

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Liidu määruse eelnõu kohta, millega kehtestatakse liidu toetus varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonnale aastateks 2028–2034

Kokkuvõte:

Euroopa Komisjon esitas 16. juulil 2025. a määruse eelnõu, millega kehtestatakse Euroopa Liidu toetus varjupaiga, rände ja integratsiooni (edaspidi ka *AMI*¹) valdkonnale aastatel 2028–2034. See on seotud Euroopa Liidu pikaajalise eelarveraamistiku (edaspidi ka *MFF*²) uue perioodi kokkuleppimisega. Esitatud Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt on AMI valdkonna toetus üks osa suurest Euroopa Fondist.

AMI määruse eelnõus on toodud Euroopa Liidu toetuse eesmärgid, mis on jäänud üsna sarnaseks 2021–2027 perioodi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondiga. Samuti on nimetatud valdkonna toetuse maht, mis on võrreldes varasemaga oluliselt suurem. Riiklike ümbrike arvutamise meetodika ja toetuse kasutamise nõuded on Euroopa Fondi ülesed, mistõttu on need reguleeritud määruse eelnõus (EL) 2025/0240³ ning määruse eelnõus (EL) 2025/0545⁴.

Eesti seisukohad AMI määruse eelnõu kohta:

- Eesti toetab Euroopa Komisjoni ettepanekut varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonna rahastamiseks Euroopa Liidu eelarvest, kuna Euroopa märkimisväärselt muutunud geopoliitiline olukord on tugevalt mõjutanud liidu rände- ja varjupaigahaldust. Liikmesriikidel peab olema võimalik rändevooegade muutustele kiiresti ja tulemuslikult reageerida ning saada selleks liidu toetust.
- Eesti toetab määruse eelnõus väljapakutud liidu toetuse eesmäärke varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonnale ning seda, et eesmärkide sõnastus on piisavalt paindlik, jättes võimaluse reageerida valdkondlikele muudatustele, sealhulgas rändajate vahendina ärakasutamise olukordadele. Peame oluliseks, et liikmesriik saab ise otsustada, milliseid eesmäärke toetuse abil täita.
- Eesti toetab Euroopa Komisjoni ettepanekut, et liidu toetusest on ka edaspidi võimalik rahastada kohanemisvaldkonda. Eesti jaoks on oluline, et kolmandate riikide kodanikud saaksid sujuvalt liikuda kohanemist soodustavate teenuste kasutamisest lõimumist soodustavate teenuste kasutamisele olenemata nende rahastamise allikast.
- Eesti toetab liikmesriikidele rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate ümberpaigutamiseks ning ümberasustamiseks ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmiseks ette nähtud toetuste, sealhulgas solidaarsusreservi, kasutamist varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonna eesmärkide täitmiseks. Toetame

¹ AMI tuleneb EL-üleselt kasutatavast lühendist, mis tugineb ingliskeelsetel terminitel *asylum, migration, integration*.

² MFF - *Multiannual Financial Framework*

³ (EL) 2025/0240

⁴ (EL) 2025/0545

nende vahendite planeerimist ja kasutamist võimalikult lihtsalt ja madala halduskoormusega ning madalama kaasrahastuse määraga.

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon (edaspidi ka *Komisjon*) avaldas 16. juulil 2025 Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) pikaajalise eelarve ettepaneku⁵ ja sellega koos erinevate aastateks 2028–2034 kavandatavate toetusmehhanismide määruste eelnõud. Komisjoni ettepaneku üheks eesmärgiks on eelarve põhjalikult ümber kujundada, et muuta see ühtlasemaks, paindlikumaks ja mõjukamaks. Ette on nähtud reserve ja teisi paindlikkuse vahendeid, et reageerida eelarveperioodi jooksul muutuvatele prioriteetidele, ettenägematutele olukordadele või kriisidele.

Euroopa Komisjon ettepanekul luuakse uus Euroopa Fond eelarveperioodiks 2028–2034, mis ühendab praeguse 2021–2027 eelarveperioodi 14 erinevat fondi ühtse struktuuri alla, tagades nende toetusmehhanismide vahelise sidususe ja ühise kavandamise, luues uusi võimalusi tekitada sünergiat, samas võttes arvesse seniste fondide eripärasid.

Euroopa Komisjon avaldas 16. juulil 2025 ka eelnõu (EL) 2025/0540 liidu toetuse kehtestamiseks AMI valdkonnale aastatel 2028–2034. Uue määruse eelnõuga soovib Euroopa Komisjon edendada rände- ja varjupaigaleppe rakendamist ning toetada jõupingutusi rände terviklikule haldamisele, mis põhineb solidaarsusel ja vastutuse õiglasel jagamisel liikmesriikide, liidu institutsioonide ja asutuste vahel. Määrus sätestab ühise varjupaiga-, rände-, integratsiooni- ja tagasisaatmispoliitika jaoks antava liidu toetuse eesmärgid, rahastamise ja vahendite mahu. Eelnõu kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et nende riiklikud ja piirkondlikud partnerluskavad (edaspidi ka *riigiplaan*) on suunatud kõigi määruses nimetatud eesmärkide saavutamisele.

