

Varjupaigavaldkonnaraport 2023

Kommenteeritud
kokkuvõte





© Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA), 2023

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

Kaanefoto: Adobe Stock #[457573540](#)

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-220-1 doi: 10.2847/818177 BZ-AH-23-001-ET-E ISSN 2600-2965

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel. EUAA autoriõigusega hõlmamata fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omanikult.

Note: *This translation has not been verified by the EUAA.*

Varjupaigavaldkonna aruanne 2023

Aastaruanne varjupaigavaldkonna olukorra
kohta Euroopa Liidus

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Juuli 2023



Eessõna

Rahvusvaheline ja ajutine kaitse olid 2022. aastal endiselt poliitiliste arutelude keskmes ning Euroopasse saabus kokku 5 miljonit kaitset otsivat inimest. See sisaldab varjupaigataotleste arvu, mis tõusis peaaegu 1 miljonini, ja millele lisaks registreeriti Ukraina-vastase sõja eest põgenevate inimeste üle 4 miljoni ajutise kaitse taotluse. Loomulikult pani suur sissevool enneolematult proovile liikmesriikide varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemid ning EL+ riigid pidid leidma kiireid, kuid elujõulisi lahendusi.

2022. aastal rahvusvahelises kaitstes toimunud arengud rõhutasid, kui oluline on luua tõhus kaitsearhitektuur, milles osaleksid mitmed sidusrühmad. Nagu käesolevas aruandes välja toodud, jätkasid ELi institutsioonid pingutusi Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi edendamiseks ning EL+ riikide vahelise praktilise koostöö edasiseks arendamiseks solidaarsuse ja vastutuse alusel. Samuti oli ELi institutsioonidel juhtroll Ukrainast ümberasustatud isikute vajadustele reageerimiseks korraldatud Euroopa meetmete väljatöötamisel.



EL+ riigid reageerisid olemasolevatele ja tekkivatele vajadustele, kohandades poliitikat ja tavasid, eraldades täiendavaid vahendeid ja jõustades muudatusi õigusaktides. Neid paljusid positiivseid arenguid tuleb hinnata ja tunnustada. Maailmas, kus rände- ja varjupaigamustrid on kiiresti muutumas, ei aga ole põhjust rahuloluks ning 2022. aastal saadud kogemused peaksid kiirendama edasist täiustamist. Ajutise kaitse kiire aktiveerimine ja pikendamine näitas, et tõhusad õigusaktid ja erandolukorra plaanimine koos ulatusliku poliitilise tahtega võivad viia kiire reageerimiseni humanitaarkriisidele, tagada abisaajatele prognoositavuse ja stabiilsuse ning edendada tavade lähendamist mitmes riigis. Oluline on, et ELi meetmed Ukrainast saabunud ümberasustatud isikute kaitseks võivad kergendada ELi varjupaigasüsteemi kui terviku suunamist sarnaste solidaarsusavalduste ja jagatud vastutuse rajal.

Pärast täisaastat, mil EUAA töötas laiendatud volitustega, lõpetas ta 2022. aasta enneolematu arvu tegevuskavadega, et anda operatiivset ja tehnilist abi peamiselt liikmesriikidele, mille varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele avaldatakse ebaproportsionaalselt suurt survet. Nagu on sätestatud Euroopa Liidu Varjupaigaameti määruses, jätkub ameti uue tööprogrammi arendamine järgmise aasta jooksul. Äsja ametisse nimetatud Euroopa Liidu Varjupaigaameti põhiõiguste ametnik tagab, et ameti tegevuses järgitakse jätkuvalt täielikult põhiõigusi, liikmesriikide kontaktametnikud kohandavad veelgi koostööd liikmesriikide ametiasutustega ning 2024. aasta alguses rakendatakse seiremehhanism, mis aitab ühtlustada tavasid kogu ELis. Amet täidab oma rolli varjupaigaküsimuste eksperdikeskusena ja mängib jätkuvalt võtmerolli Euroopa pingutustes pakkuda kaitset neile, kes seda vajavad.

Nina Gregori
Tegevdirektor
Euroopa Liidu Varjupaigaamet





Sisukord

Eessõna	5
Sisukord.....	6
Sissejuhatus	7
1. Ülemaailmsed arengud varjupaigavaldkonnas	8
2. Peamised arengusuunad Euroopa Liidu varjupaigavaldkonnas.....	9
3. EUAA toetus 2022. aastal	12
4. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimine	13
4.1. Juurdepääs menetlustele	13
4.2. Dublini süsteem.....	15
4.3. Kaitsevajaduste hindamise erimenetlused	16
4.4. Varjupaigataotluste menetlemine esimeses astmes	16
4.5. Varjupaigataotluste menetlemine teises või kõrgemas astmes	17
4.6. Pooleliiolevad kohtuasjad	18
4.7. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine	18
4.8. Taotlejaid ja endisi taotlejaid hõlmava kinnipidamise aspektid.....	19
4.9. Juurdepääs teabele	19
4.10. Õigusabi ja esindamine	20
4.11. Suulise tõlke teenused	20
4.12. Päritoluriigi teave.....	21
4.13. Kodakondsusetus varjupaigavaldkonna kontekstis	21
4.14. Kaitse sisu.....	21
4.15. Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine.....	23
5. Lapsed ja erivajadustega inimesed varjupaigamenetluses	24
Kokkuvõtvad märkused	26





Sissejuhatus



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

Aruandes antakse alustuseks lühike ülevaade 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 2022. aastal.

EL+ riikidesse saabus 2022. aastal erakordselt suur hulk kaitset vajavaid inimesi, sest Euroopas esitatud varjupaigataotluste arv kasvas järsult, millele lisandus miljonite inimeste suundumust Ukrainast pärast Venemaa sissetungi. Neid arenguid silmas pidades on EL ja selle liikmesriigid mobiliseerinud enneolematu hulga ressursse, et rahuldada kasvavaid kaitsevajadusi.



1. Ülemaailmsed arengud varjupaigavaldkonnas



Viimase kümne aasta jooksul on konfliktide ja inimõiguste rikkumiste tase suurenenud, nii ka 2022. aastal. Mitmete kriiside, sealhulgas uute ja jätkuvate konfliktide, kliimakatastroofide, geopoliitiliste rahutuste, vägivalda ja tagakiusamise tõttu pidid miljonid inimesed 2022. aastal oma kodudest põgenema. Venemaa sissetung Ukrainasse põhjustas ühe kiireima ja suurima sundrände kriisi pärast teist maailmasõda.

Muud juba varem tekkinud ulatuslikud ümberasustamisolukorrad üle kogu maailma püsisid või kasvasid, tõstes ümberasustatud inimeste arvu maailmas 2022. aastal ajalooliselt kõrgele tasemele, ulatudes ÜRO pagulaste ülemvoliniku (UNHCR) hinnangul ligikaudu 103 miljonini. Tõsist mõju tsiviilelanikkonnale täheldati Afganistanis, Burkina Fasos, Kesk-Aafrika Vabariigis, Kongo Demokraatlikus Vabariigis, Etioopias, Mosambiigis, Myanmaris, Nicaraguas, Kesk-Ameerika põhjakolmnurgas (Guatemala, El Salvador ja Honduras), Saheli piirkonnas, Süürias ja Venezuelas.

Selle taustal jätkas rahvusvaheline üldsus oma pingutusi lahenduste väljatöötamiseks kaitset vajavate inimeste jaoks. Mitme sidusrühma koostöö kaudu pakuti Ukrainast põgenevatele isikutele lühikese aja jooksul tõhusat kaitset. Rahvusvahelise kaitse valdkonnas jätkas rahvusvaheline üldsus globaalse pagulasraamistiku raames järgmiste algatuste väljatöötamist ja rakendamist: i) vastuvõtjariikidele avaldatava surve leevendamine; ii) pagulaste iseseisva toimetuleku suurendamine; iii) kolmandate riikide lahenduste kättesaadavuse laiendamine; ja iv) turvalise ja väärika tagasipöördumise tingimuste toetamine päritoluriikides.

Et sidusrühmad kogu maailmas tegelevad pidevalt muutuvate ümberasustamismustrite keeruliste aspektidega, areneb rahvusvahelise kaitse arutelu ja praktika vastavalt tekkivatele vajadustele. Varjupaigavaldkonnas jäid 2022. aastal tähelepanu keskmesse järgmised põhiküsimused:

- keskendumine lastele ja saatjata alaealistele;
- naiste ja tütarlaste vajaduste parem mõistmine ja rahuldamine sundrände kontekstis;
- rõhuasetus ümberasustatud isikute füüsilisele ja vaimsele tervisele kui sagedasele probleemile;
- kliimast tingitud ümberasustamine kui tegur, mis tekitab ja kujundab kaitsevajadusi kogu maailmas, ning
- kodakondsusetusega seotud küsimuste arvessevõtmine varjupaigaküsimustes ning kodakondsusetuse ja kaitsevajaduse vastastikmõju.



2. Peamised arengusuunad Euroopa Liidu varjupaigavaldkonnas



Venemaa sissetung Ukrainasse põhjustas Euroopas viimaste aastakümnete enneolematult suure sundrände ja lisas survet juba niigi küllastunud vastuvõtusüsteemidele. Sõja mõju avaldas sügavat mõju rände ja varjupaiga kujunemisele ning loomulikult oli see kogu aasta jooksul kesksel kohal kaitsega seotud poliitika kujundamisel riiklikul ja ELi tasandil.

