EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 11.6.2025
COM(2025) 319 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Ülevaade rände- ja varjupaigaleppe rakendamise olukorrast

{SWD(2025) 162 final}

1. SISSEJUHATUS

Uue rände- ja varjupaigaleppe (edaspidi „rände- ja varjupaigalepe“) vastuvõtmine 2024. aasta juunis tähistas olulist verstaposti Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arendamisel. Rände- ja varjupaigaleppega reformitakse ja arendatakse edasi kehtivaid eeskirju, tuginedes terviklikule lähenemisviisile, mis tugevdab ELi rände-, varjupaiga-, piirihalduse ja integratsioonipoliitikat ning lõimib need poliitikavaldkonnad[1]. Leppega luuakse liikmesriikide solidaarsust ja vastutust tasakaalustav õigusraamistik, mille aluseks on terviklik lähenemisviis rände tõhusale ja õiglasele haldamisele. Rände- ja varjupaigaleppe seadusandlikud aktid jõustusid 11. juunil 2024 ja neid kohaldatakse alates 2026. aasta keskpaigast.

Rände- ja varjupaigaleppe rakendamine on kompleksne protsess, mis hõlmab paljusid osalejaid. Töö, mille eesmärk on muuta mahukas ja keerukas õigusaktide kogum toimivaks reaalsuseks, on täies hoos. ELi ja riiklike süsteemide valmisoleku tagamine 2026. aasta juuniks on ühine pingutus, mis eeldab liikmesriikide, komisjoni ja ELi asutuste tihedat koostööd.

2024. aasta juunis võttis komisjon vastu rände- ja varjupaigaleppe ühise rakenduskava,[2] milles on esitatud käimasoleva üleminekuperioodi peamised ülesanded ja vahe-eesmärgid. Sellest ajast alates on komisjon juhtinud rände- ja varjupaigaleppe rakendamist ELi tasandil ning koos ELi asutustega pidevalt toetanud liikmesriike viimaste tegevuses. Komisjon eraldab 3 miljardi euro ulatuses lisavahendeid, et toetada liikmesriikide tegevust rände- ja varjupaigaleppe rakendamisel ja Ukraina põgenike vastuvõtmisel. Praegu teeb komisjon liikmesriikidega koostööd selle nimel, et kujundada aasta lõpuks lõplikult välja vajalikud menetlused liikmesriikide riiklikes rakenduskavades esitatud eesmärkide rahastamiseks.

Nüüd, mil üleminekuperiood on jõudnud poole peale, võib tõdeda, et nii riikide kui ka ELi tasandil on tehtud märkimisväärseid edusamme. Selleks et tagada uute eeskirjade täielik ja õigeaegne kohaldamine, on siiski vaja teha veel jõupingutusi. Mõned lahendamist vajavad ülesanded on seotud praeguste puudustega. Muud ülesanded on seotud ettevalmistustega rände- ja varjupaigaleppest tulenevate uute eeskirjade kohaldamiseks, eelkõige uuendatud Eurodaci kasutuselevõtmiseks, taustakontrolli ja kohustusliku piirimenetluse rakendamiseks ning uute meetmete võtmiseks, mille eesmärk on kaitsta põhiõigusi. Lahendamata probleemidega tuleb aegsasti tegeleda, et rände- ja varjupaigalepet oleks võimalik täies mahus rakendada.

Komisjon kutsub liikmesriike üles jätkama ja vajaduse korral suurendama jõupingutusi rände- ja varjupaigaleppe eduka rakendamise tagamiseks. Tehnilisel tasandil tehakse küll edusamme, kuid tuvastatud probleemide tulemuslikuks lahendamiseks on endiselt vajalikud nii jätkuv poliitiline tegevus kui ka isevastutus riikide tasandil. Enne iga-aastase solidaarsustsükli algust tuleb rände- ja varjupaigaleppe rakendamisel võimalikult palju edasi liikuda. Iseäranis oluline on, et kehtivate eeskirjade kohaldamisel ei esineks suuri puudujääke, sest need võivad mõjutada üldhinnangut survele ja juurdepääsu solidaarsusreservile. Komisjon jätkab koos ELi asutustega koostööd liikmesriikidega ja liikmesriikide toetamist, sealhulgas rahastamise kaudu, keskendudes eelkõige tuvastatud probleemide lahendamiseks võetavatele meetmetele.

[1] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“, COM(2024) 251 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251).

Rände dünaamilise olemusega kohandumiseks ja sellele reageerimiseks tuleb rände- ja varjupaigalepet täiendada lisapingutustega valdkondades, mida uus õigusraamistik ei hõlma. Rände- ja varjupaigaleppe edukaks ja jätkusuutlikuks rakendamiseks on eriti oluline tõhustada ülemaailmset rändealast koostööd. EL on investeerinud laiaulatuslikesse partnerlustesse kolmandate riikidega, mis on aidanud vähendada ebaseaduslikult ELi saabujate arvu. Frontexi andmete kohaselt registreeriti ELi välispiiridel 2024. aastal 240 000 ebaseaduslikku saabujat ehk 37 % vähem kui 2023. aastal[3]. Ebaseadusliku saabumise vähendamiseks tuleb liidul jätkuvalt luua ja laiendada kolmandate riikidega selliseid partnerlusi vastastikku kasulikul viisil, samuti laiendada rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu võitlemise ülemaailmset liitu, tugevdada koostööd tagasisaatmise ja tagasivõtmise valdkonnas, edendada talentide liikuvust talendipartnerluste kaudu ning pakkuda kaitset kolmandatesse riikidesse põgenenud pagulastele, sealhulgas ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kaudu. Euroopa tiimi lähenemisviis[4] on osutunud edukaks meetodiks asjaomaste kolmandate riikidega uute partnerluste loomiseks või olemasolevate ümberkalibreerimiseks läbirääkimiste pidamisel.

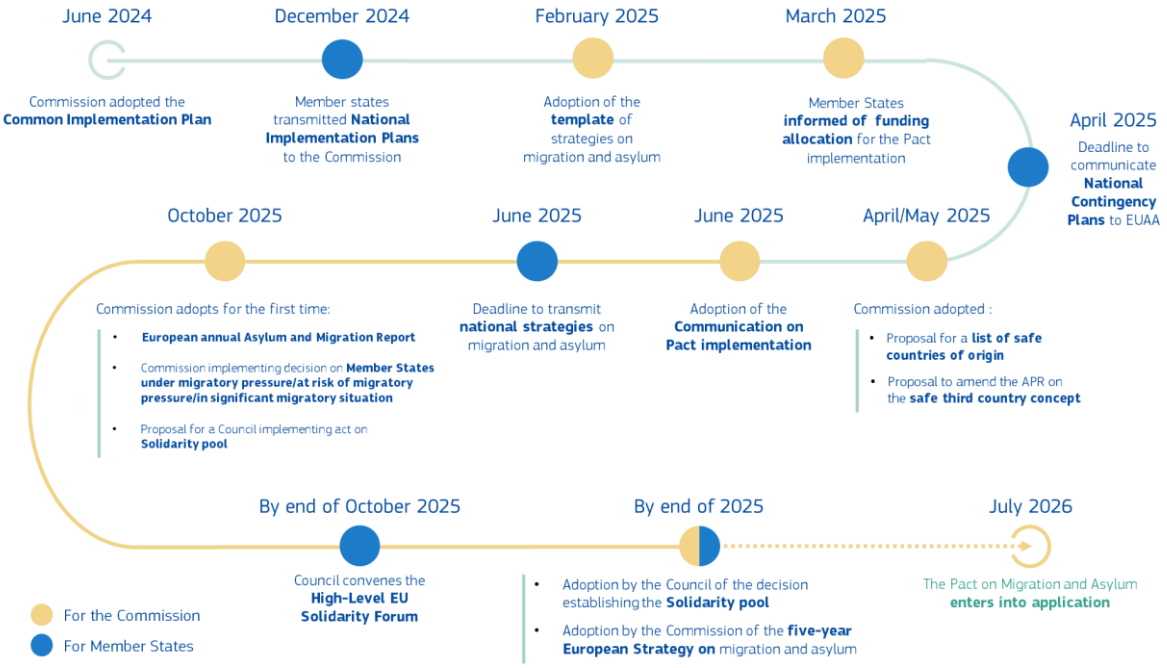
Käesoleva teatisega informeerib komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu rände- ja varjupaigaleppe rakendamisest vastavalt varjupaiga- ja rändehalduse määruse[5] artiklile 84. Tuginedes 2024. aasta juunis vastu võetud ühise rakenduskava põhimeetmetele ja pidades silmas esimese iga-aastase solidaarsustsükli käivitamist 2025. aasta oktoobris, antakse käesolevas teatises ülevaade ELi ja liikmesriikide tasandil rände- ja varjupaigaleppe rakendamisel tehtud edusammudest ning kirjeldatakse rakendamise seisu kõigi kümne põhielemendi puhul. 2025. aasta oktoobris esitatavas rände- ja varjupaigavaldkonna aruandes antakse ajakohastatud ülevaade rände- ja varjupaigaleppe rakendamise seisust. Seejärel esitab komisjon käesoleva aasta lõpuks Euroopa pikaajalise varjupaiga- ja rändehaldusstrateegia, et toetada integreeritud ja koordineeritud lähenemisviisi rände- ja varjupaigaleppe rakendamisele nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil.

Joonis 1. Üleminekuperioodi ajakava

[3] Frontexi seire- ja riskianalüüs: https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

[4] Euroopa tiimi algatused: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_et.

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1351, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013, COM (2020) 758 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32024R1351).



2. TEGEVUS ELI TASANDIL

Vastavalt ühisele rakenduskavale on komisjon ja ELi asutused koostöös liikmesriikidega tegutsenud selle nimel, et tagada õiguslike vahe-eesmärkide saavutamine ning operatiivtegevuse rakendamise kavandamise pidev koordineerimine, vajaduse korral ajakohastamine ning seejärel elluviimine. Samal ajal on liikmesriikidele antud otsese kahepoolse abi tulemuseks olnud komisjoni ja ELi asutuste vajaduspõhine toetus kõigile liikmesriikidele.

Komisjon jätkab ELi tasandil ka tööd rände- ja varjupaigaleppe õigusraamistiku väljatöötamiseks ja täiendamiseks. 2025. aasta märtsis esitas komisjon uue seadusandliku ettepaneku määruse kohta, millega luuakse Euroopa ühine tagasisaatmissüsteem[6]. Asjakohastel juhtudel on komisjon oma tegevust ka kiirendanud ja teinud ettepaneku rände- ja varjupaigaleppe teatavaid uusi sätteid varem rakendama hakata. Komisjon on teinud ettepaneku koostada Euroopa Liidu tasandil turvaliste päritoluriikide loetelu[7] ning vaadata läbi „turvalise kolmanda riigi“ mõiste kohaldamise eeskirjad,[8] täites rände- ja varjupaigaleppest tuleneva nõude vaadata selle mõiste kohaldamine läbi 2025. aasta juuniks. Samuti on komisjon teinud ettepaneku kiirendada varjupaigamenetluse määruse kahe põhielemendi rakendamist, et aidata liikmesriikidel menetleda varjupaigataotlusi kiiremini ja tõhusamalt selliste taotlejate puhul, kelle taotlused on tõenäoliselt põhjendamatud. See hõlmab rände- ja varjupaigaleppe sätteid, mis on seotud taotlejatega, kes on pärit kolmandatest riikidest, mille puhul varjupaigataotluste heakskiitmise määr on madal, ning võimalust määrata turvalised päritoluriigid ja turvalised kolmandad riigid eranditega.

