

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Liidu turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kohaldamise määruse kohta

Kokkuvõte:

EL-i rändepoliitika tõsiseltvõetavuse ja jätkusuutlikkuse alustalaks on ebaseaduslike sisserändajate tõhus tagasisaatmine. EL-i varjupaiga- ja rändehalduse reformi raames on liikmesriigid toonud esile, et peamiseks pudelikaelaks tagasisaatmisotsuste elluviimisel on – lisaks kolmandate riikide puudulikule koostööle – turvalise kolmanda riigi mõistest ning seosekriteeriumi kohaldamisest tulenevad piirangud. Seosekriteeriumi kohaselt peab liikmesriigi ametiasutus tõendama taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelise seose olemasolu, mille alusel oleks taotlejal mõistlik minna asjaomasesse riiki. Euroopa Komisjon viis läbi analüüsi viisidest, kuidas saaks tekkinud kitsaskohti leevendada nii, et lahendused oleks endiselt kooskõlas rahvusvahelise õigusega ning EL-i primaarse õigusega.

*Analüüsi tulemusel esitati käesolev määruse eelnõu, millega muudetakse varjupaigamenetluse määrust järgmiselt: i) seose tõendamine varjupaiga taotleja ja turvalise kolmanda riigi vahel ei ole enam kohustuslik, kuid liikmesriik võib seda jätkuvalt rakendada riigisisese õiguse alusel; ii) piisavaks „seoseks“ taotleja ja kolmanda riigi vahel võib pidada läbisõitu ehk transiiti; iii) juhul, kui tõendatud seos või transiit puudub, võib käsitleda turvalise kolmanda riigina ka riiki, kellega EL-il on sõlmitud leping või kokkuleppe (v.a. saatjata alaealiste puhul); ning iv) turvalise kolmanda riigi kontseptsioonil põhinevate vastuvõetamatuse otsuse edasikaebamisel ei ole enam automaatset väljasaatmise peatavat mõju. **Eesti** toetab turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kohaldamisel suuremat paindlikkust, mille kohaselt kaob kohustus rakendada taotluste hindamisel kriteeriumina kolmanda riigi ja välismaalase vahelist sidet. Peame oluliseks, et turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni on edaspidi võimalik rakendada ka transiidi korral läbi turvalise kolmanda riigi või koostöölepingu korral kolmanda riigiga. Samuti toetab Eesti komisjoni ettepanekut, mille kohaselt turvalise kolmanda riigi alusel tehtud keelduvate otsuste edasikaebamisel ei ole automaatset peatavat mõju tagasisaatmisele. Mõlemad muudatused vähendavad varjupaigasüsteemi väärkasutamist ja võimaldavad parandada tagasisaatmisi, andes liikmesriikidele täiendavat otsustusruumi ja valikuid oma rändepoliitilise lähenemise otsustamisel. Samas on jätkuvalt tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta tunnustatud põhimõtete ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste järgimine.*

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon esitas 20. mail 2025 määruse ettepaneku COM(2025) 259, millega muudetakse määrust (EL) 2024/1348 turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise osas. Algatuse üldine eesmärk on hõlbustada turvaliste kolmanda riigi kontseptsiooni kohaldamise eeskirju. Turvalise kolmanda riigi mõiste võimaldab liikmesriikidel pidada varjupaigataotlust vastuvõetamatuks, kui taotlejad võiksid saada tõhusat kaitset kolmandas riigis, mida peetakse nende jaoks turvaliseks. Selle mõiste kohaldamiseks nõutakse EL-i õiguses hetkel seda, et varjupaigaasutused tõendaksid seost taotleja ja asjaoma turvalise kolmanda riigi vahel.

Uue määruse ettepanekuga soovib Euroopa Komisjon: i) muuta seose tõendamine varjupaiga taotleja ja turvalise kolmanda riigi vahel mittekohustuslikuks; ii) pidada „seoseks“ ka transiiti läbi turvalise kolmanda riigi; iii) juhul, kui tõendatud seos või transiit puudub, võib pidada

turvalise kolmanda riigina ka riiki, kellega on EL-il sõlmitud leping või kokkuleppe (v.a. saatjata alaealiste puhul); ning iv) turvalise kolmanda riigi kontseptsioonil põhinevate rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse otsuste edasikaebamisel ei ole enam automaatset väljasaatmise peatavat mõju.

Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamine on vajalik, kuna muudatus on osa EL-i varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformist ning täpsustab määrust (EL) 2024/1348 (varjupaigamenetluse kohta). Algatusega ei kaasne olulist mõju riigiasutustele ja riigieelarvele. Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Siseministeeriumi EL ja välissuhete osakond ning piirivalve- ja rändeosakond (info@siseministeerium.ee). Valdkonna eest vastutab Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekanter Joosep Kaasik (joosep.kaasik@siseministeerium.ee).

2. TAUST

Varjupaigamenetluse määruse (määrus (EL) 2024/1348)¹ artikli 77 kohaselt pidi Euroopa Komisjon 12. juuniks 2025 hindama turvalise kolmanda riigi mõistet ning vajaduse korral esitama ettepanekuid sihipäraste muudatuste tegemiseks. Selle tulemusel analüüsiti, kas rahvusvaheline õigus, täpsemalt 1951. aastal vastu võetud Genfi konventsioon² ning 1950. aastal vastu võetud Euroopa inimõiguste konventsioon³, ning EL-i esmased õigusaktid võimaldavad turvalise kolmanda riigi mõiste ja selle õiguslike tagatiste kohaldamise tingimusi täiendavalt muuta, et veelgi hõlbustada selle kohaldamist liikmesriikides. Lisaks võttis Euroopa Komisjon arvesse liikmesriikide kogemusi ja praktikaid turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisel.

