

Euroopa Liidu varjupaiga – ja rändehalduse õigustiku reform peamised muudatused võrreldes kehtiva õigustikuga, reformi õigusaktide kaupa¹.

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta)

Määrusega luuakse uus alaline liikmesriikide vaheline solidaarsusmehhanism, et tasakaalustada praegust süsteemi, kus enamiku varjupaigataotleste eest vastutavad üksikud riigid. Kehtestatakse selged eeskirjad vastutuse kohta varjupaigataotleste hindamisel ja teisese rände ärahoidmisel.

Solidaarsuse mehhanismi ja Dublini menetlust reguleeriva määruse² liitmisel tekkis varjupaiga – ja rände haldamise määrus, mis katab teemad nagu rände haldamine, vastutuse määramise menetlus, solidaarsusmehhanism ja riikide ülese koostöö reeglid ja rakendusplaanid.³

Uued **vastutuse määramise reeglid** ja uued tagatised:

- Oluline roll on julgeoleku kontrollil ja selle õiguslikel tagajärgedel.
- Säilis üldine välismaalase kohustus esitada sooviavaldus ja see registreerida selles EL liikmesriigis kuhu esimesena siseneti.
- Täiendati ja täpsustati taotleja kohustusi ning kehtestati varasemast selgemad tagajärjed nende kohustuste täitmata jätmise korral.
- Taotlejal on paremini kättesaadav talle vajalik teave õiguste ja kohustuste kohta.
- Kehtestatud on menetluse kuritarvitamise tõkestamise tõhusamad meetmed.
- Taotlejatele on tagatud tasuta õigusnõustamine kõikides menetluse etappides.
- Lastele on sätestatud rohkem tagatist.
- Taotleja isikliku vestluse korraldamine on täpsustatud.
 - Saab korraldada ainult vastutuse võtmise palve korral ja halduskoormuse vähendamiseks tagasivõtu korral mitte.
 - Perekonnaliikmete kriteeriumi kohaldamiseks on EL ülene rakendusaktiga kehtestatud andmete vorm.
 - Uudse elemendina on kohtustus anda taotlejale võimalus põhjendada vastutuse võtmise diskretsiooni sätte kohaldamise vajalikkust.
 - Vestlust on võimalik korraldada videokonverentsi teel.
 - Täpsustatud on väljaõppe ja oskuste alaseid nõudeid vestlust läbiviivale ametnikule.

¹ Täiendavalt on võimalik uute õigusaktide küsimuste ja vastustega tutvuda Euroopa Komisjoni varjupaiga – ja rändehalduse reformi puudutavatel lehekülgedel sh https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/questions-and-answers-pact-migration-and-asylum_et ja https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_en

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1351, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013 (ELT L 2024/1351, 22.05.2024)

- Vestlusest on kohustus teha helisalvestis ja kirjalik protokoll st kokkuvõtte või stenogramm.

Vastutuste määramise kriteeriumites tehti järgmised muudatused:

- Muudeti praegu kehtivate kriteeriumite hierarhiat ja sätestati kaks uus kriteeriumit:
 - Diplomid.
 - Kutse kvalifikatsiooni dokumendid.
- Laiendati järgmiste kriteeriumite ulatust:
 - Laiendati perekonnaliikmete ja saatjata alaealiste taotlejate kriteeriumi rakendamise võimalusi.
 - Kehtivuse kaotanud viisade ja elamisloa kaartide aluse kehtivust pikendati 18 kuult 3 aastale.
 - Sisenemise alus kehtib otsingu ja päästeoperatsioonide (SAR) puhul 12 kuud ja 20 kuud kõikide teiste sisenemise viiside kohta.
 - Ülalpeetavaid puudutavad ja diskretsiooni sätte kohaldamist on täpsustatud.

Sätestati täpsemad tagatised lastele:

- Laste parimate huvide hindamine ja arvestamine on kõikides toimingutes peamine asjaolu, millega tuleb arvestada.
- Kõik lapsi puudutavad toimingud peavad olema käsitletud prioriteetsena.
- Esindajate pakkumise kohustus on olulises osas täpsustatud.
- Menetleval asutusel on kohustus teavitada last tema õigustest ja kohustustest ka siis kui lapse ei ole saatjata alaealine. Menetlust ja teavitamist tuleb korraldada lapsesõbralikul viisil.
- Laste üleandmise korral tuleb enne seda korraldada täpsustatud teabevahetust liikmesriikide vahel.

Vastutava liikmesriigi menetluse tähtaegu lühendati järgmiselt:

- Vastutava liikmesriigi määramise menetlus algab taotluse esitamise asemel varem, st alates taotluse registreerimisest.
- Vastutuse võtmise palve tähtajad on lühemad. Praegu on palve esitamise tähtajaks 3 kuud alates taotluse registreerimisest või 2 kuud alates Eurodac või VIS tabamusest, tulevikus on tähtajaks vastavalt 2 kuud ja 1 kuu.
- Vastutuse võtmise palvele vastamise tähtajad on lühemad. Praegu on selleks 2 kuud palve saamisest või 1 kuu Eurodac või VIS palvest. Tulevikus vastavalt 1 kuu või 2 nädalat.
- Tagasivõtmise palved on asendatud tagasivõtu teadetega.
- Tagasivõtu teade tuleb esitada endise 2 kuu asemel 2 nädala jooksul Eurodac tabamusest arvates. Teatele vastamise tähtaeg on 1 kuu asemel 2 nädalat.
- Üleandmise kohta on uuendusena sätestatud tähtajad. Üleandmise otsus tuleb langetas 2 nädala jooksul vastu võtmisest teate või vastutuse võtmise palve saamisest. Üleandmise otsusest teavitamine tuleb teha kohe peale otsuse langetamist. Üleandmise otsuse peale kaebuse esitamiseks on aega vähemalt 1 nädal kuni 3 nädalat otsusest teada saamisest arvates. Kohtul on aega kaebuse kohta otsuse tegemiseks 1 kuu.
- Üleandmise lõpuleviimise tähtaegu on muudetud. Seda tuleb teha niipea kui võimalik kuid hiljemalt 6 kuu jooksul tagasivõtmise teatise saamisest või vastutuse võtmise otsusest arvates. Tähtaega saab kuni 1 aastani pikendada kui üleantav välismaalane

kannab vanglakaristust ja kuni 3 aastani kui välismaalane on põgenenud või takistab üleandmist muul moel.

Vastutuse võtmise menetluses muudeti täpsemaks otseste ja kaudsete tõendite süsteemi, sätestati kohustus prioriseerida perekonnaga seotud juhtumeid ja täpsustati perekonnaliikmete otsimise ning perekonnaliikmete tuvastamisel kasutatavate tõenditega seonduvaid sätteid.

Vastutava liikmesriigi teavet salvestatakse edaspidi Eurodacis. Sinna märgitakse täiendavalt järgmised andmed: vastutav liikmesriik, vastutuse üleminek, ümberasustamise liikmesriik, üleandmise järgne saabumise kuupäev, piirimenetluse varjupaigamenetluse raames tehtud lõplik otsuse sisu, välismaalase liikmesriigist lahkumise kuupäev ning kuupäev, millal välismaalane saadeti tagasi päritoluriiki.

Tagasivõtu osas loodi palvete asemel teavitamise süsteem, hõlmati ka ümberasustatud välismaalased ning välistati vastutuse üleminek teisele liikmesriigile.

Uuendati vastutuse lõppemise aluseid. Vastutust võib lugeda lõppenuks kui teine liikmesriik on välismaalasele välja andnud elamisloa kaardi, üleandmine ei ole lapse parimates huvides, kasutatakse diskretsiooni alust, tagasisaatmine on olnud edukas, piirimenetluse raames tehtud lõpliku otsuse korral kui on möödunud 15 kuud ja juhul kui välismaalane on Euroopa Liidu territooriumilt lahkunud ning sellest on möödunud kuni 9 kuud.

Täpsustati **põgenemise määratlust** ning loodi võimalus pikendada üleandmise tähtaega kuni 3 aastani kui inimene ei järgi vastutavas liikmesriigis viibimise kohustust ja reisib ebaseaduslikult teise liikmesriiki ning hoiab üleandmisest kõrvale.

Täpsustati nõudeid menetlevate ametite töötajatele. Muuhulgas on vastutava liikmesriigi menetlusega tegelevatel ametnikel vajalik olla koolitatud ka perekonna taasühinemise teemades.

Samuti on loodud **liikmesriikide vaheline lepitusmehhanism**. Sellist vahendusabi saab Euroopa Komisjonilt paluda üks või mitu liikmesriiki kui tekivad raskused praktilises koostöös ja reeglite täitmises.