---

6 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühine süsteem liidus ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, nõukogu direktiiv 2001/40/EÜ ja nõukogu otsus 2004/191/EÜ, COM(2025) 101 final (EUR-Lex - 52025PC0101 - ET - EUR-Lex).

7 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2024/1348 liidu tasandil turvaliste päritoluriikide loetelu kehtestamise osas, COM(2025) 186 final (EUR-Lex - 52025PC0186 - ET - EUR-Lex).

8 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2024/1348 turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise osas, COM(2025) 259 final (EUR-Lex - 52025PC0259 - ET - EUR-Lex).

2.1 Juhtimine, suunamine ja dialoog

Ühises rakenduskavas esitatud ülesanded ja vahe-eesmärgid, mis tuli täita ELi tasandil 2025. aasta juuniks, on täidetud. Komisjon on protsessi juhtimiseks loonud rände- ja varjupaigaleppe rakendamise platvormi, mille raames peeti esimene kohtumine 2025. aasta jaanuaris, et arutada riikide tasandi planeerimist ja ELi sihtotstarbelise rahalise toetuse strateegilist kavandamist. Rände- ja varjupaigaleppe rakendamist käsitlevate korrapäraste arutelude kaudu suunab protsessi ka strateegiline sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee (SCIFA).

Sagedane arvamuste vahetus Euroopa Parlamendiga toimub kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni varjupaigaküsimuste (rände- ja varjupaigaleppe / Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamine) töörühma raames.

Tehniline töö edeneb tempokalt kontaktkomiteede ja eksperdirühmade koosolekute toel, mille kaudu tagatakse õigusnormide ühtne tõlgendamine ja selgitamine. Tänu sellele on nõutavad rakendusaktid[9] õigeaegselt koostatud ja häid tavasid on jagatud rände- ja varjupaigaleppe kõigi elementide osas. Asutuste võrgustikud on aidanud kindlaks teha ka ühiseid tegevusalaseid probleeme ja pakkunud neile lahendusi, sealhulgas vormide ja juhenddokumentide väljatöötamise kaudu. Dubleerimise vältimiseks, lihtsustamise edendamiseks ja koostoime tagamiseks korraldas komisjon ka mitmesuguseid komiteede ja eksperdirühmade ühisistungeid, millel paralleelselt asutuste võrgustike koosolekutega käsitleti rände- ja varjupaigaleppe eri elemente.

Ühise rakenduskava kõigi elementide rakendamiseks tehtavas ühises töös on endiselt olulisel kohal komisjoni otsene kahepoolne toetus liikmesriikidele. See lähenemisviis tagab eesmärgipärase toetuse, mis on kohandatud iga liikmesriigi oludele ja erinevale institutsionaalsele korraldusele. Komisjon moodustas iga liikmesriigiga suhtlemiseks spetsiaalsed riigimeeskonnad ja määras kõrgemate ametnike tasandil kontaktametnikud.

Komisjoni talituste riigimeeskonnad on teinud liikmesriikide ametiasutustega kahepoolset koostööd ning esitanud liikmesriikide süsteemide ja nendega seotud probleemide kohta alusanalüüsi, millest lähtuti riiklike rakenduskavade koostamisel. Nüüd keskendub töö riiklike rakenduskavade elluviimisele ja meetmete kaudu rakendamisele. Liikmesriigid tegutsevad komisjoni toel selle nimel, et kavades seatud eesmärkide jaoks eraldatakse ELi fondidest ja riigieelarvetest piisavalt rahalisi vahendeid.

Lisaks kasutasid üheksa liikmesriiki oma riikliku rakenduskava koostamiseks 2024. aastal korraldatud spetsiaalse projektikonkursi kaudu tehnilise toe instrumendi raames antud toetust[9]. Praegu toetab komisjon rände- ja varjupaigaleppe rakendamise tehnilise toe instrumendi kaudu kümmet liikmesriiki. Lisaks saavad liikmesriigid kasu tehnilise toe instrumendi raames korraldatavast vastastikusest õppimisest ja heade tavade vahetamisest. Mitut sidusrühma hõlmava lähenemisviisi edendamiseks korraldas komisjon spetsiaalsed teavitus- ja konsultatsioonikoosolekud sidusrühmadega, näiteks sotsiaal- ja majanduspartneritega ning rahvusvaheliste ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega, eelkõige rändajate juhitud organisatsioonidega[10].

---

9 Rände- ja varjupaigaleppega seotud seadusandlike aktide eri rakendusaktid on loetletud ühise rakenduskava lisas: EUR-Lex - 52024DC0251 - ET - EUR-Lex.

10 Euroopa Komisjon ja valitsusvälised organisatsioonid arutavad rändeleppe rakendamist: https://home affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en.

2.2 ELi asutuste töö

ELi asutuste, eelkõige Euroopa Liidu Varjupaigaameti (edaspidi „varjupaigaamet“), Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (edaspidi „Frontex“) ja eu-LISA töö rände- ja varjupaigaleppe rakendamiseks edeneb.

Varjupaigaamet on hõlbustanud liikmesriikide üleminekut rände- ja varjupaigaleppest tulenevale uuele õigusraamistikule ja toetanud komisjoni ühise rakenduskava väljatöötamisel. Varjupaigaamet on oma riiklike eksperdivõrgustike raames ajakohastanud oma tooteid ja suuniseid ning töötanud välja uusi, kui need on rände- ja varjupaigaleppega ette nähtud või osutusid vajalikuks. Praegu ajakohastab varjupaigaamet Euroopa varjupaigateemalise koolituskava õppemooduleid ning vaatab läbi asjakohaseid tegevusnõudeid ja -näitajaid (üksikasjalikum teave on esitatud 3. jaos eri põhielemente käsitlevates jaotistes).

Lisaks viiakse 2025. aastal ellu kaks seire pilootprojekti (Eestis ja Madalmaades), et valmistuda varjupaigaameti mitmeaastase seireprogrammi täiemahuliseks käivitamiseks alates 2026. aastast. Programmi raames jälgitakse rände- ja varjupaigaleppe tehnilist ja tegevusalast rakendamist kõigis liikmesriikides 5-aastase tsükli jooksul. Seire tulemused toetavad ka komisjoni hinnangut selle kohta, kas riiklikud varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemid on hästi ette valmistatud.

Frontex jätkab toetuse pakkumist kõigis tema pädevusse kuuluvates valdkondades, tehes kättesaadavaks praktilisi juhiseid ja vahendeid ning pakkudes vastava taotluse korral tegevusalast tuge, eelkõige seoses uute protsesside kavandamise ja rakendamisega piiridel. Frontexi töörühmades ja võrgustikes ning sihtotstarbelistel kohtumistel liikmesriikidega arutatakse mitmesuguseid rände- ja varjupaigaleppe rakendamisega seotud küsimusi. Lisaks pakub Frontex tihedas koostöös ELi tagasisaatmiskoordinaatoriga liikmesriikidele tuge tagasisaatmisprotsessi kõigis etappides. Frontex teeb liikmesriikidega koostööd ka riskihindamiste väljatöötamisel ja tal on oma roll piiride kvaliteedikontrollis. Haavatavuse hindamine, mille Frontex viib läbi igal aastal ning mille käigus hinnatakse iga ELi liikmesriigi ja Schengeni lepinguga ühinenud riigi suutlikkust ja valmisolekut reageerida probleemidele oma välispiiridel, hõlbustab üleminekut uuele õigusraamistikule.

eu-LISA täidab rände- ja varjupaigaleppe rakendamisel väga olulist rolli, eelkõige seoses liidu välispiiride tõhusa haldamise edasise parandamise, kontrolli tagamiseks ühtsete eeskirjade kehtestamise ning ELi sisenevate ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate nõuetekohase registreerimisega. Uue rände- ja varjupaigaleppe eeskirjade hea toimimine sõltub uue Eurodaci tegelikust käideldavusest ja toimimisest 12. juuniks 2026. eu-LISA pakub liikmesriikidele selle keerulise ülesande täitmisel pidevalt tuge (üksikasjalikum teave on esitatud jaotises 3.1).

Selleks et tagada komisjoni ja ELi asutuste töö koostoime, peaks komisjon töötama välja horisontaalsed õiguslikud suunised ning ELi asutused peaksid keskenduma eelkõige sihipäraste tegevussuuniste ja -toe väljatöötamisele. Komisjon ja asutused jätkavad ühist tööd selle nimel, et saavutada tõhususe kõrge tase ja vähendada liikmesriikide koormust kooskõlas komisjoni üldise lihtsustamiseesmärgiga.

2.3 Rahaline toetus

Rände- ja varjupaigaleppe rakendamise ja Ukraina põgenike vastuvõtmise toetamiseks teeb EL liikmesriikidele kättesaadavaks täiendavalt 3 miljardit eurot. Võrreldes ühises rakenduskavas esitatud summadega on toetus 1 miljardi euro võrra suurem. Lisaks on

kvalifitseeruvatel liikmesriikidel võimalik kasutada üle 1,6 miljardi euro, mis tehakse kättesaadavaks siseküsimuste fondide[11] vahehindamise raames.

Liikmesriigid peaksid kasutama neid lisavahendeid strateegiliselt, et oma rakendamisalaste jõupingutustega võimalikult palju edasi liikuda, seades prioriteediks oma riiklikes rakenduskavades ja komisjoniga peetud dialoogis kindlaks tehtud kõige olulisemate probleemide lahendamise. Komisjon on toetanud liikmesriike nende prioriteetide kindlaksmääramisel; kõnealuse täiendava rahastamise kasutamist tuleks kavandada kooskõlas liikmesriikide riiklike rakenduskavadega. Kuigi lisasummad on märkimisväärsed, nõuab rände- ja varjupaigaleppest tulenevate reformide ulatus liikmesriikidelt kõigi nende vajaduste täitmiseks muude asjakohaste rahastamisallikate kindlakstegemist nii riigi kui ka ELi tasandil (nt ühtekuuluvuspoliitika vahendid). Väga oluline on tagada, et liikmesriikide kavade vajalikud muudatused tehakse hiljemalt aasta lõpuks ning et riigihankemenetlused algatatakse ja viiakse lõpule õigeaegselt. Enamik liikmesriike on selle eesmärgi saavutamisel graafikus (mõnes liikmesriigis on vaja teha täiendavaid jõupingutusi)[12] ning tegelevad muude asjakohaste rahastamisallikate kindlakstegemisega riiklikul tasandil ja ELi tasandil, näiteks ühtekuuluvuspoliitika raames, püüdes ühtlasi saavutada suuremat koostoimet ja vastastikust täiendavust.

3. RIIKLIKUD RAKENDUSKAVAD JA PÕHIELEMENTIDE RAKENDAMINE

3.1 Riiklike rakenduskavade ja tegevuse koordineerimise ülevaade

Ühises rakenduskavas on seatud ühine eesmärk luua üleminekuperioodi lõpuks hästi ettevalmistatud süsteemid. Süsteemide hea ettevalmistamise tagamiseks tuleb liikmesriikidel rakendada rände- ja varjupaigaleppe uusi eeskirju ning lahendada oma olemasolevad probleemid, mis on seotud riigisiseste õigusnormide, tavade ja tegevussuutlikkusega.

Kõik liikmesriigid pidid koostama riiklikud rakenduskavad koos selgete meetmete ja ajakavadega, hõlmates muu hulgas hanke-, koolitus- ja värbamisvajadused. Praeguseks on 26 liikmesriiki komisjoniga korrapäraselt suhelnud rände- ja varjupaigaleppe rakendamise teemal ja 25 liikmesriiki on esitanud oma riikliku rakenduskava[13]. Neli Schengeni lepinguga ühinenud riiki esitasid samuti oma riiklikud rakenduskavad, mis hõlmavad rände- ja varjupaigaleppe elemente, milles nad osalevad.

