



Aastaruanne: Euroopa Liidu varjupaigaolukord 2017

Kommenteeritud kokkuvõte



Kommenteeritud kokkuvõte

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) aastaaruanne „Euroopa Liidu varjupaigaolukord 2017“ annab üksikasjaliku ülevaate varjupaigasüsteemide suundumustest Euroopa ja liikmesriikide tasandil. Paljude allikate põhjal käsitletakse aruandes peamised statistikatrendid ja analüüsitakse EL+ riikides õigusaktide, poliitikate, tavade ning riikide kohtupraktika muutusi. Kuigi aruandes keskendutakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi põhivaldkondadele, viidatakse selles sageli ka rände ja põhiõiguste laiemale kontekstile.

Areng Euroopa Liidu tasandil

2017. aastal täheldati Euroopa Liidus rahvusvahelise kaitse olulist arengut.

Uuesti sõnastatud varjupaigaõigustiku paketi ülevõtmine on peaaegu valmis, kuid läbirääkimised uue paketi üle, mis reformiks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi, alles kestavad. Paketi moodustasid ettepanekud EASO mandaadi tugevdamiseks ja muutmiseks Euroopa Liidu Varjupaigaametiks; Dublini süsteemi reform; muudatusettepanekud EURODAC-süsteemi kohta; ettepanekud uue varjupaigamenetluse määruse ja miinimumnõuete määruse kohta; ning vastuvõtutingimuste direktiivi läbivaatamine.

Seoses kohustusega tagada Euroopa Liidu õiguse õige kohaldamine, võttis Euroopa Komisjon meetmeid Ungari, Tšehhi Vabariigi ja Poola ning Horvaatia suhtes algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluste raames.

Euroopa Liidu Kohus tegi mitu kohtuotsust, millest seitse käsitlesid Dublini määruse rakendamist, mis näitab varjupaigataotlejate 2015. ja 2016. aastal toimunud massilise sissevoolu mõju ja ka hilisema liikumise mõju. Konkreetset analüüsis Euroopa Kohus järgmisi teemasid: massilise piiriületamise seasiduslikkus; varjupaigataotlejate õigused Dublini III määruse suhtes ja kohaldatavad tähtajad; vastutuse automaatne üleminek, kui üleandmist ei toimunud; raskelt haigete varjupaigataotlejate üleandmine; kinnipidamine Dublini III määruse kontekstis; Dublini III määruse kohaldatavus isikutele, kellele on antud täiendav kaitse liikmesriigis, kuhu nad esimesena sisenesid. Euroopa Kohus arutas ka näiteks järgmisi küsimusi: kohtuistung nõue apellatsioonimenetlustes; õigus olla ära kuulatud; pagulaseks mittetunnistamine ja homoseksuaalsuse testide kasutamine varjupaigamenetlustes. Vastuvõtmise valdkonnas kinnitas Euroopa Kohus varjupaigataotlejate kinnipidamise õiguslikke aluseid.

Euroopa Kohus ei võtnud arutlusele kohtuasju, mille olid algatanud Slovakkia ja Ungari ümberpaigutamismehhanismi vastu.

2017. aastal jätkus Euroopa rände tegevuskava rakendamine, mille kokkuvõtte esitati 2017. aasta septembris komisjoni teatises Euroopa rände tegevuskava täitmise kohta. Viidati esmase vastuvõtu süsteemile, mida käsitleti Vahemere piirkonnas rändeprobleemidele reageerimise alusena, mida EASO toetab Itaalia ja Kreekale suunatud erimeetmetega.

EASO lähetas Itaalasse riiklikud eksperdid koos ajutiste töötajate ja kultuurivahendajatega, kes annavad teavet saabuvatele rändajatele, aidates kiirendada rahvusvahelise kaitse taotluste ametlikku registreerimist kogu riigis, toetades riiklikku varjupaigakomisjoni ja omavalitsuste komisjoni tegevust ning aidates rakendada uusi rändajate laste kaitse tugevdamise õigusakte. Kreekas on esmase vastuvõtu süsteem seotud Euroopa Liidu ja Türgi avalduse rakendamisega, mille alusel leppisid Euroopa Liidu riigi- või valitsusjuhid ja Türgi kokku, et püüavad lahendada rändajate massilise Euroopa Liitu sissevoolu tõttu tekkinud ebaseadusliku rände probleemi. Euroopa Liidu liikmesriikide pühendumist Euroopa Liidu ja Türgi avaldusele kinnitati Malta deklaratsioonis, mille võtsid vastu Euroopa Ülemkogu liikmed rände välisaspекtide kohta.

Põhiline tegevuskava alusel käivitatud eriolukordadele reageerimise mehhanism oli seotud ümberpaigutamisega, millega reageeritakse Euroopa Liitu saabuvale suurele rändajate arvule, mis eriti survestab piiriäärseid liikmesriike.