Määrusega kehtestatakse esimest korda **solidaarsuse ja vastutuse tasakaal**. Solidaarsus on püsib õiguslikult siduv mehhanism rändesurve olukorras olevate liikmesriikide aitamiseks. Solidaarne abistamine on kohustuslik aga paindlik. Solidaarsusega seonduv tasakaal vastutusega seisneb selles, et on täpsustatud vastutava liikmesriigi määramise menetlust (nagu ülalpool kirjeldatud) ja loodud on kohustuslik varjupaiga ja tagasisaatmise piirimenetlus. Solidaarsusmehhanismi osaks on liikmesriikide jaotamine rändesurve ja sellest tuleneva abi vajaduse alusel.

Sisserändajatest tuleneva koormuse taseme alusel on kindlate õigusaktis sätestatud näitajate ja definitsioonide alusel määratletud järgmised olukorrad: rändesurve, rändesurve oht ja märkimisväärne rändeolukord. Komisjoni hinnang põhineb määruks loetletud asjaolude hindamisel sh nii kvantitatiivsetel kui kvalitatiivsetel näitajatel. Oluline on piisav valmisolek st vajalikud inimressursid, rahalised vahendid ja infrastruktuur ja juhtimine. Surve olukord ei saa olla ise põhjustatud riigi tegevusetuse tulemusena. Kui Euroopa Komisjoni hinnangul on tegemist ühega kolmest mainitud olukordadest, siis annab see liikmesriigile õiguse paluda oma solidaarsuse osa vähendada ja ise abi saada.

Solidaarne abistamine on kohustuslik. Kõik solidaarse abistamise meetmed on võrdse väärtusega. Iga riik saab ise abistamise viisi valida. Inimeste solidaarsus ehk ümberpaigutamine ei ole kohustuslik.

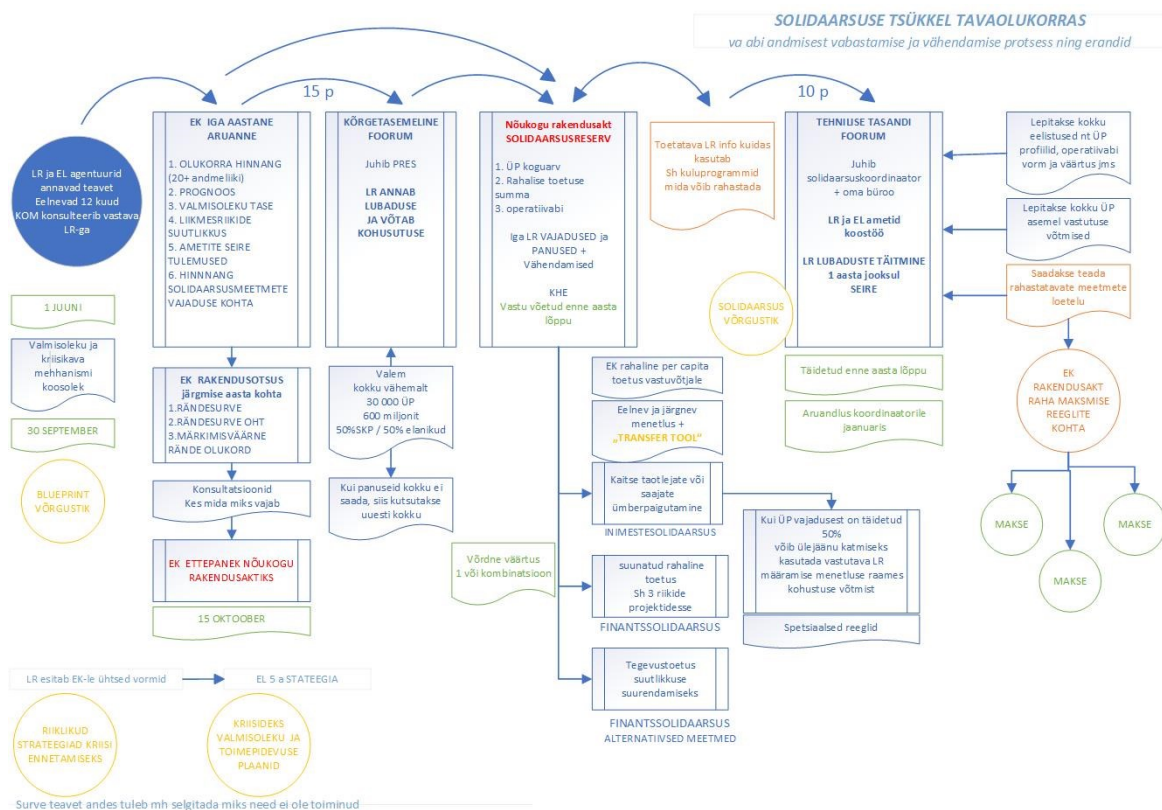
Abistamise viisid on järgmised:

- Välismaalaste ümberpaigutamine. Ümberpaigutamist saab teha nii taotlejate kui kaitse saajate suhtes, kes on kaitse saanud vähem kui 3 aastat tagasi.
- Rahaline panus.
- Alternatiivsed panustamise meetmed nt tehnika ja personal, samas vääringus kui rahaline panus. Pakkuda saab ainult sellist abi, mis on surve all oleva riigi hinnangul vajalik.

Nimetatud panuseid on võimalik abistava riigi otsuse alusel kombineerida.

Teise astme solidaarsuse meede ehk *solidarity offset* on vastutuse üle võtmine nende taotluste menetlemise eest, mis muidu tuleks menetleda teisel liimesriigil. Sellist abi arvestatakse inimeste solidaarsusena. Seda saab kasutada ainult nende inimeste suhtes kes juba on abi andva liikmesriigi territooriumil. Solidaarse abistamise toimimiseks on loodud püsiva abistamise haldamise mehhanism. Selleks käivitatakse kõrgetasemeline solidaarsuse foorum, tehnilise taseme solidaarsuse foorum ning EL solidaarsuse koordinaatori ametikoht. Kõrgetasemelise foorumi kutsub kokku Nõukogu. Kogu koosneb liikmesriikidest ja panustavatest kolmandatest riikidest. Peamiseks ülesandeks on leppida kokku vajalikes solidaarsuse meetmetes ja tagada abi pakkumised vastavalt kohustuslikule õiglasele määrale. Tehnilise taseme solidaarsuse foorumi kutsub kokku ja juhatab solidaarsuskoordinaator. See koosneb liikmesriikidest. Selle peamised ülesanded on solidaarsus mehhanismi praktiline töö ja lubaduste täitmine. Solidaarsuskoordinaatori nimetab ametisse Komisjon ning tema peamiseks ülesandeks on koordineerida tehnilisel tasandil solidaarsuspanuste tegemist ja mehhanismi toimimist. Liikmesriigil on solidaarsuse mehhanismis kohustus teha koostööd ja aasta jooksul antud lubadused ellu viia. Liikmesriik, kellel on süsteemsed puudujäägid varjupaiga süsteemi toimimises ei saa abi. Liikmesriik saab väljendada eelistusi, milliseid inimesi eelistatakse vastu võtte ümberpaigutamise raames. Prioriseerida tuleb erivajadustega või eritagatise vajavaid inimesi. Kasutada saab EL ametite abi.

Määrus sätestab esmakordselt rändehalduses kõikehõlmava lähenemise ja integreeritud rändehalduse põhimõtte. Nimetatud põhimõtte hõlmab nii Euroopa Liidu siseseid kui väliseid komponente. Neid põhimõtteid arvestades tuleb luua liikmesriikide pikaajalised rändestrategiad kui Euroopa Liidu ühine pikaajaline rändestrategia.



Joonis 1. Solidaarsusmehhanism tavaolukorras (autor: SIM)

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta)

Määrusega kehtestatakse ühine, õiglane ja tõhus menetlus varjupaigataotluse kohta otsuse tegemiseks, piirates samal ajal varjupaigasüsteemi kuritarvitamist ja kaotades stiimulid teiseks rändeks kogu ELis. Koos Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2024/1349 (tagasisaatmise piirimenetluse kohta), kehtestatakse kohustuslik piirimenetlus nii varjupaigaku kui ka tagasisaatmismenetluseks välispiiril.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL (rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta)⁴ muudeti Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse ühtse menetluse määruseks⁵.