Algselt reguleeris turvalise kolmanda riigi mõistet varjupaigamenetluse direktiivi 2013/32/EL artikli 33 lõike 2 punkt c⁴, mida seejärel muudeti 2024. aasta mais vastu võetud EL-i varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformist raames, täpsemalt eelmainitud varjupaigamenetluse määrusega (EL) 2024/1348 (edaspidi *varjupaigamenetluse määrus*). Selle raames tehti turvalise kolmanda riigi eeskirjades mitu muudatust, eesmärgiga võimaldada antud mõiste paindlikumat ja laiemat kohaldamist:

1. Selliste kriteeriumide laiendamine, mis võimaldavad käsitada kolmandat riiki turvalise riigina, eelkõige võimaldavad käsitada turvaliste riikidena ka riike, mis ei ole Genfi konventsiooni osalised, kui nad saavad pakkuda tulemuslikku kaitset;
2. Selgesõnaline viide perekondlikele sidemetele ja kolmandas riigis viibimisele kui võimalikku seost tõendavale asjaolule (varjupaigamenetluse määruse põhjendus 48);
3. Võimalus käsitada kolmandat riiki turvalise kolmanda riigina, tehes erandid selle territooriumi konkreetsete osade või selgelt tuvastatavate isikute kategooriate puhul (varjupaigamenetluse määruse põhjendus 46 ja artikli 59 lõige 2);

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1348, 14. mai 2024, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL.

² Pagulasseisundi konventsioon, RT II 1997, 6, 26

³ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (01.08.2021 sõnastuses), RT II, 22.06.2021, 4

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud)

4. Turvalisuse eelduse kehtestamine kolmandatele riikidele, kellega EL on sõlminud EL-i toimimise lepingu artikli 218 kohaselt turvalise kolmanda riigi kokkuleppe (varjupaigamenetluse määruse artikli 59 lõige 7);
5. Võimalus võtta vastu EL-i tasandil turvaliste kolmandate riikidena käsitatavate riikide ühised nimekirjad, ilma et see välistaks liikmesriikide võimalust käsitada liikmesriigi tasandil turvaliste kolmandate riikidena täiendavaid turvalisi kolmandaid riike (varjupaigamenetluse määruse põhjendus 81 ning artiklid 60, 63 ja 64).

Eelmainitud uusi sätteid kohaldatakse alates 2026. aasta juunist. Seoses varjupaigamenetluse määruse artikli 59 lõikega 2, mis käsitleb võimalust käsitada kolmandat riiki turvalisena, tehes erandi selle territooriumi konkreetsete osade ja/või teatavate isikukategooriate puhul, tegi [Euroopa Komisjon 16. aprillil 2025 esitatud turvaliste päritoluriikide loetelu kehtestamise määruse eelnõu raames](#) ettepaneku⁵ selle kohaldamist kiirendada. Selle vaatega nõustusi ka Euroopa Parlament ja Nõukogu, kes olid seisukohal, et täiendavaid seadusandlikke muudatusi tuleb teha enne varjupaigamenetluse määruse kohaldamist 2026. aasta suvel, millest tõukus ka Euroopa Komisjoni töödokumendi tasandil [turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise analüüs](#)⁶.

Antud analüüsis jõuti järeldusele, et on võimalik õiguslikult vaadata üle kahte aspekti: i) **seosekriteerium**, kuna see ei ole rahvusvahelise õiguse kohane nõue, ning ii) otsuse **edasikaebuse automaatne peatav mõju**. Samas aga ei ole võimalik hõlbustamiseks avada kolmanda riigi „turvalisuse“ kriteeriume, kuna need on juba viidud kooskõlla rahvusvahelise õiguse kohaselt nõutavate miinimumstandarditega. Muud aspektid, nagu näiteks individuaalne hindamine, on EL-i ja rahvusvahelise õiguse ning kohtupraktika nõuded, mille tõttu nad jäävad kehtima.

Seosekriteeriumi all mõistetakse varjupaiga taotleja ja kolmanda riigi vahelise seose tõendamise nõuet. Euroopa Komisjoni analüüs tuvastas, et tegu on siiski olemuselt *mittesiduva* aspektiga rahvusvahelises õiguses, mille tõttu kaaluti sellele kolme võimalikku alternatiivi:

1. **Seosekriteeriumi kui EL-i õiguse kohustusliku nõude väljajätmine** – kuna tegu ei ole rahvusvahelisest õigusest tuleneva siduva kriteeriumina, siis tehniliselt on võimalik see tervikuna välja jätta, viies otsus liikmesriigi tasandile. See variant annaks liikmesriikidele turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisel võimaluse valida, kas kohaldada seosekriteeriumi või mitte, ning kuidas seda siseriiklikus õiguses määratleda. Antud lähenemine lihtsustaks turvalise kolmanda riigi mõiste käsitlemist ning suurendaks nende riikide arvu, kellega saaks tagasisaatmistel koostööd teha, kuna kaoks vajadus tõendada väljasaadetava ja kolmanda riigi omavahelist seost. Selle tulemusel langeks halduskoormus ning tõuseks varjupaigataotlejate menetluste tõhusus, kuid säiliks vajadus hoida kogu protsess kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga ning laste õigustega.

⁵ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2024/1348 liidu tasandil turvaliste päritoluriikide loetelu kehtestamise osas, COM(2025) 186

⁶ SWD(2025) 600, rände ja siseasjade peadirektoraadi talituste töödokument, mis on seotud turvaliste kolmandate riikide ettepanekuga.

