

Varjupaigavaldkonna aruanne 2025

Kokkuvõte





© Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA), 2025

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

Kaanefoto: EUAA, Pournara vastuvõtukeskus Küprosel

Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025

PDF ISBN 978-92-9410-759-6 doi: 10.2847/1879770 BZ-01-25-030-ET-N 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 2025

**Aastaruanne varjupaigavaldkonna olukorra
kohta Euroopa Liidus**

KOKKUVÕTE

Juuni 2025

Eessõna

Uue rände- ja varjupaigaleppe vastuvõtmine oli vahe-eesmärk Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengus, andes märku üleminekust uuele ajastule. Leppe õiguslikud ja operatiivvahendid on andnud Euroopale tööriistad, mis on paindlikud, et rahuldada kaitsevajadused suurenenud ebakindluse, muutuvate rändeteede ja ettearvamatute välispoliitiliste muutuste keskkonnas. Väärtuste ühendusena tegutsevad Euroopa riigid on ikka ja jälle tõestanud oma pühendumust teha koostööd, ühendada oma varad ja jõupingutused ning töötada välja lahendused, et tagada abivajajatele juurdepääs kaitsele.

Euroopa Liidu Varjupaigaametil (EUAA) on olnud oluline roll EL+ riikide abistamisel ettevalmistuste tegemisel ja kaitsealase reageerimise optimeerimisel. Selleks tehti 2024. aastal märkimisväärsed edusamme. Näiteks ameti spetsiaalne leppeprogramm aitas liikmesriikidel valmistuda leppe praktiliseks rakendamiseks, pakkudes kohandatud koolitust, olukorrateadlikkust ning kvaliteetseid vahendeid ja suuniseid tavade kohta. Edendades oma rolli tippkoolituskeskusena, tunnustasid Malta ametiasutused EUAA ametlikult kõrghariduse pakkujana. Selle mehhanismi kaudu suurendab amet liikmesriikides suutlikkust rakendada tõhusaid ja ühtlustatud varjupaiga- ja vastuvõtusüsteeme.



Ameti esimese põhiõiguste strateegia vastuvõtmine näitab meie pühendumust tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejate õigusi austatakse täielikult kogu meie tegevuses. Samuti on EUAA seiremehhanismi loomise eesmärk ennetada või tuvastada võimalikke puudusi riiklike süsteemide toimimises, tõhustades seeläbi Euroopa ühise varjupaigasüsteemi praktilist kohaldamist. Esimesed seire katseprojektid on juba käimas 2025. aastal. Riiklike operatsioonide täiendavaks toetamiseks on amet lähetanud rekordarvu töötajaid 13 liikmesriiki.

Tunnistades, et kvaliteetsetel ja mitmekesistel teabeallikatel põhinev olukorrateadlikkus on teadliku poliitikakujundamise alus, koostab amet hulgaliselt analüütilisi tulemusi varjupaigaküsimuste kohta, mille hulgas on ka käesolev põhiväljaanne. Sel aastal esitatakse varjupaigaaruanne uuendatud, kokkuvõtlikumas vormis, et tutvustada Euroopa ühise varjupaigasüsteemiga seotud iga-aastast arengut ning riigipõhiseid ülevaateid. Selles uues vormis on säilinud varjupaigavaldkonna aruande olemus – see on peamine allikas, kust saada analüütiline ja tasakaalustatud ülevaade varjupaigaküsimuste kohta Euroopas. Seda kasutatakse olulise allikana esimese iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande jaoks, mille koostab Euroopa Komisjon.

Nina Gregori
tegevdirektor
Euroopa Liidu Varjupaigaamet



Sisukord

Eessõna	4
Sissejuhatus.....	6
1. Peamised arengusuundumused varjupaigavaldkonnas Euroopa Liidus 2024.....	7
2. Juurdepääs menetlustele	8
3. Algatused varjupaigamenetluse sujuvamaks ja ühtlusemaks muutmiseks	9
4. Vastuvõtu übermõtestamine	10
5. Vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse eest	11
6. Ühtlustatud lähenemisviis ümberasustamisele ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmisele	12
7. Rahvusvahelise kaitse saajate õigused seoses kaasamise ja integreerimisega.....	13
Tekstikast 1. Ukrainast ümberasustatud isikute ajutine kaitse	14
8. Õiguslikud kaitsemeetmed laste ja erivajadustega taotlejate jaoks.....	15
Kokkuvõtvad märkused	17



Sissejuhatus

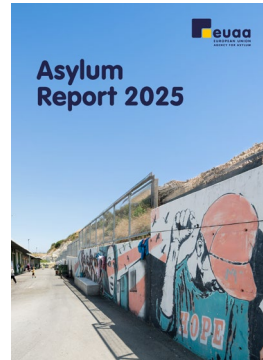
Varjupaigavaldkonna aruanne 2025: kommenteeritud kokkuvõtteaastaruanne varjupaigavaldkonna olukorra kohta Euroopa Liidus annab kommenteeritud kokkuvõttes ülevaate rahvusvahelise kaitse peamistest arengusuundadest, mida kirjeldatakse üksikasjalikult põhjaruandes. Kokkuvõtte avaldatakse 30 keeles, sealhulgas kõigis ELi keeltes ning albaania, araabia, makedoonia, serbia, türki, ukraina ja vene keeles.

Põhjaruandes esitatud teavet saab filtrida mitme kasutajasõbraliku allika kaudu:

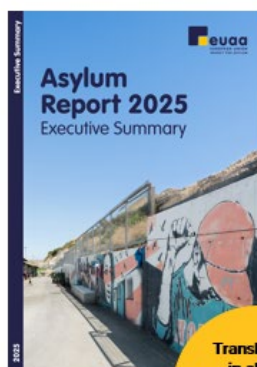
- Riikide varjupaigaarengute andmebaas tutvustab aruandes kirjeldatud seadusandlikke, institutsioonilisi ja poliitikaarenguid. Ajakohastusi saab otsida riigi, teema, aasta ja arenguliigi järgi. Teabe kokkuvõtte on ka PDF-dokumendis riikide ja teemavaldkondade kaupa.
- Aruandes on valik kohtupraktika arenguid EUAA kohtupraktika andmebaasi alusel. Tekstis olevad hüperlingid viivad lugejad konkreetse juhtumi juurde andmebaasis.
- Varjupaigavaldkonna aruande koostamisel kasutatud allikad on viidete loetelus aruande lõpus. Need on kättesaadavad ka eraldi üksikasjalikul veebilehel „Varjupaigaallikad 2025“, rühmitatuna allikaliikide järgi. Lugejad saavad kergest leida, kas allikad pärinevad Euroopa institutsioonidelt ja asutustelt, rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, riiklikelt ametiasutustelt, kodanikuühiskonna organisatsioonidelt või mõttekodadelt ja akadeemilistelt ringkondadelt.

