevauealu kohta vastuvõtvas riigis, õiguste ja kohustuste ning neile kättesaadavate teenuste kohta.

## 4.10. Õigusabi ja esindamine



COVID-19 pandeemiast tingitud liikumispiirangud mõjutasid 2021. aastal jätkuvalt õigusabi andmist varjupaigamenetluses ja muudes sellega seotud menetlustes, sealhulgas endiste taotlejate tagasisaatmisel, perekondade taasühendamisel ja elamislubade väljastamisel pärast tunnustamist. Kui õigusabi andjad ja kliendid ei saanud isiklikult kohtuda, korraldati konsultatsioone e-posti või telefoni teel. Kaugteenuste osutamisega kaasnesid aga ka riskid seoses teenuste kvaliteedi ja konfidentsiaalsusega. See muutis ka usaldusliku õhkkonna loomise keerulisemaks ja raskendas praktilisi küsimusi, näiteks abiandjate vahelist dokumentide jagamist.

Mõned EL+ riigid laiendasid õigusabi osutamist või võtsid vastu suunised, et tagada tõhus õigusabi esimeses astmes, keskendudes advokaatide rollile isikliku vestluse ajal. Seadusandlike muudatustega täpsustati õigusabi ulatust, samas kui teiste muudatuste eesmärk oli ühtlustada riigipoolseid makseid seaduslikele esindajatele.

Mõnel varjupaigataotleja sai peale keeruka juurdepääsu varjupaigamenetlusele Euroopa piiril puudulikku või ebapiisavat õigusala teavet ja abi. Samuti väljendasid kodanikuühiskonna organisatsioonid muret seoses õigusabi andmisega varjupaigataotlejatele, kes on paigutatud kinnipidamisasutusse.

## 4.11. Suulise tõlke teenused



2021. aastal muutsid EL+ riigid suulise tõlke osutamise veelgi professionaalsemaks ja võtsid kasutusele teenuste kvaliteedi tagamise meetmed. Varasematele kogemustele tuginedes investeerisid EL+ riigid tõlketeenuste digitaliseerimisse.

Seoses saabujate arvu suurenemisega kasutasid mõned riigid kasvava nõudluse rahuldamiseks rohkem tõlke, sealhulgas kokkulepete kaudu kodanikuühiskonna organisatsioonide, rahvusvaheliste organisatsioonide ja erafirmadega, kellel on asjakohased teadmised. Siiski ei olnud mõne EL+ riigi suutlikkus alati piisav, et tagada tõhus suuline tõlge, eriti teatavate erivajadustega taotlejate puhul ja teise astme menetlustes.





## 4.12. Päritoluriigi teave



2021. aastal keskenduti päritoluriigi teabe koostamisel peamiselt meetodikate ja tootmisvoogude parandamisele, rohkemate päritoluriigi teabe uurijate värbamisele ja kiirele teabe koostamisele kriisiolukordade lahendamiseks. Päritoluriigi teabe koostamisel keskenduti taas kõige tavalisematele varjupaigataotlejate päritoluriikidele Euroopas, nimelt Afganistanile, Iraanile, Iraagile ja Süüriale.

Kodanikuühiskonna teatatud mureküsimumste hulka kuulusid puudega seotud küsimusi käsitleva teabe puudumine, kodakondsusetus ja kodakondsusõigused, piiratud juurdepääs ja piiratud kasutajasõbralikkus teabevahetusandmebaasidele ning mitmekeelse teabe puudumine, kuna teabevahetusmaterjalid on enamasti kättesaadavad inglise keeles.

## 4.13. Kodakondsusetus varjupaigavaldkonna kontekstis



Varjupaiga kontekstis võib kodakondsusetus mõjutada nii rahvusvahelise kaitse taotlemisel otsuse tegemise protsessi kui ka menetluslikke tagatisi. Kodakondsusetuse küsimused olid 2021. aastal mitme EL+ riigi seadusandliku ja poliitilise arengu keskmes, kus astuti samme kodakondsusetuse käsitlemiseks, sealhulgas asjakohaste rahvusvaheliste õigusaktidega ühinemise, spetsiaalsete kodakondsusetuse tuvastamise menetluste kehtestamise ja naturalisatsioonile juurdepääsu lihtsustamise kaudu.