Samuti hõlmas see alternatiiv ka võimalust jätta teatavad haavatavate taotlejate rühmad menetlusest välja või kehtestada konkreetsed meetmed põgenemise vältimiseks (nt põgenemise ohu eeldus turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisel või uue kinnipidamise aluse lisamine vastuvõtutingimuste direktiivi). Lisaks annaks see võimaluse sõlmida kolmandate riikidega lepinguid või kokkuleppeid, millega nõutakse tulemusliku kaitse taotluste sisulist läbivaatamist, mille on esitanud taotlejad, kelle taotlus lükati turvalise kolmanda riigi mõiste alusel vastuvõetamatuna tagasi.

2. Transiidi käsitlemine piisava seose kriteeriumina – mõtestades varjupaiga taotleja seost kolmanda riigiga võiks kaaluda transiidi ehk läbisõidu käsitlemist piisava seosena isiku ja turvalise kolmanda riigi vahel. Transiidi lisamine kriteeriumina looks taotleja ja turvalise kolmanda riigi vahel täiendava objektiivse seose, kuna on mõistlik eeldada, et rahvusvahelist kaitset taotlev isik oleks võinud taotleda kaitset turvalises kolmandas riigis, mida ta läbis. See alternatiiv hõlbustaks turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist ning võib potentsiaalselt laiendada kolmandate riikide arvu, kellega saaks teha koostööd tagasisaatmistele puhul. Kohustus tõendada transiidi fakti lausuks liikmesriikide pädevatele asutustele, mille tõttu on eeldatav halduskoormus mõnevõrra kõrgem, kui 1. variandi puhul.
3. Paindlikuma seosekriteeriumi määratlemine varjupaigamenetluse määruuses (k.a. transiit) – keskendub mõiste „seos“ laiemale rakendamisele, mille alla kuuluks lisaks transiidile ka kultuuriline või keeleline seotus. Teisisõnu arvestaks see alternatiiv ka olukordadega, mil isikul on tehniliselt võimalik saada hakkama turvalises kolmandas riigis, mis ei ole päritolu- ja / või läbisõiduriik. Antud variandi rakendamise eelduseks oleks vastava juhenddokumendi koostamine, mis tagaks ühest mõistmist kõigi liikmesriikide vahel. Selle lahenduse eeliseks turvaliste kolmandate riikide arvu suurenemine, kuna laiem seosekriteerium hõlmaks ka riike, kes jäävad otsesest rändemarsruudist välja. Lisaks isiku väljasaatmine riiki, mille kultuur ja / või keel on talle tuttav, hõlbustab lõimumist ühiskonda. Samas ka selle alternatiivi puhul oleks piisava seose tõendamise koorem liikmesriikide pädevatel asutustel, mis omakorda tooks kaasa kõrgemat halduskoormust kui 1. variandi puhul.

Edasikaebuse peatava mõju all mõistetakse praegust olukorda, kus tagasisaatmisotsuse edasikaebamisel ja sellele järgneva menetluse ajal saab isik viibida EL-is kuni kohus langetab vastava otsuse. Kuna selle tulemusel suureneb menetluskoormus, kaebuste läbivaatamiseks kuluv aeg ning ka põgenemise risk, on Euroopa Komisjon täiendavalt analüüsinud viise edasikaebamiste lihtsustamiseks, täpsemalt muutes see mitteautomaatseks.

Analüüsi tulemusel selgus, et otseseid rahvusvahelisest ning EL õigusest tulenevaid nõuded edasikaebuse automaatse peatava mõju tagamiseks ei ole. Selle kaotamine tooks aga kaasa menetluslike viivituste vähendamist ning maandaks edasikaebamisvõimaluse kuritarvitamise riski. Koosmõjus turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisega (ning liidu tasemel loodud

nimistuga⁷) on võimalik hõlbustada isikute tagasisaatmist ka juhul, kui nad kaebavad tagasisaatmisotsust edasi, kuna on alus eeldada, et kolmandas riigis ei ole nende elule ja heaolule otsest ohtu. Samas tasub mainida, et taotlejate õiguste kaitseks tagasi- ja väljasaatmisohu eest, on automaatne peatav mõju vaid varjupaigamenetluse määruse artikli 37⁸ alusel tehtud otsuste suhtes seoses *non-refoulement* ehk tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega. Teisisõnu **edasikaebuse automaatne peatav mõju säilib olukorras, kus on alus eeldada, et kolmas riik ei ole isikule turvaline.**

Euroopa Komisjon on jõudnud järeldusele, et kõige paremat võimalikku mõju saab saavutada **eelmainitud meetmete kombinatsiooniga** ehk käesoleva määruse ettepaneku raames tekib EL liikmesriikidele võimalus (kuid mitte kohustus) kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet, kui:

1. Taotleja ja kõnealuse turvalise kolmanda riigi vahel on tõendatud seos (nt elamisluba, varasem töötamine või perekondlikud sidemed);
2. Taotleja on saabunud EL-i turvalise kolmanda riigi kaudu (st transiit);
3. Turvalise kolmanda riigi ja EL-i vahel on sõlmitud leping või kokkulepe, mis võimaldaks saata sinna isik ka juhul, kui tal puudub kõnealuse riigiga otsene seos päritolu või transiidi näol (v.a. saatjata alaealised);
4. Turvalise kolmanda riigi kontseptsioonil põhinevate vastuvõetamatuse otsuse edasikaebamisel ei ole enam automaatset väljasaatmise peatavat mõju.

