

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Magistritöö

Janar Palits

DUBLINI SÜSTEEMI TOIMIMINE EESTI NÄITEL

Juhendaja: Viljar Veebel, PhD
Kaasjuhendaja: Raul Toomla, PhD

TARTU 2020

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Janar Palits

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub/kuupäev/ kell
...../kellaaeg//aadress/ auditooriumis/number/.

Retsensent:/nimi/ (...../teaduskraad/),
...../amet/

Lühikokkuvõte

Käesolev magistritöö keskendub sellele, milliseid probleeme näevad Eesti asutused Dublini süsteemi rakendamisel Eestis ja üleeuroopalisel tasandil ning kuidas oleks võimalik neid probleeme lahendada. Seesugune uurimiseesmärk püstitati lähtuvalt varasematest uurimustest, mille kohaselt näevad EL-i liikmesriigid Dublini süsteemi rakendamisega seotud probleeme ja nende põhjuseid erinevalt. Samas on Eesti perspektiivi Dublini süsteemi toimimisele vähe uuritud. Töö teoreetilise lähtekohana kasutati avaliku hüve teooriat, seega vaadeldi Dublini süsteemi, kui korraldust, mis loob selles osalevatele riikidele kindlaid hüvesid.

Eesti perspektiivi uurimiseks kasutati kvalitatiivseid andmeanalüüsi meetodeid. Töö kvalitatiivsus avaldub selles, et uurimuse käigus viidi läbi ekspertintervjuud Eesti rakendusasutuste ekspertidega. Intervjuudes kogutud andmete analüüs viidi läbi kvalitatiivse sisuanalüüsi toel. Intervjuude käigus saadud tulemusi võrreldi ametlike dokumentide ja meedias avaldatuga. Dublini süsteemi efektiivsuse hindamiseks võrreldi Eurostat-i andmeid Dublini süsteemi rakendamise kohta Eesti ja EL-i tasandil.

Uurimus näitas, et Eesti asutused hindavad Dublini süsteemi toimimist kitsalt Eesti kontekstis pigem positiivselt. Positiivne hinnang põhineb paljuski sellele, et mitmed Dublini süsteemiga seostuvad negatiivsed mõjud pole Eestisse jõudnud. Probleemina tõstatus see, et Eestil endal on suhteliselt väike mõju Dublini süsteemi reformi kujundamisel. Üleeuroopalisel tasandil nähti nelja olulist probleemi – riigid ei registreeri taotlejaid, üleandmisi ei suudeta läbi viia, puudub koormajagamise süsteem ja liikmesriikide vahel puudub usalduslik koostöökultuur.

Uurimuse tulemusel võib järeldada, et Dublini süsteemi olulisus Eesti jaoks suureneb, kuna üha kasvav osa rahvusvahelise kaitse taotlejaid saabub Eestisse teistest liikmesriikidest Dublini süsteemi alusel. Eesti asutuste positiivset hinnangut Dublini süsteemi praegusele toimimisele kujundab paljustki asjaolu, et Eesti koormus taotlejate vastuvõtmisel on väiksem, kui see Dublini süsteemi alusel peaks olema. Üleeuroopalisel vaate puhul võib järeldada, et mitmed probleemid tulenevad Dublini süsteemi riikidevahelisest iseloomust, hüve loova grupi heterogeensusest ja süsteemi välistest teguritest, mida pole võimalik seadusandlikult mõjutada.