Kõik riiklikud rakenduskavad põhinevad komisjoni edastatud vormil ja kajastavad seega ühise rakenduskava põhielemente. Umbes kolmandik kavadest on tehtud kättesaadavaks ka avalike dokumentidena[14].

Komisjon toetas liikmesriike nende seniste süsteemide hindamisel, et aidata kindlaks määrata planeerimise lähtealused, ning esitas mõned soovitused, mida on enamikus riiklikes rakenduskavades arvesse võetud. Üldiselt on riiklike rakenduskavade üksikasjalikkuse tase liikmesriigiti erinev ning varieerub ka konkreetse liikmesriigi riikliku rakenduskava piires poliitikavaldkondade või põhielementide lõikes. Olenevalt juhtumist võib see kajastada asjaolu, et hindamised ja läbivaatamised olid esitamise ajal veel pooleli või et mõnes valdkonnas või mõne põhielemendi puhul oli vaja teha vähem tööd. Enamik liikmesriike peab veel kindlaks määrama konkreetsed eesmärgid ja rakendamise jälgimiseks vajalikud vahe-eesmärgid, mis on kasulikud kriitiliste viivituste avastamiseks ja kõrvaldamiseks.

---

11 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond ning ja Integreeritud Piirihalduse Fond.

12 6. juuni seisuga esines erinevatel põhjustel viivitusi Belgias, Hispaanias, Kreekas, Lätis, Maltal ja Poolas.

13 Ungari teatas komisjonile, et ei kavatse riiklikku rakenduskava koostada. Poola esitas oma seisukoha rände- ja varjupaigaleppe rakendamise kohta. Iirimaa esitas samuti riikliku rakenduskava, kuna teatas oma osalemisest ELi rände- ja varjupaigaleppes.

14 Austria, Bulgaaria, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Rootsi (taotluse alusel), Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi.

Rände- ja varjupaigaleppe rakendamine on dünaamiline protsess, mitte ühekordne tegevus. Pärast riiklike rakenduskavade esialgset esitamist on mõned liikmesriigid[15] oma kava elemente läbi vaadanud ja ajakohastanud, mis peegeldab käimasolevat põhjalikku tööd. Seadusandlikke elemente käsitletakse kõigis riiklikes rakenduskavades, ehkki erineva üksikasjalikkusega. Kõigis liikmesriikides on alanud töö vajalike seadusandlike muudatuste tegemiseks. Vähemalt kolmes liikmesriigis on asjakohaste riigisiseste õigusaktide koostamine juba lõpule jõudnud ja käivad ettevalmistused nende vastuvõtmiseks[16]. Suur hulk ülejäänud liikmesriike loodab selle protsessi veel sel aastal lõpule viia. Mõningates liikmesriikides on siiski vaja protsessi kiirendada.

Liikmesriigid on tegevustasandil tulemuste saavutamiseks loonud planeerimis- ja koordineerimismehhanismid ning peaksid neid nüüd kasutama rände- ja varjupaigaleppe tõhusaks rakendamiseks. Riiklike rakenduskavade koostamine on aidanud kindlaks teha riigi tasandi koordineerimisega seotud probleeme. Kui paljudes liikmesriikides tõhustatakse integreeritud poliitikakujundamist ministeeriumidevahelise koordineerimise korra kaudu, siis teistes tuleb parem koordineerimine poliitikavaldkondade ja valitsustasandite vahel veel saavutada. Kuigi juhtivat rolli hakkab täitma rände- või siseministeerium, on oluline kaasata teisi ministeeriume, kohtusüsteemi ja kohalikke omavalitsusi. Rände- ja varjupaigaleppe võimalikult tõhusaks rakendamiseks kutsub komisjon liikmesriike jätkuvalt üles tegevust kõigi sidusrühmadega hästi koordineerima ning kaasama kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi ja kodanikuühiskonda. Sellega seoses uurib komisjon kooskõlas oma lihtsustamiseesmärkidega edaspidigi võimalusi asjaomase töö tõhustamiseks ja üldise halduskoormuse vähendamiseks, tuginedes rände- ja varjupaigaleppega kehtestatud ühtlustatud süsteemile (nt üleandmismenetlused, tihedamad seosed varjupaiga andmise ja tagasisaatmise vahel, andmebaaside parem kasutamine). Tulevane pikaajaline Euroopa varjupaiga- ja rändehaldusstrateegia annab võimaluse integreeritud ja ühtlustatud poliitikakujundamise täiendavaks käsitlemiseks.

Komisjon peab kõigi liikmesriikidega tihedat dialoogi ning toetab neid planeerimise ja tegevusega seotud küsimustes. Komisjon suhtleb tihedalt ka liikmesriikidega, kes ei esitanud riiklikku rakenduskava, ning kutsub kõiki liikmesriike tungivalt üles seda protsessi võimalikult kiiresti lõpule viima.

3.2 Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteem (Eurodac) – 1. põhielement

Reformitud Eurodac-süsteemi kiire väljatöötamine ja kasutuselevõtmine on rände- ja varjupaigaleppe kõigi elementide nõuetekohase rakendamise oluline eeltingimus. Eurodaci reformimine on komisjoni, eu-LISA ja liikmesriikide ühine ülesanne ning seni on see edukalt kulgenud. Eurodaci rakendamiseks vajalike muude kui seadusandlike vahendite ettevalmistamine kulgeb kavakohaselt, nagu ka uue Eurodaci väljatöötamine eu-LISA poolt, mille puhul osaliselt tuginetakse koostalitlusvõime raamistiku komponentidele, mida Eurodac hakkab kasutama.

Võttes arvesse Eurodaci juurutamise pingelist ajakava, on komisjon, eu-LISA ja liikmesriigid määranud kindlaks rea meetmeid viivituste vähendamiseks. Need kehtestas peamiselt eu-LISA liikmesriikide toetamiseks. Üks selline meede on Eurodaci funktsioonide rakendamine kahes etapis (2026. aasta juunis ja detsembris), kusjuures esikohale seatakse funktsioonid, mis on 2026. aasta juunis kriitilise tähtsusega. Teise meetmena töötas eu-LISA välja tsentraliseeritud lahenduse – veebipõhise kasutajaliidese. Tsentraliseeritud lahendust peaksid kasutama liikmesriigid, kes mitmesugustel põhjustel, näiteks ressursside puudumise tõttu, ei ole valmis süsteemidevahelist integreerimist 2026. aasta juuniks täies mahus saavutama.

---

15 Näiteks Belgia, Hispaania ja Kreeka.

16 Eesti, Madalmaad ja Tšehhi.

Lisaks otsustas eu-LISA kasutada Eurodac-süsteemi rakendamisel paindlikku lähenemisviisi, mis võimaldab ametil jagada mitmesuguseid vajalikke tehnilisi dokumente etapiviisiliselt. See tähendas, et kõige olulisemat dokumentatsiooni oli võimalik liikmesriikidega varakult jagada, mis hõlbustas olemasolevate ühiste eksperditeadmiste kogumist ja kasutamist kõigis liikmesriikides. Niisiis esitati esimene liidese juhenddokument 2024. aasta oktoobris ja täielik liidese juhenddokument 2024. aasta detsembris, nagu on nõutud määruses. Samasugust paindlikku lähenemisviisi kasutati ka testimisel. Liikmesriikide ja eu-LISA vaheline vabatahtlik baasühenduvuse testimine on juba alanud ning mitu liikmesriiki on selle edukalt lõpule viinud.

Riikide tasandil võivad liikmesriigid oma süsteemi loomisel valida, kas kasutada eu-LISA pakutavat tsentraliseeritud lahendust, töötada välja Eurodaci täielikult integreeriv riiklik süsteem või kasutada mõlemat varianti (kõigepealt tsentraliseeritud lahendus ja seejärel süsteemidevaheline integreerimine). Tänu eu-LISA paindlikule lähenemisviisile, millele viidati eespool, oli liikmesriikidel võimalik alustada riigi tasandi süsteemi väljatöötamist suhteliselt varakult. eu-LISA korraldatavad korrapärased kohtumised (projektijuhtimisfoorum, nõuanderühm) võimaldavad liikmesriikidel anda korrapäraselt teada rakendamise seisust riiklikul tasandil ja juhtida tähelepanu probleemidele, mis võivad mõjutada kogu projekti ELi tasandil. Seni on see teabevahetus näidanud, et kuigi üldiselt edeneb projekt hästi, on mõningatel liikmesriikidel probleeme. Nendeks on otsustamine, milline riiklik asutus vastutab süsteemi rakendamise eest või milline asutus haldab riiklikku juurdepääsupunkti, samuti hankemenetlustega seotud raskused, piiratud ressursid (inim- või finantsressursid) ning pidev tehnilise dokumentatsiooni taotlemine[17].

Komisjon osaleb kõigil eu-LISA korraldatavatel kohtumistel, kus liikmesriigid annavad aru rakendamise seisust ning kus jälgitakse ja arutatakse viimaseid arenguid ja võimalikke probleeme. 2025. aasta märtsis saatis komisjon kõigile liikmesriikidele kirja, milles ta tõi välja seni tehtud edusammud ja kordas, kui oluline on Eurodac-süsteemi õigeaegne rakendamine nii kesk- kui ka liikmesriikide tasandil. Komisjon korraldas ka kahepoolseid kohtumisi liikmesriikidega, kellel tuleb lahendada eriti keerulisi probleeme. Süsteemi toimimiseks vajalike õigusaktide (süsteemiülese statistika sisu ja koostalitlusvõime kohta) koostamine on käimas.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

eu-LISA peaks jätkama tihedat koostööd liikmesriikide ja komisjoniga. Liidese juhenddokumendi põhielemente tuleks praegu pidada piisavalt stabiilseteks, et võimaldada liikmesriikidel vajaduse korral hankemenetlusi alustada. Selles etapis ei tuleks muid olulisi muudatusi teha; dokumendi võimalikud edasised muudatused peaksid hõlmama üksnes väiksemaid kohandusi, mis tulenevad koostalitlusvõimega seotud juhenddokumentidest, kirjavigadest või testimisjärgsetest muudatustest. Liidese juhenddokumendi stabiliseerimine praeguse seisuga ei välista siiski aja jooksul süsteemi edasist täiustamist. Need liikmesriigid, kes eelistavad täielikku süsteemidevahelist integreerimist, ei tohiks täielikult välistada võimalust tugineda varuvariandina eu-LISA väljatöötatud tsentraliseeritud lahendusele, kui integreerimisel tekivad viivitused.

Eelseisvatel kuudel on oluline tagada korrapärane igakuine aruandlus, mis võimaldab hinnata rakendamise üldist seisu ning komisjonil ja eu-LISA-l pakkuda vajaduse korral täiendavat tuge. Liikmesriigid peaksid kasutama täiel määral ära Eurodaci projektijuhtimisfoorumit ja teavitama komisjoni õigeaegselt võimalikest märkimisväärsetest raskustest.

[17] Nõuanderühma 15.–16. mai koosolekul teatasid järgmised liikmesriigid probleemide esinemisest või aruandluse puudumise tõttu loeti neil esinevat probleeme: Kreeka, Küpros, Saksamaa, Soome ja Taani.

Praktilise poole pealt tuleb hanked võimalikult kiiresti lõpule viia, koostada koolituskavad, panna paika värbamisprotsessid ja teha vajalikud kohustuslikud talitluskatsed. Oluline on pidada kinni kokkulepitud rakendamise ajakavast ning pöörata kogu tähelepanu riiklikule arendus-, testimis- ja tegevusvalmidusele.