Kajastades ELi võetud kohustust näidata üles täielikku solidaarsust Ukrainaga, võttis justiits- ja siseküsimuste nõukogu 4. märtsil 2022 ühehäälselt vastu nõukogu rakendusotsuse, millega aktiveeriti ajutise kaitse direktiiv ja kehtestati ajutine kaitse Ukraina-vastase sõja eest põgenevatele ümberasustatud isikutele. Euroopa Komisjon asutas solidaarsusplatvormi, millest sai ELi koordineeritud reageeringu keskus. Samuti töötas komisjon välja 10-punktilise tegevuskava, mis sisaldab meetmeid, mida Euroopa Komisjon, ELi ametid ja liikmesriigid peavad võtma, et rahuldada Ukrainast sõja eest põgenevate inimeste vajadusi.

Pärast nõukogu märtsi 2022. aasta otsust jätkasid ELi riigid nõukogu rakendusotsuse kohaldamist, kehtestades asjakohase menetlus- ja vastuvõtukorra, korraldades teavituskampaaniaid ja andes Ukrainast põgenevatele isikutele juurdepääsu õigustele. Ajutise kaitse direktiivi aktiveerimine ja praktiline rakendamine võimaldas anda Ukraina-vastase sõja eest põgenevatele isikutele selge õigusliku staatuse ja süstemaatilise juurdepääsu kaasnevatele õigustele.ⁱ

Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariikide Prantsusmaa ja Tšehhi Vabariigi aktiivse tegevusega ja Euroopa Komisjoni koordineerimisel tehti 2022. aastal märkimisväärseid edusamme [rände- ja varjupaigaleppes](#) sisalduva reformipaketi edendamisel ning EL+ riikide vahelise praktilise koostöö tõhustamisel. Selle tulemusena võttis nõukogu juunis 2022 vastu läbirääkimise volitused taustauuringute ja Eurodaci määruste kohta ning oma üldise lähenemisviisi Schengeni piirieskirjade läbivaatamise ettepaneku kohta. Samuti jõudsid 21 riiki kokkuleppele vabatahtliku solidaarsusmehhanismi rakendamise osas, mis sillutab teed edasistele edusammudele varjupaiga- ja rändehalduse määruse osas. Mehhanismiga nähakse ette solidaarsuse väljendamine liikmesriikidele, kelle varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele avaldatakse erilist survet ümberpaigutamiste, rahaliste toetuste ja muude toetusmeetmete kaudu.

Euroopa Parlamendi tasandil esitasid raportöörid 2022. aastal aruannete projektid kõikide rände- ja varjupaigaleppes ning uuesti sõnastatud tagasisaatmisdirektiivis sisalduvate seadusandlike ettepanekute kohta. Septembris 2022 jõudsid Euroopa Parlament ja ELi nõukogu roteeruvad eesistujariigid poliitilisele kokkuleppele kaasseadusandjate vaheliste läbirääkimiste [ühise tegevuskava](#) suhtes, et võtta seadusandlikud ettepanekud vastu enne 2019.–2024. aasta ametiaja lõppu.

ⁱ Üksikasjalik ülevaade meetmetest, mida EL+ riigid on võtnud Ukrainast põgenevatele inimestele ajutise kaitse andmiseks, on esitatud EUAA veebisaidil [ajutise kaitse andmise kohta Ukrainast saabunud ümberasustatud isikutele \(Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine\)](#): Aasta kokkuvõte.



Välispiiride tõhus haldamine ja sellega seotud mõju Schengeni süsteemi nõuetekohasele toimimisele olid Euroopa poliitikakujundajate arutelude peamised teemad. Euroopa Komisjon esitas poliitikadokumendi, et käivitada integreeritud piirihalduse mitmeaastane strateegia, mis käsitleb piirikontrolli, otsingu- ja päästetegevust, riskianalüüsi, asutustevahelist, ELi ja rahvusvahelist koostööd, ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist, põhiõigusi, teadusuuringuid ja innovatsiooni ning haridust ja koolitust. Samuti tehti pingutusi päritolu- ja transiidiriikidega koostöö tugevdamiseks, et võidelda ebaseadusliku rände vastu.

ELi välispiirid olid jätkuvalt surve all ning saabujate arv kasvas teist aastat järjest järsult. Frontexi kogutud esialgsete andmete kohaselt tuvastati 2022. aastal ELi välispiiril 330 000 ebaseaduslikku piiriületust, mis tähendab 64 % kasvu võrreldes 2021. aastaga. Ukrainast ümberasustatud isikuid need arvud ei hõlma, sest need registreeriti eraldi. Välispiiridel valitseva olukorra lahendamiseks jätkas Euroopa Komisjon kõige suurema surve all olevate liikmesriikide toetamist, pakkudes rahalist abi ja operatiivseid lahendusi koostöös ELi ametite, rahvusvaheliste organisatsioonide ja muude asjaomaste sidusrühmadega.

Euroopa Komisjon esitas kaks tegevuskava koos rea operatiivmeetmetega, et lahendada Vahemere keskosas ja Lääne-Balkani rändeteedel esinevaid vahetuid ja jätkuvald probleeme. Vahemere keskosas tegevuskava sisaldab 20 meetet, mille eesmärk on vähendada ebaseaduslikku ja ebatavalist rännet, leida lahendusi otsingu- ja päästeoperatsioonide valdkonnas tekkivatele probleemidele ning edendada liikmesriikide vahel tasakaalustatud solidaarsust ja vastutust. Lääne-Balkani riikide tegevuskava sisaldab ka 20 operatiivmeetet, mis on struktureeritud viie samba alusel. Eesmärgiks on tugevdada koostööd rände ja piirihalduse valdkonnas ELi ja Lääne-Balkani riikide vahel, kellel on ELiga ühinemise protsessis olevate riikidena ainulaadne staatus.

2022. aastal jätkasid EL ja selle liikmesriigid abi osutamist otsingu- ja päästeoperatsioonide kaudu Vahemeres hätta sattunud inimestele ja laevadele. Nende hulgas olid sisserändajad ja pagulased, kes püüdsid Euroopasse jõuda, asudes salakaubavedajate korraldatud eluohulikule rännakule, kus kasutatakse üha ohtlikumaid taktikaid Vahemere ületamiseks. Kogu ELi hõlmava, üldtunnustatud ja etteaimatava otsingu- ja päästesündmuste mehhanismi puudumisel kritiseeriti jätkuvalt praeguse korra ja tavade piiranguid. Nende jaoks on otsingu- ja päästeoperatsioonide tegevuse koordineerimise puudumine, konkreetsete riikide üksiktegevus ning Vahemere merel otsingu- ja päästeoperatsioonide tegevuses osalevate valitsusväliste organisatsioonide kriminaliseerimine viinud sageli selleni, et rändajad on sunnitud paatides viibima mitu päeva.

Kooskõlas aastakümneid kestnud traditsiooniga olla juhtiv tegija kaitsele suunatud lahenduste edendamisel kogu maailmas, jätkas EL oma laiaulatuslikku ja vastastikku kasulikku koostööd kolmandate riikidega. 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, toetust kaitselahenduste leidmiseks mujal maailmas ning õiguslike võimaluste arendamist Euroopas kaitse saamiseks.



ELi õiguse ühtlustatud tõlgendamise ja kohaldamise tagamise raames tegi Euroopa Liidu Kohus 2022. aastal üle 20 otsuse järgmistel teemadel:

- tõhus juurdepääs varjupaigamenetlusele;
- Dublini süsteem;
- korduva taotluse mõiste;
- rahvusvahelise kaitse taotluste lubatavus;
- õigus tutvuda haldustoimikuga ja otsuse "kirjalikult" teatavakstegemise tähendusega;
- materiaalsete vastuvõtutingimuste tühistamine;
- kinnipidamise ulatus ja kinnipidamise õiguspärasuse kohtulik kontroll;
- alaealisi hõlmav perekonna taasühinemine ning
- rahvusvahelise kaitse tühistamine riigi julgeoleku huvides.



3. EUAA toetus 2022. aastal



19. jaanuaril 2022 jõustus [määrus \(EL\) 2021/2303 Euroopa Liidu Varjupaigaameti asutamise kohta](#), millega anti ametile laiendatud volitused. Kogu 2022. aasta jooksul tõestas amet oma rolli varjupaigaküsimustes asjatundliku keskusena, laiendades oma operatiivset ja tehnilist toetust, et rahuldada tekkivaid vajadusi.

Venemaa sissetung Ukrainasse tekitas ulatuslikke kaitsevajadusi ja amet reageeris kiiresti, pakkudes abi riikidele, kes võtavad vastu suure hulga Ukrainast ümberasustatud isikuid. Olles ELi kollektiivse reageerimise lahutamatu osaline miljonite ümberasustatud isikute vajaduste rahuldamisel, aitas EUAA tõhusalt kaasa kaitselahenduste rakendamisele kogu Euroopas.

Et anda tõenditel põhinevat teavet paljudele sihtrühmadele, sealhulgas poliitikakujundajatele, jätkas EUAA 2022. aastal teabe kogumist, töötlemist, sünteesimist ja analüüsimist konkreetsete teemade, viimaste arengute, esilekerkivate teemade ja prognooside kohta varjupaigavaldkonnas. Ameti väljatöötatud ja korraldatud koolitused toetasid Euroopa ühise varjupaigasüsteemi praktilist rakendamist, aidates varjupaiga- ja vastuvõtuametnikel suurendada oma teadmisi, oskusi ja iseseisvust tõhusate ja õiglaste menetluste rakendamisel kooskõlas ELi standarditega.