Sellegipoolest tundus, et mõned probleemid on endiselt olemas, sealhulgas teadlikkuse ja asjatundlikkuse puudumine kodakondsuseta isikutega seotud küsimustes varjupaigakontekstis. See võib tekitada taotlejates ebakindlust varjupaiga taotlemise ning nende õiguste ja kohustuste suhtes ning võib põhjustada ebaõiget identifitseerimist ja registreerimist.

## 4.14. Kaitse sisu



Isikud, kes on EL+ riigis saanud teatud vormis rahvusvahelise kaitse, saavad sellega seoses kasutada mitmeid õigusi ja hüvesid. Positiivne otsus võib anda pagulasseisundi või täiendava kaitse staatuse (mida nimetatakse ka ELi ühtlustatud staatusteks). Heakskiitmiste määr viitab positiivsete tulemuste arvule protsendina rahvusvahelise kaitse taotlusi käsitlevate otsuste koguarvust.

Üldine tunnustamismäär EL+ riikides varjupaigataotluste kohta tehtud esimese astme otsuste puhul oli 2021. aastal 34%. See tähendab, et 535 000 väljastatud otsusest 182 000 olid positiivsed, andes taotlejale kas pagulasseisundi või täiendava kaitse. Enamikus esimese astme positiivsetes otsustes anti pagulasseisund (118 000 ehk 65% kõigist positiivsetest otsustest) ja täiendav kaitse anti ülejäänud 64 000 juhul (35% kõigist positiivsetest otsustest). Kui arvestada peale ELi reguleeritud staatuste ka humanitaarsetel põhjustel antavaid riigis viibimise lubasid, oleks 2021. aastal esimese astme otsuste üldine EL+ tunnustamise määr 40%.

Kaitse saajate õiguste ja teenuste ulatus ja kvaliteet kujundavad väljavaateid nende tõhusaks integreerimiseks vastuvõtvasse ühiskonda. 2021. aasta oli ELi integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027 esimene rakendusaaasta. Mitmed liikmesriigid ajakohastasid oma integratsioonistrateegiaid, et need vastaksid ELi tegevuskavale, nii et 2021. aastal tehti jõupingutusi peamiselt nende uute strateegiade rakendamiseks. Selle



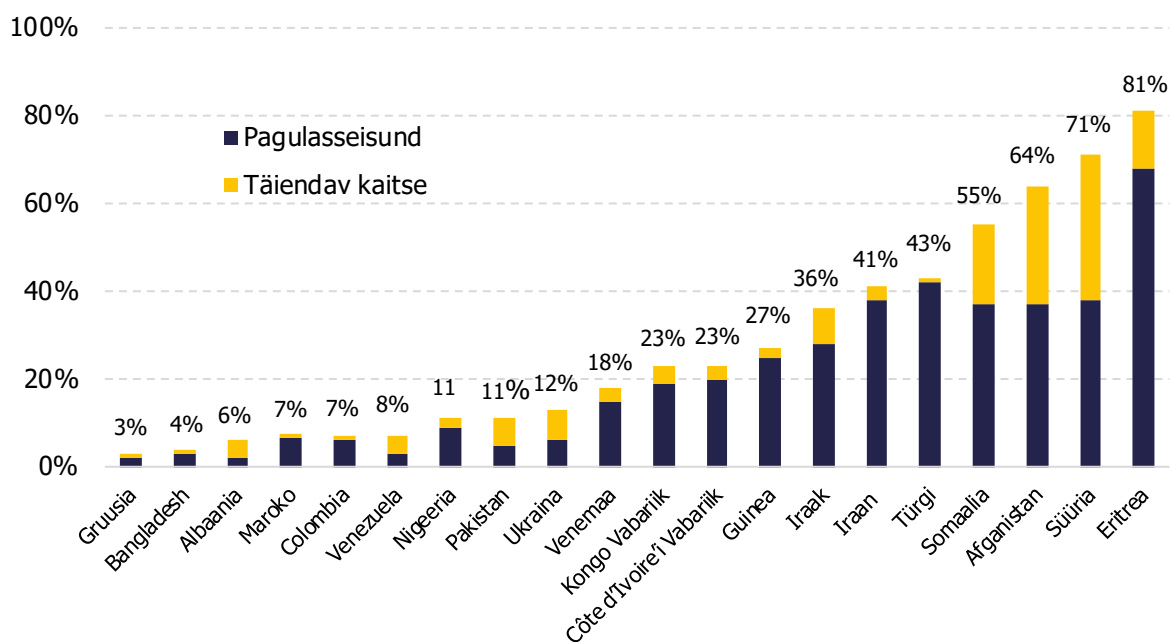


tulemusena jõustusiid paljud integratsiooniküsimustega seotud seadusandlikud muudatused 2021. aastal või 2022. aasta alguses.