3.3 Uus süsteem rände haldamiseks ELi välispiiridel – 2. põhielement

Uue kohustusliku piirimenetluse kehtestamise ettevalmistused on käimas. 2024. aasta augustis võttis komisjon vastu rakendusakti, milles on sätestatud iga liikmesriigi piisav suutlikkus ja rahvusvahelise kaitse taotluste maksimaalne arv, mille ületamisel ei ole liikmesriigid kohustatud kohaldama piirimenetlust („aastane ülempiir“)[18].

Komisjon töötab välja taustakontrolli juhenddokumenti, millest saab pidevalt ajakohastav dokument, milles käsitletakse taustakontrolli liikmesriikide välispiiridel ja territooriumil, aga ka olulisi kaalutlusi seoses liikmesriikidega, mida mõjutab teisene ränne.

Poliitika sidususe tagamiseks lisati taustakontroll ka Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastase strateegilise poliitikatsükli strateegilistesse suunistesse[19]. Frontex töötab koostöös varjupaigaameti ja komisjoniga välja oma „taustakontrolli tööriistakasti“, mis sisaldab praktilisi abivahendeid taustakontrolli läbiviimiseks. Nende abivahendite kasutatavuse testimine peaks algama 2025. aasta septembris.

Komisjon ja varjupaigaamet andsid välja rea abivahendeid, mis aitavad otseselt kaasa uue kohustusliku piirimenetluse kasutuselevõtmisele. Nende hulka kuuluvad hüpoteetilise piisava suutlikkuse mudelid, sealhulgas võimalus luua mitmeotstarbelisi keskusi, milles ühendatakse taustakontroll ning varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlused piiril. Riikliku planeerimise ja eesmärkide seadmise toetamiseks hõlmavad need mudelid taustakontrolli ja piirimenetlustega seotud hinnangulisi personali- ja vastuvõtuvajadusi. Varjupaigaamet on andnud välja tegevuskava selliste mitmeotstarbeliste keskuste loomiseks, kus ühes asukohas saab teostada mitut protsessi (nt taustakontroll, registreerimine, piirimenetlus). Tegevuskava aitab liikmesriikidel neid keskusi kavandada. Koostöös Frontexiga andis varjupaigaamet välja ka uued suunised[10] kinnipidamise alternatiivide kohta, mida võiks piirimenetluse kontekstis kasutada. Lisaks töötab komisjon välja juhenddokumenti piiril läbi viidavate varjupaiga- ja tagasisaatmismenetluste kohta.

Mis puudutab riikide tasandit, siis mõnes liikmesriigis on piisava suutlikkuse tagamiseks vajalikud vastuvõturajatised ja inimressursid juba olemas. Teistel on konkreetsed plaanid selle kohta, kuidas piisavat suutlikkust saavutada, sealhulgas eraldades vahendeid vajaliku taristu ja personali jaoks,[20] ning plaanid mitmeotstarbeliste keskuste ehitamiseks, renoveerimiseks või kasutusotstarbe muutmiseks. Taustakontrolli modelleerimine, mille Rumeenia viis läbi 2024. aastal, oli kasulik taustakontrolli testimiseks ja teiste liikmesriikidega kogemuste jagamiseks.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Liikmesriikidel on piirimenetluse jaoks määratud asukohtadest teatamiseks aega 2026. aasta aprillini. Seni ei ole ükski liikmesriik seda teinud. Kui liikmesriigid ei kiirusta lõplike asukohtade kindlaksmääramisega ning finantsplaneerimise ja asjaomaste hankemenetluste

---

[18] Komisjoni 5. augusti 2024. aasta rakendusotsus (EL) 2024/2150, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 rakenduseeskirjad liikmesriikide piisava suutlikkuse ja liikmesriigi poolt piirimenetluse raames aastas läbi vaadatavate taotluste maksimaalse arvu kohta (ELT L, 2024/2150, 9.8.2024, http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj).

[19] 2024. aasta novembris ajakohastas Frontex Euroopa integreeritud piirihalduse tehnilise ja tegevusstrateegia lisa, lisades sellesse taustakontrolli.

[20] Liikmesriigid, kus piisava suutlikkuse nõuded on juba täidetud või liigutakse edukalt piisava suutlikkuse õigeaegse saavutamise suunas: Belgia, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Prantsusmaa, Rumeenia, Soome ja Tšehhi.

alustamise ja lõpuleviimisega, võivad neil tekkida viivitused taustakontrolli ja kohustusliku piirimenetluse jaoks vajaliku suutlikkuse loomisel[21]. Käimasolev ELi täiendava rahastamise kavandamine võib liikmesriike selle olulise ülesande täitmisel toetada. Komisjon suhtleb liikmesriikidega, et neis küsimustes edasi liikuda, muu hulgas eelkõige seetõttu, et praegu ei ole komisjonil võimalik täielikult hinnata liikmesriikide edusamme ega võimalikke riske, mis neil võivad tekkida.

Kohustusliku piirimenetluse rakendamisega peab kaasnema põhiõiguste järgimise sõltumatu seiremehhanism (vt jaotis 3.10) ning tähtaegadest kinnipidamise tagamiseks ja rände- ja varjupaigaleppest tulenevate menetluslike muutuste arvessevõtmiseks peab see tuginema tõhusale koostööle kohtusüsteemiga. Liikmesriigid on määratlenud koostöö kohtusüsteemiga rakendamisprotsessi olulise osana. See eeldab kohtusüsteemi täiendavate vajaduste arvessevõtmist, kohtusüsteemi sõltumatuse tagamist ja liidu õigusega kohtutele kehtestatud nõuete täitmist.

Liikmesriigid peavad tagama eri sidusrühmade õigeaegse kaasamise ja piisava suutlikkuse kõigi elementide jaoks küllaldaste rahaliste vahendite eraldamise. Taustakontrolli järkjärgulise kasutuselevõtu kontekstis esineb mõningaid probleeme, mis on seotud rändevoogude tippkoormusega toimetulekuks piisavate rajatiste ning inim-, materiaalsete ja tehniliste ressursside eraldamisega ning põgenemise vältimiseks tõhusate mehhanismide ja õiguslike vahendite tagamisega. Samuti tuleb teha jõupingutusi, et tagada taustakontrolli jaoks piisaval hulgal koolitatud personali ja meditsiinitöötajaid ning et luua tehniline taristu, mis võimaldab teha kiiresti päringuid asjakohastes ELi ja riiklikes andmebaasides nii määratud piiridel kui ka riigi territooriumil.

3.4 Vastuvõtu ümbermõtestamine – 3. põhielement

Peaaegu kõik liikmesriigid viivad rände- ja varjupaigaleppest tulenevate muutustega seoses ellu haldus- ja organisatsioonilisi reforme.

See protsess hõlmab liikmesriikide juhtumihaldussüsteemides ja IT-taristus muudatuste tegemist,[22] sh tehnilise toe instrumendi abil, samuti taristusse investeerimist – renoveerimise või uute rajatiste loomise eesmärgil. Peaaegu pooled liikmesriigid kavandavad uusi eri tüüpi ja eri rühmade jaoks mõeldud vastuvõtukeskusi[23]. Lisaks vaatavad liikmesriigid läbi tegevuse töövooge ja kavandavad mitut asutust hõlmavaid koostöökokkuleppeid teenuseosutajate ja partneritega, näiteks seoses hankemenetluste, tervishoiu, saatjata alaealistele antava abi või tööturuga.

Liikmesriigid uurivad ka võimalusi, kuidas tugevdada riiklikult toetatud majutuslahendustest vabatahtlikult loobuvate taotlejate iseseisvat toimetulekut ja toetamist[24]. Mõned liikmesriigid keskenduvad vastuvõtutingimuste direktiivi[25] uute nõuete kohaselt varajase integratsiooni meetmetele, sealhulgas keeleõppele. Teised liikmesriigid on kindlaks määranud meetmed meditsiinilise ja psühhosotsiaalse toe tugevdamiseks[26].

Lisaks on liikmesriigid võtmas oma õigusesse üle vastuvõtutingimuste direktiivi ja sellest tulenevaid uusi vastuvõtu haldamise vahendeid. Komisjon ja varjupaigaamet toetavad

---

21 Riigid, kus hankemenetluste pikkust arvestades võivad tekkida probleemid piisava suutlikkuse õigeaegsel saavutamisel, on Itaalia ja Saksamaa. Muret tekitavad ka Eesti ja Kreeka.

22 Austria, Belgia, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Luksemburg, Portugal, Prantsusmaa ja Soome.

23 Mitmeotstarbelised keskused: Horvaatia ja Tšehhi; saatjata alaealiste majutamine: Itaalia ja Küpros; haavatavate isikute majutamine: Slovakkia; Dublini keskused: Belgia; (mitmeotstarbelised) piirikeskused: Iirimaa, Portugal ja Slovakkia. Mõned liikmesriigid keskenduvad üldise suutlikkuse suurendamisele (Luksemburg ja Rumeenia) ja kinnipidamiskeskustele (Itaalia).

24 Näiteks Belgia ja Eesti.

25 Nende hulka kuuluvad Itaalia, Küpros, Prantsusmaa ja Tšehhi.

26 Näiteks Belgia, Leedu, Läti, Sloveenia ja Tšehhi.

liikmesriikide ülevõtmistoiminguid vastuvõtutingimuste direktiivi käsitleva komisjoni eksperdirühma ja varjupaigaameti vastuvõtualaste riiklike kontaktpunktide võrgustiku raames. Lisaks töötas komisjon välja selgitava dokumendi, mida jagati liikmesriikidega 2024. aasta detsembris[27]. Paralleelselt töötavad liikmesriigid välja meetodeid taotlejate kohaloleku jälgimiseks ning kinnipidamise alternatiivide kättesaadavaks tegemiseks ja rakendamiseks[28].

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Kõigis liikmesriikides tuleb jätkuvalt pingutada vastuvõtutingimuste direktiivi õigeaegseks ülevõtmiseks. Liikmesriigi hea ettevalmistuse üks olulisi elemente on piisava suutlikkuse ja piisavate tingimuste tagamine.

Mitmes liikmesriigis[29] esineb endiselt riiklike vastuvõtusüsteemide asjakohase suutlikkusega seotud probleeme. Mõnel juhul on sellele juba osutanud asjaomased kohtud. On oluline, et liikmesriigid tegeleksid praeguste reaalsete vastuvõtuvajadustega, nagu on nõutud kehtivas *acquis*'s, ning säilitaksid oma vastuvõtusüsteemis piisava suutlikkuse, mis tagab piisava elatustaseme, ning et nende valmisoleku plaanid oleksid hästi välja töötatud ja ajakohased (lisateave valmisoleku plaanide kohta on esitatud jaotises 3.9).

Kuna uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiiviga ühtlustatakse veelgi taotlejate vastuvõtutingimustele esitatavaid nõudeid, peaksid liikmesriigid hoiduma nende nõuete leevendamisest või nendest kõrvalekaldumisest ning oma vastuvõtusüsteemide üldise suutlikkuse vähendamisest. Lisaks peaksid liikmesriikide süsteemid võimaldama selgelt eristada piisavat elatustaset ja kitsendatud materiaalseid vastuvõtutingimusi,[30] mida kohaldatakse teatavatel taotlejate poolse kuritarvitamisega seotud juhtudel, nagu on sätestatud vastuvõtutingimuste direktiivis. Kitsendatud materiaalsete vastuvõtutingimuste korral peaksid liikmesriigid jätkuvalt rahuldama vähemalt põhivajadused, mille kindlaksmääramisel riiklikes süsteemides tuleb pidada silmas ka Euroopa Liidu Kohtu praktikat. Mõned liikmesriigid peaksid analüüsima ka oma kinnipidamissuutlikkust ja märkimisväärselt parandama oma kinnipidamisasutuste üldtingimusi.