Määruse eelnõu tugineb perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi määrusele (EL) 2021/1147⁶, kuid selles võetakse arvesse poliitilisi arengusuundi ja vajadust vastata AMI valdkonnas esile kerkivatele väljakutsetele nii liidus kui ka koostöös teiste riikidega.

Määruse eelnõu toimib koosmõjus kahe teise EL algatusega:

(EL) 2025/0240, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, heaolu ja julgeoleku fond (edaspidi *riigiplaani määrus*).

(EL) 2025/0545, millega kehtestatakse eelarvekulude jälgimise ja eelarve tulemuslikkuse raamistik (edaspidi *tulemusraamistiku määrus*).

Samuti on eelnõu tihedalt seotud ka juba kehtivate ja liikmesriigile otsekohalduvate EL määrustega, millest kõige suurem puutumus on järgnevatega:

⁵ https://commission.europa.eu/2028-2034-eu-budget-stronger-europe_en

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1147, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond. (ELT L 251, 15.7.2021, lk 1-47)

- määrus (EL) 2024/1350, millega luuakse liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistik;
- määrus (EL) 2024/1351, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust;
- määrus (EL) 2024/1359, mis käsitleb kriisiolukordi ja vääramatu jõu olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas.

Riigisiseseelt on määruse eelnõu seotud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõuga⁷, millest tulenevaid kohustusi on osaliselt võimalik rahastada Eestile eraldatud AMI vahenditest.

Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamine on vajalik, kuna eelnõuga kaasnevad mõjud riigieelarvele ning AMI valdkonna tegevustele.

Määruse eelnõu arutelu EL nõukogu töörühma tasandil toimub 22. juulil 2025 loodud EL Nõukogu justiits- ja siseasjade rahastusvahendite *ad hoc* töörühmas. Määruse eelnõu vastuvõtmisele kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust ning otsuse langetamine toimub kvalifitseeritud häälteenamuse alusel.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Siseministeeriumi välisvahendite osakonna juhataja Tairi Pallas (tairi.pallas@siseministeerium.ee) ning sama osakonna nõunikud Ave Osman (ave.osman@siseministeerium.ee) ja Martin Eber (martin.eber@siseministeerium.ee). Valdonna eest vastutab Siseministeeriumi varade asekancler Krista Aas (krista.aas@siseministeerium.ee).

2. MÄÄRUSE EELNÕU SISU

Määruse eelnõu koosneb 11 artiklist.

Artikkel 1 sätestab määruse eelnõu reguleerimiseseme: liidu toetuse eesmärgid ja rahastamine AMI valdkonnale ajavahemikul 01.01.2028–31.12.2034.

Artikkel 2 sätestab määruses kasutatavad olulised mõisted.

Artikkel 3 sätestab AMI valdkonnale rändevoogude tõhusa haldamise tagamiseks antava liidu toetuse neli eesmärki. Need eesmärgid hõlmavad Euroopa ühist varjupaigasüsteemi; ebaseaduslikult riigis viibivate rändajate tagasisaatmist ja tagasivõtmist, sealhulgas nende taasintegreerimist kolmandatesse riikidesse ja võitlust ebaseadusliku rände vastu; kolmandate riikide kodanike seaduslikku rännet ning nende kohanemist ja sotsiaalset kaasamist ning solidaarsust ja vastutuse õiglast jagamist liikmesriikide vahel. Eesmärgid tuginevad perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände ja Integratsioonifondi eesmärkidele. Eelnõu kohustab

⁷ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu on välja töötatud EL varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi rakendamiseks alates 12. juunist 2026. a.

liikmesriike tagama, et nende riigiplaan on suunatud kõigi määruses sätestatud eesmärkide saavutamisele.

Artikkel 4 sätestab, et aastateks 2028–2034 on AMI valdkonna tarbeks ette nähtud esialgne rahastamispakett 11 975 428 500 eurot jooksevhindades⁸. Liikmesriikide eraldise kinnitab EK rakendusaktiga, arvestades riigiplaani määruses toodud jaotusmetoodikat.

Artikkel 5 sätestab vahendid isikute ümberasustamiseks ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmiseks määrusega (EL) 2024/1350 loodud vastuvõtmise raamistiku alusel ning nende vahendite eraldamise tingimused.

Artikkel 6 sätestab vahendid rahvusvahelise kaitse taotlejate või rahvusvahelise kaitse saajate üleandmiseks määruse (EL) 2024/1351 alusel ning nende vahendite eraldamise tingimused.

Artikkel 7 sätestab tingimused, mida kolmandad riigid peavad täitma, et osaleda AMI valdkonna liidu toetuses.

Artikkel 8 käsitleb nõukogu otsusega 2008/381/EÜ loodud Euroopa rändevõrgustiku rahastamist selle võrgustiku eesmärkide ja ülesannete täitmiseks.

Artikkel 9 reguleerib määrusega (EL) 2024/1351 loodud iga-aastasessse solidaarsusreservi liikmesriikide poolt kantavate rahaliste toetuste eelarvelise käsitlemise aspekte.

Artikkel 10 sisaldab üleminekusätteid, mille kohaselt perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi määruse (EL) 2021/1147 kohaldamist jätkatakse kuni nende lõpetamiseni.

Artikkel 11 sätestab määruse jõustumise kuupäeva ning näeb ette, et määrus on tervikuna siduv ja otsekohalduv alates 1. jaanuarist 2028. aastal.