Osalt COVID-19 reisipiirangute ja vähenenud tagasisaatmisvõimaluste tõttu kerkisid esiplaanile arutelud riigiseste kaitsevõimide ja seadustamiseetmete üle. Riigid käsitlesid ka staatuse läbivaatamise suurenenud kasutamist lõpetamise ja kehtetuks tunnistamise põhjuste kohta varasematel aastatel. Juhtumeid suunati kohtutele sageli kogu 2021. aasta jooksul, et anda suuniseid perekonna taasühinemise kohta.

Erinevate sidusrühmade – riigiasutuste, uurimisinstituutide, mõttekodade, akadeemiliste ringkondade ja kodanikuühiskonna organisatsioonide – korraldatud uuringute arv, milles hinnatakse riiklike integratsioonistrateegiate tõhusust ja mõju, suureneb endiselt ning aruanded on andnud kasulikke teadmisi integratsioonimeetodite edasiseks täiustamiseks. Kuigi rahvusvahelise kaitse saajate igapäevaelus oli endiselt praktilisi takistusi, tegid riigiasutused – sageli koos kohalike omavalitsuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega – algatusi nende probleemide ületamiseks, eriti laste hariduse valdkonnas.

## Joonis 2. Esimese astme heaks kiidetud varjupaigataotluste arv EL+ riikides kodakondsuse ja antud staatuse järgi 2021. aastal



**NB!** Nende 20 rahvuse kohta tehti EL+ riikides 2021. aastal kõige rohkem esimese astme otsuseid.

Allikas: Eurostat [[migr\\_asydcfstq](#)] seisuga 22. aprill 2022.

### 4.15. Endiste taotlejate tagasisaatmine



COVID-19 piirangud mõjutasid tagasilükatud varjupaigataotlejate tagasisaatmist 2020. aastal oluliselt, kuid seda jätkati 2021. aastal. Sellegipoolest ei saavutanud paljud riigid samasugust taset nagu enne pandeemiat. Selleks et muuta tagasisaatmismenetlus tõhusamaks, on paljud riigid teinud õiguslikke ja menetluslikke muudatusi, et luua seoseid varjupaiga- ja tagasisaatmismenetluste vahel. Need hõlmasid näiteks tagasisaatmisnõustamist seoses eitava varjupaigaotsusega ja tagasisaatmiskorralduse lisamist eitavale varjupaigaotsusele.





EL+ riigid jätkasid jõupingutusi vabatahtliku tagasipöördumise edendamiseks partnerluste, taasintegreerimisprogrammide ja kolmandate riikide kodanike individuaalse nõustamise kaudu. Riigid kasutasid ka Frontexi toetusega vahendeid, näiteks Frontexi tagasisaatmisrakendust (FAR), et parandada tagasisaatmise rakendamist.

Euroopa Kohus, Euroopa Inimõiguste Kohus ja liikmesriikide kohtud vaatasid 2021. aastal läbi mitmeid tagasisaatmisega seotud juhtumeid, et tagada menetlustagatiste ja inimõigusstandardite järgimine, sealhulgas kohtuasju, mis on seotud isiku tagasisaatmise korral tekkivate individuaalsete riskide nõuetekohase hindamisega; enne tagasisaatmisotsuse vastuvõtmist tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta lapse parimaid huve, ka sel juhul, kui isik, kelle kohta otsus on tehtud, ei ole alaealine, vaid vanem; tagasilükatud varjupaigataotlejatele, keda on pärast väljasaatmist koheldud ebainimlikult ja alandavalt, tuleb maksta hüvitist; ja kinnipidamisotsus tuleb tühistada, kui puudub elujõuline väljavaade tagasisaatmiseks.

#### 4.16. Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine



2021. aastal kehtinud COVID-19 meetmed ajendasid riiklikke haldusasutusi kasutama ümberasustamistegevuse jätkamiseks digitaalseid tööriistu, sealhulgas kaugvalikuvestlusi ning lahkumiseelseid ja kultuurilise orientatsiooni programme. Kuna 2020. aastal vähendati ümberasustamistegevust oluliselt, ei kasutanud enamik riike ära kõiki oma vahendeid, mistõttu kanti need üle 2021. aastas.

