

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad nõukogu rakendusotsuse eelnõu kohta, mis käsitleb ajutise kaitse kohaldamise pikendamist Ukraina sõjapõgenikele

1. SISSEJAUHATUS

Vabariigi Valitsuse seisukoht antakse Euroopa Liidu nõukogu rakendusotsuse eelnõu kohta:

- Nõukogu rakendusotsus, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2028; COM(2026)345

Praegu saab Euroopa Liidus (edaspidi: *EL*) ajutist kaitset peaaegu 4,4 miljonit Ukrainast põgenenud inimest, kusjuures nende arv on alates 2024. aastast püsinud võrdlemisi stabiilne väikse suurenemisega. [Ajutise kaitse direktiivis](#)¹ on sätestatud EL-i ühine lähenemisviis ajutise kaitse rakendamise korral, mis tagab etteaimatavuse ja õiguskindluse nii Ukraina sõjapõgenikele kui ka liikmesriikidele. Euroopa Komisjon tegi 26. juunil 2026. aastal ettepaneku pikendada ajutist kaitset veel ühe aasta võrra, võttes samal ajal arvesse Ukraina üldist suutlikkust end kaitsta.

Euroopa Komisjoni ettepanekul on seega kaks eesmärki:

1. tagada jätkuv õiguskindlus, stabiilsus ja etteaimatavus, pikendades ajutist kaitset veel ühe aasta võrra **kuni 4. märtsini 2028**, kuna vajadus Ukrainast põgenevate inimeste kaitse järele on endiselt selge.
2. ühitada kaitsevajadused Ukraina üldise suutlikkusega kaitsta end Venemaa Föderatsiooni ebaseadusliku agressioonisõja eest. Selle tagamiseks **ei anta ajutist kaitset reeglina uutele saabujatele, kellel Ukraina ametivõimud ei ole lubanud Ukrainast lahkuda**, pidades silmas nende sõjalisi kohustusi.

Samal ajal jääb eesmärgiks jätkuvalt, et liikmesriigid kiirendaksid ettevalmistusi ajutise kaitse rakendamise koordineeritud lõpetamiseks kooskõlas [nõukogu 2025. aasta soovitusega](#). See peab hõlmama nii võimalust minna üle pikaajalise seadusliku elaniku staatusele mõnes EL liikmesriigis kui ka kestliku tagasipöördumist ja taaslõimumist Ukrainas, kui olukord riigis seda võimaldab.

Kui olukord Ukrainas muutub, võimaldades järkjärgulist tagasipöördumist ja püsivat taaslõimumist Ukrainasse, võib Euroopa Komisjon teha nõukogule ettepaneku peatada ajutise kaitse kohaldamine enne selle kavandatud lõppkuupäeva.

Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamine on vajalik, kuna otsusel on eelarveline ja õiguslik mõju, samuti mõju rahvusvahelistele suhetele. Ajutine kaitse on EL-i oluline solidaarsussõnum sõja eest põgenevatele inimestele.

¹ [20. juuli 2001 EL Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.](#)

Nõukogu rakendusotsuse õiguslik alus on 2001. aasta ajutist kaitset reguleeriv direktiiv 2001/55/EÜ artikkel 4 lõige 2 ja artikkel 5 lõige 3.

Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja soovib jõuda rakendusotsuse võimalikult kiire vastuvõtmiseni, soovitatavalt juuli lõpuks.

Informatsiooni ja Eesti seisukohad on koostanud Siseministeeriumi piirivalve- ja rändeosakonna juhataja Janek Mägi (janek.magi@siseministeerium.ee) ning nõunikud Heidi Maiberg (heidi.maiberg@siseministeerium.ee) ja Anneli Viks (Anneli.viks@siseministeerium.ee). Valdkonna eest vastutab Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekancler on Joosep Kaasik (joosep.kaasik@siseministeerium.ee).

2. EESTI SEISUKOHAD JA NENDE PÕHJENDUSED

2.1. Eesti toetab Euroopa Liidu ühtset lähenemist ajutise kaitse direktiivi kohaldamisel ning selle rakendamise pikendamist praegu kehtivatel tingimustel kuni 4. märtsini 2028.