3. MÄÄRUSE EELNÕU VASTAVUS ÕIGUSLIKULE ALUSELE, SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

3.1. Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikes 2 on ette nähtud, et „liit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega“.

ELi õigus siseasjade valdkonnas meetmeid võtta tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) V jaotisest („Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala”), eelkõige selle artikli 77 lõikest 2, artikli 79 lõigetest 2 ja 4, artikli 82 lõikest 1, artiklist 84 ja artikli 87 lõikest

⁸ Jooksevhinnad on Euroopa Komisjon arvutanud koos prognoositava inflatsioonikomponendiga.

2. Koostöö kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega tugineb ELTLi artikli 212 lõikele 3.

ELTLi artikli 80 kohaselt reguleeritakse ELTLi kolmanda osa V jaotise 2. peatükis sätestatud liidu asjaomast poliitikat ja selle rakendamist solidaarsuse ning vastutuse jagamise põhimõttega, sealhulgas põhimõttega, mille kohaselt jagatakse liikmesriikide vahel õiglaselt kõnealuse poliitika finantsmõju.

Eeltoodust tulenevalt on ELil pädevus eelnõu vastuvõtmiseks ning see on kooskõlas ELTLi eesmärkidega.

Lisaks esitas Komisjon 16. juulil 2025 riigiplaani ja tulemusraamistiku määruste eelnõud. Riigiplaani määruse eelnõu eesmärk on tagada parem kooskõla ELi prioriteetide ning liikmesriikide ja piirkondade tegevuste vahel, lihtsustada ja tõhustada toetuste süsteemi, saavutades suurema kuluefektiivsuse, ning võimaldada paindlikumat ressursside ümberjaotamist, et reageerida uutele vajadustele ja kriisidele, kahjustamata sealjuures pikaajalisi eesmärke. Tulemusraamistiku määruse eelnõu eesmärk on lihtsustada ja ühtlustada ELi eelarve põhimõtete rakendamist, seiresüsteeme ja aruandlust, et suurendada läbipaistvust, vähendada halduskoormust ning parandada toetusesaajate ligipääsu rahastusele.

3.2. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hinnang

Varjupaiga ja rände valdkonna probleemid on olemuslikult omavahel seotud, piiriülene nähtus ning liikmesriigid üksi ei suuda nende probleemidega vajalikul määral tegeleda. ELTLi artiklis 80 on sätestatud, et ühine poliitika varjupaiga, rände ja välispiiride valdkonnas põhineb solidaarsuse ja liikmesriikide vahelise vastutuse õiglase jagamise põhimõttel. AMI on üks vahend, mis võimaldab rahuldada sellest põhimõttest tulenevaid rahalisi vajadusi. EL-i välispiiride integreeritud haldamine ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi väljakujundamine on kõige tõhusamad viisid vastutust ja selle finantsmõju liikmesriikide vahel õiglaselt jagada. Kolmandate riikide kodanike integreerimise rahastamine EL-i tasandil on hädavajalik, et parandada saabujatele pakutava toe kvaliteeti juba varajases etapis pärast saabumist. See on oluline tegur, millega tagada pikas perspektiivis nende täielik kaasamine Euroopa kogukondadesse, kui nad on saanud püsiva kaitse. EL-i õigus siseasjade valdkonnas tegutseda tuleneb peamiselt ELTLi V jaotise sätetest: varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühine poliitika, sealhulgas partnerlus ja koostöö kolmandate riikidega ning ühine sisserände- ja tagasisaatmispoliitika, sealhulgas kolmandate riikidega tagasivõtulepingute sõlmimine.

ELTLi artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt võtab liit valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, meetmeid vaid siis, kui liikmesriigid ei suuda seda eesmärki piisavalt saavutada, ning eesmärk on paremini saavutatav liidu tasandil. Määruse eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, sest suurem osa rahastamisest on

vastavuses põhimõttega, et Euroopa Liidu eelarve täitmine toimub koostöös liikmesriikidega ja juhindub liikmesriikide institutsioonilisest pädevusest.

Määruse eelnõu on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning kuulub EL-i toimimise lepingu V jaotises määratletud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal rakendatavate meetmete hulka. Määruse eelnõu eesmärgid ja ettenähtud rahastus on proportsionaalsed sellega, mida eelnõuga soovitakse saavutada.

4. ESIALGNE MÕJUDE ANALÜÜS

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi 2021.–2027. aasta programmitöö perioodi vahehindamise esialgsed tulemused kinnitavad, et 2014.–2020. aasta programmitöö perioodiga võrreldes on fondi seire- ja hindamisraamistik märkimisväärselt paranenud. Lihtsustatud kuluarvestus ja kindlamääraline tehniline abi on aidanud halduskoormust vähendada, kuid lihtsustatud kuluarvestust kasutatakse endiselt suhteliselt vähe. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on toiminud heas kooskõlas muude ELi fondide, eelkõige Euroopa Sotsiaalfondi+ (ESF+), piirihalduse ja viisapoliitika rahastu ning Euroopa Regionaalarengu Fondi programmitööga. Vahehindamine kinnitas üldjoontes järelhindamise järeldust, et programmide ja projektide haldamist tuleks lihtsustada ja muuta paindlikumaks, et kiiresti kohaneda väliste tegurite mõjuga. Vahehindamine tõi ka esile vajaduse tugevdada seoseid ja koordineerimist teiste liidu fondidega, pidades eelkõige silmas rände- ja varjupaigaleppe rakendamist. Liidu fondide koordineerituma kasutamise abil võivad need aidata riikide asutustel paremini täita asjakohaseid vajadusi.