Ajakohastatud teave EUAA tegevuse ja liikmesriikide toetamise kohta on esitatud infograafikutel: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/section-10-euaa-support-2024>

Peamised arengusuunad riikide kaupa on esitatud riikide ülevaadetes: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/country-overviews>



Additional resources to the Asylum Report 2025



Translations
in all EU
languages
and 7 non-EU
languages





1. Peamised arengusuundumused varjupaigavaldkonnas Euroopa Liidus 2024



Neli aastat pärast seda, kui Euroopa Komisjon tegi ettepaneku luua Euroopas rände- ja varjupaigaküsimuste haldamise terviklik raamistik, võttis Euroopa Parlament 10. aprillil 2024 ja nõukogu 14. mail 2024 vastu [uue rände- ja varjupaigaleppe](#). Uue leppe vastuvõtmine andis ELile tänapäevase, tugeva ning paindliku õigus- ja operatiivvahendite struktuuri, et tegeleda muutuva kaitsevajadusega maailma tasandil. Pärast õigusloomeprotsessi edukat lõpetamist hakkasid liikmesriigid kehtestama vajalikke õigus-, haldus- ja praktilisi meetmeid, et kohaldada pakti sätteid. Selle töö suunamiseks avaldas Euroopa Komisjon 2024. aasta juulis [uue rände- ja varjupaigaleppe ühise rakenduskava](#), milles sätestati konkreetsete vaheeesmärgid, mis tuleb saavutada ettenähtud aja jooksul.

Uues rände- ja varjupaigaleppe ühises rakenduskavas esitatud suuniste põhjal töötasid EL+ riigid välja oma individuaalsed riiklikud rakenduskavad. Liikmesriigid koordineerisid jõupingutusi ja töid kokku kõik asutused, kes on kavas leppe rakendamisse kaasata, et anda oma panus, genereerida vastastikku rikastavaid ideid ja töötada välja tegevuskavad edasiseks tegevuseks. Piirkondlikud omavalitsused olid kaasatud protsessi nende pädevusse kuuluvates valdkondades, nagu sotsiaalküsimused, haridus ja integratsioon. Leppe rakendamiseks valmistumine on olnud liikmesriikide jaoks eriti ressursimahukas protsess. Sellise ulatuse ja keerukusega reform nõuab ulatuslikke rahalisi, haldus- ja inimressursse. See pani proovile paljude liikmesriikide suutlikkuse, eriti ajal, kui liikmesriigid pidid säilitama talitluspidavuse pidevalt suure arvu taotluste menetlemisel.

Rakendamisprotsessi käigus oli ELi ametitel keskne roll ressursside ja eksperditeadmiste jagamisel. Euroopa Liidu Varjupaigaamet pakkus spetsiaalse leppeprogrammi kaudu toetust mitmel viisil, sealhulgas erikoolituse ning juhenddokumentide, kvaliteedivahendite, standardite ja näitajate väljatöötamise kaudu, et toetada leppe praktilist rakendamist.

Pärast leppe ettepanekute esitamist 2020. aastal on mitu osalejat väljendanud, et teatavad sätted võivad vajada erilist tähelepanu, et tagada põhiõiguste täielik järgimine. Eelkõige asjaolu, et ELi institutsioonid ja liikmesriigid peavad eraldama piisavalt vahendeid, et tagada nõuetekohaselt menetluslike tagatiste tõhus kohaldamine ja ELis kaitset taotlevate inimeste põhiõiguste täielik austamine.

Uue rände- ja varjupaigaleppe vastuvõtmise ja rakendamisega seotud arengusuundumusi silmas pidades keskenduti Euroopa poliitilises tegevuskavas püüdele kontrollida tõhusalt ELi väliseid maismaa- ja merepiire ning algatustele tõkestada veelgi inimkaubandust. Euroopa Komisjon ja kodanikuühiskonna organisatsioonid jätkasid konsultatsioone kogu 2024. aasta jooksul, samal ajal kui rände- ja siseasjade peadirektoraat rahastab arvukaid kodanikuühiskonna organisatsioonide elluviidavaid projekte.

2024. aastal jätkas EL oma vankumatu poliitilise, rahalise ja humanitaarabi andmist Ukrainale ning võttis vastu miljoneid Ukrainast ümberasustatud isikuid. Euroopa Liidu Nõukogu 2024. aasta juuni otsusega pikendada ajutist kaitset 2026. aasta märtsini ning tagati stabiilsus ja julgeolek ligikaudu 4,4 miljonile ajutise kaitse saajale, kes elavad ELi riikides.



Rahvusvahelise geopoliitilise olukorra ja diplomaatia üha keerukamaks muutumise tõttu on raske prognoosida arenguid seoses olukorraga Ukrainas ja ukrainlaste rändega Euroopasse.

Seoses rände- ja varjupaigapoliitika välismõõtmega jätkas EL laiaulatuslike partnerluste loomist päritolu- ja transiidiriikidega, sealhulgas jõupingutusi ebaseadusliku rände algpõhjustega tegelemiseks, suutlikkuse suurendamist piiride haldamisel ja inimkaubanduse vastu võitlemisel, kaitselahenduste pakkumist ümberasustatud elanikkonnale kogu maailmas ning turvaliste ja seaduslike võimaluste pakkumist Euroopasse sisenemiseks kui alternatiivi ebaseaduslikule rändele.

