

Varjupaigavaaldkonna aruanne 2026

Kommenteeritud kokkuvõte



Varjupaigavaldkonna aruanne 2026

**Aastaruanne varjupaigavaldkonna olukorra
kohta Euroopa Liidus**

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Juuni 2026



© Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA), 2026

Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) ega ükski tema nimel tegutsev isik ei vastuta käesolevas dokumendis sisalduva teabe kasutamise korral.

Kaanefoto: Getty Images/[Stefano Guidi](#)

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026

PDF BZ-01-26-013-ET-N ISBN 978-92-9418-445-0 2600-2965 doi: 10.2847/1544609

Taasesitamine on lubatud tingimusel, et viidatakse allikale. 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.*

Eessõna

Rahvusvahelise kaitse taotluste arv vähenes EL+ riikides teist aastat järjest kokku 0,8 miljonini. See tulenes mitmest tegurist, sealhulgas poliitilistest arengutest peamistes päritoluriikides, nt Sүүrias, ja Euroopa koostööst partnerriikidega, mis vähendas liikuvust Euroopasse suunduvatel rändeteedel. Samas pakkusid EL+ riigid jätkuvalt ajutist kaitset ligikaudu 4,5 miljonile Ukrainast pärit ümberasustatule, kusjuures mõnele riigile langes suurem koormus; samal ajal jätkusid algatused pikaajaliste lahenduste leidmiseks, et toetada ajutise kaitse lõppemist märtsis 2027.



Kõigi EL+ riikide ühine ülesanne 2025. aastal oli valmistuda rände- ja varjupaigaleppe jõustumiseks juunis 2026. Riiklikud rakenduskavad ja strateegiad näitasid suunda reformidele, mis lükkavad varsti liikuma Euroopa uuendatud varjupaigasüsteemi.

Riigid ei olnud aga selles protsessis üksi. Euroopa Komisjon andis koos ELi asutustega suuniseid ja tuge. Meie toetasime neid jõupingutusi oma leppeprogrammi kaudu, mis andis mitmesuguseid tulemusi. EUAA pakkus riikidele kohapeal operatiivtuge, koolitas varjupaigavaldkonna spetsialiste, sealhulgas akrediteeritud EUAA Akadeemia kaudu, koostas tehnilisi materjale, et aidata spetsialistidel kasutada ühtlustatud menetlusi, ning koostas olukorranalüüse poliitikakujundamise suunamiseks.

Näiteks kogus EUAA, arvestades muutuvat olukorda Sүүrias, kiiresti teavet EL+ riikides Sүүria taotlejatele kehtivate poliitikate ja tavade kohta, samas kui päritoluriigi teabe uuringud andsid kvaliteetset teavet selles riigis toimuvate arengute kohta. EUAA toetas turvalise riigi mõiste EL+ riikides rakendamise ülevaatega ka seadusandlikku protsessi, mille eesmärk oli vastu võtta ELi hõlmav turvaliste päritoluriikide nimekiri ja läbivaadatud turvalise kolmanda riigi mõiste.

On ilmne, et juuni 2026 ei tähenda täielikku lõppu, vaid üleminekut Euroopa ühise varjupaigasüsteemi uude arenguetappi. Selles etapis võib olla vaja tegevuse käigus palju õppida. Protsessi käigus uute eeskirjade praktilisest rakendamisest saadud tagasiside suunab operatiivsel ja poliitilisel tasandil tehtavaid kohandusi. Amet jätkab kogu protsessi vältel riikide toetamist ja oskusteabe pakkumist Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhusaks toimimiseks.

Nina Gregori
Euroopa Liidu Varjupaigaamet
tegevdirektor



Sisukord

Eessõna	4
Sissejuhatus.....	6
1. Peamised arengud varjupaigavaldkonnas Euroopa Liidus 2025.....	7
2. Rahvusvahelise kaitse kättesaadavuse haldamine	9
3. Algatused varjupaigamenetluse sujuvamaks ja ühtlasemaks muutmiseks	10
4. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine	11
5. Vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse eest	12
6. Ühtlustatud lähenemisviis ümberasustamisele ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmisele	13
7. Rahvusvahelise kaitse saajate õigused seoses kaasamise ja integreerimisega	14
Tekstikast 1. Ukraina põgenike ajutine kaitse	15
8. Õiguslikud kaitsemeetmed laste ja erivajadustega taotlejate jaoks	16
Kokkuvõtavad märkused	18



Sissejuhatus

Varjupaigavaldkonna aruanne 2026 – Aastaruanne varjupaigavaldkonna olukorra kohta Euroopa Liidus annab kommenteeritud kokkuvõttes ülevaate rahvusvahelise kaitse peamistest arengusuundadest, mida kirjeldatakse põhjaruandes. Kokkuvõtte avaldatakse **31 keeles**, sh kõigis ELi keeltes ning albaania, araabia, makedoonia, serbia, türgi, ukraina ja vene keeles.



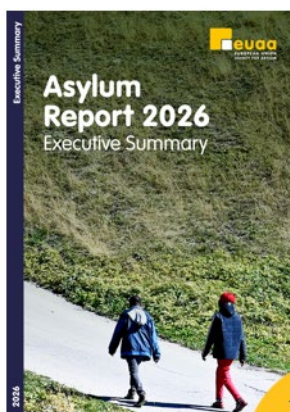
Põhjaruandes esitatud teabega saab tutvuda mitme kasutajasõbraliku lisaallika kaudu:

- **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 kohtuasja juurde andmebaasis.
- Varjupaigavaldkonna aruande koostamisel kasutatud allikad on viidete loetelus aruande lõpus. Samuti on need kättesaadavad ka Euroopa rahvusvahelise kaitse andmebaasi jaotises **Allikad**, kus on otsingu- ja ekspordifunktsioonid.

Ajakohastatud teave EUAA tegevuse ja liikmesriikide toetamise kohta on infograafikutes: <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2026/section-10-euaa-support-2025>

Peamised arengud riikide kaupa on riikide ülevaadetes: <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2026/country-overviews>

Additional resources to the Asylum Report 2026



Translations
in all EU
languages
and 7 non-EU
languages



Click on **Database on International Protection in Europe** to consult sources on asylum



1. Peamised arengud varjupaigavaldkonnas Euroopa Liidus 2025



2025. aasta oli Euroopas üleminekuaasta, ümberkorralduste periood ja aeg, mil koostati strateegiaid ja tehti investeeringuid Euroopa varjupaiga- ja rändesüsteemi kaasajastamiseks, samas kui rahvusvahelise kaitse taotluste arv vähenes märkimisväärselt. Euroopa poliitikakujundamise keskmes oli rände- ja varjupaigaleppe rakendamine ning konkreetseid tulemusi üritati saavutada võimalikult kiiresti. Algatuste eesmärk oli tõhustada varjupaigamenetlusi, leevendada välispiiridel valitsevat survet ja suurendada tagasisaatmise tulemuslikkust. Riiklikud rakenduskavad on aidanud leppe ellu rakendada. Euroopa Komisjon pakkus eksperditeadmisi ja rahalisi vahendeid ning asjaomased ELi asutused andsid ELi liikmesriikidele abi, et tagada nende riiklike varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide valmisolek juuniks 2026.