Mõjusid hinnati neljas suuremas kategoorias: sotsiaalne mõju; mõju riigiasutustele ja riigieelarvele; mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele; mõju põhiõigustele. Mõjude esialgse hindamise kokkuvõttena võib välja tuua, et **Eesti kontekstis avaldab eelnõu rakendamine positiivset mõju varjupaiga, rände ja lõimumise valdkonnas.**

4.1. Sotsiaalne mõju:

AMI valdkonna ELi toetusel on oluline mõju Eesti inimeste turvatunde kindlustamisele ja kolmandate riikide kodanike kohanemise soodustamisele. Toetusmehhanismi abil saab Eesti viia ellu meetmeid, mis tagavad, et varjupaika pakutakse õigust omavatele isikutele, toetatakse seadusliku alusega Eestis viibivate inimeste kohanemist ja seaduslikku viibimise alust mitte omavad isikud (näiteks rahvusvahelise kaitse taotlusele negatiivse otsuse saanud) saadetakse tagasi. Turvaline ühiskond on eeldus uute töökohtade loomisel ja majanduse hoogustumisel. Ühiskonnas hästi kohanenud inimesed tagavad suurema tõenäosusega enda toimetuleku ega koorma Eesti sotsiaalsüsteemi.

4.2. Mõju riigiasutustele ja riigieelarvele:

Komisjoni ettepanek on suurendada EL-i uues pikaajalises eelarves siseturvalisuse, sealhulgas AMI valdkonnale mõeldud toetust. AMI valdkonna toetus EL-i uues pikaajalises eelarves on kavandatud suurenema ligi kahe miljardi euro võrra võrreldes 2021–2027 eelarveperioodiga

(ettepaneku kohaselt perioodi 2028–2034 maht jooksevhindades⁹ on 11 975 428 500 eurot, eelarveperioodiks 2021–2027 kavandatud maht jooksevhindades on 9 882 000 000 eurot). Riigiplaani määruse eelnõu lisas 1 toodud siseturvalisuse valdkonna toetusmehhanismide jaotusmetoodikad on Eesti jaoks soodsad ning arvestavad EL-i Vene Föderatsiooniga piirneva välispiiri valvamise katsumusi, kasutades koefitsienti 1,25 ning aastatel 2022–2024 ajutise kaitse saanud isikute arvu. Eestile tähendab see siseturvalisuse valdkonna eelarve (sisaldades toetust varjupaiga, rände ja integratsiooni, sisejulgeoleku, piirihalduse probleemide lahendamiseks) kasvu võrreldes 2021–2027 eelarveperioodiga.

Varjupaiga, rände ja lõimumise valdkonnas EL vahendite kasutamine ühtse riigiplaani raames võib kaasa tuua administratiivse koormuse kasvu, kuid siiski saab öelda, et vahendite rakendamisest saadav kasu on suurem kui administratiivne kulu. Viimast on võimalik katta tehnilisest abist.

Eelnõu jõustumisega kaasnevad kulud, sest ELi antavat toetust määruse eelnõus toodud eesmärkide täitmiseks tuleb riigieelarvest katta kaasfinantseering. Riigipoolne kaasfinantseeringu määr on EK ettepaneku kohaselt 40% riigiplaani kogumahust, mis on oluliselt kõrgem 2021–2027 perioodil rakendatavast 25% määrast. Seega senisest rohkem vahendeid tuleb valdkonda suunata kaasrahastusena ka riigieelarvest.

4.3. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele:

Sisejulgeoleku ja -turvalisuse valdkonna spetsiifilisuse tõttu on sellel peale riigieelarve vähe võimalikke rahastusallikaid. Seega on selles valdkonnas EL vahendite kasutamine kriitilise tähtsusega.

2024. a läbi viidud perioodi 2014–2020 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi Eesti rakenduskava järelhindamise tulemusena võib kindlalt öelda, et EL toetus võimaldas pakkuda varjupaiga-, tagasisaatmise- ja integratsiooniteenuseid kõrgema kvaliteediga ja suuremas mahus ning arendada infosüsteeme ja vastuvõtutingimusi kiiremini, kui ainult riigieelarve toel olnuks võimalik. Toetus suurendas oluliselt ametkondade ja teenusepakkujate võimekust. EL tasandil on projektid panustanud varjupaiga- ja tagasisaatmisemenetluste kvaliteedi tõstmisse, aidates tagada liikmesriikide turvalisust.

2024. a läbi viidud perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakendamise vahehindamise tulemusena vastab rakenduskava Eesti, sh sidusrühmade, vajadustele, kuna tegevuste valik põhineb valdkondlikel arengukavadel, mille koostamisel oli võimalik sidusrühmadel anda sisend ja tegevused on vajaduspõhiselt prioriseeritud koos toetuse saajatega. Sarnaselt perioodi 2014–2020 järelhindamise tulemustele loob rakenduskava lisandväärtust sellega, et ilma fondi toeta oleks seatud eesmärged võimalik saavutada oluliselt vähemal määral või väiksemas mahus, oluliselt aeglasemalt ja vähem efektiivselt. Rakenduskavas üritatakse pakkuda võimalikult suure lisandväärtusega tegevusi ja süsteemselt ei asendata riiklikke ressursse teenuste pakkumisel EL-i fondide toetusega.