Ümberpaigutamine nähti ette ajutise ja erakorralise mehhanismina, millega paigutatakse kahe aasta jooksul kuni septembrini 2017 Kreekast ja Itaaliast mujale ligi 160 000 rahvusvahelist kaitset selgelt vajavat taotlejat. Nõukogu otsused ümberpaigutamise kohta aegusid 26. septembril 2017. Kreekast paigutati kõik ülejäänud nõuetele vastavad taotlejad ümber märtsiks 2018 ja Itaaliast oli 22. märtsil 2018 ümber paigutamata ainult 35 taotlejat. 2017. aasta lõpuks oli ümber paigutatud 33 151 isikut: 11 445 Itaaliast ja 21 706 Kreekast. Märtsi lõpuks oli ümberpaigutatute arv kokku 34 558 (12 559 Itaaliast ja 21 999 Kreekast). EASO pakkus ümberpaigutamisprotsessile Kreekas ja Itaalias algusest peale ulatuslikku operatiivtuge ning EASO on tegevust rakendusperioodi ajal oluliselt laiendanud.

Kogu 2017. aasta jätkas Euroopa Liit koostööd välispartneritega. 2016. aasta juunis algatatud rändealane partnerlusraamistik hõlmas algatusi, mis toimuvad mitmes prioriteetses päritolu- ja transiidiriigis koostöös nende riikidega, näiteks Malis, Nigeerias, Nigeris, Senegalis ja Etiopias. Tegevuse eesmärgid olid

järgmised: tõhustada poliitikadialoogi; võidelda inimkaubanduse ja smugeldamisega; tugevdada kaitset ja arendada 2019. aasta lõpuks välja uus ümberasustamiskava pagulastele Türgist, Lähis-Idast ja Aafrikast; täiustada tagasisaatmise korraldust ja käivitada tööhõiveprogrammid Euroopa Liidu Aafrika hädaolukorra usaldusfondi ja Euroopa välisinvesteeringute kava alusel. Need programmid toetavad investeeringuid partnerriikidesse Aafrikas ja Euroopa naaberriikides.

Rahvusvaheline kaitse EL+ riikides

Statistikatrendina võib märkida, et 2017. aastal esitati EL+ riikides 728 470 rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on 44% vähem kui 2016. aastal, aga püsib suuremana kui enne 2015. aastal alanud pagulaskriisi. Rändesurve Euroopa Liidu välispiiridel on endiselt suur, kuid väheneb teist aastat järjest, enamasti Vahemere ida- ja keskosa marsruutidel, kuid surve Vahemere läänepoolisel marsruudil on ootamatult suurenenud.

EL+ riikides olid kolm peamist taotlejate päritoluriiki Süüria (alates aastast 2013), Iraak ja Afganistan. Ligikaudu 15% kõigist taotlejatest olid pärit Süüriast, teisel kohal oli Iraak ja kolmas Afganistan, mis kõik moodustasid kõigist taotlejatest EU+ riikides 7%. Nendele kolmele riigile järgnesid Nigeeria, Pakistan, Eritrea, Albaania, Bangladesh, Guinea ja Iraan.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet märkis, et 2017. aasta lõpuks oli registreeritud Süüria pagulaste arv Süüria naaberriikides, Iraagis, Jordaania, Liibanonis, Türgis, Egiptuses ja teistes Põhja-Aafrika riikides ligikaudu 5,5 miljonit. Nagu 2016. aastal, olid ka 2017. aastal veidi üle kahe kolmandiku kõigist pagulastest mehed ja kolmandik naised. Pooled taotlejatest olid 18–35-aastaste vanuserühmas ja peaaegu kolmandik olid alaealsed.

EL+ riikides võeti 2017. aastal kokku tagasi ligikaudu 99 205 taotlust, mida on 41% vähem kui 2016. aastal, kui taotlusi võeti tagasi 168 195. Tagasivõetud taotluste osakaal EL+ riikides esitatud taotluste koguarvust oli 14%, mis sarnaneb eelmiste aastatega. EASO andmetel toimus enamik tagasivõtmisi vaikimisi nagu ka eelmistel aastatel, mis tähendab, et taotlejad loobusid varjupaigametlustest ametivõime sellest otseselt teavitamata.

Menetluses olevate juhtumite arv võrreldes eesmise aastaga vähenes 2017. aasta lõpus esimest korda mitme aasta jooksul – EL+ riikides ootas lõplikku vastust ligikaudu 954 100 taotlust ehk 16% vähem kui samal ajal 2016. aastal. 2017. aasta lõpus olid menetluses olevatest juhtumistest pooled esimeses astmes, kuid suureneb teises või kõrgemas astmes menetluses olevate juhtumite arv, mis on uus nähtus. Teises ja kõrgemas astmes menetletavate juhtumite arv on alates 2016. aasta lõpust peaaegu kahekordistunud, mis viitab, et töökoormus riikide süsteemides on kandunud esimesest kohtuastmest apellatsioon- ja taasläbivaatamise astmesse.