Põhjendus:

Eesti toetab Ukrainat sõjalise agressiooni vastu võitlemisel ja Ukraina sõjapõgenikke, kes on Venemaa Föderatsiooni täiemahulise agressioonisõja tõttu Ukraina vastu olnud sunnitud kodumaalt põgenema. Eesti teeb seda muuhulgas viisil, et sõjapõgenikel oleks võimalik Eestis kiiresti kohaneda ja iseseisvalt toime tulla, kuni ajutise kaitse vajadus kestab. Sõja lõppedes peaks sõjapõgenikud saama teha teadmispõhist otsuse kodumaale tagasi pöördumise või Eestisse elama jäämise kohta.

Ajutise kaitse mehhanismi rakendatakse EL-i **ajutise kaitse direktiivi 2001/55/EÜ alusel**, mis on Eesti õigusesse üle võetud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega². Ajutine kaitse on **erandlik menetlus tähtajalise elamisloa viivitamatuks andmiseks** massiliselt põgenenud välismaalastele, kes ei saa ohu tõttu oma kodumaale tagasi pöörduda. Ühtlasi on ajutise kaitse menetluse **eesmärk rahvusvahelise kaitse süsteemi ülekoormamise vältimine**.

Pärast täiemahulist Venemaa Föderatsiooni agressioonisõja algust Ukraina vastu 24. veebruaril 2022. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku käivitada esmakordselt ajutise kaitse direktiivi rakendamine. Vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu **ühehäälesele otsusele** võeti vastu direktiivi rakendusotsus (EL) nr 2022/382³, millega sätestati, et tegemist on massilise sõja eest põgenevate inimeste olukorraga Ukrainast ja käivitati ajutise kaitse mehhanism **esmakordselt 4. märtsil 2022. aastal kuni 4. märtsini 2023** ning sätestati, et **ajutise kaitse saajate ringi** kuuluvad enne 24. veebruari 2022 Ukrainas elanud Ukraina kodanikud, kodakondsuseta isikud ja muude kolmandate riikide kui Ukraina kodanikud, kellel oli Ukrainas rahvusvaheline kaitse või samaväärne riiklik kaitse enne 24. veebruari 2022 ning eespool nimetatud välismaalaste perekonnaliikmed.

² [Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I, 03.06.2026, 1](#)

³ [Nõukogu rakendusmäärus \(EL\) 2022/382, 4. märts 2022, millega kehtestatakse ümberasustatud isikute massiline sissevool Ukrainast direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ja millel on ajutise kaitse kehtestamise mõju](#)

Vabariigi Valitsus võttis 8. märtsil 2022 vastu **korralduse nr 66** „Ajutise kaitse kohaldamine“, mis jõustus 9. märtsil 2022 ning millega kehtestati eespool kirjeldatud EL Nõukogu otsuse kohaselt **sama ajutise kaitse saajate ring**⁴.

Ajutise kaitse staatus võimaldab sõjapõgenikel kasutada ühtlustatud õigusi kõikides EL liikmesriikides, milleks on õigus tähtajalisele elamisloale, juurdepääs tööturule ja eluasemele, sotsiaal- ja arstiabi saamine ning hariduse saamise võimaldamine. Mainitud staatuse omandanud Ukraina elanikud saavad EL-is vabalt liikuda ning valida, millises EL liikmesriigis nad soovivad ajutist kaitset kasutada.