Kuna Euroopa Komisjon soovis varakult rakendada teatud varjupaigamenetluse määruse sätteid, esitati 2025. aasta aprillis ja mais kaks ettepanekut turvalise riigi mõiste kohta, turvaliste päritoluriikide ELi nimekirja ja turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist hõlbustavad uued eeskirjad. Esimese ettepaneku eesmärk oli edendada varjupaigamenetluse määruse sätteid, mille kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotlusi nende riikide kodanikelt, kus ELi-ülene heakskiitmise määr on maksimaalselt 20%, menetleda kiirendatud või piirimenetluse raames. Ettepanekus märgiti ka, et turvalised päritoluriigid ja turvalised kolmandad riigid võib määrata eranditega.

Teine ettepanek käsitles turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist. Selle eesmärk oli kiirendada varjupaigamenetlusi ja vähendada survet varjupaigasüsteemidele, tagades samal ajal taotlejate õiguskaitse. Kavandatud muudatuste kohaselt ei ole taotleja enam kohustatud omama seost turvalise kolmanda riigiga, läbisõit turvalise kolmanda riigi kaudu tunnistati piisavaks seoseks taotleja ja vastava riigi vahel. Samuti lisati võimalus kohaldada seda põhimõtet ka juhul, kui puudub seos turvalise kolmanda riigiga või läbisõit selle kaudu, kui kolmanda riigiga on sõlmitud asjaomane leping või kokkulepe.

Euroopa Parlament kiitis uued eeskirjad heaks veebruaris 2026 ning nõukogu vaatas turvalise kolmanda riigi mõiste ametlikult läbi ja võttis vastu esimese ELi-ülese turvaliste päritoluriikide nimekirja, kuhu kuuluvad Bangladesh, Colombia, Egiptus, India, Kosovo,¹ Maroko ja Tuneesia.

Leppe õigusraamistiku täiendamiseks tegi Euroopa Komisjon märtsis 2025 ettepaneku ajakohastada Euroopa tagasisaatmispoliitikat uue ELi ühise tagasisaatmissüsteemi kaudu. **Määrusega** nähakse liikmesriikides ette ühismenetlused tagasisaatmisotsuste tegemiseks ja ühtne Euroopa tagasisaatmiskorraldus, mis edendab ühtsust, läbipaistvust ja koordineerimist.

¹ See määratlus ei piira Kosovo staatust käsitlevaid seisukohti ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga nr 1244/1999 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.



Novembris 2025 algatas Euroopa Komisjon esimese iga-aastase rändehalduse tsükli, mis koosneb järgmisest:

- Euroopa iga-aastane varjupaiga- ja rändearuanne, mis annab ülevaate varjupaiga- ja rändeolukorrast ELis;
- Euroopa Komisjoni otsused, millega määratakse kindlaks liikmesriikide rändesurve tase, ning
- Euroopa Komisjoni ettepanek solidaarsusreservi loomiseks, et täita raskustes olevate liikmesriikide vajadusi.

Euroopa iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande andmetel, mis hõlmavad ajavahemikku juulist 2024 juunini 2025, on rändeolukord ELis paranenud, kuid endiselt püsivad sellised probleemid nagu ebaseadusliku sisserände surve, lubamatu liikumine ELi piires ning Venemaa ja Valgevene poolne rände kasutamine poliitilise vahendina.

Aruandes esitatud olukorra analüüsi põhjal leidis Euroopa Komisjon, et Küpros, Kreeka, Itaalia ja Hispaania on „rändesurve all“ ning neil on õigus pärast leppe jõustumist juunis 2026 kasutada ELi solidaarsusreservi vahendeid. Rändesurve ohus olevaks tunnistati veel üks riikide rühm, kuhu kuuluvad Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Eesti, Iirimaa, Leedu, Läti, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa ja Sooma. Viimaks määrati Austria, Bulgaaria, Horvaatia, Eesti, Poola ja Tšehhi viimase viie aasta jooksul kogunenud surve tõttu „riikideks, kus valitseb märkimisväärne rändeolukord“. Nõukogu rakendusotsuses iga-aastase solidaarsusreservi loomise kohta on sätestatud, et 2026. aastal on vaja 21 000 ümberpaigutamist ehk rahalist toetust kogusummas 420 miljonit eurot, mida hakatakse rakendama 12. juunist 2026.

Et määratleda ELi poliitilised eesmärgid varjupaiga- ja rändeküsimustes järgnevatel aastatel, esitas Euroopa Komisjon jaanuaris 2026 Euroopa varjupaiga- ja rändehaldusstrateegia. Strateegia näitab suunda kolme peamise eesmärgi saavutamisel: ebaseadusliku rände ennetamine, sõja ja tagakiusamise eest põgenevate inimeste kaitse ning andekate inimeste meelitamine ELi.

Rände- ja varjupaigapoliitika välismõõtmel osas jätkas EL rändehalduse suhtes kogu rändeteed hõlmava lähenemisviisi rakendamist, koordineerides tegevust eri sidusrühmadega. Algatused hõlmasid rände algpõhjuste käsitlemist, partnerriikide abistamist piirihalduse suutlikkuse suurendamisel ja inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise võrgustike vastu võitlemisel, maailma eri piirkondades ümberasustatud isikute kaitselahenduste toetamist ning Euroopasse siirdumiseks ebaseadusliku rände alternatiivina turvaliste ja seaduslike võimaluste pakkumist. Lisaks positiivsetel stiimulitel põhinevale koostööle lisas EL võimaluse tühistada eelised erandolukordades, kus olemasolevat korraldust kasutatakse viisil, mis tekitab olulisi rände- ja julgeolekuprobleeme. Selleks jõustus uus määrus, mis näeb ette viisavabaduse peatamise läbivaadatud korra.