Arengud Afganistanis põhjustasid kiireid evakueerimisi, mis mõnel juhul viidi ellu ümberasustamisprogrammide kaudu. Samuti tehti mitmeid riiklikke algatusi Afganistani kodanike vastuvõtmiseks humanitaarsete vastuvõtukavade kaudu.

Selleks, et pakkuda alternatiivseid turvalisi ja seaduslikke võimalusi kaitse saamiseks, jätkasid mõned EL+ riigid oma olemasolevate kogukonna sponsorlusprogrammide arendamist ja hariduse täiendamisevõimaluste pakkumist.

## 5. Lapsed ja erivajadustega inimesed varjupaigamenetluses



Erivajadustega taotlejaid käsitlevad strateegiad ja tavad kujunesid olemasolevate riiklike õigusraamistike ja riiki saabuvate erivajadustega taotlejate eriprofiilide alusel.

Mõned EL+ riigid keskendusid erivajadustega taotlejate tuvastamise ja toetamise parandamisele – töötati välja riiklikud strateegiad, koordineerimismehhanismid, täiustati haavatavuse hindamise menetlusi ja jätkati laiaulatusliku erikoolituse pakkumist. Teised riigid käivitasid uusi algatusi või jätkasid olemasolevaid algatusi, keskendudes konkreetsetele taotlejarühmadele. Näiteks ajakohastati ja täiustati juhtumite hindamise suuniseid, tagamaks, et varjupaigaametnikud võtaksid piisavalt arvesse soolise vägivalda, naiste suguelundite moonutamise ja löikamise, seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi ning inimkaubandusega seotud väiteid. Samuti jätkati töötajate erikoolitusi, et anda juhtumikorraldajatele teadmised konkreetsete vajaduste kiireks ja asjakohaseks kindlakstegemiseks ja käsitlemiseks.

Mõned vastuvõtusüsteemid pidid leidma viisi, kuidas erivajadustega taotlejaid piisavalt toetada juhul, kui nende jaoks mõeldud vastuvõtukohtade arv on piiratud. Kohtade leidmine







haavatavate taotlejate jaoks oli paljudes EL+ riikides esmatähtis, kuid olemasolevad kohad ei olnud tingimata kõige sobivamad vastuvõtu erivajaduste rahuldamiseks.

Võeti vastu uus ELi puuetega inimeste õiguste strateegia aastateks 2021–2030 ning Euroopa Komisjon kutsus liikmesriike üles tegema varjupaigavaldkonnas tihedat koostööd EUAAGA. Eelkõige kutsus ta üles hõlbustama selliste kaitseametnike ja tõlkide koolitamist, kes puutuvad kokku erivajadustega taotlejatega, sealhulgas puuetega inimestega. Peale selle võeti 2021. aastal vastu uus terviklik ELi lapse õiguste strateegia, milles pööratakse erilist tähelepanu pagulaslaste juurdepääsule haridusele ja piisavatele tervishoiuteenustele, samuti nende vajadusele eakohase teabe ja juhendamise järele varjupaigamenetluse ajal.

### Varjupaika taoltevad saatjata alaealised



2021. aastal esitasid saatjata alaealised EL+ riikides 23 600 rahvusvahelise kaitse taotlust<sup>1</sup> – see on suurim arv alates 2017. aastast. Saatjata alaealiste osakaal kõigist rahvusvahelise kaitse taotlejatest jäi suhteliselt stabiilselt 4% juurde, nii et nende absoluutarvu suurenemine näitab pigem seda, et üldiselt esitatakse rohkem varjupaigataotlusi, mitte saatjata alaealiste ebaoproportsionaalset sissevoolu.

Afganistanist (12 600) ja Süüriast (3900) pärit saatjata alaealiste taotluste absoluutarv oli suurim alates 2016. aastast ja tunduvalt suurem kui kõigil eelnevatel neljal aastal. Veidi enam kui poole kõigist saatjata laste esitatud taotlustest esitasid afgaanid (53%), neile järgnesid süürlased (16%), bangladeshlased (6%) ja somaallased (5%). Kõik näitajad on viimaste aastatega võrreldes kasvanud.

Umbes kaks kolmandikku kõigist kaitset taotlevatel saatjata alaealistest olid 16–17-aastased ja tüdrukud moodustasid nende seas EL+ riikides vaid 6%.