Praegusega võrreldes sätestatakse täpsemad tähtajad ja tagatised taotluse esitamise ja vastu võtmise erinevatele astmetele:

- Taotluse registreerimiseke tähtjaks on 5 päeva alates sooviavalduse esitamisest või taustakontrolli tegemisest. Eriolukorras 15 päeva.
- Taotluse esitamise koos tõendite ja selgitustega tähtjaks on 21 päeva. Eriolukorras 2 kuud. Piirimenetluse korral 5 päeva.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, 29.6.2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>

⁵ 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 (ELT L, 2024/1348, 22.5.2024) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

Laiendatakse asutuste ringi, kes on kohustatud sooviavaldusi vastu võtma. Minimaalselt on nendeks menetlev ametiasutus, politsei, piirivalve, rändehalduse ja kinnipidamise ning vastuvõtuasutus. Samuti on kohustus määrata asutus, kelle ülesandeks on taotlusi registreerida ja asutus, kes peab taotlusi vastu võtma.

Sätetatud on järgmised täpsustatud rahvusvahelise kaitse töövood välismaalaste profiilide kaupa menetlusele juurdepääsu suhtes:

- Välismaalane, kes on tabatud ebaseaduslikult piiriületuselt või maale toodud otsingu ja päästeoperatsioonide järgselt.
- Välismaalane, kes esitab rahvusvahelise kaitse sooviavalduse piiripunktis.
- Välismaalane, kes on tabatud ebaseaduslikult riigis viibijana.
- Välismaalane, kes ei kuulu taustakontrolli subjektide hulka nt viisavaba liikumine.

Täpsustatud on rahvusvahelise kaitse taotleja kohustusi ja tagatise. Varasemast selgem on välismaalase kohustus teha ametiasutustega koostööd ja viibida selles liikmesriigis, kus tema taotlust menetletakse. Täpsustatud on ka kaitse taotleja menetluslikke tagatise. Kõik taotlejad päevas saama intervjuu käigus selgitada taotlemise põhjuseid kasutades tõlki ja uuendusena ka kultuurivahendajat, kui selliseid kasutatakse. Vestlust korraldaval ametnikule on seatud selgemad kompetentsi nõuded. Kogu menetluse vältel sh haldusmenetluse faasis tuleb pakkuda tasuta õigusabi ning kohtumenetluse ajal tasuta õigusabi ja esindamist. Hiljemalt 30 päeva jooksul tuleb anda hinnang, kas välismaalasel on menetluslikud eritagatiste või vastuvõtu erivajadused. Nimetatud hinnangu hulka kuulub ka vanuse määramine, kui selles on kahtlus. Taotlejale tuleb anda menetlusse võtmise tõend ja taotleja tunnistus.

Erilist tähelepanu pööratakse laste ja saatjata laste eritagatistele. Kõik lapse ealised taotlejad tuleb samuti küsitleda ja nende arvamusega arvestada. Selleks et saatjata lastele esindaja määramist kiirendada, on sätetatud võimalus määrata menetluse alguses 15 päevaks lapsele ajutine esindaja ning selle aja möödudes püsiv esindaja. Täpsustatakse esindaja ülesanded, milleks on lapse abistamine taotluse registreerimisel ja sõrmejälgede võtmisel, taotluse vastu võtmisel ja kõikides muudes menetluse etappides. Lapse vanuse määramisele on kehtestatud ühine meetodika, mille kohaselt ei ole enam võimalik esimese valikuna asuda meditsiiniste toimingutega vanust määrama, vaid seda tuleb teha lapsesõbralikul viisil kaheetapilisena st esmalt tuleb vanuse hindamiseks kasutada psühhosotsiaalset hindamist ja alles seejärel vajaduse korral meditsiinist hindamist.

Kehtestatakse **uued menetluse liigid**: lubamatuse-, sisuline-, kiirendatud- ja piirimenetlus. **Mitte lubatavuse menetluse** korral jäetakse taotlus sisuliselt läbi vaatamata, mis tähendab et kaitse andmisest keeldutakse kuid haldusaktis ei analüüsita, kas inimene vajab rahvusvahelist kaitset. **Sisulise menetluse** korral hinnatakse põhjalikult ja individuaalselt, kas inimene kvalifitseerub pagulase staatuse või täiendava kaitse staatuse saajaks. Nii mittelubamatuse menetlus kui sisuline menetlus toimuvad siseriigis. Sisulisse menetlusse suunatakse kõik taotlejad, kelle puhul ei kohaldata piirimenetlust. Sisulise menetluse tähtaeg jääb samaks ja on kuni 6 kuud ja erakorralistel juhtudel kui on vajalik hinnata eriti keerukaid olukordi, siis võib menetlus kesta kuni 21 kuud alates taotluse vastu võtmisest. Kiirendatud menetlus korraldatakse samuti siseriigis. Kiirendatud menetlust kohaldatakse inimeste suhtes, kes suure tõenäosusega kaitset ei saa sh näiteks taotlejad, kes on varjupaigasüsteemi kuritarvitanud. **Kiirendatud menetluse** täheajaks on kuni 3 kuud taotluse vastu võtmisest arvates. **Piirimenetlust** kohaldatakse inimeste suhtes, keda ei ole riiki lubatud st kelle suhtes rakendatakse riiki mitte lubamise õiguslikku fiktsiooni. Piirimenetluse raames tehakse mitte lubatavuse otsus või sisuline otsus. Piirimenetluse kohaldamine on kohustuslik kui välispiiril ilma seisnemise õiguseta inimene on:

- ametiasutust teadlikult eksitanud,

- ohuks riigi julgeolekule või avalikule korrale,
- pärit riigist, mille kodanikele Euroopa Liidu põgenikuna tunnustamise määr on vähem või võrdne 20%.

Lisaks kohustuslikele kategooriatele võib piirimenetlust kohaldada ka kiirmenetluse subjektide suhtes. Piirimenetluse maksimaalseks tähtjaks on 12 nädalat, mis hõlmab ka kohtulikku kontrolli. Kui nimetatud tähtja jooksul ei ole võimalik piirimenetlust lõpule viia, siis tuleb inimene lubada riiki ning jätkata tema taotluse menetlemist sisulise menetluse raames. Piirimenetlus peaks toimuma välispiiri lähedal, kuid võib toimuda ka muudes riigi määratud kohtades, kus sisserändajate liikumisvabadust saab efektiivselt piirata kas liikumisvabaduse piiranguid või kinnipidamist kohaldades.

Sätestatud on ka piirimenetluse kohaldamise erandid, mis puudutavad peamiselt saatjata lapsi ja lastega perekondi.

Esimest korda kehtestatakse igale riigile kohustusliku **piirimenetluse suutlikkuse minimaalne määr** igal ajahetkel. Euroopa Liidu tasandil on suutlikkuse määraks kehtestatud 30 000 inimest ning määruks sätestatud valemi ja Eurostat valemi alusel kehtestatakse Euroopa Komisjoni rakendusotsusega igale riigile suutlikkuse piirmäärad igal ajahetkel ja aastas, kolmeks aastaks.

Sätestatakse varjupaigasüsteemi **kuritarvitamise vältimist tagavad meetmed** sh kohtusüste täitmata jätmise tagajärjed, milleks on taotluse tagasivõetuks lugemine kohustuste täitmata jätmise korral (näiteks taotluse esitamata jätmine tähtjaks, ilma mõjuva põhjuseta vestlusele tulemata jätmine, vastutava liikmesriigi menetluse reeglite eiramine) ja koostööst keeldumise korral (näiteks sõrmejälgede mitte andmine või registreerimiseks vajalike andmete mitte andmine). Nimetatud juhtudel käsitletakse, et taotlus on tagasi võetud hetkest, mil selle aluseks olev asjaolu aset leidis. Menetleval asutusel on võimalik menetlus peatada, et anda taotlejale võimalus selgitada kohustuste täitmata jätmise põhjuseid. Korduvate taotluste menetlemise koormuse vähendamiseks on sätestatud täiendavad kitsendused. Taotluste korduvust arvestatakse senise liikmesriigi piires Euroopa Liidu piires. Kui korduva taotluse esitamisel ei esitata uusi asjaolusid, siis loetakse taotlus kohe mittelubatavaks st jätetakse läbi vaatamata. Kui esinevad uued asjaolud, siis kohaldatakse kiirendatud menetlust või piirimenetlust. Korduvate taotluste korral puudub taotlejal riigis viibimise õigus nii haldusmenetluse faasis kui kohtumenetluse faasis.