Rände- ja varjupaigaleppe nõuetekohaseks toimimiseks (sealhulgas teisese rände ärahoidmiseks), vastutusnormide kohasteks üleandmisteks ja liikmesriigi hea ettevalmistuse kindlustamiseks on oluline tagada ka lähenemine rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu piisavatele standarditele.

Järelejäänud puudused, mis on seotud vajalike vastuvõtuandmete kogumisega, tuleb kiiresti kõrvaldada. Lisaks peaksid liikmesriigid keskenduma asjakohaste mitut sidusrühma hõlmavate partnerluste õigeaegsele loomisele ja läbivaatamisele, eriti seoses varajase integratsiooni meetmetega.

3.5 Õiglased, tõhusad ja ühtsed varjupaigamenetlused – 4. põhielement

Liikmesriigid keskenduvad oma riigisiseste õigusnormide läbivaatamisele, et tagada nende vastavus uuele õigusraamistikule. Mõnes liikmesriigis on tekkinud varjupaigataotluste menetlemisel märkimisväärne mahajäämus, mis on tingitud struktuursetest probleemidest või personali ja taristu vähesusest, mistõttu menetlused venivad. Enamik asjaomaseid liikmesriike on astunud samme kuhjunud taotluste hulga vähendamiseks ja menetluste kestuse lühendamiseks, samuti selleks, et vältida vajadust kasutada pärast 2026. aasta juunit liiga kaua kahte paralleelset süsteemi, millest ühte reguleerivad kehtiv *acquis* ja varjupaigamenetluste direktiiv ning teine põhineb alates 12. juunist 2026 esitatavate taotluste puhul

[27] Varjupaigaamet annab lähikuudel välja praktilise juhendi saabumis-/vastuvõtukeskuse loomise ja haldamise kohta.
[28] Näiteks Luksemburg, Portugal ja Tšehhi.
[29] Nende hulka kuuluvad Belgia, Kreeka, Madalmaad ja Prantsusmaa.
[30] Näiteks kui taotleja liigub loata teise liikmesriiki või ei täida aruandluskohustusi või eksitab ametiasutusi.

varjupaigamenetluse määrusel. Mitu liikmesriiki on koostanud kavad oma suutlikkuse suurendamiseks, suurendades alaliste töötajate arvu[31] või luues spetsiaalsed meeskonnad mahajäämuse probleemi lahendamiseks[32]. Mõned liikmesriigid on taotlenud selleks sihtotstarbelist lisatoetust tehnilise toe instrumendi või varjupaigaameti kaudu[33]. Eksperdikomiteedes peetakse arutelusid, et selgitada uue õigusakti õigusnorme ja aidata kaasa ühelt süsteemilt teisele üleminekule.

Nende liikmesriikide puhul, kes vaatavad läbi ja ühtlustavad oma töövooge ja standardset töökorda, on oluliseks elemendiks digitaliseerimine, eelkõige integreeritud juhtumihaldussüsteemide kasutamine ja automaatsed teated teabe tõhusaks ja turvaliseks edastamiseks, eriti kui protsessis osalevad erinevad asutused. Näiteks Bulgaaria kasutab varjupaigamenetluste digitaliseerimisega edasi liikumiseks tehnilise toe instrumendi toetust.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Lahendada tuleb varjupaigamenetlusele juurdepääsuga seotud olemasolevad probleemid, mille hulka kuuluvad viivitused registreerimisel ja taotluste esitamiseks kohtumiste määramisel. Liikmesriigid peaksid oma suutlikkuse suurendamisel tagama vajalike töötajate õigeaegse värbamise ja asjakohase koolituse pakkumise.

Oma programmitöö raames peaksid liikmesriigid tegema aktiivselt koostööd kohtusüsteemiga, et kontrollida ja vajaduse korral suurendada kaebuste menetlemise suutlikkust. See on vajalik selleks, et lühendada rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise aega ja tagada süsteemi üldine tõhusus, vähendades ja ennetades taotluste menetlemise mahajäämust. Sarnaselt haldusasutuste töötajatele on äärmiselt oluline tagada vajaduse korral kohtunike õigeaegne ja piisav koolitamine.

Liikmesriigid peavad tagama tagasisurumise väidete kiire uurimise, et tagada põhiõiguste, sealhulgas varjupaigamenetlustele juurdepääsu õiguse ning *tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse* põhimõtte järgimine. Nagu on märgitud komisjoni teatises rände relvana kasutamisest tulenevate hübriidohtudega võitlemise kohta,[34] peavad meetmed, mida võetakse selleks, et tõkestada rände kasutamist relvana, mis mõjutab piire Valgevene ja Venemaaga, ning mis piiravad põhiõigusi (nt varjupaigaõigust), olema ajutised ja proportsionaalsed, piirduma rangelt vajalikuga ning tagama, et austatakse nende õiguste olemust.

3.6 Tõhusamad ja õiglasemad tagasisaatmismenetlused – 5. põhielement

Komisjon on riiklike rakenduskavade väljatöötamise raames teinud liikmesriikidega tihedat koostööd, et lähendada varjupaiga- ja tagasisaatmisasutusi. Nüüdseks väljastavad juba 19 liikmesriiki samaaegselt nii negatiivseid varjupaigaotsuseid kui ka tagasisaatmisotsuseid, mis on rände- ja varjupaigaleppe kohaselt nõutav ning mille eesmärk on haldusprotsesse veelgi lihtsustada ja ühtlustada. Tagasisaatmise kõrgetasemelise võrgustiku raames korraldati kogemuste jagamiseks ja parimate tavade kindlakstegemiseks spetsiaalseid seminare[35]. Sarnaseid seminare korraldati ka viimasel hetkel esitatud varjupaigataotluste ning tagasisaatmisprotsessi kiirendamise, koordineerimise parandamise ning varjupaigataotluste tagasilükkamise ja tagasisaatmismenetluste vahelise aja lühendamise teemal.

Samal ajal ajakohastavad mitu liikmesriiki oma riiklikke tagasisaatmisjuhtumite haldamise süsteeme, et võimaldada tagasisaatmise tõhusamat jälgimist, korraldada automatiseeritud

---

31 Näiteks Bulgaarias.
32 Näiteks Portugalis.
33 Belgia ja Saksamaa.
34 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule rände relvana kasutamisest tulenevate hübriidohtude tõrje ja julgeoleku tugevdamise kohta ELi välispiiril, COM(2024) 570 final (EUR-Lex - 52024DC0570 - ET - EUR-Lex).
35 Madalmaad ja Norra.

integreerimine laiemate rändehalduse IT-süsteemidega ning tagada Schengeni infosüsteemi täielikum ja tõhusam kasutamine.

Nagu on märgitud Schengeni olukorda käsitlevas 2025. aasta aruandes,[36] toodi 2024. aastal tagasisaatmissüsteemi tõhususele pühendatud Schengeni hindamise raames esile nii kohapealsed arengud kui ka püsivad riigisisesed takistused, mis pärsivad tagasisaatmist. Mõned liikmesriigid on juurutanud kõiki tagasisaatmisprotsessis osalevaid asutusi hõlmava integreeritud planeerimise või tugevdanud sellist planeerimist, mis võimaldab tegevust korrapäraselt koordineerida ja ressursse tõhusamalt jaotada. Siiski on tagasisaatmise kontekstis vaja paremaid riskianalüüse ja eelplaneerimist, mis toetaks valmisoleku tugevdamist ja ressursside jaotamist, sealhulgas Frontexilt vajatava toetuse kindlaksmääramist. Kaks liikmesriiki[37] on uuesti hinnanud oma olemasolevat tagasisaatmissuutlikkust, sealhulgas suutlikkust tegeleda põgenemise ohuga, ning on asunud seda suutlikkust suurendama. Mõnes liikmesriigis[38] on tugevdatud vabatahtliku tagasipöördumise programme, mis võib märkimisväärselt suurendada tagasisaatmise üldist tulemuslikkust.

Frontex toetab aktiivselt liikmesriike nende jõupingutustes, mille eesmärk on rakendada rände- ja varjupaigaleppest tulenevaid peamisi uuendusi tagasisaatmise valdkonnas. See hõlmab käimasolevat tehnilist tööd, mille käigus kaardistatakse liikmesriikide vajadused, et oleks võimalik planeerida Frontexi toetust. Frontexi rakendataval taasintegreerimisprogrammil on üha olulisem roll EList vabatahtliku tagasipöördumise edendamisel ja seda kasutavad nüüd aktiivselt peaaegu kõik liikmesriigid.

Komisjoni 11. märtsi 2025. aasta ettepanek võtta vastu määrus, millega luuakse ühine süsteem liidus ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks, on oluline täiendus teistele rände- ja varjupaigaleppest tulenevatele ettepanekutele ning selle eesmärk on tagada kiirem, lihtsam ja tõhusam ning täielikult põhiõigusi järgiv tagasisaatmine.

Tuginedes asjaomasele teabevahetusele liikmesriikidega, avaldas komisjon 2024. aasta lõpus talituste töödokumendi, milles on loetletud viisid, kuidas prioriseerida ja ühtlustada selliste kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist, keda peetakse ohuks avalikule julgeolekule[39].

ELi viisaeeskirja artikli 25a kohase kolmandate riikide tagasivõtualase koostöö iga-aastase hindamise raames pöörab komisjon erilist tähelepanu selliste kolmandate riikide tagasivõtualase koostöö asjakohasusele, kelle kodanike suhtes kohaldatakse tõenäoliselt piirimenetlust.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Komisjon peab esmatähtsaks liikuda eespool nimetatud tagasisaatmist käsitleva määruse ettepaneku üle peetavatel läbirääkimistel edasi ning kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles viima läbirääkimised lõpule nii kiiresti kui võimalik ja igal juhul enne seda, kui rände- ja varjupaigalepe muutub 2026. aasta juunis kohaldatavaks.

Selleks et tagada rände- ja varjupaigaleppest tulenevate uute kohustuste, eelkõige piiril toimuva tagasisaatmismenetlusega seotud kohustuste võimalikult tõhus täitmine, tuleb liikmesriikidel tegeleda senise sisemise ebatõhususega, nagu vähene koordineerimine ametiasutuste vahel ja liiga keerulised menetlused. Tagasisaatmissüsteemi üldine tõhusus

[36] Komisjon annab Schengeni 40. aastapäeval aru Schengeni ala olukorra kohta: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-state-schengen-celebrating-40-years-2025-04-23_et.

[37] Belgia ja Prantsusmaa.

[38] Austria, Bulgaaria, Madalmaad ja Norra.

[39] Komisjoni talituste töödokument liikmesriigis ebaseaduslikult viibivate ja endast julgeolekuohtu kujutavate kolmandate riigi kodanike tagasisaatmise kohta, 17.12.2024: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/1a5b1f9c-af3b-4dc7-a01f-55d64c43b926_en.

sõltub piisavatest ressurssidest, kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise pideva jälgimise sujuvatest protsessidest ning tagasisaatmise käsitlemisest planeeritud ja prognoositava protsessina[40].

ELi tagasisaatmiskoordinaator toetab jätkuvalt liikmesriike nende ülesannete lahendamisel. Tagasisaatmiskoordinaator töötab välja tõhusate töövoogude käsiraamatut, et juhendada liikmesriikides piiril toimuvas tagasisaatmismenetluses osalejaid, ning julgustab jätkuvalt kasutama Schengeni infosüsteemis tagasisaatmist käsitlevat hoiatusteadet.