EUAA peamine töövaldkond on pakuda operatiivset ja tehnilist abi liikmesriikidele, kelle varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemid on ebalproportsionaalselt suure surve all. 2022. aastal pakkus EUAA operatiivtuge rekordilisele arvule ehk 14 ELi liikmesriigile: Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Kreeka, Itaalia, Läti, Leedu, Malta, Madalmaad, Rumeenia, Sloveenia ja Hispaania. Operatiivne toetus riiklikele varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele hõlmas 2022. aastal mitmesuguseid tegevusi, 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 standardiseerimise parandamiseks. Samuti toetas varjupaigaamet liikmesriike Ukrainast ümberasustatud isikute kaitselahenduste rakendamisel.

2022. aastal EUAA jätkas kolmandate riikidega tehtava koostöö kaudu ning kahepoolsete tegevuskavade ja ELi rahastatud piirkondlike programmide alusel Euroopa ühise varjupaigasüsteemi välismõõtmte toetamist. Rakendati kahepoolse koostöö tegevuskavad [Albaania](#), [Bosnia ja Hertsegoviina](#), [Egiptuse](#), [Kosovo](#), [Montenegro](#), [Põhja-Makedoonia](#), [Serbia](#) ja [Türgiga](#), samal ajal kui piirkondlikul tasandil viis varjupaigaamet edukalt ellu tegevusi, mis hõlmasid kõiki Põhja-Aafrika riike ja Nigerit. Arvestades ameti uusi volitusi ja varjupaigavaldkonna geopoliitilisi arenguid, võttis EUAA haldusnõukogu märtsis 2023 vastu muudetud [väliskoostöö strateegia](#).

Euroopa Liidu Varjupaigaameti määrusega kehtestati sätteid, millega tagatakse, et amet järgib oma ülesannete täitmisel täiel määral põhiõigusi. 2022. aastal viis EUAA läbi ettevalmistavad tegevused põhiõiguste ametniku ametisse nimetamiseks, põhiõiguste strateegia väljatöötamiseks ja kaebuste esitamise mehhanismi loomiseks, mille kohaselt võib iga isik, keda varjupaigatugirühma eksperdi tegevus otseselt mõjutab ja kes leiab, et tema põhiõigusi on selle tegevuse tõttu rikutud, või iga sellist isikut esindav isik esitada EUAA-le kirjaliku kaebuse.



4. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimine



Võttes arvesse kaitset vajavate inimeste arvu järsku suurenemist Euroopas ja küllastunud riiklike vastuvõtusüsteeme, rakendasid EL+ riigid 2022. aastal seadusandlikke, poliitilisi ja praktilisi algatusi muutuva olukorraga toime tulemiseks. Samal ajal väljendasid kodanikuühiskonna organisatsioonid, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ja teised rahvusvahelised organisatsioonid muret teatavate tavade pärast riiklikes varjupaiga- ja vastuvõtuasutustes.

4.1. Juurdepääs menetlustele



2022. aastal said EL+ riigid oluliselt rohkem rahvusvahelise kaitse taotlusi kui varasematel aastatel. EL+ riikides esitati ligikaudu 996 000 rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on ligikaudu poole võrra rohkem kui 2021. aastal ja kaks viiendikku rohkem kui 2019. aastal enne COVID-19 pandeemiat. Kuigi EL+ taotluste kogusumma jäi tunduvalt alla 2015. aasta kõrgeima taseme, ületas taotluste arv mitmes riigis 2015. aasta väärtusi (*vt joonis 1*).

EL+ riikides esitati igast 10 taotlusest 7 viies peamises vastuvõtjariigis: Saksamaal, Prantsusmaal, Hispaanias, Austrias ja Itaalias (kahanevas järjekorras). Kõige rohkem taotlusi esitasid Süüria, Afganistani, Türgi, Venezuela ja Colombia kodanikud. Kui 2015. ja 2016. aasta rekordtasemed tulenesid peamiselt Süüriast, Afganistanist ja Iraagist saabunud isikute rahvusvahelise kaitse taotlustest, siis praegune kasv tuleneb palju laiemast rahvuste ringist.

Seoses saabuvate isikute ja taotluste arvu suurenemisega jätkasid EL+ riigid pingutusi, et tagada juurdepääs kaitsele, hallates samal ajal tõhusalt oma piire. Pärast viimaste aastate suundumusi on mitmed ELi piiridel asuvad liikmesriigid kehtestanud erieeskirjad massilise saabumise haldamiseks ja eriolukorra väljakuulutamiseks konkreetsetes olukordades. Kuigi selliste meetmete eesmärk oli abistada ametiasutusi sissevoolu jälgimisel ja juhtimisel ning salakaubaveo juhtumite avastamisel, tegid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Euroopa Nõukogu ja kodanikuühiskonna organisatsioonid märkusi meetmete tegeliku mõju kohta, hoiatades varjupaigaõiguse ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte ohtuseadmise eest.

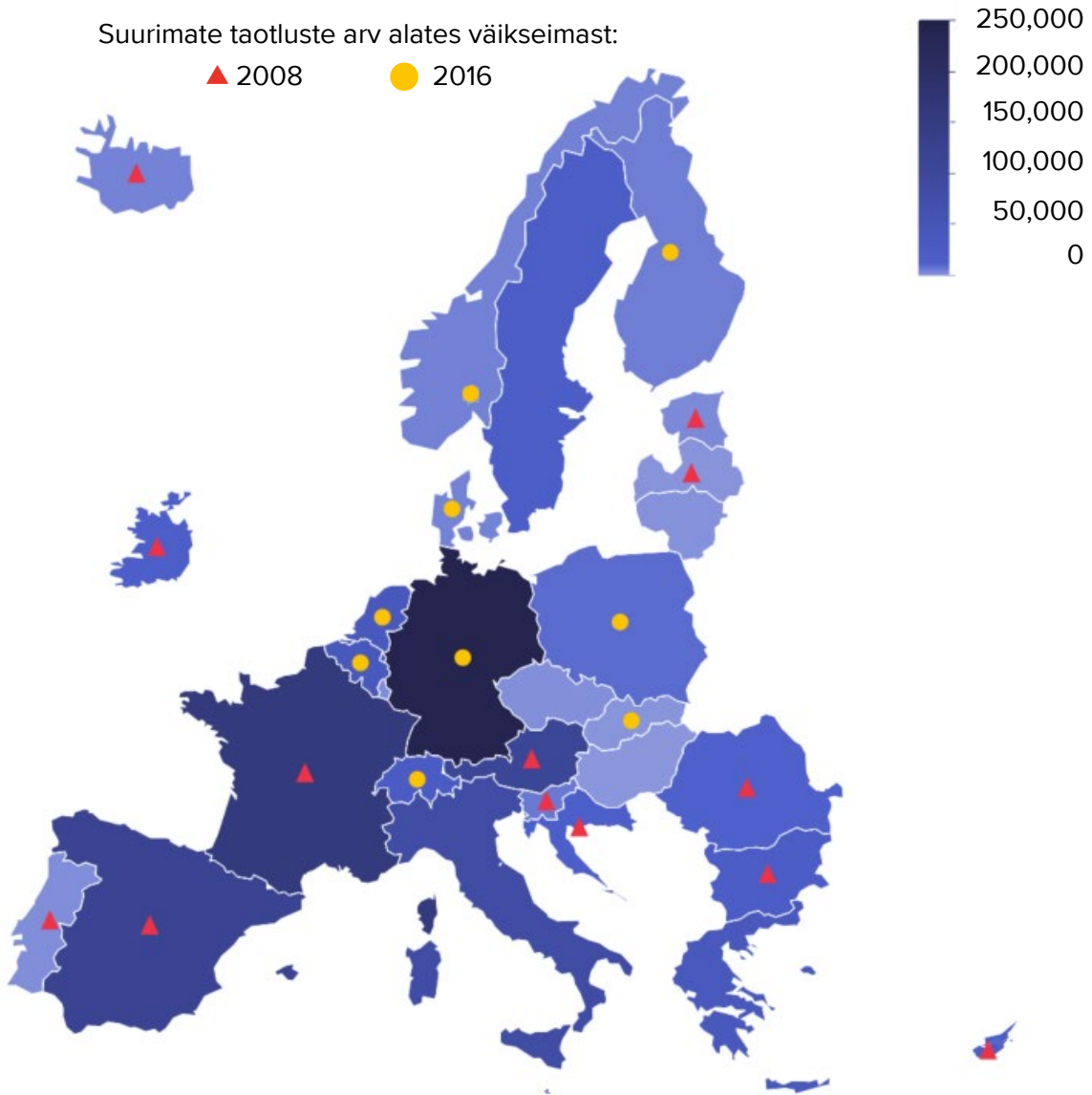
Ajutise kaitse direktiivi aktiveerimine tõi kaasa ka muutusi protsessis ja mõjutas suutlikkust rahvusvahelise kaitse taotlusi erineval viisil registreerida, sest EL+ riigid pidid registreerima ka ajutist kaitset vajavaid isikuid. See tõi kaasa mitmed registreerimis- ja esitamismenetluste muudatused, mille eesmärk oli Ukrainast ümberasustatud isikute jaoks protsessi lihtsustamine ja kiirendamine, põhjustades aeg-ajalt varjupaigataotlejate menetlusele juurdepääsu viivitusi.