Enamik otsust ootavaid taotlejaid olid afgaanid, süürlased ja iraaklased. 2017. aasta lõpuks registreeriti suurim arv menetluses olevaid juhtumeid (443 640) endiselt Saksamaal. 2016. aastaga võrreldes on see arv siiski vähenenud rohkem kui veerandi võrra. Menetluses olevate asjade poolest oli jätkuvalt teine EL+ riik Itaalia, kuid arv suurenes oluliselt Hispaanias ja Kreekas. Menetluses olevate juhtumite arv vähenes enamikus EL+ riikides eri tegurite koostoimel, näiteks selle tõttu, et uute taotluste arv oli väiksem ja otsuste arv suurem. Oma mõju oli ka sellel, et EL+ riikides võeti lahendamata asjade lahendamiseks erilisi korraldus- ja poliitikameetmeid.

EL+ riigid tegid 2017. aastal esimeses astmes **996 685 otsust**, mida on 13% vähem kui 2016. aastal. Aasta-aastalt vähenemine kajastab selgelt esitatud taotluste väiksemat arvu: 2016. aasta oli rahvusvahelise kaitse taotluste mahu rekordaasta, sest siis intensiivistasid EL+ riigid tegevust menetluses olevate juhtumitega.

Kõigist 2017. aastal tehtud esimese astme otsustest oli ligi pool (462 355) positiivsed, kuid see EL+ riikide üldine tunnustumäär oli 14% võrra väiksem kui 2016. aastal. Kuigi otsuste koguarv oli väiksem, suurenes negatiivsete otsuste arv: 2016. aastal oli neid 449 910 ja 2017. aastal 534 330. Positiivsete otsuste hulgas 2017. aastal pagulasseisundi andmise otsuste osakaal veidi vähenes (50%, 2016: 55%), nagu ka täiendava kaitse otsuste osakaal (34%, 2016: 37%), kuid samal ajal oluliselt suurenes humanitaarkaitse andmise otsuste osakaal (15%, 2016: 8%).

See **EL+ heakskiitmise määra vähenemine 46% tasemele** (langus 14% võrra võrreldes 2016. aastaga) on vähemalt osaliselt tingitud sellest, et taotlejatele on väljastatud vähem otsuseid riikides, kus heakskiitmise määr on suur, koos sellega, et taotlejatele on väljastatud rohkem otsuseid riikides, kus heakskiitmise määr on väike. Süüriast pärit taotlejatele väljastati vähem otsuseid kui 2016. aastal, kuid Afganistani, Iraani ja Nigeeria taotlejatele oluliselt rohkem.

On oluline, et eri EL+ riikides on heakskiitmismäärad erinevad, kusjuures heakskiitmismäär võib olla suhteliselt madal või kõrge, eriti Afganistanist, Iraanist ja Iraagist pärit taotlejate puhul, kus heakskiitmismäär oli vahemikus 0–100%. Teistes riikides esines teatud riikide suhtes suhteliselt rohkem suuri (nt Eritrea ja Süüria) ja madalamaid (nt Albaania ja Nigeeria) heakskiitmismääri.

Üksikriikide korral võib heakskiitmismäärade varieerumine EL+ riikides mingil määral viidata sellele, et otsustamistavad ei ole ühtlustatud (põhjusel, et olukorda päritoluriigis hinnatakse erinevalt, õigusmõisteid tõlgendatakse erinevalt või liikmesriigi kohtupraktika tõttu). See võib aga ka tähendada, et isegi samast päritoluriigist pärit taotlejate seast võib mõni EL+ riik vastu võtta isikuid väga teistsugustel kaitsealustel, näiteks teatud etnilised vähemused, inimesed riigi teatud piirkondadest või taotlejad, kes on saatjata lapsed.

Edasikaebuse või taasläbivaatamise raames tehtud otsuseid tegid EL+ riigid 2017. aastal **273 960 teises või kõrgemas astmes**, mida on 20% rohkem kui 2016. aastal, mis kinnitab otsuste arvu märgatavat kasvutrendi alates 2015. aastast. Kolmveerand kõigist teise või kõrgema astme otsustest tehti Saksamaal (58% EL+ riikide koguarvust), Prantsusmaal (12%) ja Rootsis (7%). Konkreetsemalt said süürlased neli korda (38 675), afgaanid kolm korda (34 505) ja iraaklased ligi kolm korda (19 935) rohkem otsuseid. Võrdluseks: 2016. aastal tehti kolmandik kõigist edasikaebuse korras tehtud otsustest kolmest Lääne-Balkani riigist pärit taotlejatele (Albaania, Kosovo ja Serbia), palju madalama heakskiitmismääraga.

Tänu Dublini süsteemi toimimisele 2017. aastal saab EASO andmete põhjal registreerida mitu arengusuunda, mis näitavad Dublini taotluste kohta tehtud otsuste suuremat arvu. Iga Dublini taotluse kohta saadud otsuse kohta oli 2017. aastal ligi viis taotlust esitatud nende riikide rühmas, kes esitavad aruandeid selle Dublini näitaja kohta, millest võib eeldada, et oluline arv rahvusvahelise kaitse taotlejaid jätkab edasilikumist EL+ riikidesse. 2017. aastal tehti enamik otsuseid väikeses riikide rühmas. Peaaegu poolte vastuste korral olid partnerriigid Itaalia ja Saksamaa, kaugel nende järel Bulgaaria, Rootsi, Prant-

susmaa ja Ungari. Üldine heakskiiduprotsent Dublini taotluste kohta tehtud otsustes oli 2017. aastal 75%; see heakskiiduprotsent varieerus vastanud riikide kaupa oluliselt.