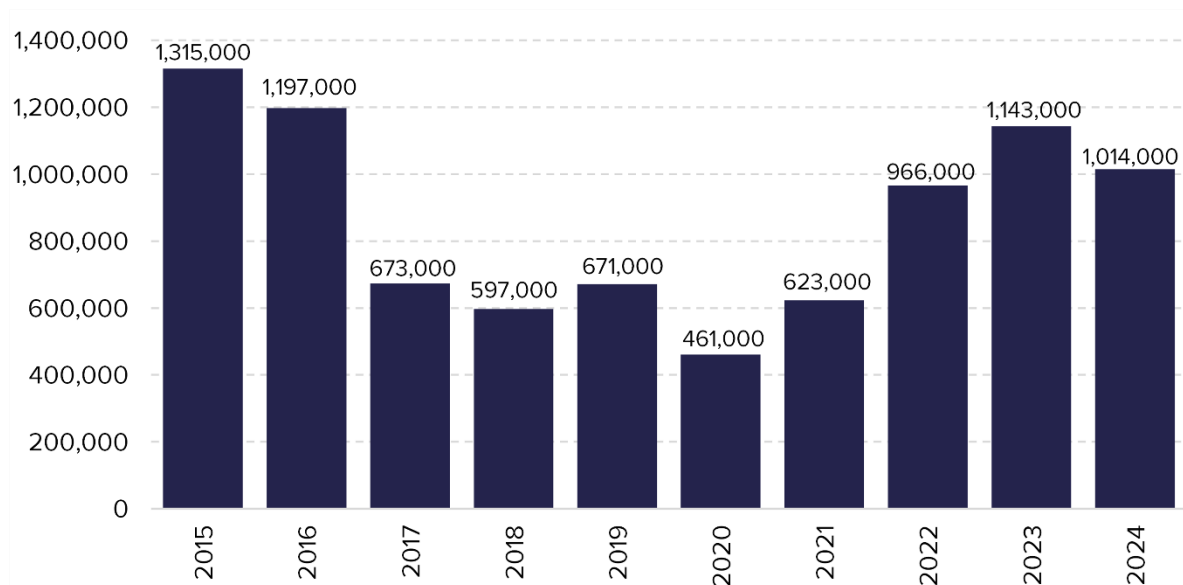
Liidu õiguse ühtlustatud tõlgendamise ja kohaldamise tagamiseks tegi ja väljastas Euroopa Liidu Kohus 2024. aastal ligikaudu 20 kohtuotsust ja -määrust, milles tõlgendati Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eri sätteid. Lisateave: [Euroopa Liidu Kohtu 2024. aasta otsus varjupaigas seotud kohtupraktika kohta](#), teabeleht nr 32.

2. Juurdepääs menetlustele



2024. aastal vähenes rahvusvahelise kaitse taotluste arv 2023. aastaga võrreldes 11%, kusjuures EL+ riigid said teist aastat järjest veidi üle 1 miljoni taotluse (vt *joonis 1*).

Joonis 1. Varjupaigataotluste arv EL+ riikides, 2015–2024



Allikas: EUAA EPSi andmed seisuga 3. veebruar 2025

Peeaaegu neli viiendikku kõigist EL+ riikides esitatud taotlustest laekus vaid viiele riigile: Saksamaa (237 000 taotlust), Hispaania (166 000), Itaalia (159 000), Prantsusmaa (159 000) ja Kreeka (74 000). Kui vaadelda varjupaigataotlusi elanikkonna suuruse alusel, said kõige rohkem taotlusi elaniku kohta Küpros ja Kreeka. See ei kajasta siiski EL+ riikide poolt 2024. aastal tehtud ajutise kaitse otsuste arvu (vt *tekstikast 1*).



Viis peamist rahvusvahelise kaitse taotleja kodakondsust EL+ riikides jäid samaks mis 2023. aastal: süürlased (151 000 taotlust), afgaanid (87 000), venezuelalased (74 000), türklased (56 000) ja colombialased (52 000). Välja arvatud Venezuela kodanikud, kes esitasid rekordarvu taotlusi, vähenes taotluste arv ülejäänud nelja riigi kodanike puhul võrreldes eelmise aastaga. Kuigi taotluste arv vähenes paljude teiste riikide kodanike puhul peale esiviisiku, saavutasid teised kodakondsused kõigi aegade kõrgeima taseme, sealhulgas bangladeshlased (43 000), peruulased (27 000), malilased (17 000), senegallased (14 000), haitilased (12 000), srilankalased (9800), hiinlased (7200) ja mauritaanlased (5700 taotlust). 2024. aastal oli ka rekordarv palestiinlasi (12 000 taotlust) ja sellega seoses suurenes kodakondsuseta taotlejate arv (3600).

Rahvusvahelise kaitse taotlejate jätkuvalt suure sissevoolu tõttu olid riiklikud arutelud ja poliitikameetmed suunatud piiride tõhusale kaitsmisele. EL+ riigid kasutasid ebaseadusliku rände ennetamiseks ja haldamiseks nii ennetus- kui ka reageerivaid meetmeid, mis mõnikord võis mõjutada tõhusat juurdepääsu riigi territooriumile. Sellised meetmed hõlmasid riigi territooriumile juurdepääsu vähendamist, lubades riiki siseneda ainult kindlaksmääratud piiripunktide kaudu; puhvertsoonide loomist piiridel; patrullimise tugevdamist ning piirikaitse eelarve suurendamist.

Viimaste aastate suundumust jätkates võtsid mõned EL+ riigid kasutusele tavad, mille kohaselt tehakse võimalikult kiiresti vahet kaitset vajavatel ja mittevajavatel isikutel, kusjuures viimased on suunatud tagasisaatmismenetlusse. Muud riiklikud algatused tõid ühte kohta kokku pädevad asutused, et hõlbustada asutustevahelist koordineerimist ja vähendada menetlusaega. Hoolimata riikide ametiasutuste kogu 2024. aasta jooksul tehtud jõupingutustest teatati mitmes riigis viivitustest varjupaigamenetlusele juurdepääsul, kusjuures taotlejad ootasid teatavatel juhtudel kuude kaupa, et saada oma taotluse ametlikuks vormistamiseks kohtumisaega.

3. Algatused varjupaigamenetluse sujuvamaks ja ühtlusemaks muutmiseks



2024. aasta seadusandlikes ja poliitilistes aruteludes keskenduti vastupidavate ja tõhusate varjupaigasüsteemide loomisele. Jõupingutustes keskenduti menetluste kiirendamisele ja olemasolevate ressursside kasutamise optimeerimisele, sealhulgas asutuste ümberkorraldamise, menetluste digitaliseerimise ning koolituse ja kutsealase arengu kaudu. Siiski teatati aeg-ajalt probleemidest seoses võimalusega saada nõu ja nõustamist kohe menetluse alguses, eelkõige piiril ja kinnipidamisasutustes.

Kasutades ajakohastatud päritoluriigi teavet, kohandati EL+ riikides poliitikat ja otsustustavasid taotlejate teatud liiki profiilide suhtes. Näiteks pärast Bashar al-Assadi režiimi langemist Süürias 2024. aasta detsembris ja ebaselget olukorda riigis peatasid EL+ riigid Süüria taotlejate kaitsevajadusi käsitlevad otsused. Kohtutel oli oluline roll turvalise riigi kontseptsiooni ja hilisemate taotlustega seotud tavade kujundamisel. Kuigi neis otsustes tõlgendati (uuesti sõnastatud) varjupaigamenetluse direktiivi sätteid, on need eeldatavasti ka suunised varjupaigamenetluse määruse uute nõuete rakendamiseks.