⁹ Jooksevhinnad on Euroopa Komisjon arvutanud koos prognoositava inflatsioonikomponendiga.

Perioodil 2028–2034 võib varjupaiga, rände ja lõimumise valdkonda suunatavate EL vahendite mõju prognoosida isegi suuremaks, kuna liikmesriikidele planeeritakse eraldada rohkem vahendeid. Toetatavad tegevused jäävad samaks, kui on käimasoleval Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi 2020–2027 perioodil. Võimalikud toetatavad tegevused hõlmavad näiteks varjupaigataotlejate menetluskulude katmist (sealhulgas Politsei- ja Piirivalveameti tööjõukulud), kolmandate riikide kodanike, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate, lõimumist, vabatahtlikku ja sunniviisilist tagasipöördumist, varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonnaga seotud IT-süsteemide arendusi.

4.4. Mõju põhiõigustele:

Liidu toetust rakendatakse kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga ja õigusriigi põhimõttega, nagu on sätestatud määruse (EL, Euratom) 2020/2092 artikli 2 punktis a.

4.5. Võimalikud muudatused riigisiseses õigusruumis:

Kuna AMI määrust rakendatakse koosmõjus riigiplaani ja tulemusraamistiku määrustega, tuleb nende määruste toimimist täpsustada riigisiseste õigusaktidega.

5. EESTI SEISUKOHAD JA NENDE PÕHJENDUSED

5.1. Eesti toetab Euroopa Komisjoni ettepanekut varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonna rahastamiseks Euroopa Liidu eelarvest, kuna Euroopa märkimisväärselt muutunud geopoliitiline olukord on tugevalt mõjutanud liidu rände- ja varjupaigahaldust. Liikmesriikidel peab olema võimalik rändevoogude muutustele kiiresti ja tulemuslikult reageerida ning saada selleks liidu toetust.

Põhjendus: Eesti toetab valdkonna rahastamist EL eelarvest. Eesti toetab Komisjoni ettepanekut, mille kohaselt on varjupaiga-, rände- ja integratsioonivaldkonnale (AMI) kavandatud toetusmaht EL-i uues pikaajalises eelarves jooksevhindades 11 975 428 500 eurot. Toetus jagatakse liikmesriikide riigiplaanide, EL-i rahastu¹⁰, kolmandate riikide ja Euroopa rändevõrgustiku vahel. Liikmesriikide eraldise arvutamiseks kasutatakse riigiplaani määruse eelnõu lisa I jaos B toodud jaotusvõtit, mida arutatakse MFF töörühmas ja lepitakse kokku kõige kõrgemal tasemel. Riigiplaani määruse eelnõu lisas 1 toodud AMI valdkonna toetusmehhanismi jaotusvõti on Eesti jaoks soodne ning arvestab ajutise kaitse saajate (Ukraina sõjapõgenike) arvu liikmesriigis¹¹.

Komisjoni poliitilistes suunistes aastateks 2024–2029 rõhutatakse, et rändeküsimus puudutab kogu Euroopat ja vajab seetõttu lahendamist Euroopa tasandil. Euroopa märkimisväärselt

¹⁰ *EU Facility* - Komisjoni reserv, millest toetatakse ELi prioriteetseid projekte ja antakse kriisiabi. EL toetuse liiduülene kogu eelarvemaht perioodiks 2028-2034 on 865 mld EUR, millest 90% on kavas eraldada liikmesriikide riigiplaanidele ning 10% jätta *EU Facility* reservi.

¹¹ Komisjoni pakutud AMI jaotusvõtmeks on nelja muutujaga valem, mille komponentideks on rahvusvahelise kaitse taotlejate, esmakordsete rahvusvahelise kaitse saajate osakaal, ajutise kaitse saajate ning tagasisaadetud kolmanda riigi kodanike osakaal vastavas liikmesriigis aastatel 2022-2024. Jaotusvõti ei ole sätestatud AMI määruse eelnõus, vaid riigiplaani määruse eelnõus.

muutunud geopoliitiline olukord on tugevalt mõjutanud liidu rände- ja varjupaigahaldust, mida on täiendavalt mõjutanud rände kasutamine relvana. Liikmesriikidel peab olema võimalik rändevoogude muutustele kiiresti ja tulemuslikult reageerida ning saada selleks liidu toetust.

EL rände- ja varjupaigaõigustiku reformi rakendamiseks on liikmesriigid töötanud välja Komisjoni ühisel rakenduskaval põhinevad riiklikud rakenduskavad. Neist kavadest nähtub, et liikmesriikidel tuleb ellu viia vajalikud riigisisised reformid, et tagada riiklike süsteemide tõhusus ja eesmärgipärasus kooskõlas EL rände- ja varjupaigaleppes tulenevate kohustustega ning süsteemi toimimine ettenähtud viisil. Nende reformide läbiviimiseks ja võimekuse edasiseks säilitamiseks on vaja märkimisväärselt rahalisi vahendeid ning eelnõus on Euroopa Komisjon selleks liikmesriikidele võimaluse ette näinud.