Ajutise kaitse direktiivi rakendamist on eelnevalt pikendatud kolmel korral ning Eesti on läbivalt toetanud EL-i ühtse lähenemise jätkamist Ukraina sõjapõgenike abistamisel:

- 19. oktoobril 2023 võttis EL Nõukogu vastu otsuse (EL) 2023/2409, millega pikendati ajutise kaitse direktiivi kohaldamist alates 4. aprill 2024 **kuni 4. märts 2025**⁵
- 25. juunil 2024 võttis EL Nõukogu vastu otsuse (EL) 2024/1836, millega pikendati ajutise kaitse direktiivi kohaldamist alates 4. märts 2025 **kuni 4. märts 2026**⁶
- 15. juulil 2025 võttis EL Nõukogu vastu otsuse (EL) 2025/1460, millega pikendati ajutise kaitse direktiivi kohaldamist alates 4. märts 2026 **kuni 4. märts 2027**⁷

2.2 Eesti toetab, et alates Nõukogu rakendusotsuse jõustumisest ei kohaldata ajutist kaitset Ukraina kodanike suhtes, kellel ei ole sõjavähekoostuse tõttu lubatud Ukrainast lahkuda.

Põhjendus:

26. juunil 2026. aastal esitas Euroopa Komisjon **ettepaneku** Nõukogu rakendusotsuseks ajutise kaitse direktiivi kohaldamise pikendamiseks veel ühe aasta võrra. Kui senistes pikendamiste ettepanekutes jäeti ajutise kaitse alla kuuluvate välismaalaste ring samaks, siis nüüd on Euroopa Komisjon teinud ettepaneku kaitse saajate ringi kitsendada ning **jätta kaitse saajate hulgast välja Ukraina sõjaväekohuslased kodanikud, kellel ei ole seetõttu lubatud Ukrainast lahkuda**. Nimetatud kitsendus **ei kohalduks** Ukraina kodanike suhtes, **kellel juba on ajutise kaitse alusel tähtajaline elamisluba** antud Nõukogu otsuse jõustumise seisuga. Seega teiste Ukraina elanike suhtes kohaldub ajutise kaitse direktiivi rakendamise pikendamine **alates 5. märtsist 2027**, kuid sõjaväekohustuslike ning Ukrainast lahkumise keelu alla kuuluvate inimeste suhtes kehtib ajutise

⁴ [Ajutise kaitse kohaldamine-Riigi Teataja](#)

⁵ [Nõukogu rakendusotsus \(EL\) 2023/2409, 19. oktoober 2023, millega pikendatakse rakendusotsusega \(EL\) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset](#). Eesti seisukohad kinnitati Vabariigi Valitsuse 21.09.2023. a istungil ning ELAK 25.09.2023. a istungil (Eesti seisukohad Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogu 28.-29.09.2023 istungil).

⁶ [Nõukogu rakendusotsus \(EL\) 2024/1836, 25. juuni 2024, millega pikendatakse rakendusotsusega \(EL\) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset](#). Eesti seisukohad kinnitati Vabariigi Valitsuse 06.06.2024. a istungil ning ELAK 10.06.2024. a istungil (Eesti seisukohad Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogu 31.-14.06.2024 istungil).

⁷ [Nõukogu rakendusotsus \(EL\) 2025/1460, 15. juuli 2025, millega pikendatakse rakendusotsusega \(EL\) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset](#). Eesti seisukohad kinnitati Vabariigi Valitsuse 05.06.2025. a istungil ning ELAK 06.06.2025. a istungil (Eesti seisukohad Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogu 12.-13.06.2025 istungil).

kaitse andmisest keeldumise alus Nõukogu **otsuse jõustumisel**, st alates Euroopa Liidu Teatajas otsuse avaldamisele järgnevast päevast.

Eesti toetab ajutise kaitse kohaldamise jätkumist Ukraina elanike kaitsmise eesmärgil, sest Venemaa Föderatsiooni täiemahuline agressiooni **sõda Ukraina elanike vastu kestab, ning puuduvad märgid peatsest sõjategevuse lõppemisest.**

Eesti toetab jätkuvalt **ühtset EL lähenemist ajutise kaitse kohaldamisel.**

3. ESIALGNE MÕJUDE ANALÜÜS

3.1. Ajutise kaitse pikendamise võimalik mõju

Politsei- ja Piirivalveameti andmetel on Eestis kehtiv tähtajaline elamisloa ajutise kaitse alusel 28. juuni 2026 seisuga kokku 30 374 välismaalasel (valdavalt Ukraina kodanikud).