2. Rahvusvahelise kaitse kättesaadavuse haldamine



2025. aastal vähenes EL+ riikides esitatud varjupaigataotluste arv teist aastat järjest, langes 822 000-ni (vt *joonis 1*). See näitaja oli võrreldes 2024. aastaga viiendiku võrra väiksem ning madalaim tase alates 2021. aastast. Saksamaa jäi peamiseks vastuvõtjariigiks (163 000 taotlust), kuigi taotluste arv oli märkimisväärselt väiksem kui 2024. aastal (peaaegu kolmandiku suurune langus), järgnesid Prantsusmaa (152 000), Hispaania (143 000) ja Itaalia (134 000).

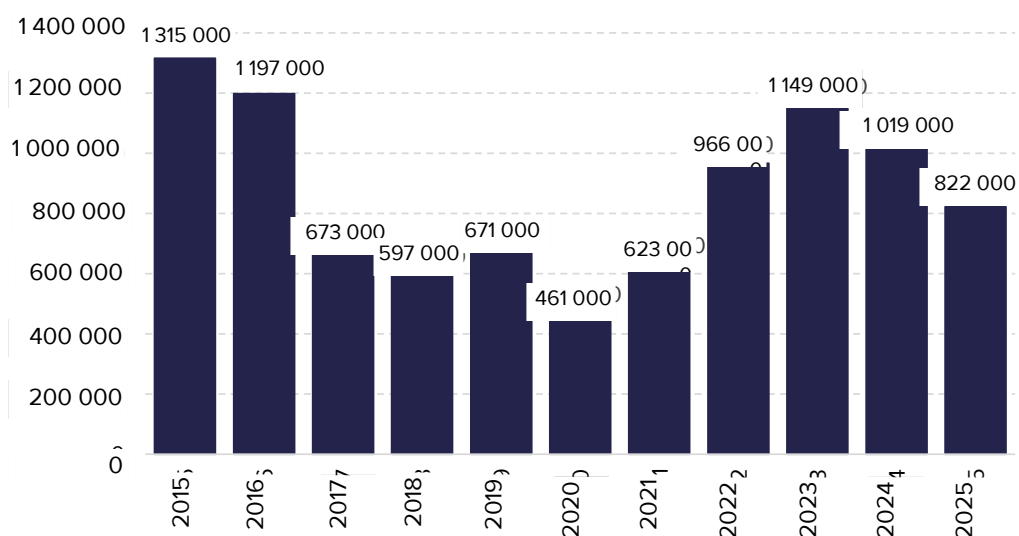
Kui vaadelda varjupaigataotluste arvu elanikkonna suurusega võrreldes, esitati EL+ riikides keskmiselt umbes 1800 taotlust 1 miljoni elaniku kohta. Kreekas ja Küprosel oli varjupaigataotlejaid 1 miljoni elaniku kohta kõige rohkem (vastavalt 5900 ja 4500). Nendele järgnesid teatava vahega Hispaania, Belgia ja Šveits (igas umbes 2900).

2025. aastal esitati taotlusi piiratud arvu riikide kodanike poolt. Viis suurimat rühma olid Afganistani (14% kõigist taotlustest), Venezuela (11%), Süüria (5%), Bangladesh (4%) ja Türgi (4%) kodanikud.

Kordusavalduste arv kasvas 2024. aastaga võrreldes 39%, saavutades rekordtaseme. Need olid 2025. aastal 15% kõigist varjupaigataotlustest, mis on kõigi aegade suurim osakaal. Seda võib usutavalt seostada [Euroopa Liidu Kohtu 2024. aasta oktoobris tehtud otsusega](#), milles leiti, et afgaani naiste puhul piisab soost ja kodakondsusest, et neid ähvardaks tagakiusamise oht, mis tõi kaasa afgaanide kordusavalduste arvu järsu kasvu.

Madala heakskiitmise määraga riikide kodanikud esitasid 2025. aastal üha suurema osa varjupaigataotlustest, mis moodustas üle poole taotluste koguarvust. Leppe eeskirjade järgi kohaldatakse alates juunist 2026 varjupaigamenetluse määruse artikli 43 lõikes 1 määratletud teatud asjaoludel madala heakskiitmise määraga (alla 20%) riikide kodanike suhtes kohustuslikku piirimenetlust.

Joonis 1. Rahvusvahelise kaitse taotluste arv EL+ riikides, 2015–2025



Allikas: EUAA EPSi andmed seisuga 3. veebruar 2026.



EL+ riigid tegid aasta jooksul koostööd Euroopa Komisjoni ja ELi asutustega, et kaasajastada IT-suutlikkust piiridel, sealhulgas tagades uue Eurodaci süsteemi toimimiseks vajalikud tehnilised, operatiiv- ja haldusressursid. Riiklikud ametiasutused jätkasid taustakontrolli, piiril toimuva varjupaigamenetluse ja piiril toimuva tagasisaatmismenetluse sujuvaks ja ühtlaseks toimimiseks valmistumiseks seadusandlikku tööd ja praktilisi ettevalmistusi, ehitades muu hulgas vajalikke rajatise, tagades piisava suutlikkuse, koostades juhiseid ja praktilisi vahendeid ning pakkudes koolitust uusi menetlusi rakendatavatele spetsialistidele.

ELi liikmesriigid keskendusid mitmesugustele rändesurve ja välispiiride julgeoleku probleemidele reageerides jätkuvalt piirihaldusele ja säilitasid rangemad kaitsemeetmed, kohati riskides kaitset vajajate tegeliku juurdepääsuga territooriumile ja varjupaigamenetlusele. Neid tavasid on sageli kritiseerinud rahvusvahelised ja kodanikuühiskonna organisatsioonid ning õigusasutused, kes on menetlenud teatatud väärkohtlemise juhtumeid, väidetavaid tagasisaatmisi ja kiirsaatmisi ning riiklike ametiasutuste meetmeid otsingu- ja päästetöid teostavate kodanikuühiskonna organisatsioonide vastu.

3. Algatused varjupaigamenetluse sujuvamaks ja ühtlasemaks muutmiseks



Varjupaigamenetluste valdkonnas keskendus ELi ja selle partnerriikide töö kolmele põhivaldkonnale: otsuse ootel menetluste arvu vähendamine, ressursside eraldamine uute eeskirjade praktiliseks rakendamiseks ning personali koolitamine uute sätete osas. Lisaks pakkus Euroopa Komisjon rahalist toetust (nt tehnilise toe instrumendi kaudu), EUAA andis tehnilist abi ning EU+ riigid tegid kahepoolset koostööd, et vahetada kogemusi. Vastavalt leppes nõutavale eraldasid nad ka märkimisväärseid ressursse, et töötada eri stsenaariumide jaoks välja riiklikud erandolukorra kavad, mis koosnevad konkreetsete reageerimismeetmete aktiveerimis- ja deaktiveerimisnäitajatest ja künnistest.