Lisaks EL rände- ja varjupaigaõigustiku reformi vahetule elluviimisele, mida rahastatakse peamiselt perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist, peavad liikmesriigid jätkama investeerimist ja oma süsteemide täiustamist ka tulevikus. Näiteks hindab Komisjon iga kolme aasta järel seda, kuidas liikmesriigid täidavad uue õigustiku osana kokku lepitud kohustusliku piirimenetluse ja kohustusliku solidaarsusmehhanismi rakendamise tagamisega seotud kohustusi. Selle hindamise tulemusel võib liikmesriikidel olla vaja oma kohustuste täitmiseks teha täiendavaid investeeringuid.

Lisaks on Komisjon peaaegu kõigis liikmesriikides määratlenud peamise prioriteedina vajaduse töötada välja riiklikud integreeritud juhtumihaldussüsteemid, mille alla on toodud varjupaiga andmine, vastuvõtmine ja tagasisaatmine. Muudatused, mida on vaja integreeritud süsteemide üles ehitamiseks ja digitaliseerimiseks, nõuavad samuti investeeringuid.

Rände- ja varjupaigaleppes tulenevad kohustused on loonud vajaduse eri pädevusega personali järele, aga ka uued vastuvõtukohustused, millega kaasnevad märkimisväärsed jooksvad kulud (nt menetlustega, sealhulgas kohtumenetlustega seotud personali ja koolituste kulud, IT-süsteemide arenduste kulud, põhiõiguste tagamisega seotud õigusabi, ülalpidamine ja teenused). Need on peamised komponendid, mis tagavad Euroopa süsteemi toimimise praktikas. Ühes liikmesriigis esinevad süsteemsed puudused neis valdkondades mõjutavad kõiki liikmesriike. Seega on äärmiselt oluline, et EL toetab liikmesriike nende kohustuste täimisel.

Liidu toetuse kohaldamisala peab vastama poliitilistele prioriteetidele ja olema paindlik, võimaldades võtta arvesse uusi arengusuundi. Komisjoni ettepanekuga nähakse ette liidu toetus rännet käsitleva tervikliku lähenemisviisi eesmärkide saavutamiseks, tuginedes varasemate eelarveperioodide toetusel varjupaiga- ja rändevaldkonnas saavutatud tulemustele ja tehtud investeeringutele. Samuti nähakse sellega ette toetus kolmandate riikide kodanike seaduslikule rändele, mis toimub vastavalt liikmesriikide vajadustele, ja varajasele integreerimisele ning horisontaalsetele meetmetele, millega toetatakse liikmesriikide suutlikkust integratsiooni valdkonnas.

Lisaks peab liidu toetus olema kättesaadav Komisjoni esitatud uue ühise lähenemisviisi ja õigusraamistiku¹² rakendamiseks, mis hõlmab kiiremaid, lihtsamaid ja tulemuslikumaid tagasisaatmismenetlusi kogu ELis ning uuenduslikke lahendusi rände haldamiseks (nt kolmandates riikides asuvate tagasisaatmiskeskuste loomine). See uus tagasisaatmist käsitlev õigusraamistik on oluline rände- ja varjupaigalepet täiendav element.

5.2. Eesti toetab määruse eelnõus väljapakutud liidu toetuse eesmärgi varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonnale ning seda, et eesmärkide sõnastus on piisavalt paindlik, jättes võimaluse reageerida valdkondlikele muudatustele, sealhulgas rändajate vahendina ärakasutamise olukordadele. Peame oluliseks, et liikmesriik saab ise otsustada, milliseid eesmärgi toetuse abil täita.

Põhjus: Komisjoni ettepanekus esitatud eesmärgid on sarnased perioodi 2021–2027 Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi määruses sätestatud eesmärkidega.

AMI valdkonna jaoks antava liidu toetuse väljapakutud eesmärgid on:

- a) tugevdada ja arendada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõiki aspekte;
- b) edendada tulemuslikku, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist, soodustada tulemuslikku taasintegreerimist kolmandatesse riikidesse ja aidata sellele kaasa ning toetada võitlust ebaseadusliku rände vastu, ennetades rändajate smugeldamist ja inimkaubandust ning ebaseadusliku rände ärakasutamist ja relvana kasutamist ning võideldes nende vastu;
- c) tugevdada ja arendada seaduslikku rännet liikmesriikidesse vastavalt nende vajadustele ning edendada ja toetada kolmandate riikide kodanike tulemuslikku integreerimist ja sotsiaalset kaasamist ümberasumise varastes etappides;
- d) tagada solidaarsus ja vastutuse õiglane jagamine liikmesriikide vahel, sealhulgas praktilise koostöö, uuenduslike meetodite ja uute tehnoloogiliste lahenduste kaudu, ning aidata kaasa terviklikule lähenemisviisile rände- ja varjupaigahalduse sise- ja väliskomponentide suhtes.