Sisukord

Sissejuhatus.....	6
1. Dublini süsteem kui avalik hüve.....	11
1.1 Avaliku hüve teooria areng	11
1.2 Avaliku hüve teooria aluspõhimõtted	13
1.3 Avalike hüvede tüübid.....	17
1.4 Erinevad hüve tootmise meetodid	18
1.5 Globaalsed ja regionaalsed avalikud hüved	19
1.6 Milliseid hüvesid Dublini süsteem loob?	20
1.7 Dublini süsteemi raames loodavate hüvede tootmismeetod	23
1.8 Dublini süsteemi poolt loodavate hüve tüüp.....	24
2. Dublini süsteemi kujunemine	26
2.1 Dublini süsteemi kujunemine ja funktsioon EL-i varjupaigasüsteemis	27
2.2 Dublini süsteemi põhilised printsiibid ja menetluse praktiline läbiviimine	35
2.3 Dublini määruse jõustamist toetavad vahendid	39
2.4 Dublini menetluse korraldus Eestis	41
3. Dublini süsteemi rakendamine ja toimimine Eesti rakendusasutuste näitel	43
3.1 Uurimisprotsessi kirjeldus	43
3.2 Tulemused.....	47
3.2.1 Dublini süsteemi toimimine Eestis.....	47
3.2.2 Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine	57
3.2.3 Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid.....	67
3.2.4 Asutuste nägemus Dublini süsteemi toimimise parandamisest	75
3.3 Arutelu ja soovitused.....	80
3.3.1 Dublini süsteemi toimimine Eestis.....	81
3.3.2 Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine	84
3.3.3. Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid.....	87
3.3.4 Soovitused Dublini süsteemi üleeuroopalise toimimise parandamisest.....	90
3.3.5 Piirangud ja edasised uurimisvõimalused	91
Kokkuvõte	93
Summary	98
Kasutatud kirjandus	103
Lisad	114

Mõistete ja lühendite loetelu

AMIF – Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond

DublinNet – infosüsteem, mida liikmesriigid kasutavad üksteisele Dublini menetluse raames tõendite ja taotluste edastamiseks.

EASO – Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet

Eurodac süsteem – infosüsteem taotlejate sõrmejälgede hõivamiseks ja sõrmejälgede võrdlemiseks

EÜVS – Euroopa Ühine Varjupaiga Süsteem

EL – Euroopa Liit

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

Frontex – Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

Rahvusvahelise kaitse taotleja – ehk varjupaigataotleja (*käesolevas töös ka taotleja*) on välismaalane, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole tehtud lõplikku otsust.

SIM – Siseministeerium

Viisainfosüsteem (VIS) – infosüsteem Schengeni liikmesriikide viisasid puudutava teabe vahetuseks.

VRKS – Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus

UNHCR – ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Sissejuhatus

Euroopa Liidus (EL) esitati 2015. aastal, rändekriisi haripunktil, üle 1,3 miljoni varjupaigataotluse (vt lisa 2). Euroopasse saabuvate migrantide arv oli 2019. aastaks jõudnud tagasi umbkaudu kriisi eelsele tasemele, olles kasvanud 2018. aastaga võrreldes 13% (EASO, 2020, p. 2). Eestisse saabujate arv kriisi ajal veidi kasvas, aga püsis siiski võrdlemisi madalal. Samas näitab viimase kümne aasta statistika, et ka Eestis on rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute arv pikaajalises tõusutrendis (vt lisa 3).

EL on loonud varjupaigaküsimustega tegelemiseks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi (EÜVS), mille keskseks printsiibiks on, et iga kindla rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab üks kindel liikmesriik. Vastutava liikmesriigi määramine toimub nn Dublini süsteemi alusel, mis üldistatult koosneb Euroopa Parlamendi (EP) ja Nõukogu määrustest nr 604/2013 ja 603/2013. Vastutava liikmesriigi menetlust nimetatakse Dublini menetluseks. Selle olulisus seisneb paljuski selles, et see viiakse läbi enne, kui tehakse otsus, kas anda isikule rahvusvahelist kaitset või mitte. See tähendab, et vastutava liikmesriigi määramine toimub enne sisulise menetluse läbiviimist. Rändekriisi ajal ja sellele järgnevatel aastatel hakati otsima põhjuseid, miks rändevoogude suurenemine oli seesugust ebavõrdset koormajagamist liikmesriikide vahel põhjustanud. Kuigi järeldused erinesid oluliselt analüütiku vaatenurgast olenevalt, leiti põhiline roll olevat just Dublini süsteemil, mis paneb EL-i saabuvate varjupaigataotlejate eest suurema vastutuse väikesele hulgale riikidele, kes asuvad rändekoridoridel.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reform, mille mitmed eesistujad, sh ka Eesti, olid oma prioriteediks seadnud, pole aga täna rohkem kriisiks valmis, kui nad seda 2015. aastal oldi, kuivõrd EÜVS reformi pole endiselt läbi viidud. Ametist lahkunud Euroopa komisjoni president Jean-Claude Juncker ütles oma 2019. aasta oktoobris peetud lahkumiskõnes, et üks tema ametiaja suurimaid kahetsusi on see, et vaatamata pingutustele ei suutnud tema Komisjon Dublini süsteemi reformi läbi viia (Politico, 2019)