Suutlikkuse suurendamise meetmeid kohandati iga riigi varjupaiga- ja vastuvõtutingimuste eripäradele. Mõned riigid keskendusid jätkuvalt korralduslikele muudatustele, töötajate värbamisele ja oskuste arendamise koolitustele. Mitu varjupaigaasutust jätkas sisemenetluste läbivaatamist või täiustamist ning vormide ja otsusekavandite ajakohastamist, et suurendada otsustusprotsesside tõhusust. Kvaliteetse ja kiire otsustusprotsessi toetamiseks ajakohastasid EL+ riikide esindajad päritoluriikides toimunud muutuste põhjal riikidepõhist poliitikat. Vaatamata sellele mõjutas mitmes päritoluriigis valitsev ebastabiilne olukord taotluste menetlemist ning mõnikord peatasid varjupaigaasutused teatavate päritoluriikide kodanike taotluste menetlemise.

2025. aastal tegid EL+ riigid ligikaudu 874 000 esimese astme otsust, mis on suurim arv alates 2017. aastast. Kasvu taga oli tagasilükkamiste arvu järsk suurenemine, peamiselt madala heakskiitmise määraga (maksimaalselt 20%) riikide kodanike kohta. Enamik otsuseid tehti Saksamaal, järgnesid Prantsusmaa ja Hispaania. Esimese astme kohtutes menetletavate kohtuasjade arv vähenes 2024. aasta 986 000-lt 2025. aastal 863 000-ni (ligikaudu 13% langus). Ehkki mõned EL+ riigid kiirendasid esimese astme otsuste tegemist, oli menetletavate juhtumite arvu vähenemine pigem tingitud sellest, et esitati vähem taotlusi. Vaatamata esimese astme menetluses olevate kohtuasjade arvu vähenemisele tähendas



apellatsioonkaebuste üldise arvu suurenemine, et kohtuasjade arv püsis kõigil astmetel stabiilselt kõrgel tasemel.

Et Euroopa Komisjon on rõhutanud koostöö tähtsust õigusasutustega ja nende asutuste tugevdamist, et valmistuda leppe eeskirjade rakendamiseks, on mitmed EL+ riigid investeerinud teise või kõrgema astmete kohtute suutlikkuse suurendamisse.

4. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine



EL+ riigid tegelesid lisaks muude vastuvõttu mõjutavate määruste, nt varjupaiga- ja rändehalduse määruse ning varjupaigamenetluse määruse kohandamisele 2024. aasta vastuvõtutingimuste direktiivi ülevõtmisega riiklikku õigusesse 12. juuniks 2026. EL+ riigid kohandasid oma riiklikest rakenduskavadest juhindudes vastuvõtutingimusi ja kõrvaldasid puudujääke vastuvõtusuuutlikkuses, sealhulgas piirimenetluses osalevate taotlejate puhul.

Seetõttu pidid paljud riigid looma piirimenetlust läbivatele taotlejatele söelumiskeskused ja majutusvõimalused. Tegevusvajadused ajendasid tegema muutusi ka juhtumikorralduses ja IT-süsteemides. Iga-aastase rändehalduse tsükli esimene iteratsioon aitab luua EL+ riikide vastuvõtusüsteemide kohta kvaliteetsemad andmeid.

Varjupaigataotlejate arvu vähenemise tõttu langes mitmes riigis vastuvõtusüsteemide koormus, mis vähendas omakorda nende vastuvõtusuuutlikkust. Mõni riik, kus vastuvõtusüsteemid olid endiselt suure koormuse all, säilitas aga oma vastuvõtusuuutlikkuse või suurendas seda. Vastuvõtusuuutlikkust käsitlevas presedentjuhtumises otsustas Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriik ei saa ELi õigusest tulenevast kohustusest rahuldada varjupaigataotlejate põhivajadusi kõrvale hoidmiseks tugineda taotlejate ettenägematule ja vältimatule sissevoolule, rõhutades vajadust reservsuutlikkuse järele, et võtta vastu võimalikku taotlejate sissevoolu.

EL+ riikide vastuvõtusüsteemid on juba pikka aega pidanud toime tulema teisest rändevooodega. Mitu neist jätkas või käivitas selle nähtuse lahendamiseks uusi algatusi, näiteks muutes vastuvõtutingimusi kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikliga 21 ning varjupaiga- ja rändehalduse määruse artikliga 18. Nende sätete kohaselt ei ole taotlejatel, kellele on teatatud otsusest suunata nad vastutavasse liikmesriiki, enam õigust vastuvõtutingimustele, kuid neil säilib ELi õigusaktidele vastava elatustaseme õigus.



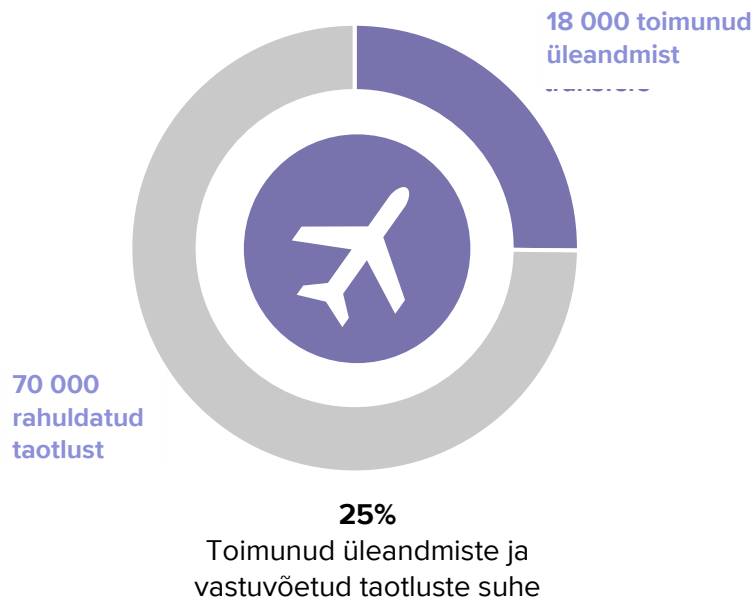
5. Vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse eest



EL+ riikides toimus 2025. aastal kokku 18 000 Dublini menetluse raames toimunud üleandmist, mis on sarnane 2024. aasta näitajaga (vt *joonis 2*). See oli suuruselt teine arv alates 2019. aastast, jäädes siiski tunduvalt alla pandeemiaeelse taseme. Dublini määruse alusel toimuvate üleandmistest rakendamist mõjutas endiselt suuresti mõne EL+ liikmesriigi

vastuvõtusüsteemidele avaldunud surve. Ehkki riiklikud kohtud kinnitasid enamasti üleandmist, oli üks peamisi põhjusi riiklike asutuste otsuste tühistamiseks ajakohane tõendusmaterjal, mis viitas vastutavas riigis vastuvõtutingimuste tagamisel esinevatele tõsistele probleemidele.