Määruse eelnõu põhjendustekst nr 6 toob selgelt välja, et „Euroopa märkimisväärselt muutunud geopoliitiline olukord on tugevalt mõjutanud liidu rändehaldust muu hulgas seetõttu, et riiklikud osalejad on kunstlikult loonud ja hõlbustanud ebaseaduslikku rännet, kasutanud rändevooge vahendina poliitilistel eesmärkidel, ning seetõttu, et nad on rakendanud hübriidsõjataktilat, näiteks rände kasutamisel relvana,^{13, 14} et destabiliseerida Euroopa Liitu ja selle liikmesriike. Liikmesriikidel peab olema võimalik rändevoogude muutustele kiiresti ja

¹² COM (2025) 101 final. 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.

¹³ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule rände relvana kasutamisest tulenevate hübriidohtude tõrje ja julgeoleku tugevdamise kohta ELi välispiiril (COM(2024) 570 final, 11.12.2024).

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1359, mis käsitleb kriisi ja vääramatu jõuga seotud olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas ning millega muudetakse määrust (EL) 2021/1147 (ELT L, 2024/1359, 22.05.2024).

tulemuslikult reageerida ning saada selleks liidu toetust. Nendele Euroopa ees seisvatele väljakutsetele vastamiseks peaks liidu toetuse eraldamisel võtma arvesse liidu prioriteete“.

Seetõttu toetame, et eelnõus ei ole piiritletud tegevusi või teenuseid, mida EL-i toetusel saab ellu viia, vaid liikmesriigil on õigus määratleda oma riigiplaanis, milliste meetmete ja tegevustega, mil määral ja viisil ta panustab EL-i toetuse abil määruuses sätestatud liidu eesmärkide saavutamisesse. Samuti toetame, et liikmesriigil on paindlikkus ise määratleda lähtuvalt oma riigi katsumustest ja vajadustest vahendite jaotus eesmärkide vahel.

Toetame eesmärkide paindlikke sõnastusi, et võimaldada liikmesriikidel oma vajadustest lähtuvalt kujundada meetmeid EL-i seatud eesmärkide saavutamiseks ja säilitada paindlikkus ja võimekus muutuvates oludes kiiresti kohaneda. Toetame artiklis 3 eesmärgi (a) sõnastust „tugevdada ja arendada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõiki aspekte“, kuna see võimaldab jätkata nende meetmete ja tegevuste elluviimist, mis on välja kujundamisel varjupaiga ja rändeõigustiku reformi rakendamiseks käesoleval eelarveperioodil (nt kriisilukordades toimepidevuse tagamine, kohtu- ja justiitsüsteemi võimestamine, õigusnõustamise ja riigi õigusabi tagamine, sotsiaalvaldkonna vastuvõtuvõimekuse ja -tingimuste arendamine ning kvaliteedi tagamine, sh saatjata alaealiste vastuvõtmine).

Artikli 3 lõike 1 punkti (b) sõnastuses toetame lauseosas „soodustada tulemuslikku taasintegreerimist kolmandatesse riikidesse“ vajaduspõhisuse põhimõtte lisamist („soodustada tulemuslikku vajaduspõhist taasintegreerimist kolmandatesse riikidesse“). Leiame, et taasintegreerumisalane abi ei ole individuaalne õigus ega pea olema tagasivõtmise protsessi eeltingimus. Liikmesriik peaks saama otsustada, kas luua riiklikke programme või kasutada liidu/Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti abi lähtuvalt tema vajadusest.

5.3. Eesti toetab Euroopa Komisjoni ettepanekut, et liidu toetusest on ka edaspidi võimalik rahastada kohanemisvaldkonda. Eesti jaoks on oluline, et kolmandate riikide kodanikud saaksid sujuvalt liikuda kohanemist soodustavate teenuste kasutamisele lõimumist soodustavate teenuste kasutamisele olenemata nende rahastamise allikast.

Põhjendus: Eelnõu artikli 3 lõike 1 punkti (c) praeguses sõnastuses on eesmärgina seatud „toetada kolmandate riikide kodanike tulemuslikku integreerimist ja sotsiaalset kaasamist „ümberasumise varastes etappides“ (inglise keeles *early phases of settlement*). Kuna Komisjoni ettepanekul tuleb 14% riigiplaani kulutustest suunata riigiplaani määruuses sätestatud sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks, peaks AMI valdkonna EL-i toetus võimaldama meetmeid, mis on vajalikud lisaks kohanemisele ka lühi- ja pikaajaliseks lõimumiseks (nt keeleõpe, sotsiaalne kaasamine, ligipääs haridusele, kohalike omavalitsuste toetamine), sealhulgas määratlemata kodakondsusega isikutele, et tagada sidus ja ühtehoidev ühiskond. Kuna määruuse eelnõu põhjenduspunkt nr 6¹⁵ viitab AMI valdkonna EL-i toetuse eesmärgi seotusele lõimumise varajaste etappidega ehk kohanemisega, toetame mõiste „ümberasumise varastes etappides“ välja jätmist artikli 3 lõike 1 punkti (c) sõnastusest, et kolmandate riikide

¹⁵ Põhjenduspunkti nr 6 viimane lõik: „Käesoleva määruuse kohase liidu toetusega tuleks rahastada kolmandate riikide kodanike vajadustele kohandatud meetmeid, mida viiakse üldjuhul ellu varajastes integratsioonietappides, ja horisontaalmeetmeid, millega toetatakse liikmesriikide suutlikkust integratsioonivaldkonnas, ent kolmandate riikide kodanikele suunatud pikemaajalise mõjuga meetmeid tuleks rakendada liidu muude toetuste abil.“

kodanikud saaksid Eestis sujuvalt liikuda kohanemist soodustavate teenuste kasutamiselt lõimumist soodustavate teenuste kasutamisele olenemata nende rahastamise allikast.