2019. aastal iseloomulikuks saanud Vahemere riikide pidev jagelemine selle üle, kes peaks oma sadamatesse lubama ühe või teise vabaühenduse aluse, on ilmselt kõige avalikum märk sellest, et EL-is puudub endiselt varjupaigaküsimuses jätkusuutlik solidaarsusmeetmete lahendus. Seega on poliitiline reaktsioon rändekriisile tõsiselt hilinevad ning rändeküsimus tekitab endiselt riikidevahelisi pingeid.

Euroopa Komisjoni uus juht Ursula von der Leyen kirjutas tulevasele siseasjade volinikule Ylva Johanssonile saadetud nn missioonikirjas, et tema esmaseks prioriteediks peaks olema EÜVS-i reform (von der Leyen, 2019). Ajakiri Politico nimetas 2019. septembris Dublini süsteemi reformi Komisjoni viie suurima väljakutse hulka (Politico, 2019). Seega võib tõdeda, et solidaarsusel põhineva ja jätkusuutliku EÜVS-i väljatöötamine on endiselt EL-i prioriteet. EÜVS-i keskme moodustabki Dublini süsteem, mis on Euroopa varjupaigapoliitika vanim komponent, toimides ühel või teisel kujul alates 1995. aastast (Hailbronner & Thym, 2016, p. 1486). Kuna Dublini süsteemi reform on EL-i tasandil oluline prioriteet, mõjutab see otseselt ka Eestit.

Olenemata sellest, et rahvusvahelise kaitse taotlejate arv on langenud, ei ole konfliktikolled EL-i piiride taga kuhugi kadunud. Süüria kodusõda jätkub ning Süüria naaberriikides paiknevate põgenike arv on kõrge. Näiteks Türgis elab ligikaudu 3,6 miljonit Süüriast põgenenut. Alles hiljuti, 2019. aasta oktoobris, ähvardas Türgi president saata Türgis elavad süürlased Euroopasse (Reuters, 2019). Türgi tegi seesuguse avalduse peale seda, kui EL oli kritiseerinud Türgi järjekordset sissetungi Süüriasse. Ka kodusõda Liibüas pole veel kaugeltki läbi ning ebastabiilsus ja rändepotentsiaal Saheli riikides kasvab (Eizenga, 2019, pp. 113-114). Lisaks eelpool toodule on veel aktuaalsed konfliktid Malis, Sudaanis aga ka Eestile lähemal Ukrainas.

Kuigi enamus konfliktikoldeid jäävad Eestist kaugele, tasub meenutada ka rändekriisi aegset olukorda Soomes. Varjupaigataotlejad saabusid Soome mitte ainult läänest Rootsi kaudu vaid ka Venemaalt. Üle Soome idapiiri saabus 2015. aasta oktoobrist kuni 2016. aasta veebruarini kokku 1757 varjupaigataotlejat. Oluline on märkida, et enamik neist olid pärit Afganistanist, Iraagist, Iraanist, Nepalist ja Süüriast, ehk piirkondadest, mis asuvad Soomest geograafiliselt kaugel (Ilta-Sanomat, 2019). Kuigi mastaapide erinevused on ilmselged, on ka paralleelid samal ajal Kreeka piiril toimunud migratsioonilainega täiesti olemas. Sama arvu rahvusvahelise kaitse taotlejate Eestisse saabumine niivõrd lühikese aja jooksul oleks Eesti vastuvõtusüsteemis tekitanud

keerulise olukorra, kui võtta arvesse, et perioodil 1998-2019 saabus Eestisse kokku 1398 varjupaigataotlejat (vt lisa 3).