2024. aastal tegid EL+ varjupaigaasutused varjupaigataotluste kohta 795 000 esimese astme otsust. See on suurim arv alates 2017. aastast. Neljandat aastat järjest tehti kõige rohkem otsuseid Saksamaal ja Prantsusmaal, kus kokku moodustati peaaegu pool EL+ riikide koguarvust.

Hoolimata paljudes riikides tehtud otsuste arvu suurenemisest oli 2024. aasta detsembri lõpus menetluses 981 000 kohtuasja, mis on rekordiliselt suur arv. Selle taustal keskendusid paljud ametiasutused varjupaigamenetluse veelgi kiiremaks muutmisele ja püüdsid enne leppe kohustuslikku kohaldamist 2026. aasta juunis võimalikult suures ulatuses likvideerida oma mahajäämused, et vältida vanade ja uute eeskirjade paralleelset kohaldamist (sõltuvalt taotluse esitamise kuupäevast) pikema aja jooksul. Lisaks töötajate värbamisele ja digitaliseerimisele kohaldati ametiasutustes tõhususe suurendamiseks erinevaid juhtumikoormuse haldamise meetodeid. Nendest meetmetest hoolimata olid varjupaigamenetlused mõnes riigis endiselt pikad ja menetluses olevate juhtumite arv suurenes jätkuvalt.

Jõupingutused tõhususe suurendamiseks keskendusid ka apellatsioonimenetlusele. Apellatsioonkaebustega seotud menetlemisel olevate kohtuasjade suurem arv ajendas kohtuid investeerima täiendavate töötajate värbamisse ja menetlussuutlikkuse suurendamisse. Kohtumenetluste kvaliteedi parandamiseks pakkusid mitmed kohtud kohtunikele pidevat ametialast täiendkoolitust, sageli EUAA toetusel.

4. Vastuvõtu ümbermõtestamine



Mitmed varjupaigataotlejate vastuvõtuga seotud probleemid ja kriitilised olukorrad on viimastel aastatel ajendanud paljude EL+ riikide ametiasutusi oma vastuvõtusüsteeme põhjalikult läbi vaatama. 2024. aasta uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivi vastuvõtmine ajendas tegema täiendavaid muudatusi vastuvõtu korraldamises.

Üldine surve vastuvõtusüsteemidele püsis ka 2024. aastal. Kuigi vastuvõtuprotsessis osalevate inimeste arv mõnes riigis vähenes, oli varjupaigataotlejate sissevool endiselt suur ja nende väljavooluga seotud probleemid jätkusid, näiteks eluasemetega seotud üldise olukorra tõttu mõnes EL+ riigis. Lisaks püsis endiselt nii varjupaigataotlejate kui ka ajutise kaitse saajate majutamise probleem.

EL+ riigid investeerisid märkimisväärsed ressursse oma vastuvõtukeskuste parandamisse, vastuvõtuasutuste ümberkorraldamisse, uute vastuvõtustrateegiate väljatöötamisse ning inimressursside suurendamisse värbamise ja koolituse kaudu. Sellest hoolimata esinesid jätkuvalt mõned varasemad puudused ja probleemid, näiteks ülerahvastatus, elanike ja personali ohutusriskid, vähenenud suutlikkus pakkuda piisavat järelevalvet füüsilise ja vaimse tervise probleemide, sealhulgas traumade korral, elanike privaatsuse puudumine, laste haridustoetuse vähesus, takistused tööturule pääsemisel ning kodutus vastuvõtule pääsemist oodates. Viivitused varjupaigataotlejate vastuvõtule pääsemisel ajendasid kohtunikke rõhutama, et taotlejatele tuleb tagada sobivad materiaalsed vastuvõtutingimused alates taotluse esitamisest ning et mis tahes muu tava, näiteks ootenimekirjade kasutamine, ei oleks piisav, et täita ELi õigusest tulenevaid kohustusi.



Kohtupraktika jätkas laienemist inimväärse elatustaseme tõlgendamisel ja selles vallas, kuidas ametiasutused peaksid kohaldama materiaalsete vastuvõtutingimuste vähendamist või tühistamist käsitlevaid eeskirju. Mitmel juhul mõisteti kohtus ametiasutused hukka selle eest, et nad ei taganud nõuetekohaseid vastuvõtutingimusi.

5. Vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse eest



EL+ riikides jätkati Dublini süsteemi tõhususe suurendamist, sealhulgas 2022. aasta novembris vastu võetud Dublini tegevuskava jätkuva kohaldamise kaudu, et parandada vastutavale liikmesriigile üleandmise rakendamist.

2024. aastal toimus kokku 17 000 Dublini määruse kohast üleandmist, mis on ligikaudu 14% rohkem kui 2023. aastal. See oli suurim arv alates 2019. aastast, jäädes siiski tunduvalt allapoole pandeemiaeelsest tasemest. Mitu aruandvat riiki viisid ellu rohkem üleandmisi kui 2023. aastal, kusjuures mõned riigid tegid kõige rohkem registreeritud üleandmisi.



- Saksamaa, Prantsusmaa ja Šveits **algatasid** kõige rohkem üleandmisi.
- Saksamaa, Hispaania ja Prantsusmaa **võtsid vastu** kõige rohkem üleandmisi.
- Kõige sagedamini üle antud **kodanikud** olid afgaanid, süürlased, alžeerlased ja türklased.

2024. aastal tehti Dublini määruse kohaste nn väljaminevate taotluste alusel 147 000 otsust vastavalt esialgsetele andmetele, mida EUAA ja 29 EL+ riigi vahel korrapäraselt vahetatakse. See tähendab 18% võrra vähenemist võrreldes 2023. aastaga (otsuste rekordarv), kuna varjupaigataotluste arv vähenes rohkem kui kümnendiku võrra ning Dublini määruse kohaste otsuste ja taotluste määr langes 14%ni (madalaim kaheksa aasta jooksul). Vähenemine viitab sellele, et vähenes nende varjupaigataotlejate arv, kes liikusid esimesest saabumisriigist teise riiki, et esitada uus taotlus (nn teisene liikumine), ja sellest tulenevalt ka mõju varjupaigataotluste koguarvule.