Kõigi aegade suurim taotluste arv 13 EL+ riigis

Joonis 1. Rahvusvahelise kaitse taotlused EL+ riikide kaupa, 2022



NB! Islandi kohta aastaandmed puudusid. Aasta taotluste kogusumma arvutati igakuiste taotluste summana.
Allikas: Eurostat [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) Islandil] 13. aprilli 2023 seisuga.



4.2. Dublini süsteem



2022. aastal jätkus ELi tasandil areng uue solidaarsusmehhanismi loomise suunas Dublini süsteemi täiendamiseks. Üheaastast vabatahtlikku solidaarsusmehhanismi, mille Euroopa Komisjon kehtestas 18 liikmesriigi ja kolme ühinenud riigi vahelise kokkuleppe alusel, peetakse võimaluseks sillutada teed püsivamale lahendusele kavandatava varjupaiga- ja rändealduse määruse alusel.

Kehtiva ELi õigusraamistiku alusel töötasid liikmesriigid, Euroopa Komisjon ja Euroopa Liidu Varjupaigaamet 2022. aastal välja tegevuskava, et parandada Dublini III määruse kohaste üleandmist rakendamist, ning liikmesriigid hakkasid 2023. aastal rakendama tegevuskavas määratletud praktilisi lahendusi, et ületada peamised takistused üleandmist teostamisel.

Kuigi COVID-19 piirangud kaotati 2022. aastal järk-järgult, oli Dublini üksuste põhiprobleem 2022. aastal töötajate puudus – osaliselt seetõttu, et Dublini juhtumiametnikud suunati ümber ajutist kaitset vajavate isikute saabumise toetamiseks –, mis muutis suureneva töökoormusega tegelemise keerukamaks.

Vastavalt esialgsetele andmetele, mida EUAA ja 29 EL+ riigi vahel regulaarselt vahetatakse, tehti 2022. aastal Dublini määruse alusel esitatud taotluste kohta 163 000 otsust. See tähendab rohkem kui kahe viiendiku suurus kasvutrendis võrreldes 2021. aastaga, mille tulemuseks oli suurim aastane kogusumma vähemalt 2016. aastast alates. Üldiselt oli Dublini määruse alusel esitatud varjupaigataotluste kohta saadud otsuste ja esitatud varjupaigataotluste aastane suhe 16 %, mis vastab 2021. aasta tasemele. Kuigi mõned Dublini määruse alusel esitatud taotluste kohta tehtud otsused puudutasid perekonna taasühinemise juhtumeid, viitab otsuste ja taotluste stabiilne suhe sellele, et 2022. aastal liikus üha rohkem varjupaigataotlejaid esimesest saabumisriigist teise riiki, et esitada uus taotlus (nn teisene liikumine), mis mõjutas varjupaigataotluste üldist arvu.

Riikide tasandil said jätkuvalt kõige rohkem otsuseid oma taotluste kohta Saksamaa ja Prantsusmaa, moodustades kokku rohkem kui kolm viiendikku kogu EL+ riikide otsustest. Nagu ka varasematel aastatel, tegi Dublini taotluste kohta kõige rohkem otsuseid Itaalia. Esimest korda ajaloos tulid otsuste tegemise arvuga vastavalt teisele ja kolmandale kohale Austria ja Bulgaaria, edestades Saksamaad ja Kreekat.

2022. aastal oli Dublini taotluste alusel tehtud otsuste heakskiitmise määr, mis mõõdab (otseselt või kaudselt) vastutuse võtmise alaste otsuste osakaalu kõigist tehtud otsustest, 60 % (6 protsendipunkti kõrgem kui 2021. aastal). See tähendas esimest korda viie aasta jooksul selliste otsuste osakaalu kasvu EL+ tasandil.

Pärast COVID-19 pandeemia ajal - 2020. ja 2021. aastal - väga madalale tasemele langemist, jäi 2022. aastal rakendatud Dublini ülekannete arv madalaks. Kokku tehti 2022. aastal ligikaudu 15 000 ülekannet, mis oli ligikaudu 1/7 võrra rohkem kui 2021. aastal, kuid umbes 2/5 võrra vähem kui 2019. aastal.



Dublini III määruse artikli 17 lõikele 1 tugineti 2022. aastal umbes 4800 korda, kusjuures see arv suurenes esimest korda nelja aasta jooksul, kuid jäi siiski tunduvalt alla pandeemiaeelse taseme. Artikli 17 lõige 1 on kaalutlusklausele, mille alusel võib iga liikmesriik läbi vaadata tema juures elava kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku rahvusvahelise kaitse taotluse, isegi kui käesolevas määruses sätestatud kriteeriumite 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.

Kogu 2022. aasta jooksul osalesid liikmesriikide kohtud nii õigusaktide kui ka erimenetluste praktilise rakendamise hindamises. Jätkuvalt tekitas muret piirimenetluste kasutamine ja kiirendamise riskid, mis põhinevad turvalise riigi kontseptsioonil ja hilisematel taotlustel.

Kokku esitati 2022. aastal samas EL+ riigis 76 000 järgnevat taotlust, mis on vähem, kui 2021. aastal esitatud 91 000 järgnevat taotlust. Järgnevate taotluste osakaal taotluste koguarvust oli 1/12, mis tähendab märkimisväärset vähenemist võrreldes 2021. aastaga (kui arv oli 1/7).

4.4. Varjupaigataotluste menetlemine esimeses astmes



Rahvusvahelise kaitse taotluste arvu suurenemine koos miljonite ajutist kaitset vajavate Ukrainast saabunud ümberasustatud isikute arvuga suurendas survet esimese astme menetlemise võimsusele. EL+ riigid reageerisid sellele vajadusele, võttes meetmeid üldise varjupaigasüsteemi tõhususe suurendamiseks ja varjupaigamenetluse kiirendamiseks.

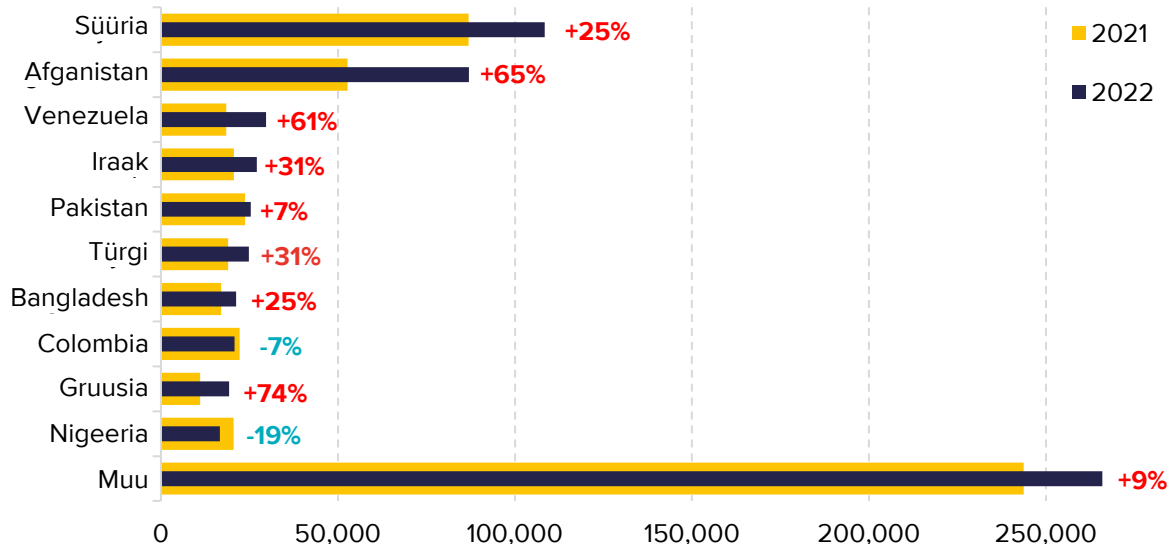
Algutati uute töötajate värbamine ja määravate asutuste ümberkorraldamine ning loodi täiendavaid territoriaalseid büroosid, et suurendada kohalolekut ja hõlbustada juurdepääsu varjupaigamenetlusele ja pädevatele asutustele. Mõned EL+ riigid kehtestasid prioriteetide seadmise põhimõtteid ja suunised teatavate profiilide jaoks, pikendasid tähtaegu esimeses kohtuastmes otsuse tegemiseks ning lühendasid või jätsid välja menetluse teatavad etapid, kui tulemus oleks taotlejale soodne. Menetluste täiustamiseks ja kiirendamiseks töötasid mitmed riigid välja uued taotluste hindamise üldsuunised ja võtsid vastu uued eeskirjad konkreetse profiili ja kodakondsusega taotlejate esitatud juhtumite kohta.

2022. aastal tegid EL+ riikide varjupaigaasutused ligikaudu 646 000 esimese astme otsust, mis oli viiendiku võrra rohkem kui 2021. aastal ja kõige rohkem alates 2017. aastast. Samal ajal esitati 2022. aastal palju (kuni poole võrra) rohkem taotlusi, eriti aasta teisel poolel. 2022. aasta lõpuks ületasid taotlused esimese astme otsuste arvu 345 000 võrra, mistõttu oli enamikus EL+ riikides esimeses kohtuastmes pooleli rohkem kohtuasju kui aasta varem.



Esimese astme otsuseid tehti 2022. aastal rohkem peaaegu kõigis peamistes päritoluriikides.

Joonis 2. Esimese astme otsused EL+ riikides kümne peamise päritoluriigi kaupa, 2022. aasta võrreldes 2021. aastaga



Allikas: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] 13. aprilli 2023 seisuga.