ELi tagasisaatmiskoordinaator algatas 2025. aasta märtsis tagasisaatmise valdkonnas valmisoleku ja selle planeerimise sihipärase meetme, mille eesmärk on edendada häid tavasid, mida mõned liikmesriigid on juba rakendavad, ning aidata kindlaks määrata tagasisaatmisega seotud valmisoleku planeerimise peamised ühised elemendid, et soodustada kogu ELis sidusat ja ühist lähenemisviisi. Selle sihipärase meetme rakendamisel hakkab olulist rolli täitma Frontex.

Frontex jagab 2026. aastal liikmesriikidega põhjalikku uuringut, mis käsitleb vajadust Frontexi võimaliku toetuse järele tagasisaatmise valdkonnas. 2024. aasta novembris toimunud sissejuhatava kohtumise järel korraldab Frontex spetsiaalseid kahepoolseid kohtumisi kõigi huvitatud liikmesriikidega, et uurida, kuidas saaks liikmesriikide individuaalseid vajadusi rahuldada, ja et ameti toetust paremini planeerida.

3.7 Toimivad vastutusnormid – 6. põhielement

Kehtivate Dublini eeskirjade ning varjupaiga- ja rändehalduse määruses sätestatud ja vastutuse õiglast jagamist käsitlevate uute normide nõuetekohane toimimine on rände- ja varjupaigaleppe üldise toimimise seisukohast äärmiselt oluline.

Viimastel aastatel on Dublini määruse kohaste üleandmiste määr kogu liidus olnud väga madal, mis vähendab märkimisväärselt süsteemi tulemuslikkust. Komisjoni ja riikide tasandil tehtavas tehnilises töös keskendutakse üleandmiste toimimise parandamisele.

Komisjon viimistleb rakendusakti, millega tunnistatakse praegused rakenduseeskirjad kehtetuks ja mis on kavas võtta vastu 2025. aasta juulis[41]. Rakendusaktiga hõlbustatakse koostööd ja teabevahetust liikmesriikide vahel, mille tulemusel muutub üleandmine kiiremaks ja lihtsamaks. Lisaks sisaldab see tüüpvorme vastuvõtmispalvete ja tagasivõtmisteadete, üleandmiste ning ümberpaigutamismenetluse ja teabevahetuse jaoks. Uued rakenduseeskirjad on koostatud tihedas koostöös liikmesriikidega. Kui need on vastu võetud, teeb eu-LISA tehnilised kohandused, mis on vajalikud selleks, et need menetlused iga liikmesriigi süsteemis kasutusele võtta.

Liikmesriikidega rände- ja varjupaigaleppe rakendamisega seotud vajaduste hindamise üle peetud dialoogi käigus pööras komisjon erilist tähelepanu vajadusele parandada vastutussüsteemi ja riiklike Dublini üksuste toimimist. Komisjoni poolt liikmesriikidele antud soovitused keskendusid hästitoimiva vastutussüsteemi olemasolule ja liikmesriikidevahelise üleandmise tõhusa rakendamise tagamisele. Enamik liikmesriike on koostanud kavad

---

[40] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Aruanne Schengeni ala olukorra kohta (2025)“, COM(2025) 185 final EUR-Lex - 52025DC0185 - ET - EUR-Lex.

[41] Komisjoni 30. jaanuari 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 118/2014, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 39, 8.2.2014, lk 1–43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2014/118/oj).

töötajate arvu suurendamiseks, töövoogude läbivaatamiseks ja/või olemasoleva taristu ajakohastamiseks, et tagada juhtumite tõhus haldamine.

2025. aasta aprillis avaldas varjupaigaamet vastutuse kindlaksmääramise hõlbustamiseks kaks pereliikmete otsimise vormi: ühe täiskasvanud taotlejate jaoks ja teise saatjata alaealiste jaoks[42]. Lisaks vormidele on välja antud praktiline juhend pereliikmete otsimise kohta nii ELi liikmesriikides ja Schengeni lepinguga ühinenud riikides kui ka kolmandates riikides[43].

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Kõik liikmesriigid peavad tagama uute õigusnormide, sealhulgas vastuvõtmispalveid, tagasivõtmisteateid ja üleandmist käsitlevate õigusnormide kohaldamise. Rakendatud üleandmiste koguarvu suurendamine aitab kaasa süsteemi tõhusale toimimisele, vähendades ebaseadusliku teisese rände stiimuleid ning võimaldades säilitada tasakaalu rände- ja varjupaigaleppe kohase vastutuse ja solidaarsuse vahel. Kuna tingimused üleandmiseks kõikidele ELi liikmesriikidele ja kõigilt ELi liikmesriikidelt on loodud, siis kohaldatavaid eeskirju silmas pidades peaksid üleandmised kõigile liikmesriikidele juba aset leidma. See on oluline tõhusaks üleminekuks uutele vastutusnormidele ja iga-aastase solidaarsustsükli nõuetekohaseks toimimiseks.

Lisaks on uute vastutusnormide rakendamine tihedalt seotud uue Eurodaci määruse tõhusa rakendamisega. Tehnilise valmisoleku kõrval peavad liikmesriigid tagama, et nende riiklikel asutustel on juurdepääs kogu teabele, mis on seotud vastutava liikmesriigi määramisega, ning et neil on võimalik ajakohastada süsteemi andmeid asjakohase teabega, näiteks märkida vastutav liikmesriik, kooskõlas varjupaiga- ja rändehalduse määrusega ning Eurodaci määrusega.

Kui uued rakenduseeskirjad on vastu võetud, rakendab eu-LISA tehnilisi meetmeid, et muuta DubliNeti kaudu toimuv teabevahetus liikmesriikide jaoks lihtsamaks ja kiiremaks.

3.8 Toimiv solidaarsus – 7. põhielement

Jätkuvad ettevalmistused iga-aastase solidaarsustsükli rakendamiseks 2025. aasta oktoobris ning alalise solidaarsusmehhanismi ja ELi tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi loomiseks 2026. aasta juuniks. Rände- ja varjupaigaleppe solidaarsusmehhanism võimaldab liikmesriikidel oma panuse andmisel valida ümberpaigutamise, rahalise toetuse ja mitterahalise toetuse vahel.

Senine töö on keskendunud rände- ja varjupaigaleppe solidaarsusplatvormile, mis ühendab liikmesriike, komisjoni ja varjupaigaametit. 2025. aasta aprillis peeti solidaarsusplatvormi kohtumine, et arutada solidaarsusmehhanismi rakendamise peamisi aspekte ja edendada ettevalmistusi ELi tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi loomiseks. Komisjon esitas liikmesriikidele ELi tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi volituste kavandi ja töökorra ning teatas ELi solidaarsuskoordinaatori ametisse nimetamisest[44]. Komisjoni varjupaiga- ja rändehalduse määruse eksperdirühma koosolekul arutati solidaarsusmehhanismi ja erinevate olemasolevate solidaarsusmeetmete rakendamise viise[45]. Rahalise toetuse jaoks on välja töötatud mehhanism, mis sätestatakse vastavas varjupaiga- ja rändehalduse määruse rakendusaktis.

---

42 Varjupaiga- ja rändehalduse määruse artikli 22 lõige 1.

43 Praktiline juhend pereliikmete otsimise kohta, I osa: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices; praktiline juhend pereliikmete otsimise kohta, II osa: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-ii-tracing-AMMR.

44 Varjupaiga- ja rändehalduse määrusega ette nähtud ELi solidaarsuskoordinaator hakkab koordineerima solidaarsusmehhanismi rakendamist, eelkõige tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi kaudu.

45 Varjupaiga- ja rändehalduse määruse artikli 46 lõige 2.

Solidaarsusmehhanismi rakendamine eeldab kvaliteetsete andmete õigeaegset vahetamist liikmesriikide vahel. Seepärast teeb komisjon rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava võrgustiku raames tihedat koostööd ELi asutustega ja liikmesriikidega, et teha kindlaks iga-aastase solidaarsustsükli jaoks andmete kogumise ja/või edastamisega seotud vajadused ja probleemid ja neid käsitleda. 2024. aasta aprillist novembrini tegi komisjon testi, et koguda andmeid ning tagada konsolideerimine ja analüüside jagamine Euroopa iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande jaoks. Selle põhjal on välja töötatud tõhus teabevahetusprotsess. Komisjon on sõlminud ka asjaomase koostöölepingu varjupaigaameti ja Frontexiga; Europoliga sõlmitav koostööleping on koostamisel. Ühine tõendusbaas ja andmete jagamine on rände- ja varjupaigaleppe edukaks rakendamiseks hädavajalikud.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

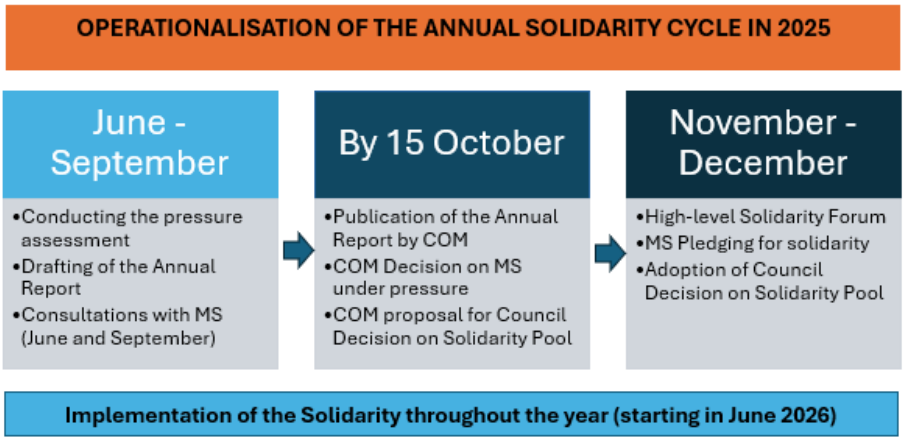
Esimese iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande koostamine on käimas. Liikmesriigid ja ELi asutused esitasid nõutud teabe komisjonile 1. juuniks. ELi asutustega tehtud tiheda koostöö tulemusel on andmete ja teabe kogumise protsesse märkimisväärselt lihtsustatud ja ühtlustatud. Komisjon, Euroopa välisteenistus, liikmesriigid ja ELi asutused vahetasid aruande kavandi üle arvamusi juulis rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava võrgustiku spetsiaalsel kohtumisel, et aruande saaks 15. oktoobriks vastu võtta. Endiselt on äärmiselt tähtis, et liikmesriigid jätkaksid nõutavate andmete ja teabe õigeaegset, täpset ja täielikku esitamist, hõlmates ka tagasisaatmise ja vastuvõtmise.

Aastaaruandes esitatud analüüs on aluseks komisjoni rakendusotsusele rändesurve all, rändesurve ohus või märkimisväärses rändeolukorras olevate liikmesriikide kindlaksmääramise kohta. Seda analüüsi kasutatakse ka selleks, et valmistada ette komisjoni ettepanek nõukogu rakendusakti kohta, millega luuakse rändeolukorra lahendamiseks vajalik iga-aastane solidaarsusreserv. Mõlemad ettepanekud tuleb esitada hiljemalt 15. oktoobriks 2025.

Rändesurve all, rändesurve ohus või märkimisväärses rändeolukorras olevate liikmesriikide kindlaksmääramisel hindab komisjon ka seda, kas riiklikud süsteemid on hästi ette valmistatud. See hindamine mõjutab otseselt asjaomaste liikmesriikide võimalust kasutada solidaarsusreservi ja/või taotleda oma solidaarsuslubaduse täielikku või osalist mahaarvamist.