Kõige sagedamini jõuti Dublini taotluste kohta otsustele Afganistani (11% koguarvust), Süüria (8%), Iraagi (8%) ja Nigeeria (6%) kodanike puhul. EASO andmed näitasid samuti, et ligikaudu kaks kolmandikku nendest otsustest tehti vastuseks tagasivõtmise taotlustele, mis tähendab, et enamik otsustest on seotud juhtumitega, kus isik esitab taotluse ühes EL+ riigis ja seejärel suundub teise riiki. 2017. aastal tugineti Dublini määruse artikli 17 lõikele 1 (üks kaalutusõiguse sätetest) ligi 12 000 korda (rohkem kui pooltel nendest juhtudest Saksamaal või Itaalias). 2017. aastal andsid 26 aruande esitanud riiki üle veidi üle 25 000 isiku, mida on kolmandiku võrra rohkem kui 2016. aastal. Kolmveerand kõigist üleandmistest tehti 2017. aastal viiest EL+ riigist: Saksamaa, Kreeka, Austria, Prantsusmaa ja Madalmaad. Üle poole üleantud isikutest võtsid vastu Saksamaa ja Itaalia.

Üldiselt kajastasid peamised arengusuunad EL+ riikides seoses Dublini menetlusega menetlust vajavate juhtumite mahtu. Nagu 2016. aastal, täheldati ka 2017. aastal, et peatati Dublini määruse kohased üleandmised Ungarile ja Bulgaariale (täielikult või osaliselt). Euroopa Komisjon soovitas 8. detsembril 2016 meetmeid Kreeka varjupaigasüsteemi tugevdamiseks, samuti Kreekasse üleandmiste järkjärguliseks jätkamiseks (teatud varjupaigataotlejate kategooriate korral) ja mitu Dublini liikmesriiki saatis 2017. aastal pärast soovitusi Kreekale üleandmistaotluse.

Mitu EL+ riiki muutis oma rahvusvahelise kaitse õigusakte. Need hõlmasid olulisi muudatusi Austrias, Belgias, Ungaris ja Itaalias. Muud riigid muutsid oma õigusakte mitmesugustes valdkondades, mis hõlmasid muudatusi riiklikus turvaliste päritoluriikide nimekirjas.

Paljud EL+ riigid tegid muudatusi ka seoses sisemise ümberkorraldamise ja pädevuste üleandmisega mitmes riikliku varjupaigahalduse asutuses, sealhulgas moodustades teemakohaseid erirakkerühmi.

EL+ riigid tegid palju ka selleks, et tagada oma riiklike süsteemide terviklikkus, ennetades ja võideldes alusetute rahvusvahelise kaitse nõuete vastu ja tuvastades julgeolekuprobleeme. Seda toetas nüüdisaegsel tehnikal põhinevate kõrgetasemeliste isikutuvastus- ja registreerimissüsteemide rakendamine ja vanuse hindamise menetlused, milles täheldati 2017. aastal palju arenguid.

2017. aastal tehti EL+ riikides mitu algatust varjupaigamenetluse tõhususe parandamiseks: korraldades rahvusvahelise kaitse menetlusi aega ja ressursse optimaalselt kasutades, kiirendades kaitse andmist põhjendatud juhtudel ja vältides pikaldasi menetlusi põhjendamatu juhtudel. Peamised trendid olid seotud digiteerimise ja uute tehnoloogialahendustega (infosüsteem, andmebaasid, videokonverentsid vestluste ja suulise tõlke jaoks), mis toetas ka teabevahetust osalejate vahel. Samasuguseid eesmärke taotleti varjupaigasüsteemide parema korraldamise meetmetega, eriliste töötluskeskuste asutamisega (nt Saksamaal) ja juhtumite jaotamise meetmetega, suunates teatud kategooriaid erikanalite kaudu. Meetmed hõlmasid ka eelisjärjekorra- ja kiirmenetlusi.

Lisaks rakendasid EL+ riigid kvaliteedi hoidmiseks ja parandamiseks kvaliteedi tagamise mehhanisme, arendasid välja juhendmaterjale ja pakkusid suutlikkuse tõstmise tegevusi töötajatele, eriti varjupaiga keerukates valdkondades, nagu haavatavusega seonduvad küsimused. Neid meetmeid täiendati rikkaliku ja üksikasjaliku väljaõppega, mida pakkus EASO. Sellele tegevusele vaatamata rõhutasid kodanikuühiskond ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet vajadust jätkata süstemaatilisel ja järjekindlalt kvaliteedi parandamist igapäevatöös.