Joonis 2. Toimunud üleandmistest arv võrreldes kõigi vastuvõetud Dublini määruse kohaste taotlustega, 2025



Allikas: EUAA EPSi andmed seisuga 3. veebruar 2026.

EL+ riigid keskendusid üleminekule Dublini III määruse kohaldamiselt uuele Eurodaci määrusele ning varjupaiga- ja rändehalduse määrusele. Aasta jooksul selgitati mitmeid õiguslikke ja praktilisi ebamäärasusi, kuid mõned küsimused jäid lahendamata kuni 2026. aasta solidaarsusreservi loomise rakendusotsuse ametliku vastuvõtmiseni 19. detsembril 2025. Kuigi mõni riiklik asutus eelistas oodata selgitusi ja koostada seejärel üksikasjalikuma rakenduskava, hakkas enamik ametiasutusi planeerima erinevate stsenaariumide alusel.

Dublini üksused tegid ühiseid jõupingutusi mahajäämuste kõrvaldamiseks, et võimaluse piires vältida eelmiste ja uute eeskirjade samaaegset kasutamist pärast leppe jõustumist. Personali puudus jäi Dublini üksustes aga endiselt püsivaks probleemiks. Lisaks oli paljudel Dublini süsteemi töötajatel raske paralleelselt hallata menetletavaid juhtumeid ja korraldada koolitusi.



Mitmed ametiasutused rõhutasid, et ka Dublini üksustest väljaspool asuvad sidusrühmad vajavad sihtotstarbelist koolitust, et tagada uute eeskirjade mõistmine ning ka taotlejate nõuetekohane teavitamine menetlusest.

Üleminekuperioodil oli EL+ riikide jaoks üks suurimaid väljakutseid IT-süsteemide kohandamine, sealhulgas juhtumihaldussüsteemide ümberkonfigureerimine uute vormide, mallide ja töövoogude lisamiseks. Mitmes riigis on Eurodaci ning varjupaiga- ja rändealduse määruse kohaldamisega seotud IT-projektid osa laiemast digiüleminekuprogrammist.

EUAA varajase hoiatuse ja valmisoleku süsteemi (EPS) esialgsete andmete kohaselt tehti 2025. aastal vastuseks väljasaadetud Dublini taotlustele 120 000 otsust. See oli 24% langus võrreldes 2024. aastaga ja madalaim tase alates 2021. aastast. Vähenemine viitab teisese rände vähenemisele, kus varjupaigataotlejad siirduvad uue taotluse esitamiseks esimesest saabumisriigist teise, ja on kooskõlas varjupaigataotluste arvu üldise vähenemisega.

6. Ühtlustatud lähenemisviis ümberasustamisele ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmisele



Poliitilised, operatiivsed ja rahalised piirangud pidurdasid 2025. aastal ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise vallas toimunud arenguid. Pagulaste ümberasustamist takistasid muuhulgas järgmised tegurid:

- leppe sätete rakendamisega seotud tehnilised küsimused, näiteks andmete säilitamine ja edastamine, kasutades protsesse, mis on kooskõlas Eurodaci määrusega;
- ebastabiilne poliitiline ja julgeolekulukord Lähis-Idas, mis tekitas probleeme operatiivtasandil, ning
- püsiv surve mõne EL+ riigi vastuvõtusüsteemile, mis piiras nende ümberasustatute vastuvõtmise suutlikkust.

Selle tulemusena saabus 2025. aastal EL+ riikidesse vaid umbes 10 000 pagulast, lisaks 2024. aasta ligikaudu 14 000 pagulasele, ehkki 14 riiki olid 2024.–2025. aasta ELi ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava raames lubanud vastu võtta kokku 61 000 pagulast. Kuigi süürlased olid kümme aastat järjest ümberasustatute seas suurim rühm, olid 2025. aastal esikohal afgaanid (2900), kellele järgnesid süürlased (1800), Kongo Demokraatliku Vabariigi kodanikud (1600) ja sudaanlased (1400).

Detsembris 2025 kiitis nõukogu heaks esimese liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kaheaastase kava 2026–2027. Üheksa riiki esitasid vastuvõtulubadused kokku 10 430 koha ulatuses, millest 8330 on ümberasustatud ja 2100 humanitaarsetel põhjustel vastuvõetud isikud. Riiklike vastuvõtukvootide märkimisväärne vähendamine peegeldas üldist vastuvõtukvootide kärpimist ELi tasandil.



7. Rahvusvahelise kaitse saajate õigused seoses kaasamise ja integreerimisega



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 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 EL+ riikides ühtlustatud – heakskiitmise määra arvutamisel arvesse.

2025. aastal langes rahvusvahelise kaitse andmise määr märkimisväärselt, 2024. aasta 42%-lt 29%-le. Langus oli tõenäoliselt vähemalt osaliselt tingitud otsuste tegemise peatamisest Süüria taotlejate kohta, kes moodustasid viimastel aastatel suure osa positiivsetest otsustest. Lisaks tehti ligikaudu 56% otsustest madala heakskiitmise määraga riikide kodanike kohta. Neist 69 kodakondsusest, mille kohta tehti 2025. aastal vähemalt 1000 otsust, oli 42 juhul heakskiitmise määr alla 20%.

Türgi, Venezuela, Bangladesh ja Colombia kodanikud (kahanevas järjekorras) said ühe kolmandiku kõigist negatiivsetest otsustest. Venezuelalastele ja colombialastele anti siiski sageli riiklikku kaitset või määrati neile teistsugune residentsuse tüüp. Heakskiitmise määr oli kõrge äärmiselt ja tugevalt konfliktidest laastatud riikide kodanike puhul, olles Sudaani, Mali, Haiti, Ukraina ja Myanmar/Birma taotlejate seas (kahanevas järjekorras) 70–90%.