Komisjon võtab hindamisel arvesse ka võimalikke süsteemseid puudusi (Dublini) vastutusnormide rakendamisel solidaarsusmeetmetest kasu saavates liikmesriikides, eelkõige puudusi, millel võivad olla tõsised negatiivsed tagajärjed Dublini süsteemi toimimisele. Kui komisjon tuvastab sellise olukorra, ei pea toetavad liikmesriigid täitma oma solidaarsuslubadusi ega kohaldama vastutuse rakendamise erandeid.

ELi tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi esimene kohtumine toimub 2026. aasta alguses. Käimas on volituste ja töökorra viimistlemine. Varjupaigaamet töötab praegu välja praktilist juhendit solidaarsusmehhanismi rakendamise kohta seoses ümberpaigutamiste ja vastutuse rakendamise eranditega.



3.9 Valmisolek ja valmisoleku planeerimine – 8. põhielement

Valmisoleku planeerimine on rände- ja varjupaigaleppe oluline osa, millega tagatakse varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide jätkuvalt nõuetekohane toimimine ja kiire kohanemine rändeolukorra ootamatute muutustega.

Selleks et toetada liikmesriike nende valmisoleku plaanide koostamisel, nagu on nõutud vastuvõtutingimuste direktiivis, töötas varjupaigaamet 2024. aasta novembris välja vormi, mida liikmesriigid peavad kasutama. Samuti avaldas ta näidete ja heade tavade käsiraamatu ning korraldas mitu veebipõhist koolitusseminari. 2025. aasta märtsis korraldas Euroopa rändevõrgustik liikmesriikide jaoks suutlikkuse suurendamise seminari, millel käsitleti stsenaariumide modelleerimist ja valmisoleku planeerimist. Üldisemalt käivitas komisjon rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava võrgustiku raames taas valmisoleku planeerimise spetsiaalse allrühma tegevuse, et intensiivistada tehnilist teabevahetust rändealase valmisoleku planeerimise eri aspektide teemal.

Õigusaktides ettenähtud tähtaeg varjupaigaametile riiklike valmisoleku plaanide esitamiseks oli 12. aprill 2025. Praeguseks on 22 liikmesriiki oma valmisoleku plaanid vastu võtnud ja neist teatanud[46].

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Liikmesriigid, kes ei ole seda veel teinud, peaksid esitama varjupaigaametile kiiremas korras oma valmisoleku plaanid.

Enamik varjupaigaametile teatatud plaane sisaldab vormi põhielemente, kuid teabe täielikkuse tase on erinev. Liikmesriike kutsutakse üles esitama vormi kõigi elementide (nt varjupaik, vastuvõtt ja saatjata alaealised) kohta konkreetsed meetmed, mille aluseks on täpselt määratletud stsenaariumid ja näitajad, samuti valmisolekumeetmed.

Kõik liikmesriigid peavad oma plaane ka eesmärgipärasena hoidma, neid ajakohastama ja muutma ning võimaluse korral testima. Samuti on oluline tagada sidusus muude rändealaste valmisoleku plaanidega (nt seoses piiride või tagasisaatmisega). Lisaks tuleks rakendada praktilisi valmisolekumeetmeid (nt logistika ja hangete ettevalmistamine, varude loomine, koolitus või puhvervastuvõtusuutlikkus), et tagada suutlikkuse paindlik ja tõhus mobiliseerimine. Komisjon esitab teabe liidu ja liikmesriikide valmisoleku taseme kohta oktoobris avaldatavas aastaaruandes, tuginedes ELi asutuste, eelkõige Frontexi ja

[46] Varjupaigaametile peavad oma riikliku valmisoleku plaani esitama 26 liikmesriiki. Madalmaad, Poola ja Tšehhi teavitasid varjupaigaametit viivitustest. Ungari ei esitanud mingit teavet.

varjupaigaameti sisendile. Alates 2026. aastast hinnatakse vastuvõtu- ja varjupaigavaldkonnas valmisoleku planeerimist varjupaigaameti mitmeaastase seireprogrammi raames.

3.10 Uued kaitsemeetmed rahvusvahelise kaitse taotlejate ja haavatavate isikute jaoks ning põhiõiguste parem järelevalve – 9. põhielement

Rände- ja varjupaigaleppega luuakse oluline tasakaal solidaarsuse ja vastutuse vahel, ent ka ELis kaitset taotlevate inimeste kohustuste ja õiguste vahel. Sellega kehtestatakse uued elemendid, mis on seotud taustakontrolli ja piiril toimuvate varjupaigamenetluste ajal põhiõiguste järgimise sõltumatu seirega, ning tugevdatud menetluslikud tagatised ja kaitsemeetmed, nagu tasuta õigusnõustamine ja teabe andmine; lisaks sisaldab see selgeid ja tugevdatud sätteid haavatavate või vastuvõtu erivajadustega inimeste, eelkõige laste, sealhulgas saatjata alaealiste kohta. Kuigi endiselt esineb mõningaid lünki, kajastavad liikmesriikide riiklikud rakenduskavad üldiselt seda üldist tasakaalu õiguste ja kohustuste vahel ning sisaldavad neid uusi elemente. On oluline, et see jääks nii kogu rakendamisprotsessi vältel, õigusaktides ning ressursside eraldamise ja meetmete elluviimise ajal.

Liikmesriikidepoolse rakendamise toetamiseks anti eksperdikomitee koosolekutel selgitusi ja suuniseid asjakohaste õigusnormide kohta. 2024. aasta septembris korraldas komisjon liikmesriikidega spetsiaalse kohtumise, millel keskenduti konkreetselt lastega, sealhulgas saatjata alaealistega, seotud sätete ja kaitsemeetmete rakendamisele kõigi uute õigusaktide kohaselt.

Nagu on nõutud taustakontrolli määruses,[47] andis Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet 2024. aasta septembris liikmesriikidele välja suunised sõltumatu põhiõiguste mehhanismi kohta[48]. Suunistes keskendutakse mehhanismi eri elementidele, mis aitavad ennetada õiguste rikkumisi, kaitsta ohvreid ja toetada ametiasutuste väidetavate väärtegude uurimist.

Varjupaigaamet tegeleb asjakohase teabematerjali koostamisega ja varjupaigamenetluses teabe andmise praktiline juhend valmib 2026. aastal. Haavatavuse teemal on varjupaigaamet andnud välja asjakohased praktilised juhendid rahvusvahelise kaitse taotlejate vaimse tervise hindamise ning eri liiki seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, soolise eneseväljenduse ja sootunnustega taotlejate kohta[49]. Veel sel aastal peaks varjupaigaamet avaldama ajakohastatud versiooni 2019. aasta praktilisest juhendist varjupaigamenetluses lapse parimate huvide hindamise kohta, parimate huvide hindamise abivahendi ning lapsesõbraliku teabepaketi varjupaigamenetluste ja lastele kättesaadavate konkreetsete kaitsemeetmete kohta. Varjupaigaamet tegeleb ka erinevate haavatavate taotlejatega seotud koolitusmoodulite, näiteks varjupaigamenetluses osalevaid lapsi käsitleva mooduli, soolise vägivalla ohvreid käsitleva mooduli ja kaitsetute isikute vastuvõtmist käsitleva mooduli läbivaatamisega.

---

47 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/est).

48 Taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse ajal põhiõiguste järgimise seire – juhend riiklike sõltumatute mehhanismide kohta: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

49 Praktiline juhend eri liiki seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, soolise eneseväljenduse ja sootunnustega taotlejate kohta – valdkonnaülesed elemendid: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-SOGIESC-cross-cutting-elements; Rahvusvahelise kaitse taotlejate vaimne tervis ja heaolu, I osa: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-i-senior-management.pdf; Rahvusvahelise kaitse taotlejate vaimne tervis ja heaolu, II osa: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-ii-first-line-officers.pdf.

Käimas on töö varjupaiga ja vastuvõtuga seotud haavatavust käsitleva juhendi läbivaatamiseks, mis jõuab eeldatavasti lõpule enne 2026. aasta keskpaika. Veel käesoleval aastal avaldab varjupaigaamet vanuse hindamist käsitleva 2018. aasta juhendi ajakohastatud versiooni.

Enamiku liikmesriikide riiklikus rakenduskavas nähakse ette põhiõiguste järgimise sõltumatu seiremehhanismi loomine ning mõned liikmesriigid on juba kontaktis olemasolevate riiklike asutuste ja võimalike teenuseosutajatega[50]. Samuti on enamikus liikmesriikides haldusetapis tasuta õigusnõustamine juba tagatud või on see ette nähtud riiklikus rakenduskavas[51].

Liikmesriigid valmistavad ette ka hindamise kohandusi ja sihtotstarbelist toetust haavatavate või menetluslike erivajadustega inimeste puhul. See võib hõlmata standardse töökorra hooldusalaste juhendite läbivaatamist või asjaomaste ülesannete täitmiseks uute partnerluste aktiivset loomist, nagu on ette nähtud näiteks Iirimaal, samuti töötajate arvu suurendamist. Mitu liikmesriiki plaanib ka spetsiaalsete vastuvõturajatiste loomist haavatavatele inimestele, sealhulgas perekondadele[52].

Mitu liikmesriiki on asunud tegema ettevalmistusi vanuse hindamise uue multidistsiplinaarse protsessi rakendamiseks ja kavandanud oma süsteemi vajaliku reformimise saatjata alaealistele eestkostjate või seaduslike esindajate määramiseks vastavalt uutele nõuetele. Mõnes liikmesriigis tähendab see saatjata alaealistele esindajate määramise menetluste läbivaatamist, samas kui teistes liikmesriikides töötatakse praegu välja või tugevdatakse menetlusi ja suuniseid lapse parimate huvide hindamiseks ja asjakohaste järelmeetmete võtmiseks.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Selle põhielemendi puhul on üks üldine lahendamist vajav küsimus seotud vajadusega koordineerida tegevust erinevate partnerite ja üksustega, näiteks õigusabi, hariduse, sotsiaalhoolekande ja tervishoiu valdkonnas, et kehtestada vajalik tegevuskord. Mitu liikmesriiki on toonud esile raskusi, mis on seotud alaealistega seotud reformidega[53] ning haavatavuse hindamise ja sellele järgneva toetuse nõuetega. Teistes liikmesriikides puuduvad endiselt erivajadustega inimeste, sealhulgas laste jaoks sobivad vastuvõturajatised ja/või napib vastuvõturajatisi üleüldiselt[54].

Järgmiste kuude jooksul peaksid liikmesriigid tegema tööd selle nimel, et määrata kindlaks põhiõiguste järelevalvega tegelevad riiklikud üksused, tagada nende sõltumatus ja sõlmida asjakohased koostöökokkulepped[55]. Samuti peaksid liikmesriigid tagama põhiõiguste järgimise seiremehhanismi ja tasuta õigusnõustamise jaoks piisavad ressursid ning värbamise ja koolituse kaudu vajaliku suutlikkuse; kui selliseid teenuseid tellitakse allhanke korras, tuleks tagada ka kvaliteedikontrolli mehhanismi olemasolu. Samuti peaksid liikmesriigid kooskõlas varjupaigamenetluse määrusega tagama saatjata alaealiste jaoks piisava arvu hästi koolitatud esindajaid. Paljudel juhtudel võib selleks olla vaja pöörduda teiste asjaomaste

---

50 Vastava teabe on oma riiklikus rakenduskavas esitanud 23 liikmesriiki, kuid mõne liikmesriigi puhul ei ole see teave üksikasjalik. Juba on välja toodud ka probleeme, sealhulgas Bulgaaria, Itaalia ja Malta puhul. Austria ja Kreeka ei ole seiremehhanismile viidanud.