Täpsustatud on **turvaliste riikide kontseptsiooni**. Selle raames on loodud uus **efektiivse kaitse** kontseptsioon. Selle kohaselt on riik efektiivse kaitse pakkujaks kui ratifitseeritud on 1951. aasta Genfi pagulaste konventsioon. Juhul kui konventsioon ei ole ratifitseeritud saab riiki konkreetse inimese suhtes pidada efektiivse kaitse pakkujaks kui inimesel on:

- võimalik riiki siseneda ja sinna elama jääda ja
- ligipääs selle riigi kontekstis adekvaatsele elatusasemele ja
- tervishoiuteenustele ja
- haridusele ning
- selline kaitse on kättesaadav kuni püsiva lahenduse leidmiseni.

Turvaliste riikide kontseptsiooni kontekstis **täpsustati esimese varjupaigariigi, turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi** määramise ja kasutamise sätteid. **Esimese varjupaigariigi** korral ei koostata riikidest nimekirju ning kohaldamine on võimalik ainult juhtumipõhiselt. Sellisel juhul tuleb teha mittelubatavuse otsus ning kaebuse esitamise korral puudub kaebusel tagasisaatmist peatav mõju. Esimese varjupaigariigi kohaldamisel on järgmised nõuded:

- taotlejale on selles riigis antud efektiivne kaitse ja see on endiselt kehtiv,
- taotleja elu ja vabadus ei ole selles riigis ohus ning
- teda ei ohusta tagakiusamine ning taotleja on kaitstud tagasisaatmise eest.

Turvalise kolmanda riigi korral koostatakse riikidest nimekirjad nii liikmesriigi kui Euroopa Liidu tasemel ning need kehtivad paralleelselt. Euroopa Liidu nimekiri kehtestatakse Euroopa Komisjoni ettepanekul menetlusmääruse muudatusena. Juhul kui Euroopa Liit ja kolmas riik on sõlminud lepingu ELTL artikkel 218 alusel, siis eeldatakse, et turvalise kolmanda riigi kaitse pakkumise kriteeriumid on täidetud. Selleks, et riiki saaks käsitleda turvalise kolmanda riigina peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid:

- võimalik on kaitset taotleda ja põhjendatud juhul saada,
- välismaalaste elu ja vabaduse ei ole ohus,
- välismaalaste suhtes ei toimu tagakiusamist,
- välismaalased on kaitstud väljasaatmise eest.

Riiki saab pidada turvaliseks osaliselt või teatud inimeste kategooriate suhtes. Lisaks peab inimese ja riigi vahel olema side, mis võimaldab olla kindel, et selle inimesel on võimalik ja mõistlik sinna minna ja elama jääda. **Turvalise päritoluriigi** korral koostatakse riikidest nimekirjad nii liikmesriigi kui Euroopa Liidu tasemel ning need kehtivad paralleelselt. Euroopa Liidu nimekiri kehtestatakse nimekiri Euroopa Komisjoni ettepanekul menetlusmääruse muudatusena. Turvalise päritoluriigi korral on kohustuslik kasutada kiirendatud menetlust ja on võimalus kasutada piirimenetlust. Otsuse vaidlustamisel ei ole tagasisaatmist peatavat mõju. Turvaliseks päritoluriigiks määratlemisel on kaitsmise osas samad reeglid, mis turvalise kolmanda riigi korral.

Täpsustatud on kaebeõiguse norme. Rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsus ja tagasisaatmise otsus tuleb vormistada ühe haldusaktina ning see vaidlustatakse koos ja kohtumenetluses peavad kehtima samad tähtajad. Kaebuse esitamisele tähtajale on sätestatud järgmised piirmäärad: kaitse andmisest keelduvat otsust, mis on tehtud mittelubatavuse, kaudse tagasivõtmise või ilmselgelt põhjendamatusel alusel sh kiirendatud menetluses või piirimenetluses on tähtjaks viis kuni kümme päeva. kõikidel muudel juhtudel st sisulise menetluse korral on tähtjaks 2 nädalat kuni 1 kuu. Kaebuse esitamisel ei ole automaatset tagasisaatmist peatavat mõju ja sellist peatavat mõju tuleb taotlejal 5 päeva jooksul taotleda või kohtul enda algatusel määrata kui:

- keelduv otsus tehti kiirendatud menetluses või piirimenetluses ja juhul kui tegemist on saatjata alaealisega,
- keelduv otsus põhineb lubamatusel ja juhul kui aluseks on kolmas turvaline riik või kui otsus tehti piirimenetluses saatjata alaealise suhtes,
- keelduv otsus on kaudselt tagasi võetud,
- kaitse ära võtmise otsus põhineb ühel järgmistest asjaoludest: eksklusioon või oht julgeolekule või eriti raskes kuriteos süüdi mõistmine ja sellest tulenev oht julgeolekule.

3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta)

Vastuvõtutingimuste direktiiv on ainuke reformitud õigusaktide kogumi hulka kuuluva akt, mis jääb ka peale reformi rakendamist kehtima direktiivina. Sellele vaatamata on uuesti sõnastatud direktiivi eesmärk sama, mis seotud valdkondade osas kehtestatud määrustel – valdkonna reeglite ühtlustamine. See tähendab, et direktiivis tehtud muudatuste eesmärk on ühtlustada vastuvõtutingimused üle Euroopa Liidu ja tagada ühtsed väärikad vastuvõtu standardid ning vähendada seeläbi stiimuleid ebaseaduslikuks teiseseks rändeks. Direktiivi siseriiklikusse õigusesse üle võtmise tähtaeg on juuni 2026 ehk sama, mis määruste kohaldamise tähtaeg.

Vastuvõtutingimuste direktiiv rakendub kõikidele rahvusvahelise kaitse taotlejatele alates soovivaaldustest ning olenemata menetluse liigist ja taotleja asukohast riigis. Sätestatakse

vastuvõtu selged standardid Euroopa Liidu üleselt, et kaitse taotlejate elamistingimused oleksid võrreldavad.

Vastuvõtutingimuste direktiivi eesmärk on luua kõigis liikmesriikides standardsed elutingimused. Sellega ühtlustatakse liikmesriikide olemasolevaid norme ja tavaid, kohustades neid võtma arvesse Euroopa Liidu Varjupaigaameti (EUAA) näitajaid ja suuniseid vastuvõtu kohta. Liikmesriikidel on kohustus tagada piisav vastuvõtusuutlikkus ja piisav elatustase, mis kaitseb füüsilist ja vaimset tervist ning järgib põhiõiguste hartat. Kinnipidamisega seoses tugevdatakse tagatise ja kaitsemeetmeid. Näiteks ei tohiks kinnipidamist kasutada, kui see seab taotleja füüsilise ja vaimse tervise tõsisesse ohu.

Sellele lisaks **seotakse vastuvõtutingimuste pakkumine õiguskuuleka käitumisega**. Sätestatakse, et juhul kui inimesele on tutvustatud tema kohustusi ja nende täitmata jätmise tagajärgi, kuid kui inimene sellegipoolest otsustab kohustused täitmata jätta sh näiteks liikuda ebaseaduslikult teise liikmesriiki, siis võib liikmesriik otsustada talle vastuvõtutingimusi vähendada või üldse mitte pakkuda.

Vastuvõtu pakkumise hulka kuuluvad järgmised **teenused**:

- majutus,
- toit,
- riietus,
- hügieenitarbed ja
- taskuraha.

Majutuse pakkumisel on oluliselt tagada, et **ennetatakse mistahes vägivalda** sh seksuaalset, soo, rassi ja usupõhist vägivalda. Meditsiinilise abi pakkumisel tuleb hõlmata seksuaaltervise alane abi.

Erilist tähelepanu uuesti sõnastatud direktiivis pööratakse **vastuvõtu erivajaduste hindamisele ja arvestamisele**. Kehtestatakse senisest laiem näitlik loetelu inimestest, kellel võivad erivajadused olla. Erivajaduse hindamine on alati individuaalne ning tuleb lõpule viia hiljemalt 30 päeva jooksul. Sama tähtaja jooksul tuleb lõpule viia ka saatjata lapse vanuse määramine, kui see on asjakohane. Vaatamata 30 päevasele maksimaalsele tähtajale tuleb piinamise ja vägivalda ohvritele vajalikku abi pakkuda niipea kui võimalik. Samuti on uuendusena sätestatud, et juhul kui kinnipidamine võib inimese füüsilist või vaimset tervist halvendada, siis ei tohi sellises seisus inimest kinni pidada.