EL+ riigid investeerisid täiendavalt digitaliseerimise ja IKT projektidesse kas konkreetselt Dublini üksuste jaoks või osana suurematest algatustest, mis hõlmavad varjupaiga- või sisserändeprotsesse üldiselt. EL+ riikide koostöö jätkus väljaspool kontaktametnike ametlikke kanaleid ja kahepoolseid lepinguid. 2024. aastal osales mitu EL+ riiki EUAA vahetusprogrammis, mis keskendus perekondade töhusale taasühinemisele. Kahepoolsed õppeviisid võimaldasid konkreetsetel riikidel koostööd veelgi tugevdada. Aasta teisel poolel alustasid EL+ riigid ettevalmistusi varjupaiga- ja rändehalduse määruse rakendamiseks. Selleks et toetada leppe rakendamist riiklikul tasandil, töötas EUAA välja uued teabelehed varjupaiga- ja rändehalduse määruse ning Eurodaci kohta, uued suunised ja ühise vormi perekonna jälgimise kohta ning suunised kaugküsitluste kohta (sealhulgas Dublini määruse kohaste vestluste jaoks). Dublini süsteemi reform ja ühtlustamine on jätkuvalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimise oluline osa.

6. Ühtlustatud lähenemisviis ümberasustamisele ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmisele



2024. aastal asustati kolmandatest riikidest EL+ riikidesse ümber peaaegu 14 000 pagulast, mis on suuruselt teine väiksem arv alates 2016. aastast, kusjuures kõige väiksem oli see 2020. aastal, mil COVID-19 pandeemia takistas oluliselt ümberpaigutamist. Saksamaale ja Prantsusmaale ümberasustamised moodustasid peaaegu 60% kõigist ümberasustamistest.

Jätkuvalt asustati ümber kõige enam süürlasi, kes moodustasid kõigist ümberasustatutest 40%, kusjuures ümber asustati kokku 5300 inimest.

Praegune surve riiklikele vastuvõtusüsteemidele ja sellest tulenevalt majutuskohade puudumine EL+ riikides takistas ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide rakendamist. Olukorra leevendamiseks loodi mõne riigi kohalikes omavalitsustes spetsiaalsed rühmad, et aidata pagulasi eluaseme leidmisel, kusjuures oma toetust pakuvad ka eraisikud. Väheste vastuvõtuvõime tõttu peatasid mõned riigid oma ümberasustamisprogrammid.

Operatiivtasandil mõjutas Gazas toimunud sõjast tingitud ebastabiilne julgeolekuolukord Lähis-Idas märkimisväärselt väljavalimislähetuste korraldamist, lahkumiseelset sihtkoha tutvustamist ja valitud pagulaste liikumiskorraldust nendes piirkondades. Pagulaste üleandmisega seoses esines jätkuvalt probleeme väljumislubade saamisel lähteriikidest, nagu Iraan, Liibanon ja Pakistan, kus kohaldatakse riigist väljumise tasusid.

Mitmed riiklikud ametiasutused pöördusid kogukonna sponsorlusprogrammide poole, et leevendada survet vastuvõtusüsteemidele ning toetada kaasavaid ja vastuvõtlikke kogukondi lõimumise eesmärgil. Aastatel 2024–2025 keskendutakse jätkuvalt afgaanide ja teiste pagulaste ümberasustamisele Vahemere keskosa rändeteel asuvates riikides ning Kesk- ja Lõuna-Ameerikast pärit pagulaste ümberasustamisele. Kuigi süürlased on olnud viimastel aastatel ELi jõupingutuste keskmes, on nende rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise peatamine mitmes EL+ riigis kuni olukorra stabiliseerumiseni Süürias mõjutanud ka otsuseid ümberasustamiseks määratud Süüria kodanike staatuse kohta.



7. Rahvusvahelise kaitse saajate õigused seoses kaasamise ja integreerimisega



Kaitse sisu viitab õigustele, millele teatavas vormis kaitse saajatel on varjupaigariigis õigus, ning nendega seotud kohustustele. Kaitse antakse, kui taotlejad saavad positiivse otsuse pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmise kohta (neid nimetatakse ka ELi ühtlustatud seisunditeks).

Heakskiitmise määr tähendab positiivsete tulemuste arvu 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.

2024. aastal püsis heakskiitmise määr stabiilselt 42% tasemel. See protsentuaalne koondnäitaja varjab siiski erinevusi kahe mõõtmel vahel. Positiivsete otsuste hulgas on täiendava kaitse andmise otsuste osakaal viimase kahe aasta jooksul suurenenud. Lisaks sellele on täheldatud olulisi erinevusi positiivsete otsuste osas eri rahvuste lõikes. Esimeses astmes oli tunnustamise määr kõrgeim palestiinlaste (91%), süürlaste (90%), burkinalaste (85%), malilaste (84%), eritrealaste (82%) ja ukrainlaste (80%) puhul.

Lisaks ELis reguleeritud rahvusvahelise ja ajutise kaitse vormidele võivad EL+ riigid anda ka siseriiklikku kaitset. Nendest otsustest, millega ei antud ELi reguleeritud staatus, andis ligikaudu 23% teatavas vormis riikliku kaitse, suurendades seega kaitset saavate isikute tegelikku arvu Euroopas.

Viimastel aastatel on selles valdkonnas toimunud mitu seadusandlikku ja poliitilist arengut, näiteks on lubatud riigis viibimine humanitaarkaalu põhistel või isiku edasine integratsioon, kuna ta on riigis pikemat aega elanud. Poliitiline arutelu keskendus paljudes riikides jätkuvalt aspektidele, mis on seotud rahvusvahelise kaitse saajate elamislubade kestusega, pikaajalise elamisloa või kodakondsuse saamise väljavaadetega, perekonna taasühinemise korraga sõltuvalt antud staatusest ning rahvusvahelise kaitse pikendamise või tühistamise põhjustega.

Pärast rahvusvahelise kaitse saamist on abisaajatel jätkuvalt probleeme eduka integreerumisega. Peamiselt tekitab endiselt muret siirdumine vastuvõturajatisest põhieluasemeturule. Kohaliku tasandi ametiasutused on üha enam riiklike integratsioonistrateegiade rakendamisel esirinnas, samas kui kodanikuühiskonna organisatsioonide osutatavad teenused on tõhusa integratsiooni jaoks jätkuvalt keskse tähtsusega, sest need täidavad sageli tugiteenuste lüngad.