Kokku on alates Venemaa Föderatsiooni täiemahulise sõja algusest Eestis esitatud 64 350 ajutise kaitse taotlust ja 8 786 rahvusvahelise kaitse taotlust. Ajutisest kaitsest loobumise taotlusi on 22. märtsi 2026 seisuga esitatud 13 417 korral. Juba varem ajutise kaitse saanud sõjapõgenike staatust rakendusotsusega kavandatav muudatus sihtgrupi kitsendamiseks ei mõjutaks, vaid seda rakendatakse uute taotlejate puhul alates rakendusotsuse jõustumisest. Ajutise kaitse rakendamise eesmärgiks on rahvusvahelise kaitse süsteemi ülekoormamise vältimine ja ajutist kaitset vajavatele inimestele võimalikult kiire abi pakkumine. Rahvusvahelise kaitse menetlus on aja- ja ressursikulukas individuaalne menetlus, mille käigus tuleb välismaalasele tagada kõik EL-i õiguses sätestatud garantiid ja selgitada välja, kas taotlejal on põhjust karta individuaalset tagakiusamist või tõsist ohtu.

2026. aasta 24. nädalal esitati Eestis 78 uut ajutise kaitse alusel tähtajalise elamisloa taotlust ning 11 Ukraina kodanikku esitas rahvusvahelise kaitse taotluse. Rahvusvahelise kaitse uute taotluste arvu Ukrainas sõjaväekohustusega inimeste sihtgruppi kuuluvatelt inimestelt, on keeruline prognoosida, kuna see sõltub eelkõige piirikontrolli tõhususest EL-i ja Ukraina piiril. Esialgse hinnangul Eesti rakendusametite koormus rahvusvahelise kaitse taotluste osas ei pruugi oluliselt kasvada. Küll aga võib kasvada perekonnaliikmete taasühinemise taotluste arv, mis seni on püsinud läbi aegade madalana küündides keskmiselt vaid 20 inimeseni aastas. Perekonna taasühinemise õigust ei saa perekondade ühtsuse tagamise kohustuse tõttu piirata.

Samuti võib ajutise kaitse saajate ringi kitsendamise tagajärjeks olla ebaseadusliku rände kasv EL-i liikmesriikide vahel ning lisapingete tekkimine Ukraina diasporaa hulgas. Neid murekohti on võimalik leevendada EL-i ülese tõhusa teavitustööga ning uuendatud siseriiklike juhistega rändega seotud reeglite ja võimaluste kasutamiseks.

Kui nõukogu rakendusotsus võetakse vastu Euroopa Komisjoni väljapakutud kujul ajutise kaitse saajate sihtgruppi kitsendades, siis on vajalik muuta Vabariigi Valitsuse 8. märtsi 2022 korraldust nr 66.

Kui olukord Ukrainas muutub, võimaldades järkjärgulist tagasipöördumist ja püsivat taaslõimumist Ukrainasse, võib Euroopa Komisjon teha nõukogule ettepaneku peatada ajutine kaitse enne selle kavandatud lõppkuupäeva.

Euroopa Varjupaigaameti EUAA andmetel on 2. märtsi 2026 seisuga Ukraina kodanikud EL+ riikides esitanud kokku 4,83 miljonit aktiivset ajutise kaitse taotlust. Enim taotlusi on esitatud Saksamaal (26,5%) ja Poolas (20%).

3.2. Ajutise kaitse kohaldamisest väljumise strateegia

Paralleelselt ajutise kaitse pikendamisega jääb oluliseks ka ettevalmistuste tegemine ajutise kaitse koordineeritud lõpetamiseks kooskõlas [nõukogu 2025. aasta soovitustega](#). See peab hõlmama nii võimalust minna üle muule seadusliku viibimise alusele kui ka kestliku tagasipöördumise ja taaslõimumise võimalusi Ukrainas, kui olukord seda võimaldab. See protsess on paljudes liikmesriikides, sealhulgas Eestis juba alanud ja peaks jääma prioriteediks⁸.