Saatjata alaealiste suurem sissevool tõi esile riiklike varjupaigasüsteemide olemasolevad lüngad, sealhulgas eestkostjate määramine, isehakanud alaealiste vanuse hindamine ja selge õigusraamistik, mis tagaks tõhusalt, et varjupaigaküsimustes võetakse arvesse lapse parimaid huve. Mitmes riigis oli endiselt mureküsimuseks see, kuidas kaasata lapsed kiiresti tavaharidussüsteemi. Kui nende varjupaigataotlus lükatakse tagasi, võib see mõjutada ebasoodsalt nende tulevasi väljavaateid tunnustatud rahvusvahelise kaitse saajatena ja võimalusele saada muud tüüpi õppimise või tööga seotud lube.

<sup>1</sup> Prantsusmaa, Leedu ja Portugali kohta andmed puudusid.

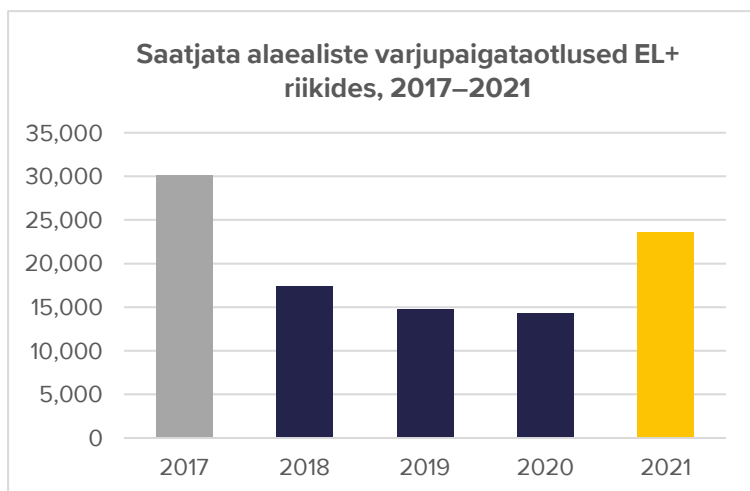




## Rahvusvahelist kaitset taotlevad saatjata alaealised



2021. aastal oli kõige rohkem saatjata alaealisi, kes otsisid varjupaika EL+ riikides alates 2017. aastast – **23 600 taotlust**.



**2/3** kõigist rahvusvahelist kaitset taotlevast saatjata alaealistest olid **16** kuni **17** aastat vanad

Allikas: Eurostati andmed seisuga 22. aprill 2022.

#AsylumReport2022



Afganistanist ja Süüriast pärit laste taotluste arv on järsult kasvanud. Noored afgaanid moodustasid 53% kõigist saatjata alaealistest, samas kui Süüria lapsed moodustasid 16%.

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





## Kokkuvõte

Olemasolevad esmase saabumise piirkonnad ja uued suundumused suurendasid 2021. aastal jätkuvalt ELi+ riikide varjupaigasüsteemide koormust. Olemasolevatest ümberasustamiskiirkondadest väljapoole liikumine ja raportis esitatud uued asjaolud, nagu rände instrumentaliseerimine, suurendavad riiklike haldusasutuste koormust. EL+ riigid pidid toime tulema massiliselt saabuvate isikute ja üha suureneva rahvusvahelise kaitse taotluste arvuga, mis tõsis pandeemia-eelsele tasemele. Selliste arengusuundade taustal jätkasid EL+ riigid oma varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide kohandamist ja kasutasid nii ajutisi kui ka pikaajalisi lahendusi.

Kuna COVID-19 pandeemia jätkus teist aastat järjest, oli varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide toimimine jätkuvalt raskendatud. Siiski olid EL+ riigid 2021. aastal paremini ette valmistatud ja kasutasid lahendusi, mis aitasid ületada pandeemiast tingitud takistusi ja tagada äritegevuse järjepidevus. See sai võimalikuks näiteks tänu varjupaigamenetluste jätkuvale digitaliseerimisele – suundumus, mis viimastel aastatel aeglaselt hoogu võttis, pandeemia ajal hoo sisse sai ja jätkus ka 2021. aastal.

Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse 2022. aasta alguses pidid EL+ riigid väga lühikese aja jooksul leidma kiireid ja terviklikke kaitselahendusi umbes 5 miljonile sõja eest põgenenud inimese jaoks – see oli viimastel aastatel enneolematu ulatusega ülesanne. Ajutise kaitse direktiiv, mis on juba olemasolev ELi õigusakt, andis raamistiku süsteemseks lahenduseks ja selle aktiveerimine sillutas teed Ukrainast põgenevate isikute vajaduste ühtsele ja prognoositavale käsitlemisele.