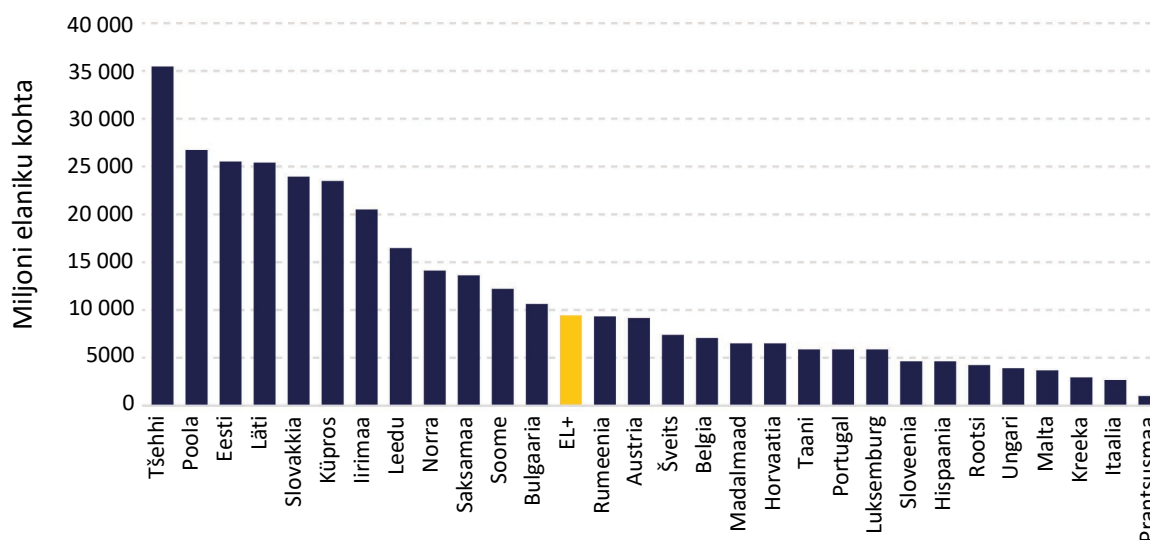


Tekstikast 1. Ukrainast ümberasustatud isikute ajutine kaitse



2024. aasta lõpus oli EL+ riikides ajutise kaitse all ligikaudu 4,4 miljonit inimest. See näitaja on püsinud alates 2023. aasta algusest suhteliselt stabiilsena ja suurendab jätkuvalt märkimisväärselt kaitsevajadustega inimeste koguarvu Euroopas. Pääsuga pooled kõigist ajutise kaitse saajatest olid Saksamaal (1,2 miljonit) ja Poolas (veidi alla 1 miljoni). Rahvaarvuga võrreldes oli Tšehhis kõige rohkem toetusesaajaid elaniku kohta (vt joonis 2).

Joonis 2. Ajutise kaitse all olevate isikute arv ühe miljoni elaniku kohta vastuvõtva riigi kaupa, 2024



Allikas: elanikkonna suurus: Eurostati (DEMO_GIND) väljavõte: 5. veebruar 2025 Ajutise kaitse saajad Eurostati (MIGR_ASYTPSM) väljavõte: 5. veebruar 2025

Kolmanda aasta jooksul pärast Venemaa sissetungi keskendusid EL+ riigid üha enam ümberasustatud ukrainlaste integreerimisele, kusjuures paljud tegid algatusi, et toetada tööturule juurdepääsu, keeleõpet, ühiskondlikku tegevust ja pikaajalise elamisloa saamist. Ajutise kaitse saajaid julgustati vastuvõtukeskusest lahkuma ja ühiskonda veelgi rohkem sulanduma, soetades endale eluaseme. Kohati oli see keeruline ettevõtmine ja tekitas kodutuse riski. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet jätkas oma piirkondliku pagulasküsimuse tegevuskava rakendamist Balti riikides, Poolas, Tšehhis, Slovakkias, Ungaris, Rumeenias, Bulgaarias ja Moldovas.



8. Õiguslikud kaitsemeetmed laste ja erivajadustega taotlejate jaoks.



Nii enne ümberasumist kui ka teekonna ajal võivad rahvusvahelise kaitse taotlejad sattuda väärkohtlemise, ärakasutamise või vägivalda ohvriks. Nende hulgas on arvukalt naisi, tüdrukuid ja poisse, kes on kogenud äärmuslikku vägivalda, sealhulgas seksuaalset vägivalda. Kaitsemeetmete suurendamiseks sisaldab uus rände- ja varjupaigalepe meetmeid haavatavuse ning menetluslike ja vastuvõtuga seotud erivajaduste kiiremaks tuvastamiseks ja nende suhtes kiirete järelmeetmete võtmiseks.

2024. aastal rõhutasid riiklikud ametiasutused oma pühendumust nende uute nõuete täitmisele, kuid märkisid ka, et see valdkond on üks keerulisemaid. Kodanikuühiskonna organisatsioonide hinnangul on oluline probleem piisavate vahendite puudumine kiire tuvastamise, vanuse hindamise, eestkostjate ja järelteenuste, näiteks vaimse tervise teenuste jaoks. Kuna surve varjupaiga- ja vastuvõtuasutustele jätkus, vähenes suutlikkus võtta asjakohaseid järelmeetmeid füüsilise ja vaimse tervise probleemide, sealhulgas trauma korral.

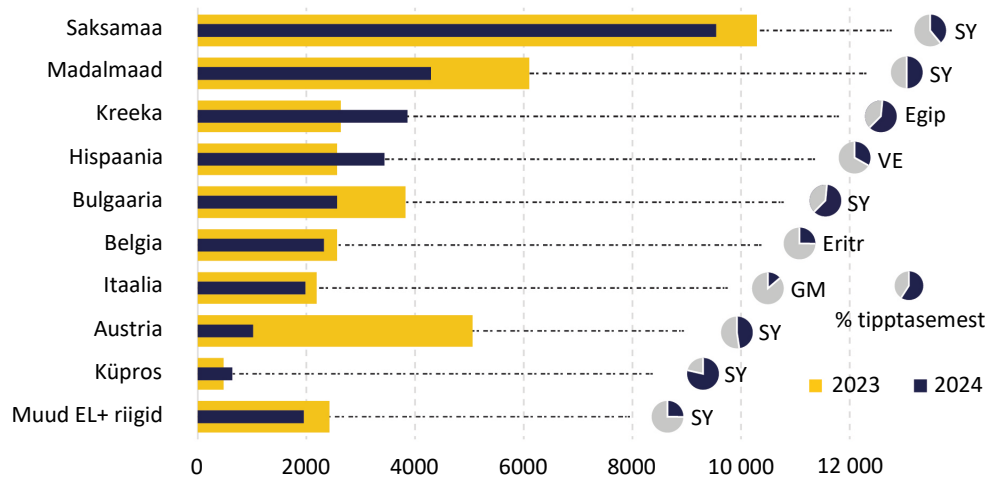
ELi läbivaadatud inimkaubanduse vastane direktiiv võeti vastu mais 2024. Sellega laiendati direktiivi kohaldamisala, et hõlmata kuritegudena ka sundabieliu, ebaseaduslik lapsendamine ja asendusemaduse ärakasutamine. Samuti kohustab direktiiv liikmesriike rakendama rangemaid vahendeid uute ärakasutamismisvormide uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ning pakkuma inimkaubanduse ohvritele kõrgetasemelisi tugiteenuseid. Mitmed EL+ riigid koostasid või ajakohastasid uute eeskirjade alusel oma riiklikud inimkaubandusevastase võitluse tegevuskavad. Sidusrühmad täheldasid murega uute tehnoloogiate kiiret arengut ja kasvavat kasutamist inimkaubanduse ja ärakasutamise eesmärgil ning rõhutasid vajadust ühtlustatud andmekogumise järele, et neid nähtusi paremini mõista ja valmistada ette asjakohasemad vastumeetmed.