Võrreldes varasemaga on **tugevdatud garantiisid lastele**. Tugevdatakse alaealiste juurdepääsu tervishoiuteenustele ning mitmesuguste meetmetega tagatakse, et saatjata alaealised saavad vajalikku abi. Sealhulgas on sätestatud, et isegi kui laps on koos vanematega, siis tuleb lapsele endale tutvustada õigusi ja kohustusi ning seda tuleb teha lapsesõbralikul viisil. Lastega perede puhul tuleb kinnipidamise asemel rakendada kinnipidamise alternatiive ja lapse kinnipidamine on võimalik ainult siis kui see on hinnatud olema lapse parimates huvides. Uuendusena on sätestatud tähtjad kiireks esindaja määramiseks saatjata laste puhul. Ajutine esindaja tuleb määrata kohe sooviavalduse järgselt ning hiljemalt 15 päeva jooksul tuleb lapsele määrata püsiv esindaja, kes abistab last kõikides menetlustoimides. Uuendusena on esindajale sätestatud koolituse ja oskuste nõuded ning piirmäärad esindatavate suhtes. Üks esindaja ei tohi esindada korraga rohkem kui 30 last ning eriolukorras võib esindatavate arv olla kuni 50. Lühendatakse kooli saamise tähtaega. Varasema 3 kuu asemel peab laps saama kooli hiljemalt 2 kuu jooksul.

Uuendusena sätestatakse **varase integratsiooni meetmed**. Endise maksimaalse 9 kuu asemel tuleb ligipääs tööturule tagada hiljemalt 6 kuu möödudes alates taotluse registreerimisest ning vajalik on tagada võrdne kohtlemine diplomite või kvalifikatsiooni tunnustamisel. Lisaks kehtivale kohustusele õpetada taotlejatele riigikeelt, tuleb nüüd lisaks pakkuda ka kodanikuõpetuse kursusi või tööhõive kursusi.

Oluliselt detailsemalt sätestatakse taotlejatele **teabe andmise kord**. EUAA koostab ühtse teabematerjali, mis on kõikides liikmesriikides kasutamiseks kohustuslik ning mida saab täiendada oluliste siseriiklike kontaktidega. Teabe andmise kohustus tuuakse ajaliselt ettepoole. Nüüd tuleb taotlejat talle arusaadaval viisil teavitada hiljemalt 3 päeva jooksul alates sooviavalduse esitamisest või hiljemalt taotluse registreerimisel, mitte sobival ajal peale taotluse ja põhjenduste vastu võtmist nagu praegu. Teavet tuleb anda arusaadavalt sh suuliselt ning konkreetse inimese vajadustele kohandatult sh näiteks visuaale kasutades.

Kehtestatakse uued **võimalused vastuvõtusüsteemi korraldusele ja taotlejate liikumisvabaduse piiramiseks**. Reformi kohaldamise järgselt on võimalik **piirata kohtu välisele taotlejale liikumise vabadust** st kohustada taotlejaid elama kindlas majutuskohas ja kindlas geograafilises piirkonnas. Vastuvõtutingimuste pakkumise saab siduda ainult kindla kohaga kuhu inimene on määratud elama. Esimest korda kehtestatakse õigus taotlejate liikumisvabaduse piiramiseks. Nimetatud liikumisvabaduse piiramine ei ole käsitletav kinnipidamise ega kinnipidamise alternatiivina ning selle rakendamisel ei kohaldu kohtulik kontroll. Samuti on võimalik korraldada vastuvõttu kahe erineva standardi alusel. See tähendab, et madalama vastuvõtustandardiga majutust ja teenuseid saab pakkuda siis kui majutuskohad on täis või kui taotleja ei ole täitnud oma kohustusi. Juhul kui taotleja on ebaseaduslikult lahkunud vastutava liikmesriigi territooriumilt teise liikmesriiki, siis on sellel riigil kohustus jätta taotlejale vastuvõtutingimused andmata. Selline meede peaks oluliselt tõkestama ebaseaduslikku teisest rännet.

Täpsustatud on **kinnipidamise ja selle alternatiividega** seonduvaid norme. Uuendusena on täiendatud kinnipidamise alusena olukord mil taotleja ei ole liikumisvabaduse piirangust kinni pidanud. Samuti on täpsustatud riiki saabumise õiguse kontrollimise alust, mis nüüd on sõnastatud viitega piirimenetlusele. Endiselt tuleb kinnipidamist kohaldada viimase abinõuna, kuid esmakordselt sätestatakse **kohtulikule kontrollile täpsed tähtajad**. Kohtutel on kohustus kontrollida kinnipidamise õiguspärasust 15 päeva jooksul tavaolukorras ning 21 päeva jooksul suure rändesurve olukorras. Täpsustatud on **kinnipidamise tingimusi** sh spetsiaalse asutuse kasutamist ning õigust vabalt suhelda ja teavet saada. **Kinnipidamise alternatiivid** tuleb seaduses sätestada kuid nende loetelu on paindlik. Selleks võib olla näiteks regulaarne teavitamine, rahaline garantii jms.

Sätestatakse uued normid, mis võimaldavad **materiaalsete vastuvõtutingimuste piiramist ja ära võtmist**. Materiaalsed tingimuste piiramine ja ära võtmine peab olema põhjendatud, proportsionaalne, objektiivne, arvestama inimese individuaalseid vajadusi, neid peab saama ennistada ja nende suhtes tehtud otsuseid vaidlustada. Isegi kui tingimusi piiratakse või ära võetakse, siis tuleb säilitada põhivajaduste katmine ning ligipääs vajalikele tervishoiuteenustele. Sätestatud on järgmised alused materiaalse vastuvõtu vähendamiseks või ära võtmiseks:

- Loata lahkumine talle määratud majutuskohast või geograafiliselt alalt.
- Menetluslike kohustuste põhjendamatu täitmata jätmine.
- Korduvate taotluste korral.
- Rahaliste võimaluste varjamine.
- Tõsine või korduv majutuskoha reeglite rikkumine või vägivaldne käitumine (kaitse ära võtmise menetluse korral).
- Kohustusliku kohanemise meetmes osalemata jätmine.

Uuendatud on riigi kohustust **koostada ühtsel vormil valmisoleku plaane**, et tagada liikmesriigi ja Euroopa Liidu ühtse varjupaigasüsteemi toimepidevus mistahes rändesurve

olukordades. EUAA on koostanud ühtse vormi, mida kõik liikmesriigid peavad plaane koostades või täiendades järgima. Liikmesriigil on kohustus Euroopa Komisjoni ja EUAA-t teavitada kui valmisoleku plaan aktiveeritakse ja deaktiveeritakse.

4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1347 (kvalifikatsioonitingimuste kohta)

Määrusega ühtlustatakse Euroopa Liidus senisest enam rahvusvahelise kaitse standardeid. Sellega tagatakse, et kaitse saamise nõuded ja nendega seotud garantiid on ühesugused, mis hoiab ära varjupaiga poodlemist ehk süsteemi kuritarvitamist.

Määruse kohaselt on **pagulane** selline kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu, et teda võidakse rassi, usutunnistuse, rahvuse, poliitiliste arvamuste või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise tõttu taga kiusata, viibib väljaspool kodakondsusriiki ja ei saa või ei taha sellise kartuse tõttu kasutada selle riigi kaitset. Määratlus kehtib ka kodakondsuseta inimeste kohta, kes viibib samadel põhjustel väljaspool endise alalise elukoha riiki ja ei saa või ei taha selle kartuse tõttu sinna tagasi pöörduda. **Täiendava kaitse** saamise tingimustele vastav inimene on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kelle puhul on põhjendatud alus arvata, et päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul endise alalise elukoha riiki tagasisaatmise korral ähvardab teda reaalne oht kannatada tõsist kahju, ja ta ei saa või ei taha sellise ohu tõttu kasutada selle riigi kaitset.

Riigi menetleva asutuse ülesanne on otsustada, millist kaitse liiki inimene vajab. Taotleja ülesanne on anda kõik olemasolevad asjakohased tõendid ja selgitused ning teha ametiasutustega koostööd ja püsida selles liikmesriigis, kus taotlust läbi vaadatakse. Juhul kui selgub, et inimene on ise kantslikult kaitse vajaduse põhjuse tekitanud ainuüksi taotluse esitamise eesmärgil ning riigis olles, siis on võimalus talle selle andmisest keelduda. Kuigi ka praegu on sätestatud võimalus hinnata enne kaitse andmist asjaolu, **kas kaitsevajadusega inimene saaks abi oma riigi teisest piirkonnast**, siis uuendusena on sätestatud kohustus seda võimalust alati hinnata, sh kui tagakiusaja või tõsise kahju tekitaja ei ole riik. Juhul kui tagakiusajaks või kahju tekitajaks on riik, tuleb lähtuda eeldusest, et siseriikliku ümberpaiknemise võimalust ei ole. Samuti on uuendusena sätestatud, et otsuste tegemisel tuleb lähtuda EUAA riikide olukorra kohta koostatud analüüsides ja juhistest.