Kolm EL+ riiki väljastasid 2022. aastal peaaegu kaks kolmandikku kõigist esimese astme otsustest: Saksamaa (31%), Prantsusmaa (20%) ja Hispaania (13%). Neile järgnesid Itaalia (8%), Austria (6%) ja Kreeka (6%). Enamik esimese astme otsuseid EL+ riikides tehti Süüria ja Afganistani kodanikele (kolm otsust kümnest) (vt joonis 2). Türgikodanikud (25 000) ning Bangladeshhi (21 000) ja Gruusia (19 000) kodanikud said kõige rohkem registreeritud otsuseid.

2022. aastal võeti EL+ riikides kõikides instantsides tagasi umbes 140 000 taotlust, mis oli kaks korda rohkem kui 2021. aastal ja suurim tagasivõtmiste arv alates 2016. aastast. Üldiselt suurenes 2022. aastal tagasivõetud taotluste osakaal esitatud taotluste koguarvust ligikaudu üheni seitsmest (üks tagasivõetud taotlus seitsme esitatud taotluse kohta), kui eelneval neljal aastal oli see olnud üks kümnest. Vähemalt neli viiendikku kõigist 2022. aastal tagasi võetud taotlustest olid kaudsed. On võimalik, et varjupaigataotleja võtab oma taotluse kaudselt tagasi ühest EL+ riigist, et esitada taotlus uuesti teises EL+ riigis, osutades seega teisesele rändele teistesse EL+ riikidesse. Sellega seoses toimus mitu kaudselt tagasivõtmist ja seega ka teisest rännet Balkani rändetee riikidest ja ELi välispiiridel asuvatest riikidest.

4.5. Varjupaigataotluste menetlemine teises või kõrgemas astmes



2022. aastal hõlmasid teise kohtuastme arengud mõnes EL+ riigis apellatsioonimenetlusele juurdepääsu õiguse või selle uue tõlgenduse hindamist, sealhulgas näiteks küsimusi, kes võib esitada kaebuse ja millistele nõuetele peab taotleja kaebemenetlusele juurdepääsuks vastama. Rahvusvahelise kaitse

asjades esitatud edasikaebuste ulatust parandati veelgi, sealhulgas nõuet esitada *ex nunc* (tulevikus) nii faktiliste kui ka õigusküsimuste uurimine ning edasikaebuste peatav mõju, et viia siseriiklikud tavad ja õigusnormid vastavusse uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi asjakohaste sätetega.

Kohtud on sekkunud õiguskaitsevahendite tõhususe hindamisse, samas kui apellatsioonimenetluste pikkus on jätkuvalt eriti murettekitav aspekt, mille tõttu on tehtud ettepanekuid, vastu võetud või juba rakendatud seadusandlikke muudatusi apellatsioonimenetluste kiirendamiseks. Samuti vaatasid kohtud üle, milline pädev asutus peaks vastutama varjupaigataotluse kohta tehtud otsuse edasikaebamise eest.

4.6. Pooleliolevad kohtuasjad



2022. aasta lõpus ootas EL+ riikides otsust ligi 899 000 varjupaigataotlust, mis on aasta varasemaga võrreldes peaaegu viiendiku võrra rohkem. Enamik juhtumeid ootasid otsust alates 2020. aasta aprillist, kui taotluste menetlemine oli COVID-19 pandeemia alguses peatatud või rangelt piiratud.

Kuigi menetluses olevate juhtumite arv jäi kuni 2022. aasta juulini suhteliselt stabiilseks, hakkas see pärast seda pidevalt suurenema kooskõlas varjupaigataotluste arvu suurenemisega, samas kui esimese astme otsuste arv hakkas 2022. aasta kahe viimase kvartali jooksul võrreldes kahe esimese kvartaliga märkimisväärselt vähenema. Seega oli menetluses olevate juhtumite arv oluliselt suurem, kui kriisieelsel ajal 2014. aasta lõpus, suurendades survet riiklikele vastuvõtusüsteemidele.

Eurostati ning Euroopa Liidu Varjupaigaameti varajase hoiatamise ja valmisoleku süsteemi (EPS) andmete kombinatsioon võimaldab eristada esimeses kohtuastmes pooleliolevaid kohtuasju ja teises või kõrgemas astmes pooleliolevaid kohtuasju. Tulemused näitavad, et menetluses olevate kohtuasjade üldkogus suurenes esimeses astmes, samas kui kõrgemates astmetes see jätkuvalt vähenes.

4.7. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine



2022. aasta oli vaieldamatult aasta, mil EL+ riikide vastuvõtusüsteemide piirid pandi proovile, sest nad pidid rahuldama mitte ainult üha suurema arvu rahvusvahelise kaitse taotlejate vajadusi, vaid ka miljonite ajutist kaitset ja sellest tulenevalt ka varjupaika vajavate inimeste vajadusi.

Peamiseks probleemiks jäi endiselt piisava arvu kohtade puudumine, kuigi liikmesriigid jätkasid märkimisväärsed investeeringuid vastuvõtusutlikkuse suurendamiseks. Mõned riigid ületasid kõik varasemad mahu rekordid, kuid see ei olnud siiski piisav, et pakkuda kõigile taotlejatele piisavat majutust. Mitmetahulisi probleeme süvendasid mõnikord ebapiisavad rahastamismeetodid ja probleemid koostöö tegemisel kohalike omavalitsustega. Ainult mõned EL+ riigid (nt transiidiriigid, kust taotlejad sageli liikusid teise EL+ riiki) ei teatanud mahutavusega seotud probleemidest.

Liikmesriigid uurisid erinevaid viise, kuidas vastata suurenenud vajadustele. Mõned võtsid vastuvõtusüsteemi tugevdamiseks ühendust uute sidusrühmadega, näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonide, kohalike omavalitsuste, katastroofide ohjamise või



erasektori osalejate tihedama kaasamise kaudu. EUAA abistas oma tegevuskavade raames kümnet riiki nende vastuvõtusüsteemide tõhustamisel.

Vastuvõtutingimused halvenesid ülerahvastatud keskustes ja viisid mõnes EL+ riigis standarditele mittevastavate tingimuste tekkimiseni, nagu kodanikuühiskonna organisatsioonid on laialdaselt dokumenteerinud. Kohtud on sekkunud, et rõhutada liikmesriikide kohustusi vastuvõtutingimuste tõhusal tagamisel. Kuna põhitähelepanu oli endiselt otsestel vajadustel, näiteks piisava arvu vastuvõtukohtade leidmisel ja sobivate elutingimuste tagamisel, tundus, et taotlejate tööturule sisenemise, uues ühiskonnas orienteerumise ning haridusele ja tervishoiule juurdepääsu hõlbustamiseks on rakendatud vähem algatusi.

4.8. Taotlejaid ja endisi taotlejaid hõlmava kinnipidamise aspektid



Rahvusvahelised, Euroopa ja riiklikud seire- ja kohtuorganisatsioonid, nagu ÜRO piinamisvastane komitee, piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee, riiklikud ombudsmanid, Euroopa Liidu Kohus, Euroopa Inimõiguste Kohus ja liikmesriikide kohtud, samuti UNHCR ja kodanikuühiskonna organisatsioonid kontrollisid 2022. aastal jätkuvalt puudusi kinnipidamistavades ja -tingimustes. Kohtuotsused käivitasid aeg-ajalt protsessid, mille eesmärk oli viia siseriiklik poliitika ja tavad vastavusse asjakohaste Euroopa õigusaktidega.

EL+ riikides kohandati jätkuvalt kinnipidamissuutlikkust vastavalt tegevusvajadusele, peamiselt uute kinnipidamisasutuste ehitamise alustamiseks või kavandamiseks. Kinnipidamise kasutamine oli peamine mure, mida kodanikuühiskonna organisatsioonid tõstasid. Mitmes riigis väljendati muret seoses tavaga taotlejad piiril kinni pidada, *de facto* kinnipidamisega üldiselt: samal ajal kui äsja saabuvad kolmandate riikide kodanikud ootasid taotluse esitamist, takistasid kinnipidamistingimused juurdepääsu sellistele õigustele nagu juurdepääs teabele ja õigusabi.

4.9. Juurdepääs teabele



2022. aastal jätkasid EL+ riigid varjupaigataotlejatele teabe andmise tõhustamist digitaalsete uuenduste ja täiustuste, näiteks uute platvormide ja veebisaitide kaudu. Lisaks riiklikele ametiasutustele etendasid kodanikuühiskonna organisatsioonid jätkuvalt võrdselt olulist rolli teabele juurdepääsu hõlbustamisel. Nii riiklikud ametiasutused kui ka kodanikuühiskonna organisatsioonid tegid üha enam pingutusi, et tagada rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate juurdepääs teabele neile arusaadavas keeles. Seega tõlgiti sisu mitmesse keelde, pöörates erilist tähelepanu teabe kättesaadavusele ukraina ja vene keeles.

Konkreetsed taotlejarühmad võivad vajada nende olukorrale ja asjaoludele kohandatud teavet. Ukrainast ümberasustatud isikute massiline saabumine lõi uue teabemaastiku; EL+ riigid eraldasid märkimisväärseid ressursse teabeplatvormide ja -materjalide väljatöötamiseks, mida ajakohastati korrapäraselt, et pakkuda kõige ajakohasemat ja täpsemat teavet kiiresti muutuv keskkonnas. Riiklike ametiasutusi toetati selles protsessis näiteks Euroopa Liidu



Varjupaigaameti ([kes on kes ajutises kaitstes](#)) ja UNHCRi (abilehed) algatustega. Samuti töötati välja uus teave kaitset taotlevate Venemaa kodanike jaoks.