Soovituse kohaselt tuleks liikmesriikidel **kehtestada meetmed, millega edendatakse muule õiguslikule staatusele üleminekut** juba enne ajutise kaitse lõppu, Nendeks meetmeteks on lihtsustatud juurdepääs teistele õiguslikele staatustele (elamisload) ja toetuda **direktiivide (EL) 2016/801** (õpirände direktiiv), **(EL) 2021/1883** (sinise kaardi direktiiv) ja **(EL) 2024/1233** (ühtse loa direktiiv) **kohaseid elamislube**.

8. septembril 2025 avaldas Euroopa Liidu Nõukogu soovitused (2025/0651/NLE)⁹ Ukrainast pärit ümberasustatud inimeste ajutise kaitse alt väljamineku kooskõlastatud käsitlemise kohta, kui olud on selleks sobivad. Soovituste eesmärk on töötada välja EL-i ühist koordineeritud lähenemist ajutisest kaitsest väljumiseks.

Kaardistamiseks Eesti partnerite seisukohti Ukraina sõjapõgenike võimaliku tagasipöördumise osas Ukrainasse esitas Siseministerium 16. mail 2025 partneritele päringu Ukraina sõjapõgenike tuleviku kohta Eestis. Päringule vastanud asutused¹⁰ toetasid töötavate ja motiveeritud ukrainlaste jäämist Eestisse pärast ajutise kaitse rakendamise lõppemist. Vastustest ilmnes, et ukrainlaste siinviibimine on aidanud leevendada tööjõupuudust mitmes majandussektoris. Lisaks oleks nende ühiskonda lõimumine Eesti demograafilist olukorda arvestades kasulik. Ukrainlaste tagasipöördumise korraldamise osas olid kohalikud omavalitsused valmis abistama siinse elukorralduse lõpetamisega seotud toimingute tegemisel, näiteks elukoha registreeringu tühistamisega, aga ka informatsiooni jagamise ning pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega (nt IOM) koostööd tegemisega. Ministeriumid abistaks oma valitsemisalas olevate ülesannetega, näiteks toetaks Haridus- ja Teadusministerium jätkuvalt Ukraina hariduse kaasajastamist läbi

⁸ [EL Nõukogu 16. septembri 2025.a soovitus C/2025/5129, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi Ukraina põgenike ajutise kaitse lõppemisele.](#)

⁹ [Euroopa Komisjoni ettepanek nõukogu soovituseks, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi Ukrainast põgenenud inimeste ajutise kaitse lõpetamisele.](#)

¹⁰ Sisendi andsid Haridus- ja Teadusministerium, Kultuuriministerium, Sotsiaalministerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Rahandusministerium, Välisministerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Tallinna Linnavalitsus, Tartu Linnavalitsus ning Pärnu Linnavalitsus.

erinevate projektide ning Välisministeerium osaleks Ukraina sõjajärgse ülesehituse rahvusvahelises koordineerimises ning Eesti ettevõtete kaasamises Ukraina taastamises.

6. mail 2026 kiitis Ukraina sõjapõgenike Eestis vastuvõtmise tegevuskava koordineeriv kantslerite juhtrühm (edaspidi: *kantslerite juhtrühm*) heaks Siseministeeriumi esitatud ajutisest kaitsest väljumise kavandi ja Ukraina sõjapõgenike vabatahtliku tagasipöördumise toetamise riikliku kavandi väljatöötamise.

Ajutisest kaitsest väljumise kavandi põhjal koostab Politsei- ja Piirivalveamet analüüsi, mis kaardistab Ukraina sõjapõgenike profile mõistmaks, millistele õiguslikele alustele võiksid ajutise kaitse ja täiendava kaitse saajad pärast ajutise kaitse rakendamise lõpetamist üle minna. Samal kantslerite juhtrühma kohtumisel otsustati, et Eesti osaleb Euroopa Komisjoni vabatahtliku tagasipöördumise ja Ukraina taastamise programmi pilootprojektis.

4. KOOSKÕLASTAMINE

Vabariigi Valitsuse seisukohad on kooskõlastatud ministeeriumidega Euroopa Liidu koordineerimiskogus. Sisulisi märkusi ei esitatud.