Määrus sätestab, mis on **kaitse sisu**. Selleks on kaitse tagasisaatmise eest, õigus teabele, õigus perekonnaelu kaitsele, õigus saada elamisluba ja reisidokument, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida liikmesriigi piires ning õigus vabalt Euroopa Liidu piires liikuda, ligipääs tööturule ja haridusele, diplomite ja kutse kvalifikatsiooni tunnustamisele, õigus sotsiaalkindlustusele ja sotisaalabile, ligipääs tervishoiusüsteemile, majutusele ja kohanemise meetmetele ning juhul kui inimene pöördub tagasi kodumaale, siis sellekohane tugi.

Kohustuste täitmata jätmisel on selged tagajärjed. Seetõttu on ühtse teabe ühetaolisel tutvustamisel senisest veelgi olulisem kaal. Elamisloa andmise garantiid on varasemaga võrreldes täpsemad. Elamisloa kaart tuleb anda hiljemalt 90 päeva möödudes kaitse saamisest. Kui elamisluba ei anta 15 päeva möödudes kaitse saamisest, siis tuleb sellegi poolest tagada juurdepääs ette nähtud tagatistele. Elamisloa kehtivusele on sätestatud piirmäärad. Pagulase elamisluba peab kehtima vähemalt 3 aastat ja täiendava kaitse saaja elamisluba vähemalt 1 aasta ning pikendamisel vähemalt 2 aastat. Elamisloa väljastamine peab olema inimesele tasuta ning elamisloa kaardi väljastamise eest ei tohi küsida kõrgemat riigilõivu kui teistelt riigi elanikelt. Seoses Euroopa Liidus vaba liikumisega on tehtud oluline **täiendus pikaajaliste residentide** direktiivis 2003/109/EC, mille kohaselt hakatakse 5 aastast tähtajalise elamisloa alusel

viibimist, mille järgselt saab välismaalasele anda pikaajalise elamisloa, lugema iga kord uuesti algusest peale, kui inimene on viibinud loata ebaseaduslikult teises liikmesriigis.

Laste hariduse osas on täpsustatud, et lapsed, kes saavad koolis õppides 18 aastaseks, peavad saama õppimist jätkata keskhariduse saamiseks ning täiskasvanuid tuleb hariduse süsteemis kohelda kohalike inimestega võrdselt, kuid liikmesriik võib otsustada neile mitte maksta õppetoetusi ja õppelaene.

Nagu ka õigustiku muudes osades, **tugevdatakse saatjata alaealiste õigusi** näiteks seoses lapsesõbraliku teavitamise ja eestkostjatele esitatavate nõuetega.

5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356 (taustakontrollide kohta)

Taustakontrolli määрусega kehtestatakse Euroopa Liidu jaoks ühtsed normid, mille kohaselt tehakse ebaseaduslikult riigi territooriumile sisenevatele inimestele isikusamasuse, julgeoleku-, tervise- ja haavatavuse kontroll ning nad suunatakse asjakohasesse menetlusse (piirimenetlus, tavapärane varjupaigamenetlus või tagasisaatmismenetlus). Sama kontroll tehakse ka siis kui inimene on juba Schengeni alale sisenenud välispiiril kontrolli vältides.

Taustakontroll on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määрусega (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). Taustakontroll täidab praeguse lünga Schengeni piirieskirja ning rändemenetluse vahel. Taustakontroll ei ole eraldiseisev menetluse liik. **Taustakontroll on piirikontrolli toimingute kogum** st nõ piirikontrolli teise astme pikendus.

Taustakontrolli alla kuuluvad järgmised inimesed välispiiril:

- Tabatud ebaseaduslikult piiriületuselt st ebaseaduslikult piiri ületanud inimesed ja varjupaigataotlejad „rohelistel piiril“.
- Peale otsingu ja päästeoperatsiooni veekogult randunud inimesed st „sinisel piiril“.
- Piiripunktides varjupaiga sooviavalduse esitanud inimesed.

Samuti siseriigis ebaseaduslikult viibivad välismaalased, kes on varem saabunud ebaseaduslikult piiri ületades. Taustakontrolli ei tehta inimestele, kes on saabunud seaduslikult, kuid ei õigeaegselt riigist lahkunud.

Taustakontrolli tegemise kohustusega on seotud kokku 30 riiki, sh 26 liikmesriiki ja 4 Schengeniga assotsieerunud riiki (Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein). Euroopa Liidu varjupaiga valdkonna õigustik kohaldub 25(26) riigile ehk kõik liikmesriigid välja arvatud Taani ja Iirimaa, juhul kui viimane ei otsusta kaasuda. Euroopa Liidu varjupaiga õigustiku osa, mis reguleerib vastutava liikmesriigi määramist ja Eurodac andmebaasi kohaldub aga 30 riigile. **Euroopa Liidu varjupaiga õigustik ja tagasisaatmise õigustik kohalduvad taustakontrolli toimingutega osaliselt paralleelselt ja osaliselt järjestikuliselt.** Vastuvõtutingimused kohalduvad paralleelselt, kuid menetlustingimuste sätted kohalduvad pärast taustakontrolli. Tagasisaatmise õigustik kohaldub paralleelselt kui tegemist on taustakontrolliga, mida tehakse siseriigis, kuid järjestikuliselt st pärast taustakontrolli lõppemist, kui tegemist on juhtumiga välispiiril. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2008/115/EÜ (kolmanda riigi kodanike tagasisaatmise kohta) sätestatud kinnipidamise alused kohalduvad siiski paralleelselt.

Taustakontrolli tegemise tähtajaks on kuni 7 päeva inimese tabamise või maabumise hetkest alates. Siseriigis on tähtajaks kuni 3 päeva. Nimetatud tähtaegu ei saa pikendada.

Taustakontrolli asukohaks võib olla mistahes sobiv määratud asukoht riigi territooriumil, kuid soovituslikult välispiiril või välispiiri lähedal.

Taustakontrolli toimingute raames tehtavat **tervisekontrolli** ei tohi teha piirikontrolli asutuse töötaja, vaid tervishoiu spetsialist, kes vastab ISCO-08 klassifikaatorole 221, 2221 või 2240. Taustakontrolli **kohustuslikud elemendid** on:

- Esialgne tervisekontroll et tuvastada välismaalase arstiabi vajadus ja kaitsta rahva tervist.
- Esialgne haavatavuse hindamine, et tuvastada inimese erivajadused.
- Isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontroll. Selleks kontrollitakse isikuandmeid ja dokumendi andmeid kõikidest vajalikest andmebaasidest.
- Sõrmejälgede registreerimine Eurodac andmebaasis.
- Julgeolekuohtu kontroll. Selleks kontrollitakse saadud andmeid vastavatest andmebaasidest.
- Taustakontrolli kokkuvõtte koostamine.
- Taustakontrolli kokkuvõtte edastamine kohasesse menetlusse, st suunamine varjupaigamenetluse üksusesse või tagasisaatmise üksusesse.

Liikmesriikidel on kohustus **vältida inimese põgenemist**. Taustakontrolli ajal ei ole inimesel riiki sisenemise õigust. Riigil tuleb tagada, et inimene on taustakontrolli ajal kättesaadav nagu ka varjupaiga piirimenetluse ajal. Viimase võimalusena võib taustakontrolli ajaks inimese kinni pidada, kuid kaitse taotleja korral kohalduvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta) sätestatud kinnipidamise alused ning tagasisaadetava korral tuleb kasutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2008/115/EÜ (kolmanda riigi kodanike tagasisaatmise kohta) sätestatud aluseid.

Uuendusena peavad liikmesriigid kehtestama **sõltumatu järelevalvemehhanismi**, mis suurendab läbipaistvust ja vastutust taustakontrolli ja piirimenetluse ajal ning edendab ühtlasi põhiõiguste austamist. Liikmesriigid on kohustatud looma ja rahastama sõltumatu riiklikke järelevalveasutusi, kelle ülesanne on kontrollida liidu ja rahvusvahelise õiguse järgimist taustakontrolli ajal ning tagada, et põhjendatud väiteid põhiõiguste eiramise kohta kõigis taustakontrolliga seotud asjakohastes toimingutes käsitletakse tõhusalt ja vajaduse korral algatatakse selliste väidete uurimine. Liikmesriigid peavad mehhanismi sõltumatuse tagamiseks võtma kasutusele asjakohased meetmed.

6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta)

Uue õigusaktiga luuakse ELi ühine ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise lähenemisviis, mis parandab kaitset vajavate inimeste ohutuid ja seaduslikke võimalusi ELi jõudmiseks ning aitab tugevdada rahvusvahelist partnerlust kolmandate riikidega.