Esitatud määruse eelnõu toimib koosmõjus kahe teise EL algatusega: tagasisaatmismääruse eelnõuga⁹, millega laiendatakse tagasisaatmist käsitlevate EL-i õigusnormide kohaldamist, ning turvaliste päritoluriikide EL-i nimekirja loomist käsitleva määruse eelnõuga, millega luuakse ühtne EL-i tasandi nimistu kolmandatest riikidest, mida peetakse turvaliseks. Kolme esitatud määruse eelnõu eesmärk on parimal võimalikul viisil tõhustada ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmist EL-ist.

Määruse eelnõu esitati liikmesriikidele 20. mail 2025. Arutelu töörühma tasandil algab 2025. aasta sügisel. Subsidiaarsuskontrolli tähtaeg on 11. september 2025. aastal.

4. MÄÄRUSE EELNÕU SISU

⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2024/1348 liidu tasandil turvaliste päritoluriikide loetelu kehtestamise osas, COM(2025) 186. Eesti seisukohad heaks kiidetud 8.05.2025 Vabariigi Valitsuse istungil ning hetkel ootavad menetlust Riigikogus.

⁸ (EL) 2024/1348 artikkel 37: „Kui taotluse suhtes tehakse keelduv otsus, kuna see on nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundiga seoses mittelubatud, põhjendamatult või ilmselgelt põhjendamatult või kui see on kaudselt või sõnaselgelt tagasi võetud, teevad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse, milles järgitakse direktiivi 2008/115/EÜ ning välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet. Kui tagasisaatmisotsus või tagasisaatmiskohustuse kehtestav muu otsus on juba tehtud enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamist, ei ole käesoleva artikli kohane tagasisaatmisotsus nõutav. Tagasisaatmisotsus tehakse rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvas otsuses või eraldi aktina. Kui tagasisaatmisotsus tehakse eraldi aktina, tuleb see teha samal ajal ja koos rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsusega või põhjendamatult viivitusest pärast seda.“

⁹ 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. Eesti seisukohad heaks kiidetud 8.05.2025 Vabariigi Valitsuse istungil, Riigikogu 20.05.2025 toimunud põhiseaduskomisjoni ning 23.05.2025 EL asjade komisjoni istungitel.

Käesoleva määruse eelnõu üldine eesmärk on varjupaigamenetluse määruse (EL) 2024/1348 sihipärane muudatus, et hõlbustada turvaliste kolmandate riikide mõiste kohaldamist liikmesriikide poolt. Selle tulemusel on võimalik mh leevendada ebaseaduslikult EL-i sisseerännanud isikute tagasisaatmist puudutavate otsuste täideviimise pudelikaelu, tõhustades seeläbi EL-i rändepoliitikat.

Üldise eesmärgi täitmiseks annab määruse eelnõu liikmesriikidele võimaluse teha valikuid kahe aspekti raames: i) seosekriteeriumi kohaldamine; ning ii) turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamine. Seosekriteeriumi puhul saavad EL liikmesriigid ise valida, kas nad kohaldavad seda või mitte, kuna see ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt kohustuslik element. Turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisel on liikmesriikidel kolm valikuvõimalust:

1. Seose olemasolu korral kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet, nagu on määratletud siseriiklikus õiguses; *või*
2. Kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet, käsitledes transiiti piisava seose kriteeriumina; *või*
3. Kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet kolmanda riigiga sõlmitud lepingu või kokkuleppe alusel (v.a. saatjata alaealiste puhul).

Turvalise kolmanda riigi mõiste alusel tehtud rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõetamatus otsuste peale esitatud edasikaebuste puhul ei kehti neile enam automaatne peatav mõju. Muudatuse eesmärgiks on tagasisaatmisi puudutavate otsuste menetluste tõhususe suurendamine: koosmõjus turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisega (ning liidu tasemel loodud nimistuga) on võimalik hõlbustada isikute tagasisaatmist ka juhul, kui nad kaebavad tagasisaatmisotsust edasi, kuna on alus eeldada, et kolmandas riigis ei ole nende elule ja heaolule otsest ohtu.

Määruse eelnõu artikkel 1 viib sisse sisulisi muudatusi kahte varjupaigamenetluse määruse artiklitesse 59 ning 68.

Artikli 59 lõiget 5 muudetakse järgmiselt:

- Punkt b asendatakse uuega, milles on välja toodud turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise 3 valikut, millest peab olema täidetud 1.
- Samuti lisatakse samasse punkti kaks lõiku, millest esimene tagab laste huvide seadmist esikohale ning välistab kolmanda valiku kohaldamist saatjata alaealistele. Teine lõik kohustab liikmesriike teavitama Euroopa Komisjoni kokkuleppe või lepingu sõlmimisest kolmanda riigiga 3. valiku realiseerimise kontekstis.

Artikli 68 lõike 3 punkti b muudetakse järgmiselt:

- Keelduva otsuse puhul, mida tehakse taotluse mittelubavuse tõttu, peavad olema välistatud alaealised taotlejad, kuna nendele kohaldatakse piirimenetlust.

Määruse eelnõu artikkel 2 sätestab vastuvõetud määruse jõustumist pärast avaldamist Euroopa Liidu Teatajas.

5. MÄÄRUSE EELNÕU VASTAVUS PÄDEVUSE ANDMISE, SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

5.1. Õiguslik alus

Eelnõu määrus tugineb ELTL artikkel 78 lõige 2 punktile d. Selle kohaselt on EL-i pädevuses arendada välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühine poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. See annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule seadusandliku tavamenetluse kohaselt õigust võtta vastu meetmed, mis tagaks ühist menetlust ühetaolise varjupaiga või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja äravõtmiseks.