Euroopa ümberasustamiskava, mille alustas 20. juulil 2015 justiits- ja siseküsimuste nõukogu, lõppes 8. detsembril 2017. Selleks ajaks oli kava alusel 25 liikmesriiki ja ühinenud riiki ümber asustatud 19 432 rahvusvahelist kaitset vajavat isikut, mis on 86% poolte poolt algselt lubatud ja kokku lepitud 22 504 ümberasustamisest.

Komisjon andis 27. septembril 2017 soovitusel seaduslike võimaluste parandamise kohta rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste jaoks, tutvustades seejärel uut kava, mille eesmärk on 31. oktoobriks 2019 ümber asustada vähemalt 50 000 isikut. 26. maiks 2018 olid 19 liikmesriiki andnud üle 50 000 lubaduse, mis tegi sellest seni suurima Euroopa Liidu ühise kohustuse ümberasustamiseks. Selle uue kava alusel on seni ümber asustatud juba ligi 2000 isikut. Vahepeal jätkati ka ELi ja Türgi avalduse 1:1 mehhanismi alusel toimuva ümberasustamiskava rakendamist, milles asustati selle jõustumisest 4. aprillil 2016 alates ümber 12 476 isikut 16 liikmesriiki.

Nende ELi ühiste ümberasustamiskavade alusel on isikuid ümber asustatud ja asustatakse edaspidi peamiselt Türgist, Jordaaniast ja Liibanonist. 27. septembri 2017. aasta uue kava keskmes on eelkõige ümberasustamine Aafrika riikidest Vahemere keskosa marsruuti mööda.

Terve 2017. aasta jooksul täheldasid EL+ riigid ka palju arengusuundi riiklikes ümberasustamiskavades, ehitades üles oma kogemusi ja suutlikkust.

Samal ajal sai EASO talle volitatud ülesannetes jätkuvalt reaalseid tulemusi, toetades praktilist koostööd liikmesriikide seas ja pakkudes tuge riikidele, kelle varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemid olid surve all (Bulgaaria, Küpros, Itaalia ja Kreeka). EASO tõhustas ka dialoogi kodanikuühiskonnaga, korraldades teema-kohtumisi peamistes huvivaldkondades (operatiivtugi esmase vastuvõtu keskustele ja ümberpaigutamine, teavitamine). EASO varajase hoiatamise ja valmisoleku süsteem (EPS) laienes, mille tulemusel koostati analüüsiportfell, mis põhineb standardandmetel varjupaigataotlejate olukorra kohta EL+ riikides, mida liikmesriikide EPS-kogukond jagas EASO-ga kord nädalas ka kuus.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimine

Olulisi arengusuundi täheldati Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peamistes teemavaldkondades:

Menetlusele juurdepääsu osas olid 2017. aastal peamised varjupaigataotlejate vastuvõtjariigid **Saksamaa, Itaalia, Prantsusmaa, Kreeka ja Ühendkuningriik**. Esinelik oli sama kui 2016. aastal, kuid viiendaks peamiseks vastuvõtjariigiks muutus Austria asemel Ühendkuningriik. Kokku võtsid need viis riiki vastu kolmveerand EL+ riikides esitatud kõigist taotlustest.

Saksamaa oli peamine vastuvõtjariik kuuendat aastat järjest. Kuigi 2017. aastal esitatud taotluste arv on 70% väiksem kui 2016, oli Saksamaal esitatud taotluste koguarv 222 560 ligi kaks korda suurem kui üheski teises vastuvõtjariigis. Teine peamine vastuvõtjariik oli Itaalia, kus esitati 128 850 taotlust. Kolmas oli Prantsusmaa, kus oli kokku üle 100 000 taotluse. Riikide kaupa arvestades esitati Saksamaal 2017. aastal 31% kõigist EL+ riikides esitatud taotlustest 2016. aastal aga oli Saksamaa osa koguarvestuses peaaegu kaks korda suurem, 58%. Samal ajal taotlejate osakaal teistes peamistes vastuvõtjariikides, eriti Itaalias, Prantsusmaal, Kreekas, Ühendkuningriigis ja Rootsis aastatel 2016–2017 peaaegu kahekordistus. Kõige suurem oli taotlejate osakaal elanike arvust Kreekas.

Mitu EL+ riiki kohaldas 2017. aastal jätkuvalt Schengeni sisepiiridel ajutiselt taaskehtestatud piirikontrolli (kui vaja). Kodanikuühiskond teatas territooriumile juurdepääsu piiramisest, sealhulgas koguni piirilt tagasi saatmisest paljudes liikmeriikides, rõhutades vajadust tagada tegelik kaitse neile, kes seda vajavad. Olulised arengusuunad olid seotud kiire ja tõhusa registreerimisprotsessiga, mis aitas suurendada tõhusust hilisemates menetlusetappides. Üks näide oli 2016. aasta suvel massilise sissevoolu ajal varem eelregistreeritud taotlejate registreerimine Kreekas.

Menetlusele juurdepääsu õigus on antud ka erikanalite kaudu, kus teatud kriteeriumidele vastavad isikud toodi EL+ riikide territooriumile organiseeritult, näiteks mitmes riigis rakendatud humanitaarsete vastuvõtumehhanismide kaudu. Need hõlmasid humanitaarkoridore ning humanitaarviisa ja perekonna taasühinemise programme, mis on rändajate jaoks seaduslik Euroopasse sisenemise võimalus.