Kokkuvõttes näitasid arengud 2021. aastal ja 2022. aasta alguses, et on ülimalt oluline, et Euroopas oleks olemas toimiv, rahvusvaheline kaitsearhitektuur – süsteem, mis pakub tõhusat kaitset neile, kes seda vajavad, kuid kohtleb samal ajal lugupidavalt ja väärilt ka neid, kes seda ei vaja. Need arengud tõid esile ka varjupaigaküsimuste keske eelduse: kaitsevajadus tekib ja võimendub kriiside tõttu. Seetõttu ei tohi kriisiolukordi ja nendega seotud survet käsitleda mitte kui erandlikku olukorda, vaid kui reaalsust, mille lahendamiseks on loodud toimiv varjupaigasüsteem.

Relvastatud konfliktid, süstemaatilised inimõiguste rikkumised, poliitiline ebastabiilsus ja pidevalt halvenevad ökosüsteemid on põhjustanud ja põhjustavad jätkuvalt suuri ümberasustamisi kogu maailmas. Suurenenud surve suhtes loovate lahenduste leidmiseks on vaja paindlikke süsteeme ja usaldusväärsetel faktidel põhinevaid usaldusväärseid poliitikameetmeid. Samamoodi on olulised terviklikud õigus- ja poliitikaraamistikud, et luua alus Euroopasse saabuvate ümberasustatud isikute vajaduste täitmiseks, austades samal ajal inimeste põhiõigusi ja *tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse* põhimõtet.

Viimase kahe aastakümne jooksul on Euroopa tänu Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomisele ja arengule teinud märkimisväärseid edusamme ühise varjupaiga haldusraamistiku väljatöötamisel. Euroopa kiire reageerimine Ukraina kriisile ja kaitselahenduste pakkumine sai võimalikuks tänu sellele, et oli võimalik kasutada õigusakti – ajutise kaitse direktiivi –, kuigi seda ei olnud kunagi varem aktiveeritud.

Kahtlemata saab varjupaigavaldkonda mitmel viisil täiustada, sealhulgas tagada tõhus juurdepääs territooriumile ja varjupaigamenetlusele, jagada vastutus õiglaselt jagamine Euroopa riikide vahel, rakendada tõhusalt vastuvõtutingimusi ja kaitset mittevajavate isikute tagasisaatmist.





Kuna arutelud Euroopa Komisjoni rände- ja varjupaigapakti õigusaktide üle jätkuvad ning Euroopa Kohtu ja liikmesriikide õigusasutuste kohtupraktika kasvab, et tagada Euroopa varjupaigaõiguse õige tõlgendamine ja kohaldamine, kalibreeritakse ja ajakohastatakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi veelgi, et see vastaks muutuvatele rändemudelitele ja sellega seotud kaitsevajadustele.

Vaadake kõiki 2022. aasta varjupaigavaldkonna aruandega seotud lisavahendeid:  
<https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



# 2022. aasta varjupaigavaldkonna aruanne: kommenteeritud kokkuvõte

Peamise teabeallikana Euroopa rahvusvahelise kaitse alal pakub 2022. aasta varjupaigavaldkonna aruande sari terviklikku ülevaadet olulisematest varjupaigaarengutest 2021. aastal. Kokkuvõte on põhiaruande lühendatud versioon.

Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) koondab teavet Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide kohta. Seetõttu kirjeldatakse aruandes poliitika, tavade ja õigusaktide muutmist. Aruandes esitatakse varjupaigasuundumused, peamised näitajad võrdlusaastaks 2021, ülevaade Dublini süsteemist, mille alusel määratakse kindlaks juhtumi eest vastutav liikmesriik, ning eraldi osa käsitleb erivajadustega taotlejaid, sealhulgas saatjata alaealisi. Esitatakse näiteid kohtupraktikast, et tõlgendada Euroopa ja riiklike õigusakte ELi varjupaigaõigustiku kontekstis.

2022. aasta varjupaigavaldkonna aruanne on koostatud mitmesugustest allikatest saadud teabe alusel – sealhulgas riiklike ametiasutuste, ELi institutsioonide, rahvusvaheliste organisatsioonide, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade seisukohad –, et anda terviklik ülevaade ja esitada erinevaid vaatenurki. Aruanne, mis hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2021, on võrdlusmaterjaliks Euroopa rahvusvahelise kaitse viimaste arengute kohta.