Dublini süsteemi reformil on ka laialdasem mõju, kuna Dublini süsteemi tulevik on otseselt seotud Schengeni ala tulevikuga. Seda ilmestab asjaolu, et vastusena 2015. aasta kriisile taastasid Prantsusmaa, Austria, Saksamaa, Taani, Rootsi ja Norra oma riigipiiridel piirikontrolli rändevoogudest põhjustatud erakorralise olukorra tõttu. Lisaks on ajutised piirikontrollid ebaseadusliku rände takistamiseks Schengeni sisepiiridel muutunud üha tavapärasemaks (Deutsche Welle, 2019). Kui EL-i peaks tabama aga uus põgenike kriis, on tõenäoline, et juba suurem hulk riike taastaks piirikontrolli, et piirata migrantide liikumist. Laialdane piirikontrollide taastamine tähendaks aga sisuliselt Schengeni alas isikute vaba liikumise ehk ühe põhivabaduse lõppemist. See mõjutaks otsestelt ühisturu toimimist ning oleks kulukas. Euroopa Keskpank on hinnanud, et piirikontrollide taastamine vähendaks EL-i suurima majanduse Saksamaa SKT vähemalt 8% aastas (European Central Bank, 2019). EL-i üleselt on hinnatud, et perioodil 2016-2025 läheks piirikontrollide taaskehtestamine kogu liidule maksma 470 miljardit eurot (Reuters, 2016).

Dublini süsteemi käsitlev kirjandus jaotub üldistatult kolmesuunaliseks. Sõltuvalt analüütiku vaatepunktist on süsteemi mittetoimimises süüdi kas liikmesriikide rakendusasutused, rahvusvahelise kaitse taotlejad või süsteemi ülesehitus ise. Kõige põhjalikumalt neist kolmest, on käsitletud süsteemi ülesehitusest tulenevaid probleeme (vt nt „UNHCR: Left in Limbo Study on the Implementation of the Dublin III Regulation“). Selle suuna esindajad jõuavad üldistatud järeldusele, et probleemiks on vähene valdkondlik integratsioon ning liikmesriikide struktuurseid erinevusi ja taotlejate huve mitteamvestav süsteem. Euroopa Komisjoni tellimusel on läbiviidud ka mitu uuringut, mis käsitlevad liikmesriikide rakendusasutuste probleeme süsteemi rakendamisel (ICF International, 2016). Üldiselt on seesugused uuringud keskendunud enim nendele liikmesriikidele, kus Dublini menetluste arv on kõrge ning Eesti nende riikide hulka ei kuulu. Kolmas suund jõuab üldistatult järeldusele, et Dublini süsteemi mittetoimimises on süüdi eelkõige varjupaigataotlejad ise, kuna nad kuritarvitavad süsteemi esitades rahvusvahelise kaitse süsteemi taotlusi mitmes liikmesriigis ning lahkudes neile määratud liikmesriigist omavoliliselt (Pachocka, 2016).

Eestis on Dublini süsteemi toimimist kõige põhjalikumalt käsitlenud Urke (2016). Tema Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud lõputöö käsitleb Dublini süsteemi korrigeerimiseks väljapakutud ümberjagamismehhanismiga seotud õiguslikke küsimusi mitte aga põhjuseid, miks Dublini süsteem ebaefektiivselt toimib. Eesti akadeemikutest on Dublini süsteemi ühe aspekti – ebavõrdsest koormajagamisest ja sellega seotust, kirjutanud Roots (2015). Roots (2016) on käsitlenud ka Dublini süsteemi ühe komponendi, Eurodac määruse, rakendamisega kaasnevat võimalikku varjupaigataotlejate stigmatiseerimist. Lisaks on akadeemilises kirjanduses Dublini süsteemi käsitletud kaudselt rändekriisi kontekstis (nt Veebel 2015 ja Valdaru, Asari ja Mälksoo, 2017).

Üldiselt võib öelda, et riikide individuaalseid kogemusi Dublini süsteemi rakendamisel on eriti väiksemate liikmesriikide puhul nagu Eesti, vähe uuritud. Samade uurimuste põhjal on teada, et edukus, millega liikmesriigid Dublini süsteemi rakendavad, varieerub liikmesriikide lõikes suurelt (Eurostat, 2018). Varieerub ka see, kui rahul on liikmesriigid praeguse süsteemi korraldusega. Kõige selgemini on see erinevus tajutav Vahemere äärsete riikide ja Visegradi gruppi riikide vahel. Lisaks esinevad kirjanduses erinevused selle osas, kuidas selgitatakse süsteemi mittetoimimist (Fine, 2019, pp. 2-4).