ELi liikmesriigid jätkasid perekonna taasühinemise alusel saabumiste piiramist kui viisi, et leevendada survet varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemidele ning vahel riiklikele ja omavalitsuste sotsiaalsüsteemidele. Viimastel aastatel on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, teised rahvusvahelised organisatsioonid, mõttekojad, akadeemilised ringkonnad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid korduvalt hoiatanud, et rangemate perekonna taasühinemise eeskirjade kehtestamine võib avaldada negatiivset mõju rahvusvahelise kaitse saajate integreerimisele.

EL+ riigid keskendusid jätkuvalt abisaajate integreerimisele, algatades uusi strateegiaid ja meetmeid tööturule ja haridusele juurdepääsu tagamiseks. Hoolimata neist algatustest puutusid rahvusvahelise kaitse saajad EL+ riikide territooriumil endiselt kokku takistustega keele õppimise, haridussüsteemi sisenemise või töö otsimise püüdlustel, samas kui eluaseme leidmisega seotud raskused mõjutasid jätkuvalt nende integratsiooniväljavaateid. Kodanikuühiskonna organisatsioonid mängisid abisaajate tõhusal integreerimisel jätkuvalt üliolulist rolli, pakkudes mitmesuguseid teenuseid.

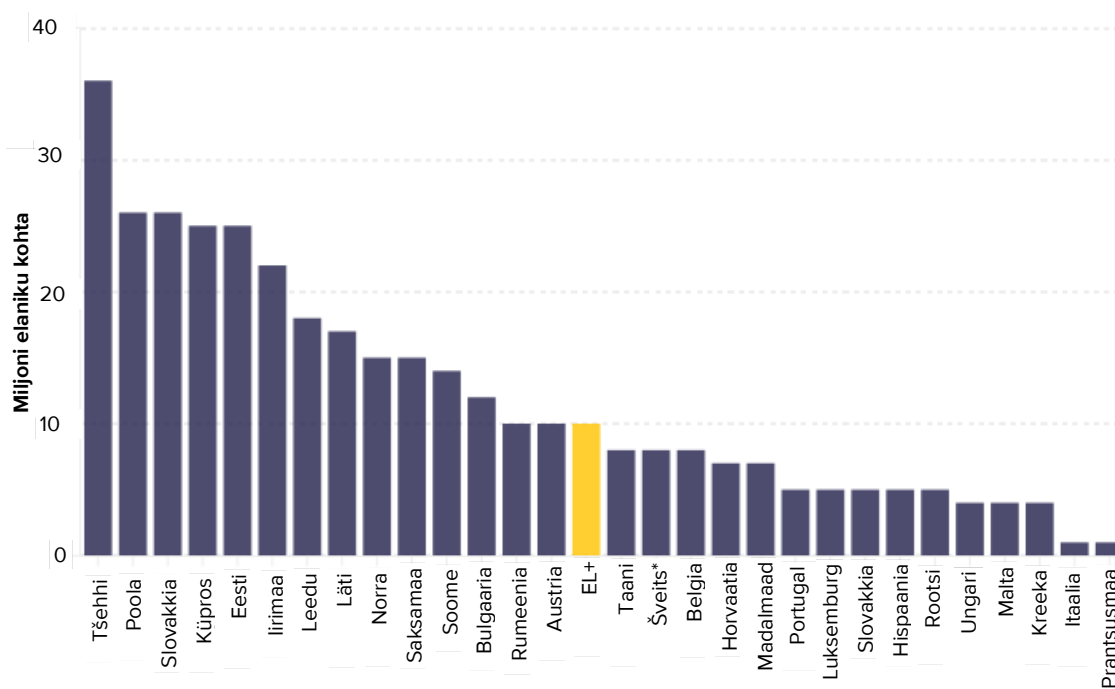


Tekstikast 1. Ukraina põgenike ajutine kaitse



2025. aasta lõpus oli EL+ riikides ajutise kaitse all ligikaudu 4,5 miljonit inimest. See näitaja on püsitud alates 2023. aasta algusest suhteliselt stabiilsena ja suurendab jätkuvalt oluliselt kaitsevajadusega inimeste koguarvu Euroopas. Elanikkonna suurusega võrreldes võtsid Tšehhi, Poola ja Slovakkia vastu kõige rohkem ümberasustatud ukrainlasi elaniku kohta (vt *joonis 3*).

Joonis 3. Ajutise kaitse all olevate isikute arv ühe miljoni elaniku kohta vastuvõtva riigi kaupa, detsember 2025



Märkus. * = Andmed koguti enne veebruari 2026

Allikas: elanikkonna suurus: Eurostati (DEMO_GIND) väljavõte: 5. veebruar 2026. Ajutise kaitse saajad: Eurostati (MIGR_ASYTPSM) väljavõte: 10. veebruar 2026

Venemaa sissetungi neljandal aastal jätkasid EL+ riikide valitsused poliitika suunamist pikaajaliste lahenduste poole, pakkudes näiteks võimalusi üleminekuks alternatiivsele riiklikule elamisloale. Samal ajal edendatakse jätkuvalt lõimumist mitmel tasandil, sealhulgas tööturul ja hariduses. Mitmes EL+ riigis on loodud nn koosmeelekeskused, mis pakuvad abisaajatele abi tööhõive ja keelekursuste valdkonnas, nõustamist ja mõnel juhul ka tuge vabatahtlikuks tagasipöördumiseks.

Kohtupraktika arengud nii riiklikul kui ka ELi tasandil selgitasid täiendavalt ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluste seost.