2024. aastal esitasid väidetavad saatjata alaealised 32 000 varjupaigataotlust, mis on ligikaudu 16% vähem kui 2023. aastal. Kuigi taotluste arv veidi vähenes, sai Saksamaa 9600 taotlust ja oli jätkuvalt suurim vastuvõttev riik, moodustades 30% taotluste koguarvust (vt *joonis 3*). Kreeka sai enneolematult palju taotlusi (3900) saatjata alaealistelt, mis tähendab 46% kasvu. Peaaegu pooled saatjata alaealistest taotlejatest EL+ riikides olid kas süürlased (10 000 taotlust) või afgaanid (4500 taotlust). Rekordarv taotlusi esitasid saatjata alaealised Egiptusest (2900 taotlust, peaaegu kõik neist Kreekas ja Bulgaarias), Ukrainast ja Peruust.

2024. aastal keskenduti haavatavate taotlejate toetamise valdkonna enamikus jõupingutustes alaealistele, eelkõige saatjata alaealistele, kusjuures mitmes riigis võeti meetmeid piisava majutuse, hoolduse ja ravi tagamiseks ning viidi ellu algatusi vanuse hindamise täpsustamiseks. Murettekitav nähtus on jätkuvalt laste kinnipidamine EL+ riikides, nagu on dokumenteeritud kohtuotsustes (sealhulgas Euroopa Inimõiguste Kohtu tasandil) ning rahvusvaheliste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide aruannetes. Keskenduti ka naiste kaitsele, kusjuures kohtuasutustel oli suur roll standardite ja suunavate tavade kehtestamisel (näiteks Euroopa Liidu Kohtu märgilise tähtsusega kohtuotsused [C-621/21](#), [C-646/21](#), [C-608/22](#) ja [C-609/22](#)) ning riiklikud ametiasutused tegid algatusi seksuaalse vägivalda ja naiste suguelundite moonutamise/lõikamise ohvrite kaitsemeetmete tugevdamiseks.



Joonis 3. Peamised EL+ riigid, kes said taotlusi väidetavalt saatjata alaealistelt, 2024. aasta võrdlus 2023. aastaga ja saatjata alaealiste peamise kodakondsuse järgi esitatud taotluste osakaal 2024. aastal



Märkus: andmed saatjata alaealiste taotluste kohta ei olnud kättesaadavad Prantsusmaa ja Tšehhi Vabariigi ning osaliselt ka Šveitsi puhul.

Allikas: EUAA EPSi andmed seisuga 3. veebruar 2025



Kokkuvõtvad märkused

2024. aastal oli varjupaigaküsimus jätkuvalt Euroopa paljude avalike arutelude ja poliitikameetmete keskmes, kusjuures uue rände- ja varjupaigaleppe vastuvõtmine oli oluline vahe-eesmärk Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengus. Kuigi taotluste arv vähenes 2024. aastal 11%, esitati EL+ riikides teist aastat järjest üle ühe miljoni rahvusvahelise kaitse taotluse. Lisaks sellele oli Euroopas ajutise kaitse all 4,4 miljonit Ukrainast pärit ümberasustatud isikut, mis avaldas jätkuvat survet riiklikele varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele.

Riiklike ametiasutuste peamistes jõupingutustes keskenduti varjupaigamenetluste lihtsustamisele, et muuta taotluste menetlemine tõhusamaks, ning strateegiliste muudatuste tegemisele riiklikes vastuvõtusüsteemides, et optimeerida ressursside kasutamist. Hoolimata nendest jõupingutustest esines jätkuvalt viivitusi menetlusele juurdepääsul, ülerahvastatust, suurenenud ohutusriske ja mitteoptimaalset juurdepääsu teenustele. Samal ajal eraldasid EL+ riigid olulisi vahendeid uues rände- ja varjupaigaleppes nõutud reformide kavandamiseks ja rakendamiseks.

Taotlejate jätkuv sissevool õhutas veelgi arutelusid ebaseadusliku rände tulemusliku haldamise üle, tagades samal ajal abivajajatele juurdepääsu kaitsele. Viimaste aastate jooksul on varjupaigateemalised arutelud ja poliitika muutunud poliitikakujundajate jaoks piiravamaks, seda ka riigisiseste valimisringkondade poliitilise surve tõttu. Innukus suurendada piirikontrolli tõhusust, sealhulgas sisepiiridel, on mõnikord viinud tavadeni, mis on ühelt poolt takistanud tõhusat juurdepääsu kaitsele või teisalt Schengeni süsteemi sujuvat toimimist. Kulude vähendamiseks ning inim- ja rahaliste ressursside kasutamise optimeerimiseks tehtud jõupingutused on mõnikord halvendanud vastuvõtutingimusi ja hüvitisi või vähendanud vastuvõtutaotlejate juurdepääsu teenustele.

Nii Euroopa kui ka riikliku tasandi kohtuasutused on sellist poliitikat kontrollinud, näidates, et see on varjupaigasüsteemide tõhusa toimimise lahutamatu osa, neil on otsustav roll ELi varjupaigaõigustiku tõlgendamisel ja nad suunavad selle praktilist rakendamist. Uue rände- ja varjupaigaleppe praktilise rakendamise edenedes on oluline, et kohtuasutused investeeriksid koolitusse ja kutsealasesse arengusse, et arendada veelgi kohtunike asjatundlikkust varjupaiga- ja rändeküsimustes.