5.2. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hinnang

Tulenevalt Euroopa Liidu Lepingu (edaspidi *ELL*) [artiklist 5 lõikest 3](#)¹⁰ võtab EL nendes valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, kasutusele meetmeid ainult niisuguses ulatuses, mil liikmesriigid ei suuda ise riigi, piirkonna või kohaliku tasandi puhul saavutada meetmega kavandatud eesmärged. Käesoleva määruse eelnõuga tehakse muudatus varjupaigamenetluse määrusesse, muutes seeläbi turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamine liikmesriikidele paindlikumaks, tagamaks tõhusamat tagasisaatmist elluviimist. Kuna uusi menetlusi peavad reguleerima samad normid kõikides liikmesriikides, et tagada tagasisaadetavatele isikutele võrdne kohtlemine terves EL-is menetluse käigus, on harmoniseerimise huvides põhjendatud EL-i tasandi meetme rakendamine. Vastasel juhul, kui liikmesriigid kehtestavad norme ja lähenemisi omaette, võib suureneda teisene ränne EL-i sees, kuna ebaseaduslikel sisserändajatel võib tekkida motivatsioon liikuda riiki, mis kohaldab turvalise kolmanda riigi mõistet kitsamalt. See omakorda võib suurendada organiseeritud kuritegevuse levikut, kuna migrantide smugeldamisele EL-i sees tekib suurem nõudlus. Lisaks ei suuda liikmesriigid üksi tegutsedes saavutada määruse eelnõu üldist eesmärki: turvalise kolmanda riigi mõiste tulemusliku kohaldamise takistuste kõrvaldamine nõuab EL-i õigusraamistiku loomist, et tagada antud mõiste järjepidev ja sidus kohaldamine kõigis liikmesriikides korraga.

Nõustume, et esitatud määruse eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

Tulenevalt [ELL artiklist 5 lõikest 4](#) peavad kavandatud meetmete laad ja tugevus olema vastavuses tuvastatud probleemiga ehk järgima proportsionaalsuse põhimõtet. Kuna käesoleva määruse eelnõu eesmärk on viia sisse sihipärased muudatused varjupaigamenetluse määrusesse, on algatus suunatud vaid ühe konkreetse õigusakti täiendamisele ega oma sellest laiemat mõju. Samuti võimaldab määruse eelnõu liikmesriikidele suuremat paindlikkust turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisel, olles samal ajal kooskõlas rahvusvahelise õigusega, EL-i põhiõiguste hartaga ning Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenevate

¹⁰ [Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon.](#)

põhiõigustega. Seeläbi on esitatud määruse eelnõu kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega.

Nõustume, et esitatud määruse eelnõu on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

6. ESIALGNE MÕJUDE ANALÜÜS

Mõjusid hinnati neljas suuremas kategoorias: i) sotsiaalne mõju;; ii) mõju riigiasutustele ja riigieelarvele ning iii) mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele; iv) mõju põhiõigustele. Samuti käsitleti võimalikke muudatusi siseriiklikus õigusruumis. Mõjude analüüsist nähtub, et **Eestile olulisi mõjusid antud eelnõuga ei kaasne.**

6.1. Sotsiaalne mõju:

Hetkel on rändesurve Eestile väike ja peamise kaitse taotlejate sihtgrupi moodustavad Ukraina kodanikud, mistõttu otsene sotsiaalne mõju on väike. Schengeni liikmesriigina võivad Eestile samas tekkida kaudsed mõjud kui teised liikmesriigid rakendavad turvalise kolmanda riigi mõistet olulisel määral erinevalt ning kui ebaseaduslikku ja teisest rännet ei suudeta piisavalt tõhusalt tõkestada ja tagasisaatmisi korraldada. Edasikaebuse automaatse peatava mõju ära kaotamine vähendab mõju sotsiaalsüsteemile, sest keelduva otsuse saanud välismaalasi on võimalik kiiremini saata välja.

6.2. Mõju riigiasutustele ja riigieelarvele:

Mõju riigiasutuste töökorraldusele on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid. Muudatuse sihtrühmaks on rahvusvahelise kaitse menetlusega tegelevad PPA ametnikud ja halduskohtu kohtunikud. Eestis on 26 halduskohtunikku.¹¹ PPA sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

Otsene mõju personaliga seonduvatele kuludele ja halduskoormusele puudub, kuna turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kohaldamise võimalikkust hinnatakse rahvusvahelise kaitse menetluse raames olemasolevate ressurssidega. Rändesurve olulise suurenemise ja päritoluriikide muutumise korral võib menetluskoormus oluliselt kasvada, mistõttu on EL varjupaigaõiguse täiendavale paindlikkusele suunatud muudatused positiivsed ja aitavad halduskoormust vähendada.

Turvalise kolmanda riigi (ja ka turvalise päritoluriigi) määramisel tuleb kasutada asjakohast ja ajakohast teavet taotleja päritoluriigi ja vajadusel transiidiriikide üldise olukorra kohta. Vastavat teavet tuleb endiselt hankida eeskätt Euroopa Liidu Varjupaigaametilt (EUAA), ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt (UNHCR), Euroopa Nõukogult või muudelt asjaomastelt rahvusvahelistelt inimõiguste organisatsioonidelt. Liikmesriik teavitab komisjoni riikide määramisest turvalisteks kolmandateks riikideks ja turvalisteks päritoluriikideks vähemalt kord aastas. Kuigi turvaliste riikide nimekirja kasutatakse rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamise kiirendamiseks, menetletakse iga juhtumit endiselt individuaalselt ja otsuseid põhjendatakse

¹¹ [Kohtute aastaraamat 2024.](#)

kõigi asjakohaste elementidega. Ettepaneku kohaselt peaksid liikmesriigid teavitama komisjoni ja teisi liikmesriike enne lepingute või korralduste sõlmimist turvaliste kolmandate riikidega. PPA hindab menetluse raames jätkuvalt tagasi- ja väljasaatmise lubamatust ehk *non-refoulement* põhimõtet.