Määrusega kehtestatakse ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise toimingute jaoks ühtne menetlus, sh ühised tähtajad ja vajaliku teabe esitamine, mis vähendab praeguseid erinevusi liikmesriikide tegevuste vahel ning suurendab ümberasustamise tõhusust. Varasema *ad hoc* korras toimunud ümberasustamise asemel on seega loodud püsiv ja reguleeritud, kuid vabatahtlik ümberasustamise kord.

Määrus näeb ette **liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava** (edaspidi „liidu kava“) koostamise, mis võetakse vastu komisjoni ettepaneku alusel nõukogu rakendusaktiga ning hõlmab kaheaastast ajavahemikku. Esimene liidu kava koostatakse aastateks 2026-2027 ning rakendusakt peab olema vastu võetud enne 2025. aasta lõppu.

Liikmesriigid panustavad liidu kavasse vabatahtlikkuse alusel, esitades teavet oma osalemise kohta kõrgetasemelisel ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise komiteel.

Liidu kavas esitatakse:

- liikmesriikide territooriumile vastu võetavate isikute koguarv (märkides vastavalt nende isikute osakaalu, kes tuleb ümber asustada, humanitaarsetel põhjustel vastu võtta ja erakorraliselt vastu võtta),
- liikmesriikide kavas osalemise üksikasjad ning
- täpsed andmed piirkondade või kolmandate riikide kohta, kust ümberasustamine või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine toimub.

Liidu kavas võidakse vajaduse korral esitada ka konkreetse rühma või rühmade kirjeldus, keda ümber asustatakse ning liikmesriikide vahelise kohapealse koordineerimise ja praktilise koostöö kord. Teatud juhtudel (nt humanitaarkriis väljaspool liidu kavas sätestatud piirkondi) võib nõukogu komisjoni ettepanekul muuta liidu kava, lisades sinna uusi piirkondi või kolmandaid riike.

Liikmesriikide vabatahtlikke jõupingutusi toetatakse asjakohase rahastamisega ELi eelarvest.

7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta)

Määrus pakub kiireid protokolle kriisiolukordade ja rändajate ärakasutamise kohta, mida täiendatakse operatiivabi ja rahastamisega hädaolukordades.

Kriisi- ja vääramatute jõu määrusega luuakse liidu tasandil kriisi- või vääramatute jõu olukordade ohjamiseks stabiilne ja prognoositav raamistik, mis sisaldab tugevdatud solidaarsuskomponenti, millega tagatakse, et kõigi asjaomaste liikmesriikide vajadused rahuldatakse, ning menetluslikke erandeid liikmesriikide jaoks. Selliste konkreetsete juhtumite jaoks, kus on tegemist rändajate vahendina kasutamisega, nähakse ette ka erandid, mis võimaldavad liikmesriikidel võtta jõulisi ja sihipäraseid meetmeid liidu välispiiride kaitsmiseks, tagades samal ajal juurdepääsu varjupaigale ja põhiõiguste austamise.

Määruses määratletakse **kriisiolukorda** kui erakorralist olukorda, kus liikmesriiki saabub maa-, õhu- või mereteed pidi massiliselt kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid, sealhulgas neid, kes on maabunud pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni. Peamine kriteerium on see, et olukord halvab liikmesriigi varjupaiga-, vastuvõtu- (sh lastekaitseteenused) või tagasisaatmise süsteemi nii tugevalt, et sellel võivad olla tõsised tagajärjed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kui terviku toimimisele.

Rändajate vahendina kasutamine on määratletud kui olukord, kus kolmas riik või vaenulik valitsusväline osaleja soodustab või hõlbustab kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute liikumist välispiiridele või liikmesriiki. Seda tehakse eesmärgiga destabiliseerida liitu või liikmesriiki ning selline tegevus võib ohustada liikmesriigi põhifunktsioone, sealhulgas avaliku korra säilitamist või riigi julgeoleku kaitset.

Vääramatute jõud tähendab ebatavalisi ja ettenägematuid asjaolusid, mis ei ole liikmesriigi kontrolli all ja mille tagajärgi ei oleks olnud võimalik vältida, näiteks loodusõnnetused ja pandeemiad. See tähendab ettenägematut olukorda, mis takistab liikmesriiki täitmast kohustusi, mis tulenevad varjupaiga- ja rändehalduse määrusest ja varjupaigamenetluse määrusest.

Kriisiolukorras või rändajate vahendina kasutamise või vääramatu jõu olukorras olevad liikmesriigid võivad teha teatavatest ELi varjupaigaõiguses sätestatud vastutusega seotud normidest järgmisi erandeid:

- Rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise tähtaega pikendatakse seitsmelt päevalt neljale nädalale.
- Piirimenetluse kestust pikendatakse 12 nädalalt 18 nädalale.
- Pikendatakse vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise tähtaegu (ainult rändajate massilise saabumise ja vääramatu jõu korral).
- Tehakse erandeid piirimenetluse kohaldamisest ja laiendatakse piirimenetluse kohaldamisala sõltuvalt olukorrast.

Määrusega nähakse ette võimalus, et kui rändajate massiline saabumine on erakordselt ulatuslik ja intensiivne, nii et see võib halvata ELi varjupaigasüsteemi, sest see võib põhjustada tõsiseid puudusi taotlejate kohtlemisel, vabastatakse asjaomane liikmesriik taotlejate tagasivõtmise kohustusest.

Kriisimääruses on sätestatud tugev mehhanism, et tagada põhiõiguste järgimine. Määrust tuleb rakendada täielikus kooskõlas põhiõiguste hartaga, tagades kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute põhiõigused. See hõlmab varjupaigaõiguse austamist ja vajalike kaitsemeetmete kehtestamist, mis on ette nähtud ka varjupaigalaastes õigusaktides.

Kriisimehhanismi kasutatakse ainult erandlikel asjaoludel ja ainult seni, kuni see on kriisiolukorras või rändajate vahendina kasutamise või vääramatu jõu korral hädavajalik. Kuna selle tagamine on oluline, jälgivad komisjon ja nõukogu olukorda ja määruse kohaldamist pidevalt, järgides vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Kui komisjon peab seda vajalikuks, võib ta ka taotleda, et EUAA algataks asjaomase liikmesriigi varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemi järelevalve.

Liikmesriigid peavad alati austama põhiõigusi. Kui tegemist on erandiga rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimisest (kriisiolukorras, sealhulgas rändajate vahendina kasutamise korral, või vääramatu jõu olukorras), tuleks pidada prioriteetseks alaealiste ja nende pereliikmete ning menetluslike või vastuvõtu erivajadustega isikute taotlusi. Prioriteetseks võib pidada taotlusi, mis on tõenäoliselt hästi põhjendatud.

Kriisimääruse kohaselt on liikmesriigil lubatud laiendada piirimenetluse kohaldamisala isikutele, kelle taotluste tunnustamise määr kogu ELis on 50% või madalam, või vähendada kohustusliku piirimenetluse künnist 5%ni (selle asemel, et kohaldada seda kõigi taotlejate suhtes, kelle tunnustamise määr on alla 20%).

Rändajate vahendina kasutamise korral on liikmesriigil lubatud laiendada piirimenetluse kohaldamisala kõigile taotlejatele. Sellises olukorras tuleb siiski tähelepanu pöörata alla 12. aastastele alaealistele ja nende pereliikmetele. Seetõttu peab asjaomane liikmesriik jätma piirimenetlusest välja alla 12. aastased lapsed ja nende pereliikmed ning isikud, kellel on menetluslikud või vastuvõtu erivajadused, või lõpetama piirimenetluse kohaldamise, kui pärast individuaalset hindamist on kindlaks tehtud, et alla 12. aastaste laste, nende pereliikmete ja menetluslike või vastuvõtu erivajadustega isikute taotlused on tõenäoliselt hästi põhjendatud.

Kinnipidamist tuleks kasutada ainult viimase abinõuna võimalikult lühikese aja jooksul ja kinnipeetuid ei tohiks kunagi hoida vanglas või mõnes muus õiguskaitseotstarbelises asutuses. Tuleb teha kõik võimalik, et tagada alaealistele ja nende pereliikmetele sobivad alternatiivid. Samuti ei tohiks alaealisi eraldada nende vanematest või eestkostjatest.

8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta)

Määrusega luuakse koostalitlusvõimeline varjupaiga- ja rände andmebaas, et toetada varjupaigasüsteemi, aidata hallata ebaseaduslikku rännet ning toetada Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) ja nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse andmise kohta) rakendamist.