5.4. Eesti toetab liikmesriikidele rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate ümberpaigutamiseks ning ümberasustamiseks ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmiseks ette nähtud toetuste, sealhulgas solidaarsusreservi, kasutamist varjupaiga, rände ja integratsiooni valdkonna eesmärkide täitmiseks. Toetame nende vahendite planeerimist ja kasutamist võimalikult lihtsalt ja madala halduskoormusega ning madalama kaasrahastuse määraga.

Põhjendus: Määruse eelnõus on määratletud liikmesriikidele kompensatsioonivahendid rahvusvahelist kaitse taotlejate ja saajate ümberpaigutamiseks, ümberasustamiseks ja inimeste humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmiseks¹⁶. Need vahendid eraldatakse EL-i rahastust (*EU Facility*) ja need summad saab liikmesriik lisaks esialgsele riigiplaani eraldisele.

Solidaarsusreserv tekib nende liikmesriikide sissemaksetest ELi eelarvesse, kes ei võta vastu kolmanda riigi kodanikke rändesurve all olevatest riikidest, vaid panustavad solidaarsusesse rahaliselt. Reservist eraldab Komisjon täiendava raha surve all olevatele liikmesriikide riigiplaani.

Solidaarsusreservi puhul on tegemist täiendava eraldisega AMI eesmärkide saavutamiseks. Neid vahendeid saab liikmesriik perioodil 2028–2034 kasutusele võtta vaid riigiplaani alusel, mida peab seejuures korduvalt muutma ning selle käigus arvesse võtma Euroopa Komisjoni koostatud hindamisi, soovitusi jt dokumente. Lisaks tuleb liikmesriigile antavad kompensatsioonivahendid riigiplaanis seostada EL-i ülestest väljund- ja tulemusnäitajatega ning liikmesriik peab lisama kaasrahastuse riigiplaani määruse artiklis 20 sätestatud määras¹⁷. See kõik hõlmab endas märkimisväärset administratiivset koormust toetuse korraldamisega seotud asutustele, halduskoormust toetuse saajatele ning täiendavat finantskoormust riigieelarvele. Lisaks hõlmab see potentsiaalset riski, et tulenevalt rändevaldkonna volatiilsusest ja välistegurite ettearvamatus mõjust võivad seatud eesmärgid ja näitajad jääda saavutamata ning liikmesriigile mõeldud vahendid seetõttu kasutamata. Seega toetame eelnõus ette nähtud kompensatsioonimehhanismide paindlikuma kasutamise võimaldamist lähtuvalt valdkonna eripärast ning liikmesriigi enda määratletud vajadustest ja arenguplaanidest. Samuti toetame kaasrahastuse määra alandamist, mida liikmesriik peab kompensatsioonivahenditele juurde lisama. Tulemuspõhine süsteem peab olema rakendatav viisil, mis ei takista reformide sisulist elluviimist, eriti valdkondades, kus tuleb reageerida globaalsetest teguritest mõjutatud olukordadele ning kus tulemuste prognoosimine on seetõttu ka keerukam. Samuti peab liidu

¹⁶ Vastavalt kehtivale EL õigusele toimub rahvusvahelist kaitset vajavate isikute ümberasustamine (st kolmandast riigist EL-i) ja ümberpaigutamise (st EL-i siseselt liikmesriikide vahel) plaanides osalemine liikmesriikide otsusel. EL annab selleks liikmesriikidele toetust 6000–8000 eurot humanitaarsetel põhjustel või ümberasustamiskava alusel vastu võetud inimese kohta ning 10 000–12 000 eurot iga solidaarsusmehhanismi alusel vastu võetud inimese kohta.

¹⁷ Riigiplaani määruse eelnõu artikkel 20 sätestab minimaalseks riigi panuseks üleminekuregioonidele 40%, seega maksimaalne EL-i toetusmäär on 60%. Vähem arenenud regioonidele on maksimaalne EL-i toetusmäär 85% ning arenenud regioonidel 40%. Eesti on üleminekuregioon.

toetus ühise rände- ja varjupaigapoliitika rakendamisele olema sellises määras, et liikmesriikidel oleks motivatsioon ja suutlikkus toetusi kasutada.

6. KOOSKÕLASTAMINE

Eesti seisukohtade väljatöötamisse kaasati eelnõude infosüsteemi kaudu Justiits- ja Digiministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium, Riigikantselei ja Sotsiaalministeerium.

Eelnõude infosüsteemi kaudu septembris ning meilivahetuse teel oktoobris ja novembris laekunud ettepanekutega arvestamine kajastub seletuskirja lisas 1 „Kaasamistabel“.

Teistele ministeeriumitele ja huvirühmadele tutvustati eelnõud 8. oktoobri 2025. a infopäeval ja huvirühmade ettepanekuid arutati 15. oktoobril 2025. a korraldatud kaasamiseminari raames.

Lisa: Kaasamistabel