Vaatamata jätkuvalt kõrgele rahvusvahelise kaitse taotluste koguarvule vähenes Euroopa rändevõrgustiku andmetel uute taotluste hulk EL-is (ja Norras) 13%, langes 1 054 645-lt 2023. aastal 917 215-le 2024. aastal, kusjuures suurim arv taotlusi esitasid Süüria, Venezuela ja Afganistani kodanikud. Samamoodi vähenes ka ebaseaduslike piiriületuste arv, langes 38% ehk veidi üle 239 000 avastatud juhtumini 2024. aastal, mis on madalaim arv alates 2021. aastast.

Eestis püsis rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate arv kuni 2022. aastani suhteliselt madalana. Kui tavapäraselt esitati Eestis ligikaudu 100 rahvusvahelise kaitse taotlust aastas, siis peale Venemaa Föderatsiooni sõjalise agressiooni algust Ukrainas toimus järsk tõus ka rahvusvahelise kaitse taotlustes. Politsei- ja Piirivalveameti andmete kohaselt esitati 2022. aastal 2940 taotlust ning 2023. aastal 3980 taotlust. 2024. aastal esitas taotluse 1328 välismaalast ning 2025. aasta esimese 6 kuu jooksul 579 taotlust (neist 526 Ukraina kodanike poolt). Enim on Eestis kaitset taotlenud Ukraina, Venemaa ja Valgevene kodanikud. Rändesurve ja rahvusvahelise kaitse taotlemine Eestis on seega selges langustrendis alates 2023. aastast.

Tagasisaatmisotsuseid tehti 2023. aastal EL-is 488 000 ning 2024. aastal 441 772. Otsuste täitmisele pööramise määr on alates 2022. aastast olnud 20% ja madalam. Peamiseks põhjuseks on kolmandate riikide koostöö puudumine isiku tuvastamisel ja neile reisdokumentide hankimisel. Eesti tagasisaatmiste keskmine määr oli 2024. aastal 92%. Eeskätt tuleneb kõrge määr sellest, et enamik ebaseaduslikult riigis viibivatest isikutest täidavad vabatahtlikult oma lahkumiskohustuse või nad on pärit riikidest (Kasahstan, Usbekistan, Moldova), millega Eestil on hea tagasisivõtuala koostöö.

Kuigi Politsei- ja Piirivalveamet turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni alusel rahvusvahelisest kaitsest keelduvate otsuste andmeid eraldi ei kogu on tegu vähekasutatava alusega. PPA hinnangul on aastas ligikaudu 100-st taotlejast keskmiselt alla viie sellel alusel keelduva otsuse saanud rahvusvahelise kaitse taotleja, kellest enamik kasutavad Eestisse saabumisel transiitriigina Venemaa Föderatsiooni, mis muudab nende tagasisaatmise keeruliseks. Kuna tegemist on praktikas vähekasutatava alusega on muudatuse mõju PPA töökorraldusele ja menetluskoormusele pigem väike või puudub. Muudatuse peamine mõju on EL-i rändepoliitikale tervikuna.

Tabel 1: edasikaevatud rahvusvahelise kaitse otsused

Aasta	Rahvusvahelise kaitse taotlused	Keelduvad otsused	Edasi kaevatud otsused ¹²
2022	2 940	92	53
2023	3 980	144	50
2024	1 328	114	44
2025	579	35 ¹³	14

(allikas: PPA)

Lisaks komisjoni ettepanek, mille kohaselt turvalise kolmanda riigi kontseptsioonil põhinevate keelduvate otsuste edasikaebamisel ei oleks enam automaatset peatavat mõju vähendab menetluslike viivitusi. Kohtute halduskoormuse suurenemist antud muudatusest tulenevalt olulisel määral ette näha ei ole. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul muudatus tõenäoliselt pigem vähendab kohtute töökoormust, kuna väheneb taktikaliste, menetlust tahtlikult venitavate kaebuste arv. Automaatse peatava mõju puudumine ei piira välismaalase kohtukaebeõigust, vaid vähendab menetluslike viivitusi, varjupaigasüsteemi kuritarvitusi ning riigi kulutusi vastuvõtu korraldamisel. Samuti säilivad kõik olulised põhiõiguste kaitsed ning tagatud on rahvusvahelise kohustuste järgimine. Kui kohtumenetluse ajal puudub välismaalasel automaatne õigus riigis viibida vähenevad ka tema vastuvõtuga seonduvad kulud.

6.3. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele:

Muudatusettepanek omab positiivset mõju Eesti ja kogu EL-i siseturvalisuse tagamisele, kuna võimaldab liikmesriikidel paindlikumalt reageerida varjupaigasüsteemi väärkasutamise juhtumitele. Turvalise kolmanda riigi kontseptsioonil põhinevate keelduvate otsuste alusel võimaldatakse mh välismaalaste tagasisaatmine turvalisse kolmandasse riiki, kus nende esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus vaadatakse läbi, et taotlejad saaksid põhjendatud juhtudel kaitset. Muud turvalise kolmanda riigi turvalisena määratlemise kriteeriumid ei muutu. See vähendab survet EL ühisele varjupaigasüsteemile ja selle väärkasutamist. Samuti aitab muudatus vähendada teisest rännet ning tõhustada inimkaubanduse ja inimsuugeldamise vastu võitlemist.