Et rahvusvahelise kaitse taotlejad suudaksid täielikult teatada oma kaitsevajadusi ja isiklike asjaolusid ning lasta neid üksikasjalikult ja õiglaselt hinnata, on neil vaja teavet oma olukorra kohta. Nii EL+ riikide riigiasutused kui ka kodanikuühiskond rakendasid paljusid teabealgatusi varjupaigamenetluse kõigis etappides, kasutades selleks mitmesuguseid vahendeid, suhtlusmeediat ja nutitelefoni rakendusi.

Kodanikuühiskond rõhutas vajadust tagada, et teave on kättesaadav ja vastab sihtrühmade vajadustega, eelkõige haavatavate isikute osas. Sellega seonduv õigusabi ja esindamise küsimus, mille areng oli 2017. aastal EL+ riikides varieeruv: mõni riik laiendas selle ulatust või suurendas õigusabi efektiivsust ja teised vähendasid abi kättesaadavust. Lisaks tuvastasid sellega seotud kodanikuühiskonna osalejad õigusabi ja esindamise osas mitmeid lahendamist vajavaid probleeme.

Teabe pakkumine ja õigusabi põhineb suuresti tõhusal suulisel tõlkel, mis on sama oluline ka rahvusvahelise kaitse menetluses. Tõhus suuline tõlge tagab taotleja ja ametiasutuse õige suhtluse menetluse igas etapis, sealhulgas varjupaigamenetlusele juurdepääsul, taotluse esitamisel, läbivaatamisel ja edasi-kaebamisel. 2017. aastal said EL+ riigid taotlusi taotlejatelt kokku 54 eri päritoluriigist (2016: 35 riigist), mis viitab üha suurematele probleemidele suulise tõlke tagamisel, sest tõlgitavaid keeli on üha rohkem. Selle tõttu kasutati tõlke tagamiseks rohkem tehnilisi vahendeid.

Rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel esimeses astmes saavad liikmesriigid kasutada erimenetlusi, näiteks kiirmenetlust, piiritsone või eelisjärjekorras menetlemist, järgides seejuures Euroopa varjupaigaõiguses sätestatud põhimõtteid ja tagatisi. EASO andmetel kasutatakse neid menetlusi suunatult ja pigem erandina kui reeglina. Oluline on, et enamikus otsustes, mis tehakse EL+ riikides kiir- või piirimenetlusega, lükatakse taotlus tagasi oluliselt suuremal määral kui tavamenetluse otsustes. Kiirmenetluse otsustes oli heakskiitmismäär 11% ja piirimenetlustes 8%. Menetluse korralduses kasutasid EL+ riigid kiir- ja eelisjärjekorra menetlusi sageli teatud juhtumikategooriate jaoks, kooskõlas konkreetse riigi töökoormusega. Arenguid toimus ka piiril ja transiitsoonides korraldatavates menetlustes. Paljud EL+ riigid kasutasid ka turvalise riigi, peamiselt turvalise päritoluriigi mõistet, kus mitu riiki muutis oma riiklikku turvaliste päritoluriikide nimekirja.

Vastuvõtmise osas täheldati 2017. aastal üldist surve vähenemist enamiku EL+ riikide vastuvõtusüsteemidele. Sellest tulenevalt vähendas mitu riiki oma vastuvõtusuuatlikkust, sulgedes mitmesuguseid vastuvõturajatisi, koos erakorraliste või ajutiste vastuvõtukeskuste järkjärgulise asendamisega varasemate kavade alusel püsivamate keskustega. Selle taustal täheldati erandeid, sest mõnes riigis suurendati vastuvõtusuuatlikkust, et toime tulla üha suurema lahendamata surve või vajadusega. 2017. aastal võeti paljudes liikmesriikides vastu uued õigussätted, mis reguleerivad varjupaigataotlejate käitumist, õigusi ja kohustusi vastuvõtukeskuses ja enne väljasaatmist. Samal ajal arendati välja seirestandardid ja rakendati nendega seonduvad programmid, et tagada nõuetekohased vastuvõtutingimused. Materiaalsete vastuvõtutingimuste osas (toit, rõivad, majutus ja rahaline toetus), samuti tervishoiu, koolihariduse ja tööturule juurdepääsu osas erinesid arengusuunad riigiti oluliselt: mõnes pakkumist vähendati, mõnes suurendati. Kodanikuühiskonna organisatsioonide tõstatatud probleemidest nimetati kõige sagedamini vastuvõtusuuatlikkuse puudumist, puudulikke vastuvõtutingimusi ja/või probleeme seoses saatjata alaealistega.