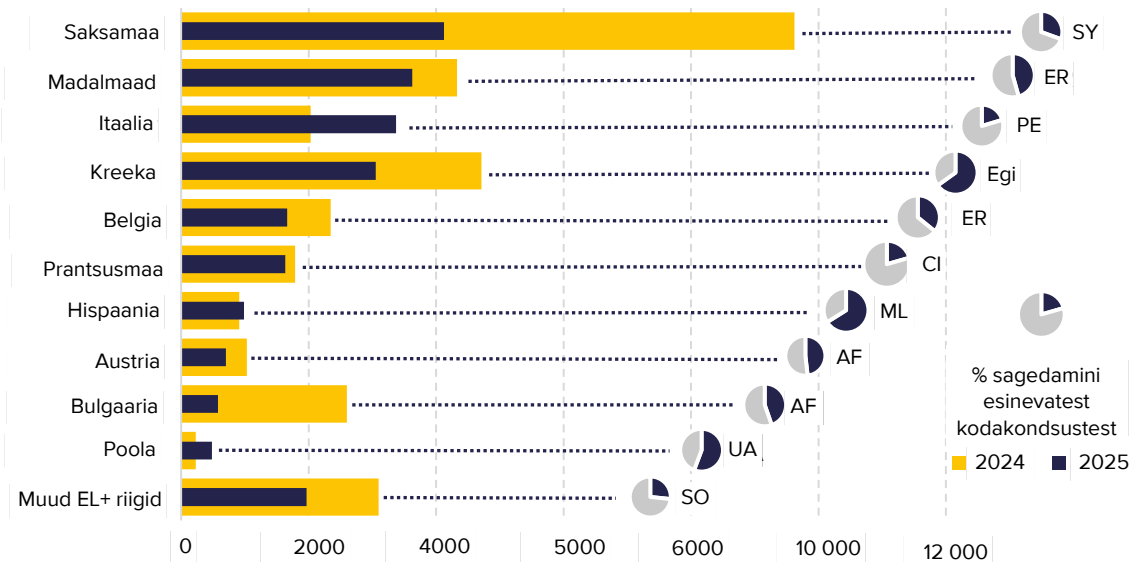
8. Õiguslikud kaitsemeetmed laste ja erivajadustega taotlejate jaoks



Erivajadustega isikute kaitse parandamiseks sisaldab lepe meetmeid, mis võimaldavad neid kiiremini tuvastada ja toetada, et rahuldada nende menetlus- ja vastuvõtuvajadusi. EL+ riikide jaoks on peamiseks väljakutseks endiselt vastavate kaitsemeetmete rakendamine. Selles valdkonnas suutlikkuse suurendamiseks korraldasid riiklikud asutused 2025. aastal koolitusi erinevatele sidusrühmadele ja täiustasid infosüsteeme, et hõlbustada protsessis osalevate eri erialade esindajate koostööd.

2025. aastal esitasid väidetavad saatjata alaealised 22 000 varjupaigataotlust, mis on ligikaudu kolmandiku võrra vähem kui 2024. aastal ja väikseim tase alates 2020. aastast. Kuigi registreeriti suurim absoluutne vähenemine, sai Saksamaa jätkuvalt kõige rohkem taotlusi (4100 taotlust), mis moodustas pea viiendiku koguarvust (vt *joonis 4*). Saksamaale järgnesid Madalmaad (3600), Itaalia (3400) ja Kreeka (3100). 2025. aastal moodustasid viis rahvast enam kui poole kõigist saatjata alaealiste esitatud varjupaigataotlustest, nimelt afgaanid (2800), eritrealased (2400), egiptlased (2300), somaallased (2300) ja süürlased (2100, mis on seni registreeritud väikseim arv).

Joonis 4. Kümme EL+ riiki, kes said enim taotlusi väidetavalt saatjata alaealistelt, 2025. aasta võrdlus 2024. aastaga ja saatjata alaealiste peamise kodakondsuse järgi esitatud taotluste osakaal 2025. aastal



Allikas: EUAA EPSi andmed seisuga 3. veebruar 2026.



Varjupaigaasutused jätkasid oma õigusaktide ja poliitikate läbivaatamist valdkonnaülese vanuse hindamise suunas, nagu on nõutud varjupaigamenetluse määruses ja 2025. aastal avaldatud EUAA [praktilises juhendis](#). Mitmes EL+ riigis ei olnud piisavalt seaduslikke eestkostjaid, keda saaks määratud saatjata alaealiste eest hoolitsema ja neid toetama. ELi rahastatud projekti GuardianXChange raames jätkati eestkosteteenuste tugevdamist neljas osalevas ELi liikmesriigis ja partnerriigis, nimelt Belgias, Poolas, Portugalis ja Sloveenias.

Kuna muudetud ELi inimkaubanduse vastane direktiiv tuleb üle võtta 2026. aasta juuliks, on ELi liikmesriigid rakendanud mitmesuguseid projekte ja koolitusi inimkaubanduse ennetamiseks ja ohvrite paremaks tuvastamiseks. Alates leppe ettepanekute esitamisest on mitmed sidusrühmad väljendanud muret selle üle, et muudatused võivad varjupaigamenetluse vältel avaldada negatiivset mõju erivajadustega taotlejatele. Kuna seadusandlik protsess on riiklikul tasandil veel pooleli, kerkisid need probleemid riiklikus kontekstis uuesti esile seaduseelnõude kohta esitatud märkuste kaudu.

Hoolimata pingutustest vastuvõtukeskustes erivajadustega taotlejatele parema toe pakkumiseks on mitmes EL+ riigis teatatud ebapiisavatest tingimustest ja puudulikust toest, mis on tingitud näiteks ressursinappusest või rahastamise lünkadest ja viivitustest. Jätkuvalt väljendati muret erivajadustega isikute, eriti alaealiste kinnipidamise üle. Seda on kajastatud kohtuotsustes ning sellest on teatanud rahvusvahelised ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Mitmes kohtuasjas analüüsiti ka erivajadusi ja haavatavust Dublini määruse alusel toimuva üleandmise ja tagasisaatmise kontekstis.



Kokkuvõtvad märkused

Eelmist aastat iseloomustasid intensiivsed ettevalmistused rände- ja varjupaigaleppe rakendamiseks juuniks 2026. Nii EUAA kui ka liikmesriikide ametiasutused on investeerinud suuri ressursse, et luua alus Euroopa kaitsesüsteemi haldamise uuele raamistikule.

Selleks tegid EL+ riigid olulisi rahaeraldiseid ja kiirendasid hankemenetlusi, et tagada Eurodaci süsteemi õigeaegne toimimine. Riiklikud varjupaigaasutused keskendusid viimaste aastate personalivärbamisalgatuste järel menetletavate juhtumite arvu vähendamisele, et vältida pärast juunit 2026 võimaluse piires erinevate õigusraamistike paralleelset kasutamist. Mitu riiki on investeerinud mitmetarbeliste keskuste loomisse, kus taustakontroll, piiril toimuv varjupaigamenetlus ja piiril toimuv tagasisaatmismenetlus saavad toimuda samas kohas.