Ei saa eitada, et Euroopa riigid on eraldanud olulisi vahendeid abivajajate kaitsmiseks. Lisaks sellele, et EL+ riigid said 2024. aastal üle miljoni rahvusvahelise kaitse taotluse, tegid EL+ riigid neid jõupingutusi arvesse võttes ligikaudu 746 000 otsust, millega anti Ukraina sõja eest põgenevatele isikutele ajutine kaitse. Ukraina tulevik on väga etteennustamatu, kusjuures peamine mõõdik on USA välispoliitika selles piirkonnas. Kaitsevajadus jätkub, eelkõige Ukrainast pärit ümberasustatud isikute integreerimisel. Euroopa riigid on korduvalt väljendanud oma pühendumust jätkata ümberasustatud ukrainlaste vajaduste rahuldamist, toetades samal ajal Ukraina ülesehitamist. Samal ajal ei ole see elanikkond Ukraina tööturule ja riigi võimalikuks rekonstrueerimiseks kättesaadav.

2024. aastal vastu võetud uus rände- ja varjupaigalepe kajastab kompromissi riikide vahel, kellel on erinevad kogemused rändesurvega ja sellest tulenevalt erisugused vajadused. Seega on selle leppe rakendamisel üks katsetamispõhjusi suutlikkus tegeleda erinevate vajadustega ning seda lepet ei saa pidada liiga rangeks ja mitte piisavalt kaitsealaseks ega



liiga leebeks ega ole see kavandatud ebaseadusliku rände märkimisväärselt erinevaks käsitlemiseks. Leppe poliitilist tähtsust ei tohiks siiski alahinnata. See kajastab Euroopa riikide koostööd, et leida ja omaks võtta *ühine* raamistik, mis põhineb *ühistel* väärtustel, et saavutada *ühine* eesmärk: jääda truuks ELi aluspõhimõtetele, luues raamistiku, mis pakub vahendeid, et kaitsta abivajajaid ja saata väärikalt tagasi kodumaale need, kes kaitset ei vaja. Selle olulise läbimurde saavutamiseks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengus oli ELi aastakümnete jooksul üles ehitatud koostöökultuur katalüütiline ning kuigi see võib olla liidule iseloomulik, ei tohiks seda pidada enesestmõistetavaks.

Leppe praktiline väärtus ja funktsionaalsus avaldub täielikult lähiaastatel. Kuna ELi liikmesriigid valmistuvad leppe rakendamiseks, tuleb rõhutada, et olenemata sellest, kui arenenud või terviklik on raamistik, on kõige olulisem küsimus selle praktiline ja tõhus kasutamine. Lepe peab ka praktikas tõestama, et see aitab liikmesriikidel lahendada pakilisi probleeme riigi tasandil. See on ainulaadne võimalus kiirendada ELi riikide varjupaigapoliitika ja -tavade lähendamist varjupaigavaldkonnas. Selleks on vaja liikmesriikide ametiasutuste intensiivset tööd ning Euroopa Komisjoni ja ELi ametite toetust ja suuniseid. Küsimus ei ole üksnes materiaalses ja haldusressurssides – ka kvalifitseeritud inimesed on Euroopa varjupaigasüsteemi eduka toimimise jaoks kesksel tähtsusega. Seetõttu on hädavajalik jätkata investeerimist eksperditeadmiste jagamisse, koolitusse ja kutsealasesse arengusse ning leppe praktiliste sätete tõhusasse ja selgesse tõlgendamisse, et suunata selle rakendamist. Kuigi leppe rakendamise peamised eestvedajad on ELi ja riiklikud institutsioonid, on sama oluline tihe koostöö kodanikuühiskonna, rohujuure tasandi organisatsioonide ja kohalike omavalitsustega, tagamaks, et kõik valdkonna sidusrühmad liiguksid ühes suunas. Lisaks varjupaigalaaste operatiivkogemuste ja eksperditeadmiste peamistele allikatele saavad need piirkondliku ja kohaliku tasandi osalejad anda põhjalikku tagasisidet leppe mõju kohta kohapeal ja esitada teadlikke soovitusi praktiliste probleemide lahendamiseks, näiteks erivajadustega taotlejate kaitsemeetmete käsitlemiseks.

Järgnevatel aastatel peavad EL+ riigid ületama end leppe rakendamise korra kehtestamisel, võttes samal ajal vastu stabiilselt suurel hulgal kaitsetaotlusi ning töötades paralleelselt kahes süsteemis, kus vanu ja uusi taotlusi töödeldakse erinevate eeskirjade alusel. EUAA kui ELi varjupaigalaane eksperdikeskus pakub EL+ riikidele jätkuvalt tehnilist, operatiiv- ja koolitusabi kogu üleminekuperioodi jooksul ja ka pärast seda. Ameti spetsiaalne leppeprogramm on andnud olulise panuse, arendades ja pakkudes kvaliteetseid vahendeid ja teenuseid, mis aitavad kaasa leppe rakendamisele. Amet jälgib ELi varjupaigalaaste õigusaktide operatiivset ja tehnilist kohaldamist ning teeb koostööd EL+ riikidega, et teha kindlaks võimalikud puudused nende varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide toimimises ning need puudused kõrvaldada, kusjuures esimesed katseprojektid toimuvad 2025. aastal. Ühises jõupingutuses tegeleda rändesurvega Euroopas konstruktiivse ja kaitsele suunatud lähenemisviisi abil on oluline roll selleks hästi varustatud Euroopa Liidu Varjupaigaametil.

Varjupaigavaldkonna aruanne 2025 – Kokkuvõte

Peamise teabeallikana Euroopa rahvusvahelise kaitse alal on varjupaigavaldkonna aruandes 2025 tervikülevaade olulisematest varjupaigaarengutest 2024. aastal. Kokkuvõte on põhiaruande lühiversioon.

Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) koondab teavet Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide kohta. Selleks kirjeldatakse aruandes rahvusvahelise kaitsega seotud poliitika, tavade ja õigusaktide peamisi suundumusi ning esitatakse peamised näitajad võrdlusaastaks 2024. Esitatakse näiteid kohtupraktikast, et tõlgendada Euroopa ja riiklike õigusakte ELi varjupaigaõigustikukontekstis.

Varjupaigavaldkonna aruanne 2025 on koostatud paljudest allikatest saadud teabe alusel – sealhulgas riiklike ametiasutuste, ELi institutsioonide, rahvusvaheliste organisatsioonide, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade seisukohtade alusel –, et esitada eri vaatenurki. Aruanne hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2024 ja see on võrdlusalus Euroopa rahvusvahelise kaitse viimaste arengute teemal.