Sarnaselt vastuvõtule täheldati riigiti varieeruvaid arenguid ka kinnipidamise osas. Üldiselt vaatas mitu EL+ riiki läbi oma õigusraamistiku kinnipidamise põhjuste ja kinnipidamise praktikas rakendamise kohta. Paljud riigid kehtestasid või kavandasid kehtestada uued kinnipidamise alternatiivid nii varjupaiga- kui ka tagasisaatmismenetluste kontekstis. Paljudes EL+ riikides väljendas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ja kodanikuühiskond ettevaatlikkust kinnipidamise kestuse ja tingimuste pärast ning haavatavate elanikerühmade kinnipidamise pärast. Mitmes EL+ riigis jõustusid 2017. aastal uued õigussätted, mis piiravad vastuvõtumenetluses viibijate liikumisvabadust või seavad elukohapiiranguid.

Üldiselt on need arengusuunad andnud olulises mahus liikmesriikide kohtupraktikat liikumisvabaduse ja kinnipidamise kohaldamise kohtuasjades varju-paigamenetluse eri etappides.

2017. aastal tehti EL+ riikides esimeses astmes 996 685 otsust. Riikide tasandil oli samamoodi nagu 2016. aastal kõige rohkem otsuseid (524 185) teinud riik Saksamaa, kus tehti 53% kõigis EL+ riikide otsustest. Teised riigid, kes tegid suures arvul otsuseid, on Prantsusmaa (11% EL+ riikide koguarvust), Itaalia (8%), Rootsi ja Austria (kumbki 6%).

2016. aastaga võrreldes tehti enamikus EL+ riikides esimeses astmes vähem otsuseid. Kõige suurem langus toimus Saksamaal (106 900 vähem) ja Rootsis (34 705 vähem). Riikides, kus tehti 2017. aastal esimeses astmes üle 1000 otsuse, oli otsuste arvu suurim suhteline langus Soomes ja Norras (mõlemas 65% võrra). Seevastu oluliselt rohkem otsuseid kui 2016. aastal tehti Prantsusmaal (ligi 24 000 rohkem), Austrias (13 870 rohkem) ja Kreekas (13 055 rohkem). Esimeses astmes väljastatud otsustest oli riikides, kus tehti 2017. aastal vähemalt 1000 otsust, suurim üldine heakskiidumäär Šveitsis – 90% otsustest olid positiivsed. Suhteliselt kõrget heakskiidumäära täheldati ka Norras (71%), Maltal (68%) ja Luksemburgis (66%). Teisalt oli madalaim heakskiidumäär Tšehhi Vabariigis (12%), seejärel Poolas (25%), Prantsusmaal (29%), Ungaris ja Ühendkuningriigis (mõlemas 31%).

Heakskiidumäärade erinevused liikmesriigiti on tingitud nende taotlejate kodakondsusest, kellele otsused väljastatakse. Näiteks oli 2017. aastal Prantsusmaal heakskiidumäär 29% ja ta väljastas enamiku otsuseid Albaania kodanikele – selle riigi korral on heakskiidumäär üldiselt väga väike. Seevastu Šveits, kus üldine heakskiidumäär on 90%, väljastas üle kolmandiku otsustest Eritrea kodanikele – selle riigi korral on EL+ riikides positiivsete otsuste tase suhteliselt kõrge.

Esimese astme menetluste peamised arengusuunad EL+ riikides olid peamiselt seotud meetmetega, mis võeti rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise optimeerimiseks ja menetlusaja lühendamiseks.

2017. aastal oli **EL+ riikide heakskiidumäär teises või kõrgemas astmes tehtud otsustes 35%**, mis on oluliselt suurem kui 2016. aastal (17%). Võrreldes esimese astmega on heakskiidumäär edasikaebamise või taasläbivaatamise etapis eeldatavasti madalam, sest juhtumeid analüüsitakse pärast negatiivset otsust esimeses astmes. Kõrgema astme heakskiidumäär oli tõepoolest 11% võrra madalam kui esimeses astmes tehtud otsustel, aga see erinevus oli palju

väiksem kui 2016. aastal, mis viitab, et 2017. aastal tühistati apellatsioonias-
mes suurem protsent negatiivseid esimese astme otsuseid. EL+ riikidest, kes
tegid vähemalt 1000 teise astme otsust, olid üle poole kõigist kõrgema astme
otsustest positiivsed Soomes (65%), Madalmaades (58%), Ühendkuningriigis
(57%) ja Austrias (56%).

**2017. aastal keskendusid arengusuunad EL+ riikides institutsioonilise
tõhususe suurendamise meetmetele, teise astme menetluste
kiirendamisele, et toime tulla suure edasikaebuste arvuga, ja
menetluseeskirjade läbivaatamisele (peamiselt apellatsioonkaebuse
esitamise tähtaja läbivaatamise osas). Apellatsioonimenetluste edasiseks
täiustamiseks rakendavad EL+ riigid ka struktuurilisi institutsioonilisi
muutusi.**

2017. aastal täheldati ka, et EL+ riigid detsentraliseerisid teise astme menetlu-
sed, et tõhustada apellatsioonkaebuste menetlemist. Nagu esimeses astmes,
võeti meetmeid, et käsitleda menetluses olevaid juhtumeid, kiirendada menet-
lusi ja kasutada tõhusa otsustusprotsessi toetamiseks tehnikat.