EUAA toetas EL+ riike nendes püüdlustes mitmesuguste tegevuste kaudu. Amet töötas välja uusi menetluste suunised ja vahendid, ajakohastas olemasolevaid juhendeid ja koolitas riiklike haldusasutuste töötajaid leppe sätete teemal. Amet osutas 12 riigis otsest operatiivabi. ELi tasandil analüüsis amet uusi arenguid ja esitas kiiresti olukorra ülevaateid, et toetada Euroopa Komisjoni reageerimisprotsesside juhtimisel ning anda riikide poliitikakujundajatele paremat teavet.

Nende ettevalmistuste tegemist kergendas mõnevõrra asjaolu, et taotluste arv langes 2025. aastal 822 000-ni, mis on madalaim tase alates 2021. aastast. See võimaldas riiklikel asutustel suunata lisaressursse uute töövoogude, standardse töökorra ja mallide väljatöötamisele ning nende uute lähenemiste katsetamisele riiklikul tasandil.

2026. aastal näitab leppe jõustumine nende investeeringute praktilist väärtust. Sidusrühmad on alates leppe vastuvõtmisest rõhutanud, et leppe tulemuslikkust hinnatakse selle järgi, kas see võimaldab luua vastupidavaid varjupaiga- ja vastuvõtusüsteeme, mis suudavad kohaneda maailmas toimuvate kiirete muutustega. 2026. aastal tõusevad esile Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformi praktiline tähtsus ja mõju. See näitab muu hulgas, mil määral võimaldab reform jagada koormust liikmesriikide vahel õiglaselt.

Uusi meetmeid katsetatakse kriisilukordades, kuid süsteem peab jääma paindlikuks, et reageerida muutustele nii ülemaailmsel, ELi kui ka riiklikul tasandil. Muutused poliitika-, julgeoleku- ja majandussektoris ning rahvusvahelised kriisid ja sõjad on mõjutanud kogu maailmas humanitaarabi rahastamise kättesaadavust ja ümberasustamisega tegelemise mehhanisme. Konfliktidest, näiteks Iraani ja Ukraina sõdadest tulenevad kaitsevajadused tõenäoliselt suurenevad, samas kui rahaeraldised ülemaailmsel tasandil vähenevad.

Euroopa on keeruliste ülemaailmsete vastastikuste sõltuvuste tingimustes aktiivselt tegutsenud ja loonud partnerlussuhteid kolmandate riikidega, et arendada tõhusa kaitse tagamise ja ebaseadusliku rände probleemiga tegelemise suutlikkust. Partnerriikide suutlikkuse suurendamine rände haldamiseks täielikult põhiõigusi austades võib aidata laiendada ülemaailmset kaitseala.

Euroopa tasandil kehtestab esimene Euroopa varjupaiga- ja rändestrategia poliitikasuuna järgmiseks viieks aastaks. See võib piirikontrolli tõhustamisele, varjupaigasüsteemide kuritarvitamise vastu suunatud rangetele eeskirjadele ning kiirele ja tõhusale tagasisaatmisele keskendudes taotluste arvu EL+ riikides veelgi vähendada. Muudatused varjupaigamenetluse määruses seoses turvalise riigi mõistega ja jätkuv töö uue tagasisaatmismäärusega võivad



mõjuda uutele saabujatele hoiatava tegurina. Praktikas võivad need samuti piirata abivajajate juurdepääsu rahvusvahelisele kaitsele.

Riiklikul tasandil jälgitakse tähelepanelikult leppe praktilist rakendamist ja tõhususe suurendamise meetmeid. See hõlmab tõenäoliselt taustakontrolli läbiviimist, sissesõidu keelamise otsuste tegemist taotlejate kohta, kes on läbinud kolmanda riigi ja oleksid võinud seal tõhusat kaitset taotleda, ning mõningaid kavandatud digilahendusi menetluse tõhustamiseks. Leppega seotud meetmete rakendamisel kohandavad riiklikud asutused oma süsteeme vastavalt esialgsetele praktilistele kogemustele. 2026. aastal on oodata õiguslikku selgitamist nõudvaid küsimusi ning järgnevatel aastatel lisandub veelgi küsimusi nii riiklike kohtute, Euroopa Inimõiguste Kohtu kui ka Euroopa Liidu Kohtu tasandil.

Arengud rände juhtimise laiemas kontekstis – nt Hispaania valitsuse otsus kolmandate riikide kodanike erakorralise seadustamise kohta nende integreerimiseks – mõjutavad ka riiklike varjupaigaasutuste töökoormust ja seega leppe rakendamist. Ajutise kaitse direktiivi alusel registreeritud 4,5 miljoni ukrainlase tulevikku silmas pidades on mitu riiki hakanud looma võimalusi üleminekuks ajutiselt kaitset muud liiki elamisloale, mis avab neile uusi väljavaateid EL+ riikides viibimiseks. See suundumus muutub tõenäoliselt nähtavamaks 2026. aastal, sest läheneb ajutise kaitse korra pikenduse lõpp märtsis 2027.

Seda arvesse võttes vajavad EL+ riigid oma protsesside õigeaegseks kohandamiseks ajakohast faktiteavet. EUAA-l on selles valdkonnas keskne roll tänu ameti täiustatud olukorraülevaate vahenditele ja koostöövõrgustikele, mis pakuvad platvormi heade tavade vahetamiseks ja probleemidega tegelemiseks. Amet toetas 2025. aastal aktiivselt EL+ riike leppe rakendamise üleminekuperioodil ning on valmis ka 2026. aastal ja edaspidi pakkuma otsest tuge ja pidama konstruktiivset dialoogi, et luua Euroopas parem kaitsekeskkond. Kuna sidusrühmad peavad toime tulema keerukate leppe meetmetega ja kiiresti muutuva poliitilise olukorraga, on teavitamine ja kaasamine Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku jaoks üha olulisem.



Varjupaigavaldkonna aruanne 2026 – kommenteeritud kokkuvõte

Peamise teabeallikana Euroopa rahvusvahelise kaitse alal on varjupaigavaldkonna aruandes 2026 tervikülevaade olulisematest varjupaigaarengutest 2025. 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 põhisuundumusi ning esitatakse peamised näitajad võrdlusaastaks 2025. Esitatakse näiteid kohtupraktikast, et tõlgendada Euroopa ja riiklike õigusakte ELi varjupaigaõigustiku kontekstis.

Varjupaigavaldkonna aruanne 2026 on koostatud lähtuvalt paljudest allikatest saadud teabest, sh riiklike ametiasutuste, ELi institutsioonide, rahvusvaheliste organisatsioonide, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade seisukohad, et esitada eri vaatenurki. Aruanne hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2025 ja on võrdlusalus Euroopa rahvusvahelise kaitse viimaste arengute teemal.