Sõna „Eurodac“ on tuletatud sõnadest Euroopa ja daktüloskoopia ning see tähistab Euroopa Liidu andmekogu, milles töödeldakse ning võrreldakse rahvusvahelise kaitse taotlejate ning teatud ebaseaduslikult riigis viibijate sõrmejälgi. Praegu on andmekogu eesmärk vastutava liikmesriigi menetluse tagamine. Täiendav eesmärk on ennetada kuritegevust ja terrorismi. Kuna praegu kogutavate andmete maht ei vasta enam varjupaiga- ja rändehalduse muutunud vajadustele on reformi järgselt **oluliselt laiendatud Eurodac andmemahutu ja andmete töötlemise eesmärki**. Eurodac on sõrmejälgede võrdlemise andmebaasist muudetud varjupaigataotlejate ja ebaseadusliku rände haldamise andmekoguks. Veel on uuendusena pikendatud andmete säilitamise tähtaegu, oluliselt paraneb kolmanda riigi kodanike tuvastamine ja tagasisaatmise toetamine. Andmebaas aitab kiiremini tuvastada varjupaigasüsteemi kuritarvitajad.

Uue määrusega on tõhustatud ka laste kaitset, sest sõrmejälgi võetakse alates kuue aastastelt lastelt võrreldes praeguse 14 aastase vanusepiiriga ning saatjata laste korral on hõlpsam tuvastada, kellega koos ta on liikunud. Samuti sätestatakse, et lapselt sõrmejälgi võtavad ametnikud peavad olema vastavalt koolitatud, et võtta sõrmejälgi ja suhelda lapsega lapsesõbralikul viisil ja tagada kõik lapse õigused. Lapsi puudutavates toimingutes peab alati juures olema lapsevanem või muu perekonnaliige ning saatjata laste puhul esindaja, kes on vastavalt koolitatud. Laste puhul on keelatud kasutada jälgede võtmisel jõu kasutamine.

Esimest korda hõlmatakse Eurodac andmebaasi ka ajutise kaitse saajad ning ümberasustamise programmide kaudu saabuvad välismaalased. Äärmiselt oluline on, et Eurodac on Euroopa Liidu koostoime raamistiku osa, mis võimaldab kasutada vajalikke andmeid Euroopa Liidu andmebaaside üleselt, näiteks siduda ühe inimese kohta VIS ja Eurodac andmed.

Võrreldes varasemaga on inimesta **kategooriaid rohkem** ja mõnede kategooriate puhul **säilitatakse andmeid praegusest kauem**:

- Rahvusvahelise kaitse taotlejad, 10 aastat.
- Ebaseaduslikult piiriületuselt tabatud inimesed, 5 aastat (endise 18 kuu asemel).
- Pääste- ja otsingu operatsioonide järgselt maabunud inimesed, 5 aastat.
- Ebaseaduslikult viibimiselt tabatud inimesed, 5 aastat.
- Ümberasustatud inimesed, 5 aastat.
- Inimesed kelle ümberasustamisest on keeldutud, 3 aastat.
- Inimesed, kelle ümberasustamine on lõpetatud, 3 aastat.
- Riiklike programmida alusel ümberasustatud inimesed, 5 aastat.
- Täiendava kaitse saajad, kuni ajutist kaitset kohaldatakse.

Võrreldes varasemaga sisestatakse andmebaasi rohkem andmeid, milleks on:

- Biomeetria st nii sõrmejäljed kui näokujutis.
- Isikuandmed.
- Julgeoleku ohtu puudutav teave.
- Teave vabatahtliku tagasipöördumise toetuse andmise kohta.
- Reisidokumendi ja isikut tõendava dokumendi värviline koopia.

Sarnaselt märgitakse inimese kohta rohkem andmeid sh:

- Vastutav liikmesriik.
- Keelduv otsus ja asjaolu, et inimesel puudub riigis viibimise õigus.
- Rahvusvahelise kaitse andmine.
- Piirimenetluse raames tehtud otsuse jõustumine.
- Taotlejale viisa andmine.
- Ümberasustamist puudutav teave ja vastutavale riigile üleandmist puudutav teave.

Julgeolekuohu teabe osas märgitaks, kas inimene võib olla ohuks julgeolekule. Julgeoleku ohtu kontrollimine toimub Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrollide kohta) alusel, vastutava liikmesriigi menetluse raames ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) raames. Inimest võib pidada ohuks julgeolekule, kui inimene on relvastatud või vägivaldne või tema kohta on andmebaasides selgeid tõendeid selle kohta, et isik on seotud mõne Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2017/541 (terrorismivastase võitluse kohta)⁶ või nõukogu raamotsuses 2002/584/JSK (Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta)⁷ osutatud kuriteoga.

Eurodaci sisestatakse kõik välismaalase staatuse muutused. Õiguskaitse organitel on andmebaasile ligipääs päringute tegemiseks, kuid andmete sisestamise volitus on ainult rändealduse asutustel.

9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1349 (tagasisaatmise piirimenetluse kohta)

Uue määruse eesmärk on sidustada paremini varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlused ning hoida ära ebaseaduslikult EL-i sisenenud ning siin rahvusvahelist kaitset taotlenud isikute teisene ränne. Määrust kohaldatakse nende kolmanda riigi kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, kelle taotluse osas on piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus tehtud keelduv otsus ning keda on kohustatud EL territooriumilt lahkuma vastavalt direktiivi 2008/115/EÜ (edaspidi *tagasisaatmisdirektiivi*) nõuetele. Jätkuvalt võivad liikmesriigid kasutada tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõikes 2 sätestatud erisusi ning lisaks karistusõiguslikele väljasaatmistele mitte kohaldada tagasisaatmisdirektiivi kolmandate riikide kodanikele, kellele suhtes rakendatakse sisenemiskeelu otsust vastavalt Schengeni piirieskirjale või kes on kinni peetud seoses liikmesriigi välispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks (art 2 lg 2 p a). Küll tuleb nende isikute kinnipidamisel järgida tagasisaatmisdirektiivi art 4 lg 4 sätestatud tagatise, sh kinnipidamistingimuste nõudeid.

Määrusega ei muudeta tagasisaatmisdirektiiviga kehtestatud õigusnorme. Kui tagasisaatmise piirimenetluses ei õnnestu 12 nädala jooksul sisenemiskeelu otsust või tagasisaatmisotsust täitmisele pöörata, tuleb tagasisaatmismenetlust jätkata üldises korras.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (ELT L 88, 31.3.2017, lk 6).

⁷ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1).

10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/2303 (Euroopa Liidu Varjupaigaameti kohta)

Euroopa Komisjon esitas 2020. aasta septembris rände- ja varjupaigapaketi osana ettepaneku parandada varjupaigapoliitika kohaldamist ELis, muutes varasem Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) täieõiguslikuks ja suuremate volitustega Euroopa Liidu Varjupaigaametiks (EUAA), eesmärgiga laiendada agentuuri liikmesriikidele antava operatiiv- ja tehnilise abi andmise võimalusi nii tavaolukorras, kuid ka rändesurve olukordades. Samuti on suurendatud agentuuri volitused liikmesriikide tegevuste koordineerimisel ja liikmesriikide võimekuste monitoorimisel.

Uue määruse kohaselt on Euroopa Liidu Varjupaigaametil mandaat:

- anda kiiresti operatiivabi rändesurve alla kannatavatele ELi riikidele,
- kasutada alalist varjupaigaekspertide reservi, mis koosneb 500st liikmesriigi ametnikust, kes on ameti käsutuses ja keda saab lähetada kiiresti kõikjale ELis,
- koostada liikmesriikide ametnike jaoks ulatuslik varjupaigaalane koolituskava, et saavutada eesmärk saada ELi akrediteerimisasutuseks rahvusvahelise kaitse küsimustes,
- kaitsta varjupaigataotlejate põhiõigusi ning
- parandada koordineerimist päritolu- ja transiidiriikidega.

Kuigi määruse teksti põhiosas lepiti kokku juba varasemalt lähtuvalt 2016. aasta ettepanekust, tehti seoses rände- ja varjupaigareformiga sellesse Komisjoni ettepanekul täiendavaid muudatusi EUAA pädevuse täpsustamiseks liikmesriikide abistamisel. 9. detsembril 2021 võttis nõukogu vastu määruse, millega muudeti varasem Euroopa Varjupaiga Tugiamet täieõiguslikuks ELi ametiks. Alates 19. jaanuarist 2022 alustas EASO asemel tööd EUAA. Alates 31. detsembrist 2023 on ametil **mandaat jälgida, kuidas ELi riigid rakendavad varjupaiga- ja vastuvõtutavasid käsitlevaid ELi õigusakte.**