Päritoluriigi teabe andmine paljude kolmandate riikide kohta ja teemadel on
endiselt hästi informeeritud, õiglase ja hästi põhjendatud varjupaigaotsuste
tegemise ja tõenduspõhise poliitika arendamise jaoks otsustavalt tähtis. Kuigi
2017. aastal esitati EL+ tasandil 2016. aastaga võrreldes varjupaigataotlusi vä-
hem, kasvas mõnes EL+ riigis taotluste arv oluliselt ja üldiselt jagunesid esita-
tud taotlused suurema hulga riikide peale, mille tõttu on jätkuvalt vaja olulist
päritoluriigi teavet.

Päritoluriigi teavet esitatakse peamiselt mitme regulaarse väljaande kaudu,
mida annavad välja kaua tegutsenud päritoluriigi teabe üksused ja millest pal-
jud on kättesaadavad EASO päritoluriigi teabe portaali kaudu. Peale selle teatas
2017. aastal mõni riik oma uutest, mõni isegi esimestest väljaannetest. Üldiselt
täiustasid EL+ riigid 2017. aastal päritoluriigi teabe toodete standardeid ja kva-
liteedi tagamist. Üldtrend on, et paljud riikide päritoluriigi teabe üksused on
alustanud koostööd partneritega teistes riikides, sealhulgas EASO päritoluriigi
teabe võrgustike raames.

Euroopa Liidu varjupaigaõigustikus on eeskirjad selle kohta, kuidas tuvastada toe
pakkumine taotlejatele, kes vajavad menetluslikke eritagatisi (eriti piinamise, vä-
gistamise või muu psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalga tagajärjel). Üks
põhirühm on saatjata alaealised, kes taotlevad kaitset ilma vastutava täisealiseta.

2017. aastal taotles EL+ riikides rahvusvahelist kaitset ligikaudu **32 715 saatjata alaealist**, poole vähem kui 2016. aastal, kusjuures saatjata alaealiste osakaal kõigist taotlejatest on 4%. Üle kolmveerandi kõigist saatjata alaealistest esitasid taotluse viies EL+ riigis: Itaalias, Saksamaal, Kreekas, Ühendkuningriigis ja Rootsis.

Palju arenguid on EL+ riikides ajendanud saatjata alaealsed. Need arengusuunad olid muu hulgas konkreetselt vastuvõtu ja alternatiivse hoolduse erikorra kehtestamine ja edendamine, eestkostja määramise eeskirjade läbivaatamine ja menetluslikud korraldused seoses lapse huvide hindamisega ja nendega arvestamise kindlustamine. Arengusuundade keskmeks olid ka spetsiaalsed vastuvõturajatised ja teenused teiste haavatavate elanikerühmade korral, milleks on paljud riigid loonud erirajatised, samuti isikutuvastuse ja edasisuunamise mehhanismid. Kodanikuühiskond rõhutas, et on vaja veel tegutseda selle nimel, et pakutav tugi oleks kõikehõlmav, vastaks kehtestatud standarditele ja tagaks praktikas haavatavuse varajase tuvastamise.

Isikud, kellele on EL+ riigis antud teatud vormis rahvusvaheline kaitse, saavad kasutada selle staatusega seotud mitmeid õigusi ja soodustusi. Rahvusvahelise kaitse saanutele tagatud eriõigused on tavaliselt sätestatud riikide õigusaktides ja poliitikadokumentides, sageli kolmandate riikide kodanike ulatuslikumate lõimimiskavade osana, ja need on lõimitud riikide rändepoliitikasse, kui need on riigi tasemel olemas. Paljud riigid on riigi tasandil vastu võtnud riiklikud lõimimiskavad ja -strateegiad, teised on olemasolevaid vahendeid muutnud, viies sageli tööturul sisse lõimimiskursused ja -mehhanismid. See toetab kaitse saajate väljavaateid teenida ise elatist, kui mõnikord on rahalise toetuse saamise võimalusi vähendatud.

Tagasisaatmispoliitika ja -meetmete tähtsus 2017. aastal EL+ riikides suurenes. Kuigi need seonduvad üldise rändekontekstiga, on mitu riiki tagasilükatud taotlejate ja potentsiaalsete tagasisaadetavate kasvavat arvu silmas pidades võtnud tagasisaatmismenetluste lihtsustamiseks vastu uued õigussätted. Peale tavapärase toe, mida pakutakse toetatud vabatahtliku tagasipöördumisena, mida on samuti edendatud, käsitlesid võetud meetmed muu hulgas tagasisaatmismisotsuste jõustamist ja reguleerisid lahkumiseelset aega.

Enamik EL+ riike edendas 2017. aastal toetatud vabatahtliku tagasipöördumise algatusi eri vormides: rahaliselt, teabekampaaniatega, otsese tegevusega tagasisaatmisel, toe pakkumisega teisele osalejatele, näiteks Rahvusvahelisele Migratsiooniorganisatsioonile (IOM) või kodanikuühiskonna organisatsioonidele.