Muudatus tagab turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni järjepideva rakendamine kõikides liikmesriikides. Selge ja usaldusväärne õigusraamistik soodustab ja tugevdab välissuhtlust.

6.4. Mõju põhiõigustele

Euroopa Komisjoni esitatud määruse ettepanek austab põhiõigusi ja järgib EL-i põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid ning kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelisest õigusest, eelkõige Genfi pagulasseisundi konventsioonist, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest lepest, ÜRO piinamisvastasest konventsioonist ning ÜRO lapse õiguste konventsioonist.

¹² Edasikaevatud rahvusvahelise kaitse otsused ei pruugi käia sama aasta RVK ja AJK kohta.

¹³ 01.07.2025 seisuga

Ettepanek on kooskõlas EL-i harta artikliga 18, millega kehtestatakse EL-is varjupaigaõigus. Kuna kolmanda riigiga sõlmitud leping või kokkulepe nõuab kõnealuse lepingu või kokkuleppe kohaldamisalasse kuuluvate taotlejate esitatud tulemusliku kaitse taotluste sisulist läbivaatamist, on tagatud, et üleantud isik saab turvalises kolmandas riigis kaitse, kui ta vastab kaitse saamise kriteeriumitele. Ettepanek on kooskõlas ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 24, milles on sätestatud laste õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele ning lapse huvide esikohale seadmine kõigis lastega seotud toimingutes. Lisaks sellele tagatakse ettepanekuga, et iga taotleja, kelle suhtes kohaldatakse liikmesriigis turvalise kolmanda riigi mõistet, saab täielikult kasutada kõiki menetluslikke tagatise, mis on varjupaigamenetluste määruuses ette nähtud vastuvõetamatuse menetluste ja vastuvõetamatuse otsuste peale esitatud kaebuste kontekstis, mis on omakorda täielikult kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni protokolli nr 4 artiklitega 3 ja 4 ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga nende õiguste kohta.

Ettepanek on kooskõlas ka kohustusega austada *non-refoulement* ehk tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, mis on sätestatud varjupaigamenetluste määruuses, ning seda kaitstakse jätkuvalt uute normidega, mis käsitlevad turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist. Tagasisaatmise ohtu tuleb arvesse võtta varjupaigataotluse vastuvõetavuse hindamisel turvalise kolmanda riigi mõiste alusel, kui hinnatakse kolmanda riigi üldist turvalisust, ja konkreetselt iga isiku puhul. Ettepanekus sätestatakse, et tagasisaatmisotsuse mõju, mis on seotud turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamisel põhineva vastuvõetamatuse otsusega, mis on tehtud varjupaigamenetluse määruuse artikli 37 kohaselt, peatatakse automaatselt seniks, kuni taotlejal on pooleliolev edasikaebemenetlus, mille puhul tal on tagasi- ja väljasaatmise ohuga seotud nõudeid.

Ettepanekus võetakse arvesse ka saatjata alaealiste erivajadusi ja see on kooskõlas EL-i poliitikaga, mille eesmärk on kaitsta laste õigusi. Saatjata alaealiste puhul täiendab seose või transiidi olemasolul põhineva täiendava kaitse kontseptsiooni kohaldamine varjupaigamenetluste määruuses juba kehtestatud kaitsemeetmeid. Kui liikmesriigid kohaldavad saatjata alaealiste suhtes turvalise kolmanda riigi mõistet, nõutakse varjupaigamenetluse määruuses juba individuaalset hindamist, mis põhineb lapse huvidel.

Turvalise kolmanda riigi mõiste kontekstis kontrollitakse hindamise käigus, kas kolmandas riigis on kehtestatud asjakohane kord saatjata alaealise kaitsmiseks ja selle tagamiseks, et ta saab tema konkreetsetele vajadustele kohandatud toetust ja kiire juurdepääsu tulemuslikule kaitsele.

Kui turvalise kolmanda riigi mõistel põhineva vastuvõetamatuse otsuse peale esitatud edasikaebuse automaatne peatav mõju tühistatakse, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile piisavalt tagatud, kuna taotlejatel on õigus taotleda kohtus õigust jääda riiki edasikaebuse menetlemise ajaks.

6.5. Võimalikud muudatused siseriiklikus õigusruumis:

Komisjoni ettepanek ei nõua eraldiseisvaid muudatusi siseriiklikus õigusruumis ning välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadust sellega seoses ei muudeta. Ettepanek on seotud 14. mail 2024. aastal vastu võetud EL-i varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformiga ning täiendab reformi vastavalt määruse 2024/1348 (ühtse varjupaigamenetluse kohta) artiklis 77 (seire ja hindamine) sätestatule, mille kohaselt vaatab komisjon hiljemalt 12. juuniks 2025 läbi turvalise kolmanda riigi mõiste ning teeb vajaduse korral ettepaneku sihipäraste muudatuste tegemiseks.

7. EESTI SEISUKOHAD JA NENDE PÕHJENDUSED

7.1. Eesti toetab eelnõuga väljapakutud võimalusi turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni paindlikumaks kohaldamiseks varjupaigamenetluses, mis kiirendaks otsuste tegemist varjupaigataotluste vastuvõetavuse kohta ja vähendaks ametiasutuste halduskoormust. Peame oluliseks, et turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni on edaspidi võimalik rakendada ka transiidi korral läbi turvalise kolmanda riigi või koostöölepingu korral kolmanda riigiga.