4.10. Õigusabi ja esindamine



2022. aastal jätkasid mõned EL+ riigid pingutusi õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamiseks varjupaigamenetluse kõikides etappides. Nad käivitasid uusi algatusi ja projekte, näiteks sõlmisid lepinguid varjupaigaküsimuste vallas töötavate spetsialiseerunud juristidega ja pakkusid täiendavat tuge erivajadustega taotlejatele. Õigusala töötajatele pakuti ametialast arengut ja uusi vahendeid, mille üldine eesmärk oli teenuste kvaliteedi parandamine. Suuri pingutusi täheldati ka õigusabiteenuste osutamisel kogu varjupaigamenetluse vältel digitaliseerimise ja menetleva ametiasutuse portaalide ja kohtuplatvormide omavahelise ühildatavuse kaudu.

Kuid nagu varasematel aastatel on teatatud, on uuesti sõnastatud varjupaigamenetluse direktiivi asjakohaste sätete rakendamine piiril, kinnipidamisasutustes ja apellatsioonimenetluses endiselt probleemiks, kuna teave ja juurdepääs õigusabile ja esindusele on ebapiisav. Mõnel juhul põhjustasid lühikesed tähtajad piirimenetluses, erimenetlustes või Dublini menetluses piiratud, ebakvaliteetse või olematu õigusabi.

Vastuseks Venemaa sissetungile mobiliseerisid riiklikud ametiasutused, rahvusvahelised ja kodanikuühiskonna organisatsioonid vahendeid, et pakkuda Ukrainast ümberasustatud isikutele kohest toetust, sealhulgas õigusalast teavet ja abi riiklike advokatuuride aktiivsel osalusel.

4.11. Suulise tõlke teenused



2022. aastal esitasid EL+ riigid mitmeid algatusi tõlketeenuste parandamiseks varjupaigamenetlustes, eelkõige seoses asjakohaste teenuste osutamisega inimkaubanduse ohvritele, erivajadustega isikute abistamisega ja tervishoiuteenuste osutamisega. Jätkati pingutusi suulise tõlke teenuste kvaliteedi parandamiseks koolituste, juhendamise, kvaliteedivahendite ja tõlkidele mõeldud tugimaterjalide kaudu. Täheldati kasvavat suundumust kaasata kaitse saajad varjupaigaküsimustes tõlkidena; kuna neil on otsene kogemus varjupaigamenetlusega, saavad sellised tõlgid pakkuda uutele taotlejatele asjakohast tuge.

Seoses Ukrainast saabunud ümberasustatud isikute saabumisega suurendasid mitmed EL+ riigid ukraina- ja venekeelsete tõlkide arvu ning koostasid rohkem teabematerjale nendes keeltes. Need pingutused tekitasid teatud kriitikat kodanikuühiskonna organisatsioonidelt, kes teatasid kaheastmelisest süsteemist abi andmisel Ukrainast põgenevatele inimestele, kes said suulise tõlke valdkonnas kiiret toetust, ja teistest riikidest saabunud varjupaigataotlejatele. Kodanikuühiskonna organisatsioonid väljendasid muret ka keele- ja kultuuribarjääride pärast piiridel, mis on tingitud suulise tõlke teenuste puudumisest ja teabe puudulikkust tõlkimisest, mis ei võimaldanud rändajatel oma õigusi ja kohustusi sisuliselt mõista.



4.12. Päritoluriigi teave



Peamised arengusuunad päritoluriigi teabe koostamisel 2022. keskendusid aastal meetodika täiustamisele, uutesse tehnoloogiatesse ja teadlastesse investeerimisele, teiste Euroopas asuvate teadlastega koostöö parandamisele (nt riiklikes päritoluriigi teabe üksustes ja päritoluriigis tegutsevates kodanikuühiskonna organisatsioonides) ning teabe kiirele koostamisele uute kriisilukordade lahendamiseks. Päritoluriigi teabe koostamisel keskenduti taas kõige sagedasematele varjupaigataotlejate päritoluriikidele Euroopas, nimelt Afganistanile, Colombiale, Süüriale, Türgile ja Venezuelale. Loomulikult keskendus päritoluriigi teabe tootmine 2022. aastal ka olukorrale Ukrainas ja Venemaal.

Nagu kodanikuühiskonna organisatsioonid on rõhutanud, on endiselt probleemiks päritoluriigi teabe andmebaaside juurdepääsetavuse ja kasutajasõbralikkuse puudumine ning mitmekeelse teabe puudumine, kuna päritoluriigi teabe materjalid on enamasti kättesaadavad inglise keeles. Lisaks tundub päritoluriigi teabe osas puuduvat tasakaal, kuna osade päritoluriikide kohta on olemas suur arv päritoluriigi teabe aruandeid, samas kui teiste päritoluriikide kohta teave puudub või on piiratud, samuti puuduvad andmed intersooliste taotlejate ja nende päritoluriikide olukorra kohta.

4.13. Kodakondsusetus varjupaigavaldkonna kontekstis



Varjupaiga kontekstis võib kodakondsusetus mõjutada nii rahvusvahelise kaitse taotlemisel otsuse tegemise protsessi kui ka menetluslikke tagatisi. 2022. aastal tegid EL+ riigid kodakondsusetusega tegelemiseks seadusandlikke ja poliitilisi muudatusi, sealhulgas kehtestasid spetsiaalsed kodakondsusetuse kindlaksmääramise menetlused, lihtsustasid juurdepääsu naturalisatsioonile ja ajakohastasid suuniseid kodakondsuseta isikute taotluste menetlemise kohta.

Siiski tundus, et mõned probleemid püsivad, sealhulgas kodakondsusetuse kindlaksmääramise protsessi puudumine mõnes EL+ riigis ning teadlikkuse ja eksperditeadmiste puudumine kodakondsusetusega seotud küsimustes varjupaiga kontekstis. See võib tekitada taotlejates ebakindlust varjupaiga taotlemise ning nende õiguste ja kohustuste suhtes ning võib põhjustada sobimatut identifitseerimist ja registreerimist.

4.14. Kaitse sisu



Kaitse sisu viitab õigustele, millele teatud vormis kaitse saajatel on varjupaigariigis õigus, ning seonduvatele kohustustele. Kaitse antakse, kui taotlejad saavad positiivse otsuse pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmise kohta (nimetatakse ka ELi ühtlustatud seisunditeks). Heakskiitmise määra viitab positiivsete tulemuste arvule protsendina rahvusvahelise kaitse taotlusi käsitlevate otsuste koguarvust. Kuigi siseriiklikud kaitsevormid annavad kolmandate riikide kodanikele kaitsestaatus, ei võeta neid staatusi – mis ei ole kõigis EL+ riikides ühtlustatud – tunnustamise määra arvutamisel arvesse.



Üldine heakskiitmise määr EL+ riikides varjupaigataotluste kohta tehtud esimese astme otsuste puhul oli 2022. aastal 39 %. See tähendab, et 646 000 väljastatud otsusest olid 252 000 positiivsed, andes taotlejale kas pagulasseisundi või täiendava kaitse. Heakskiitmise määr tõusis võrreldes 2021. aastaga 5 protsendipunkti võrra ja oli kõrgeim alates 2017. aastast. Enamiku esimese astme positiivsete otsustega anti pagulasseisund (149 000 ehk 59 % kõigist positiivsetest otsustest) ja täiendav kaitse anti ülejäänud 103 000 juhul (41 % kõigist positiivsetest otsustest).

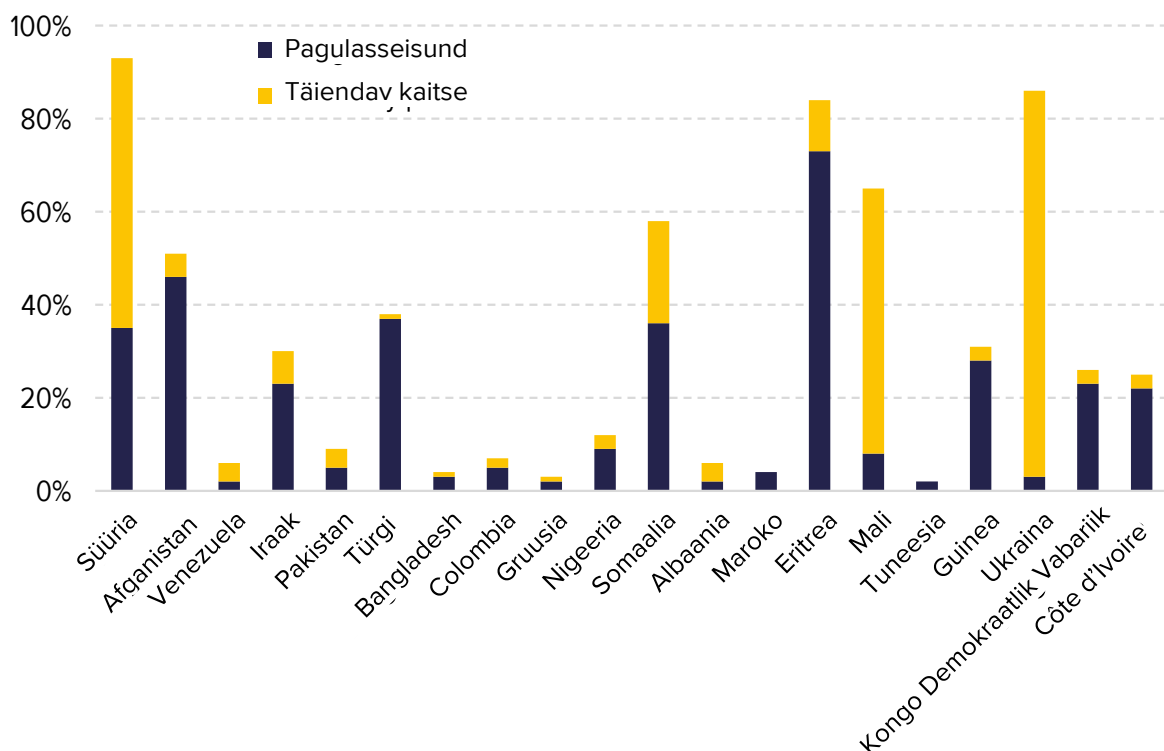
Kui arvestada peale ELi reguleeritud staatuste ka humanitaarsetel põhjustel antavaid riigis viibimise lubasid, oleks 2022. aastal esimese astme otsuste täielik EL+ tunnustamise määr 50 %.