51 Mõnes liikmesriigis – Belgias, Horvaatias, Portugalis, Prantsusmaal ja Saksamaal – on tasuta õigusnõustamine juba tagatud, kuid vaja on teha kohandusi. Lisaks on see ette nähtud 18 liikmesriigi riiklikus rakenduskavas. Kreeka, Poola ja Ungari puhul ei ole seda veel ette nähtud.

52 Nende hulka kuuluvad näiteks Küpros, Läti, Malta ja Sloveenia.

53 Näiteks seoses saatjata alaealistele esindajate määramise protsessiga ja piisaval hulgal eestkostjate leidmisega: Eesti, Leedu, Läti ja Prantsusmaa.

54 Näiteks Belgia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti ja Madalmaad.

55 Vt ka https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

riiklike asutuste ja ministeeriumide poole. Liikmesriigid, kus kava tuleb veel koostada või kinnitada, peavad seda kiiresti tegema, et vältida rakendamisel edasisi viivitusi[56].

3.11 Integratsioon ja seaduslikud võimalused kaitse saamiseks – 10. põhielement

Hästi toimiva rände- ja varjupaigapoliitika jaoks on oluline tulemuslik integreerimis- ja kaasamispoliitika, mis aitab tagada sotsiaalset sidusust. See võimaldab rändajatel end ise ülal pidada ning anda oma panuse ühiskonda ja majandusse ning ELi konkurentsivõimesse.

Mitu liikmesriiki käsitles oma riiklikus rakenduskavas vajadust investeerida rohkem või jätkata jõupingutusi rahvusvahelise kaitse saajate integreerimise toetamiseks. See hõlmab varajase integratsiooni meetmete väljatöötamist ning kvalifikatsiooni tunnustamise ja oskuste valideerimise protsessi tõhustamist. Üks keerukas küsimus on endiselt eluasemete tegelik kättesaadavus[57].

EL toetab liikmesriike nende integratsioonipüüdlustes, võimaldades rahalisi vahendeid, töötades välja suuniseid ja edendades mitmetasandilisi partnerlusi, mis hõlmavad rändajaid, vastuvõtvaid kogukondi, sotsiaal- ja majanduspartnereid, kodanikuühiskonda ja erasektorit[58].

2020. aasta novembris võttis komisjon vastu integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027,[59] mis on üks esimesi rände- ja varjupaigaleppega seotud meetmeid. Koos käesoleva teatisega esitab komisjon talituste töödokumendi, mis sisaldab tegevuskava rakendamise vahehindamist ning milles esitatakse head tavad, lahendamist vajavad probleemid ja valdkonnad, kus tuleb veel tööd teha. Selleks et abistada liikmesriike miinimumnõuete määruse[60] ja vastuvõtutingimuste direktiivi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate varajase integreerimise meetmete rakendamisel, esitatakse selles ülevaates ka teavet kaitset vajavate isikute integreerimise ja vastavate abivahendite kohta.

Mis puudutab kaitse saamise seaduslikke võimalusi, siis töö liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistiku määruse[61] rakendamisel edeneb. Kooskõlas selle instrumendi vabatahtlikkusega on liikmesriigid hinnanud vajadust muuta olemasolevaid programme ja töövooge, et viia need kooskõlla määrusest tulenevate uuendustega. Komisjon kutsus kokku kolm ümberasustamise eksperdirühma koosolekut, et vahetada teavet määruse konkreetsete sätete ja nende rakendamise teemal. EUAA ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise võrgustiku koosolekutel arutati ka tegevusalast tuge, mida liikmesriigid võivad uute eeskirjade alusel oma programmide elluviimisel vajada. Liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise esimese

---

56 Näiteks Austria, Belgia, Kreeka, Poola, Taani ja Ungari.

57 See oli oluline aruteluteema ka varjupaigaameti vastuvõtu kontaktpunktide võrgustiku viimatisel kaks korda aastas toimuval kohtumisel (2025. aasta mais).

58 Näiteks Euroopa integratsioonivõrgustik, mis ühendab rändajate integreerimise eest vastutavate riiklike ametiasutuste esindajaid kõigis 27 liikmesriigis ning Islandil ja Norras; rändajate seisukohti käsitlev eksperdirühm; Regioonide Komitee partnerlus rändajate integreerimise teemal; ELi linnade tegevuskava raames loodud kaasamispartnerlus, mis ühendab partnereid eri valitsemistasanditelt.

59 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027“, COM(2020) 758 final (EUR-Lex - 52020DC0758 - ET - EUR-Lex).

60 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1347, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL (ELT L, 2024/1347, 22.5.2024, määrus - EL - 2024/1347 - ET - EUR-Lex).

61 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1350, millega luuakse liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistik ning muudetakse määrust (EL) 2021/1147 (ELT L 2024/1350, 22.5.2024, määrus - EL - 2024/1350 - ET - EUR-Lex).

kava koostamiseks kutsus komisjon kokku kaks kõrgetasemelise ümberasustamiskomitee koosolekut, millel osalejad vahetasid arvamusi prioriteetide kohta.

Peamised lahendamist vajavad küsimused ja järgmised sammud

Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava vahehindamine osutab, et üldiselt on rändajate integreerimise tulemused alates 2021. aastast paranenud. Samas püsivad probleemid kõigis neljas peamises sekkumisvaldkonnas, milleks on haridus, tööhõive, tervishoid ja eluase[62]. Endiselt on vaja jätkata rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud sihipäraseid sekkumisi, eriti naiste, laste ja erivajadustega isikute puhul. Vahehindamine tõi esile ka selle, et oluline on rakendada integreeritumat lähenemisviisi ja tagada tegevuse tihedam koordineerimine liikmesriikide eri valitsemistasandite vahel, eelkõige finantsplaneerimise ja -toetuse osas. Vahehindamises tunnistatakse ka liikmesriikide raskusi rändajate integreerimise ja oma elanikkonna heaolu vahel õige tasakaalu leidmisel. Komisjon võtab tegevuskava vahehindamise järeldusi edaspidi arvesse.

Kaitse saajatele kättesaadavate eluasemete nappus eluasemeturgudel, mis on niigi pingelised, mõjutab vastuvõtusuutlikkust, raskendades vastuvõtukohtade vabastamist. Mõned liikmesriigid on seadnud ka eesmärgi lihtsustada kaitse saajatele elamislubade ja muude vajalike dokumentide andmist ning vähendada sellega seotud viivitusi.

Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine kujutavad endast olulist panust jätkusuutlikku ja terviklikku lähenemisviisi rände haldamisele. Tuginedes kõrgetasemelise komitee suunistele ja liikmesriikide esitatud esialgsetele panustele, esitab komisjon sügiseks oma ettepaneku liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava kohta. Liidu kavast peab saama strateegiline vahend liidus ümberasustamiseks ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmiseks tehtavate jõupingutuste edasiseks integreerimiseks ulatuslikesse partnerlustesse ja dialoogidesse peamiste kolmandate riikidega. Kui komisjon on oma ettepaneku esitanud, viimistlevad nõukogu ja liikmesriigid liidu kava ja töötavad selle nimel, et nõukogu selle enne 2025. aasta lõppu vastu võtaks, et tagada selle õigeaegne rakendamine aastatel 2026–2027.

4. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Nüüd, mil üleminekuperiood on jõudnud poole peale, võib tõdeda, et nii liidu kui ka riikide tasandil on tehtud olulisi edusamme. Siiski tuleb säilitada stabiilne tempo ja mitmel juhul seda kiirendada, et lahendada probleemid, mida esineb kõigi põhielementide puhul.

Senise positiivse hoo säilitamine ja koostöö jätkamine tagab sujuva ja koordineeritud protsessi, võimaldades ühtlasi tõhusalt jälgida eri töösuundade kriitilist vastastikust sõltuvust. Rakendamise jälgimine eeldab pidevat teabevahetust, vastastikuse õppimise edendamist ja heade tavade jagamist. Selle hõlbustamiseks edendab komisjon struktureeritumat ja läbipaistvamat teabevahetust ning pakub raskustega silmitsi seisvatele liikmesriikidele sihipärast toetust. Selleks et tagada jõupingutuste sihipärasus, tõhusus ja tulemustele orienteeritus, pööratakse samal ajal tähelepanu protsesside lihtsustamisele ja halduskoormuse vähendamisele, kus see on võimalik. Komisjon jätkab ka kahepoolset koostööd liikmesriikidega, et pakkuda rände- ja varjupaigaleppe rakendamiseks kohandatud tuge.

Kuna esimene iga-aastane solidaarsustsükkel algab 2025. aasta oktoobris, on seniste probleemide lahendamine veelgi olulisem, kuna see võimaldab tagada, et praeguste eeskirjade, sealhulgas Dublini süsteemis kehtivate eeskirjade ja vastuvõttu käsitlevate eeskirjade kohaldamisel ei esine märkimisväärseid puudusi ning et rände- ja varjupaigaleppe

[62] Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt käesolevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumenti komisjoni integratsiooni ja kaasamise tegevuskava (2021–2027) vahehindamise kohta.

rakendamisel tehakse pidevaid edusamme. Rände- ja varjupaigaleppest tulenevate kohustuste täitmist toetab hea ettevalmistatus, mis on aluseks ka rändesurve all oleva, märkimisväärses rändeolukorras oleva või kriisiga silmitsi seisva liikmesriigina käsitlemisele ning solidaarsusreservile juurdepääsule.

Oluline tulemus on Euroopa varjupaiga- ja rändehalduse viieaastase strateegia vastuvõtmine 2025. aasta detsembriks. See strateegia tugineb riiklikele strateegiatele, mille liikmesriigid pidid vastu võtma ja komisjonile edastama 12. juuniks 2025 ning mis hõlmavad tervikliku ja integreeritud lähenemisviisi kohaselt käsitletavat rände sise- ja välismõõdet.

Rände- ja varjupaigaleppe jätkusuutliku rakendamise täiendamiseks ja toetamiseks jätkab komisjon tööd rändepoliitika välismõõtmega, käsitledes eelkõige laiaulatuslikke partnerlusi kolmandate riikidega Euroopa tiimi vaimus ja kogu rändeteed hõlmavat lähenemisviisi järgides. Muu hulgas keskendutakse ebaseaduslikult ELi saabujate arvu vähendamisele, migrantide smugeldamise tõkestamisele ja tagasisaatmisalaste jõupingutuste tõhustamisele.

Süsteemi edu sõltub kõigi liikmesriikide pühendumusest ja valmisolekust rände- ja varjupaigaleppe kõigi põhielementide lõikes, sest ühes valdkonnas võetavatel meetmetel võib olla laiem mõju kõigile. Komisjon ja ELi asutused jätkavad liikmesriikide toetamist nende jõupingutustes ning loodavad liikmesriikide konstruktiivsele ja järjepidevale kaasatusele. Tuletades meelde, et mis tahes õigusraamistiku tulemuslikkus sõltub selle tulemuslikust rakendamisest, jälgib komisjon tähelepanelikult edusamme ja on vastavuse tagamiseks valmis kasutama aluslepingutega kooskõlas olevaid asjakohaseid menetlusi. See rõhutab kõigi ühist poliitilist vastutust rände- ja varjupaigaleppe eesmärkide täieliku täitmise eest.

Järgmise ülevaate rände- ja varjupaigaleppe rakendamise seisust annab komisjon oktoobris Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatavas rände- ja varjupaigavaldkonna aastaaruandes.