Põhjendus: Komisjoni ettepanek on kooskõlas „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tasakaalustatud rändepoliitika tegevussuunas seatud üldiste eesmärkidega ning „Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2023–2025“ raamdokumendiga, mille kohaselt tuleb mh välja töötada EL-i ühised turvaliste riikide ja turvaliste kolmandate riikide nimekirjad, mis võimaldaks kiirendada nende rahvusvahelise kaitse taotlejate menetlust ja tagasisaatmist, kes on saabunud turvalistest riikidest.

Eestile on komisjoni ettepanek sobilik, kuna see võimaldab liikmesriigil ise valida, kuidas turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni edaspidi kohaldada.

Komisjoni ettepaneku kohaselt asendatakse praegu EL-i õiguses kehtiv kohustuslik seose tõendamine rahvusvahelise kaitse taotleja ja asjaomase turvalise kolmanda riigi vahel (mis on eelduseks taotluse vastuvõetamatuks tunnistamisele ja taotleja tagasisaatmisele) kolme võimalusega. Liikmesriigid võivad edaspidi otsustada kasutada seose tõendamise nõuet, kuid lisaks võimalusega pidada transiiti läbi turvalise kolmanda riigi enne EL-i jõudmist piisavaks seoseks turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kohaldamiseks. Seose või transiidi puudumisel on võimalik kohaldada kontseptsiooni juhul, kui turvalise kolmanda riigiga on sõlmitud leping või korraldus ehk mittejuriidiline leping. Komisjoni pakutud variantide vahel ei ole hierarhiat. Kolmandate riikidega sõlmitavad lepingud või korraldused võivad olla nii kahepoolsed kui ka mitmepoolsed, samuti ei ole välistatud EL tasandi lepped. Lepingute puhul on oluline, et need toimiks ELTL artikkel 218 alusel, mis käsitleb liidu ja kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute üle läbirääkimisi ja lepingute sõlmimist. Samuti on vaja tagada, et kolmas turvaline riik, millega leping või korraldus sõlmitakse, vastab määruse 2024/1348 (ühtse varjupaigamenetluse kohta) artikli 59 (turvalise kolmanda riigi mõiste) tingimustele.

Kuigi turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni näol on Eestis tegemist PPA poolt tehtavate keelduvate otsuste puhul vähekasutatava alusega, võimaldab komisjoni ettepanek edaspidi kontseptsiooni senisest paindlikumalt kasutada, reageerida efektiivsemalt varjupaigasüsteemi väärkasutamise juhtumitele, vähendades seeläbi survet varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemile.

7.2. Eesti toetab komisjoni ettepanekut, mille kohaselt turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni alusel tehtud keelduvate otsuste edasikaebamisel ei ole automaatset peatavat mõju tagasisaatmisele. See aitab vähendada menetluslikke viivitusi ja varjupaigasüsteemi väärkasutamist, tagades samas välismaalasele kohtukaebeõiguse säilimise.

Põhjendus: Eestile on sobilik komisjoni ettepanek, mille kohaselt turvalise kolmanda riigi kontseptsioonil põhinevate keelduvate otsuste edasikaebamisel ei oleks enam automaatset tagasisaatmist peatavat mõju, mis tähendab, et kui taotluse suhtes tehakse keelduv otsus ja kohus ei luba isikul riiki jääda, võivad ametiasutused tagasisaatmisotsuse täitmisele pöörata. See aitab vähendada menetluslikke viivitusi ja varjupaigasüsteemi väärkasutamist.

Üldiselt on välismaalasel õigus viibida selles liikmesriigis, kus taotlust menetluse haldusetaapis läbi vaadatakse. Keelduva otsuse korral on välismaalasel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile st keelduva otsuse vaidlustamisele, mis tähendab nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude täielikku ja *ex nunc* läbivaatamist vähemalt esimese astme kohtus. Kaebusel võib olla automaatne peatav mõju, mis tähendab, et inimesel on kaebuse menetlemise ajal riigis viibimise õigus, välja arvatud selgelt sätestatud erandite korral. Varjupaiga- ja rändeõigustiku reformi kohaselt on üheks erandiks näiteks varjupaiga piirimenetlus, mille puhul ei ole kaebusel üldjuhul automaatset peatavat toimet, ent isikul on õigus taotleda kohtult kaebuse menetlemise ajaks riigis viibimise õigust. Kuna automaatse peatava mõju puudumine ei piira välismaalase kohtukaebeõigust on tagatud kooskõla ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 15, mis sätestab, et igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

Välismaalasel säilib samuti õigus paluda õigust riiki jääda keelduva otsuse vaidlustamiseks. Olukorras, kus välismaalane ei ole keelduva otsuse vaidlustamise tähtaja jooksul taotlenud õigust riiki jääda on ta kohustatud lahkumisettekirjutuses määratud tähtaja jooksul lahkuma või tema lahkumiskohustus pööratakse sundtäitmisele. Peatav mõju peaks olema kooskõlas EL tagasisaatmise õigusakti normidega.

8. KOOSKÕLASTAMINE

Eesti seisukohtade väljatöötamisse kaasati Välisministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet, ÜRO Pagulasamet ning Eesti Pagulasabi. Tagasiside laekus Välisministeeriumilt ja Eesti Pagulasabilt ning sellega arvestamine kajastub seletuskirja lisa 1 – Kaasamistabel.