Nende 20 rahvuse hulgas, kes said 2022. aastal kõige rohkem esimese astme otsuseid, oli süürlaste kohta tehtud otsuste heakskiitmise määr kõige kõrgem (93 %). Neile järgnesid ukrainlased (86 %) ja eritrealased (84 %). Teiste suhteliselt kõrge tunnustamise määraga rühmade hulka kuulusid Mali (65 %), Somaalia (57 %) ja Afganistani (51 %) kodanikud (vt joonis 3).



2022. aastal oli kõige suurem otsuste heakskiitmise määr süürlastel, ukrainlastel ja eritrealastel

Joonis 3. 20 rahvuse, kelle kohta on EL+ riikides kõige rohkem otsuseid tehtud, esimese astme heakskiitmise määr, kodakondsuse ja antud staatuse kaupa, 2022



NB! Nende 20 rahvuse kohta tehti EL+ riikides 2022. aastal kõige rohkem esimese astme otsuseid. Need on järjestatud (vasakult paremale) saadud otsuste arvu järgi.
Allikas: Eurostat [[migr_asycdfsta](#)] 13. aprilli 2023 seisuga.



Kaitse saajate õiguste ja teenuste ulatus ja kvaliteet kujundavad väljavaateid nende tõhusaks integreerimiseks vastuvõtvasse ühiskonda. 2022. aastal oli integratsioonipoliitika suunatud peamiselt Ukrainast saabunud ajutist kaitset vajavatele inimestele, sealhulgas nende sotsiaalse suunitluse hõlbustamisele, haridusele, tööhõivele ja tervishoiule juurdepääsule ning sotsiaaltoetuste andmisele.

Eelmistel aastatel täheldatud suundumus kaasata erinevaid sidusrühmi ja parandada koostööd rahvusvahelise kaitse saajate integreerimiseks jätkus ka 2022. aastal ning kiireloomuline ja laiaulatuslik vajadus pakkuda ajutist kaitset vajavatele isikutele integratsioonitoetust kiirendas seda sidusrühmadevahelist koostööprotsessi veelgi. Seega on EL+ riigid katsetanud mõningaid uusi, uuenduslikke koostööviise kaitset vajavate isikute integreerimisel.

Selleks et toetada tõenditel põhinevat poliitikakujundamist, jätkasid erinevad sidusrühmad, sealhulgas riiklikud ametiasutused, akadeemilised ringkonnad, mõttekojad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid kogu 2022. aasta jooksul integratsiooniprogrammide komponentide hindamist. Ajutise kaitse saajate integreerimiseks tehtud pingutuste käigus saadud õppetunnid võivad anda täiendavat teavet erinevate integratsioonimeetodite mõju kohta tulevikus. Samal ajal jätkasid mõned EL+ riigid algatustega, mis andsid riigis viibimise õiguse endistele taotlejatele, keda ei olnud võimalik tagasi saata ja kes olid jõudnud teatud integratsiooni tasemele.

Varjupaigataotluste arvu suurenemine 2022. aastal mõjutas ja põhjustas sageli viivitusi rahvusvahelise kaitse saajatele elamis- ja reisidokumentide väljastamisel, mis võis takistada nende juurdepääsu muudele teenustele ja õigustele. Nagu varasematel aastatel ilmses, oli kohtutel jätkuvalt oluline roll rahvusvahelise kaitse läbivaatamise või äravõtmise aluste ja menetluste tõlgendamise kujundamisel, samas kui õigusasutused uurisid ka riiklike põhimõtteid ja tavasid perekonna taasühinemise valdkonnas.

4.15. Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine



Pärast ümberasustamistegevuse vähendamist COVID-19 pandeemia ajal hakkasid riigid 2021. ja 2022. aastal programme järk-järgult taastama. Sellega seoses jätkasid EL+ riigid pingutusi oma kohustuste täitmiseks. See nõudis prioriteetide ja programmide kohandamist vastavalt aasta jooksul tekkinud uutele väljakutsetele, nagu jätkuv kriis Afganistanis ja ümberasustatud isikute massiline saabumine Ukrainast. Terav surve riiklikele vastuvõtusüsteemidele põhjustas viivitusi paljude EL+ riikide ümberasustamislubaduste täitmisel.

Üldiselt tugevdati uute lepingutega kodanikuühiskonna organisatsioonide, eraettevõtete ja kogukonnarühmade rolli, sest neil on oluline roll ümberasustatud pagulaste vastuvõtmisel ning valiku- ja suunamisprotsessis. Ümberasustamisprogrammide mõju mõõtmiseks korraldasid EL+ riigid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid hindamisi, et teha kindlaks saadud õppetunnid ja head tavad.

Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise valdkonnas keskendusid pingutused peamiselt ohustatud Afganistani kodanike saabumisele. Jällegi rakendati asjakohaseid algatusi koostöös kodanikuühiskonna organisatsioonidega.



5. Lapsed ja erivajadustega inimesed varjupaigamenetluses



Kuna ajutist kaitset vajavad isikud olid 2022. aastal peamiselt naised ja lapsed, pidid EL+ riigid kohandama tugiteenuseid, mis olid üldiselt suunatud rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes on valdavalt mehed. Ukrainast põgenevatel naistel ja lastel oli suurem inimkaubanduse risk, mistõttu mitmed EL+ riigid korraldasid teadlikkuse suurendamise ja inimkaubanduse tõkestamise kampaaniaid. Samuti teevad nad täiendavaid pingutusi ohvrite paremaks tuvastamiseks ning kiire ja piisava toetuse pakkumiseks.

Vaatamata EL+ riikide pingutustele parandada varajast tuvastamist, suunamist ja järelmeetmete võtmist, muutus erivajadustega isikute tuvastamine ning kõige haavatavamate isikute õigeaegne majutamine ja toetamine küllastunud vastuvõtusüsteemide taustal veelgi keerulisemaks. Lisaks märkisid mitmed liikmesriigid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, et rahvusvahelise kaitse taotlejad saabusid ELi halvemas tervislikus seisundis kui varasematel aastatel.

Kohtud sekkusid sageli, et teha otsuseid mitmetes puuetega ja tervise erivajadustega taotlejatega seotud küsimustes, samuti naiste ja tütarlaste tõhusa kaitsega seotud küsimustes ning seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi (SOGI) väidetega seotud kohtuasjades.

2022. aastal esitasid saatjata alaealised lapsed EL+ riikides 42 000 varjupaigataotlust, mis on suurim arv alates 2016. aastast. See tähendab eelmise aastaga võrreldes kasvu 3/5 võrra, mis ületas mõnevõrra taotluste koguarvu kasvu (+ 53 %). Kaks kolmandikku saatjata alaealiste taotlustest moodustasid vaid kaks kodakondsust: peaaegu pooled taotlused esitasid afgaanid (20 000) ja ülejäänud sellest osast süürlased (10 000).

Üle poole kõigist saatjata alaealiste rahvusvahelise kaitse taotlustest esitati Austrias (13 000 ehk 31 %), Saksamaal (7300, 17 %) ja Madalmaades (4200, 10 %). Nii Austrias, Madalmaades kui ka Bulgaarias (3400), Prantsusmaal (1000) ja Küprosel (900) olid 2022. aasta näitajad kõigi aegade kõrgeimad (vt *joonis 4*).

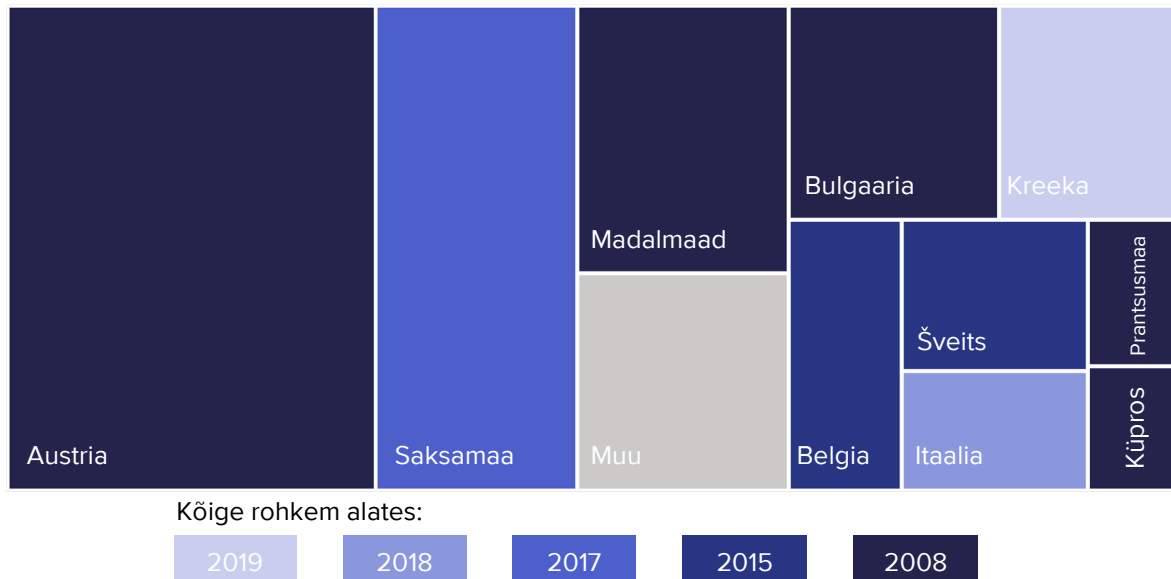
Pagulasseisund või täiendav kaitse anti peaaegu kõikidele Süüria saatjata alaealistele (96 %). Seevastu Bangladeshist saabunud alaealistele tehtud positiivsete otsuste osakaal oli väga väike (6 %).

20 andmeid esitanud EL+ riigis võtsid saatjata alaealised tagasi ligikaudu 18 000 taotlust. Sarnaselt täiskasvanud taotlejate tagasivõetud taotlustega oli seda umbes kaks korda rohkem kui 2021. aastal. Tagasivõetud taotluste arvu kasv ületas tegelikult saatjata alaealiste esitatud taotluste arvu kasvu. Taotlused võeti peamiselt tagasi ühe konkreetse rühma poolt: 95 % nendest taotlejatest olid mehes vanuses 14–17 aastat. Peaaegu kõik tagasivõtmised olid kaudsed, mis viitab sellele, et saatjata alaealised ei teavitanud asutust oma taotluse tagasivõtmise kavatsusest. On võimalik, et selline tagasivõtmine viitab teisejärgulistele liikumistele teiste EL+ riikide suunas.



Rekordiliselt suur saatjata alaealiste arv Austrias, Bulgaarias, Küprosel, Prantsusmaal ja Madalmaades

Joonis 4. 10 peamist saatjata alaealistelt taotlusi saavat EL+ riiki, 2022



NB! Andmed Islandi kohta puudusid.

Allikas: Eurostat [[migr_asyunaa](#)] 13. aprilli 2023 seisuga.

Saatjata laste arvu suurenemine võrreldes 2021. aastaga avaldas täiendavat survet asjakohastele protsessidele, nagu eestkostja määramine ja isehakanud alaealiste vanuse hindamine. Samuti mõjutas see kasv taotluste menetlemise tähtaegu ning saatjata alaealistele piisavate materiaalsete vastuvõtutingimuste ja toetuse tagamist.



Kokkuvõtvad märkused

2022. aastal võtsid EL+ riigid vastu rekordarvu kaitset vajavaid isikuid, millest annab tunnistust järsult kasvav varjupaigataotlejate arv ja üle 4 miljoni ajutist kaitset taotleva Ukrainast saabunud ümberasustatud isiku. Kuigi kokku viis miljonit inimest, kes saavad Euroopa Liitu, on avaldanud märkimisväärset survet liikmesriikide haldusasutustele, loodi Euroopa ja riiklikel tasanditel lahendused kaitset otsivate inimeste vajaduste rahuldamiseks.

Euroopa reageering miljonite Ukrainast saabunud ümberasustatud isikute vajadustele oli konstruktiivne ja kaitsele suunatud ning see võib olla poliitiline ja operatiivne plaan tulevikuks. Selle edule aitasid kaasa mitmed tegurid, sealhulgas olemasolevad õigusaktid, mis olid spetsiaalselt selle vajaduse rahuldamiseks välja töötatud, ning poliitiline tahe neid õigusakte aktiveerida ja luua kiiresti vastavad tugistruktuurid. Oluline on, et lahenduste väljatöötamisel ja elluviimisel mängis suurt rolli mitmete ja erinevate sidusrühmade koostöö mitmetahulise solidaarsuse alusel: solidaarsus kaitset vajavate isikute suhtes, solidaarsus ELi riikide vahel ning solidaarsus erinevate osalejate vahel, kes suutsid mobiliseerida ressursse ja tegutseda samas suunas. ELi institutsioonid ja asutused, riiklikud ja kohalikud ametiasutused, rahvusvahelised ja kodanikuühiskonna organisatsioonid ning eraisikud ja -kogukonnad tulid kokku ja jagasid oma kogemusi tõhusate lahenduste pakkumisel.

ELi varjupaigasüsteemide optimeerimise edendamiseks 2022. aastal pooldasid ELi nõukogu eesistujariigid Prantsusmaa ja Tšehhi järkjärgulist lähenemisviisi, suutsid kiirendada edusamme rände- ja varjupaigaleppe üle peetavatel läbirääkimistel ning edendasid veelgi praktilist koostööd liikmesriikide vahel. See töö kulmineerus Taustakontrolli ja Eurodaci määruste läbirääkimiste mandaadi vastuvõtmisega, kaasseadusandjate poliitilise kokkuleppega reformipaketi üle peetavate läbirääkimiste ühise tegevuskava osas ning kokkuleppega vabatahtliku solidaarsusmehhanismi osas. Selliste kohustuste suurendamine, mis põhineb solidaarsuse ja vastutuse väljendamise vahelisel tasakaalul, võib avaldada positiivset kumulatiivset mõju, aidates kaasa poliitikakujundamisele ja hõlbustades lõpuks pakti vastuvõtmist järgnevatel aastatel.

Võttes arvesse selliseid edusamme Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimisel, on EL ja selle liikmesriigid püüdnud saavutada kahekordset terviklikkust, st varjupaigamenetluse terviklikkust ja piirihalduse terviklikkust. Tõepoolest, viimastel aastatel on rõhku pandud tõhusale lähenemisviisile, mida on esitatud paktide tõhustamise meetodi põhielemendina. Schengeni süsteemi läbivaatamise väidetav eesmärk on integreeritud piirihalduse kaudu suurendada vastupanuvõimet tõsistele ohtudele, nagu rändajate ärakasutamine. Samal ajal tähendab tõhus haldamine terviklikkust kaitset vajavate isikute vastuvõtmisel, austades täielikult nende põhiõigusi, ning taotluste õiglasel ja väärikal viisil menetlemist.

Seepärast on piirihalduse moderniseerimisel oluline tagada abivajajatele takistusteta juurdepääs kaitsele. Kuigi selles suunas on astunud olulisi samme, nagu arutelu ja sellega seotud suunised sõltumatute riiklike mehhanismide loomise üle inimõiguste järgimise jälgimiseks välispiiridel, tekitavad rahvusvaheliste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide murettekitavad aruanded ärevust tõhusat juurdepääsu kaitsele takistavate tavade pärast.

Selleks et tagada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õige tõlgendamine, jätkasid nii Euroopa Liidu Kohus kui ka siseriiklikud õigusasutused 2022. aastal riiklike õigusaktide, poliitika ja tavade kontrollimist mitmes Euroopa ühise varjupaigasüsteemiga seotud valdkonnas. Erilist



tähelepanu pöörati tagasi- ja *väljasaatmise lubamatuse* põhimõtte kohaldamisele ning tõhusale juurdepääsule territooriumile ja varjupaigamenetlusele. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi terviklikkuse tagamiseks on äärmiselt oluline, et riiklikud asutused rakendaksid kohtute sellekohaseid otsuseid.

Kiiresti muutuval varjupaigamaastikul, mis nõuab paljude sidusrühmade koostööd kaitselahenduste kavandamisel ja rakendamisel, on EUAA arenenud Euroopa varjupaigaarhitektuuri oluliseks osaks. Vastavalt oma tugevdatud volitustele jätkab amet Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise toetamist kogu Euroopas. Koos ameti pakutava tehnilise, operatiiv- ja koolitustoega kiirendab tööd sõltumatu põhiõiguste ametniku uus ametikoht, mis tagab varjupaigataotlejatele õiguste pideva kaitse. Amet teeb oma seiremehhanismi kaudu lähiaastatel liikmesriikidega veelgi tihedamat koostööd, et jälgida ELi õiguslike kohustuste operatiivset ja tehnilist kohaldamist ning abistada liikmesriike varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide võimalike piirangute kindlaks tegemisel, aidates lõppkokkuvõttes kaasa ELi varjupaigasüsteemi ühtlustamisele.



2023. aasta varjupaigavaldkonna aruanne: Kommenteeritud kokkuvõte

Peamise teabeallikana Euroopa rahvusvahelise kaitse alal pakub *2023. aasta varjupaigavaldkonna aruanne* terviklikku ülevaadet olulisematest varjupaigaarengutest 2022. 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 2022, ülevaade Dublini süsteemist, mille alusel määratakse kindlaks juhtumi eest vastutav liikmesriik, lisaks erivajadustega taotlejaid, sealhulgas saatjata alaealisi käsitlev osa. Esitatakse näiteid kohtupraktikast, et tõlgendada Euroopa ja riiklike õigusakte ELi *varjupaigaõigustiku* kontekstis.

2023. 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 2022, on võrdlusmaterjaliks Euroopa rahvusvahelise kaitse viimaste arengute kohta.