Eeltoodule tuginedes saab formuleerida uurimisprobleemi – kuidas hinnatakse Eestis Dublini süsteemi toimimist ning milliseid puudusi süsteemis tajutakse. Uurimisprobleemi lahendamiseks on magistritöö eesmärgiks selgitada, kuidas hindavad Eesti rakendusasutused (Politsei- ja Piirivalveamet ja Siseministeerium) Dublini süsteemi toimimist, millised asjaolud takistavad nende hinnangul Dublini süsteemi efektiivsemat üleeuroopalist toimimist ning kuidas oleks võimalik selle toimimist parandada. Eesmärgi täitmine aitaks paigutada Eesti kogemuse Dublini süsteemi rakendamisel EL-i laiemasse konteksti ning võimaldaks pakkuda välja muudatusi rahvusvahelise kaitse valdkonna paremaks toimimiseks. Uurimiseesmärgi saavutamiseks otsitakse magistritöös vastuseid järgnevatele **uurimisküsimustele**:

1: Kuidas ja millest lähtuvalt hindavad rakendusasutused Dublini süsteemi toimimist Eestis?

2: Millised on probleemkohad Dublini süsteemi rakendamisel Eestis?

3: Milles seisnevad Eesti rakendusasutuste hinnangul Dublini süsteemi põhilised puudused üleeuroopalises vaates?

4: Millised on Eesti rakendusasutuste hinnangul Dublini süsteemi välised tegurid, mis mõjutavad negatiivselt selle üleeuroopalist toimimist?

5: Millised muudatused tagaksid efektiivsema üleeuroopalise Dublini süsteemi toimimise ning võrdsema koormajagamise?

Käesoleva töö puhul on tegu kvalitatiivse uuringuga, kus andmekogumise meetoditena kasutatakse poolstruktureeritud intervjuusid. Magistritöö koosneb kolmest peatükist. **Esimeses** peatükis antakse ülevaade töö teoreetiliseks aluseks valitud avaliku hüve teooriast ning näidatakse, kuidas see aitab seletada Dublini süsteemi toimimist EL-is. **Teises** peatükis antakse ülevaade Dublini süsteemi kujunemisest ja kirjeldatakse Dublini süsteemi põhilisi printsiipe ning Dublini menetluse läbiviimise protsessi. **Kolmandas** peatükis tehakse ülevaade uurimisprotsessist ja kirjeldatakse intervjuude valimit. Kolmanda osa lõpus esitatakse ka uurimustulemused, seostatakse neid kirjandusest ja teooriast tulenevate järeldustega ning tehakse parandusettepanekuid Dublini süsteemi reformi tarbeks.

1. Dublini süsteem kui avalik hüve

1.1 Avaliku hüve teooria areng

Käesolevas peatükis uurin, mida peetakse avalikuks hüveks ning defineerin avaliku hüve selle magistritöö tarbeks. Samuti uurin, kuidas on akadeemilises kirjanduses erinevaid avalike hüve liike klassifitseeritud ning mis eristab neid erahüvedest. Peatüki teises osas tutvustan eelkõige Kaulile tuginedes globaalse avaliku hüve teooriat ning uurin, kuidas seda on võimalik kasutada Dublini süsteemi toimimise ja sellega seotud probleemide mõtestamiseks. Kolmandas osas vaatlen, millised on need konkreetset hüved, mida Dublini süsteem, kui õiguslik režiim, selles osalevatele riikidele loob. Samuti määratlen läbi Dublini süsteemi toodetavate hüvede liigi ning hüve tootmise meetodi.

Avalike hüvede mõiste pärineb 18. sajandist. David Hume (1739, p. 254) arutles oma 1739. aasta teoses „Treatise of Human Nature“ raskuste üle, mis kerkivad esile ühise huvi tagamisel. Paarkümmend aastat hiljem analüüsis sama küsimust Adam Smith (1776, p. 630) oma teoses „Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations“. Smith märkis, et ühiskonnas eksisteerivad teatud tooted, mis on ühiskonnale kui tervikule kasulikud, kuid samas nende tootmine ei oleks üksikisikule või inimeste gruppide majanduslikult kasumlik. Seega ei saagi eeldada, et üksikisikud või ettevõtted asuksid neid tootma. Olenemata sellest, et Smith oli turumajanduse tulihingeline toetaja, märkis ta, et turg ei suuda kõiki probleeme lahendada. Üldistatult võib öelda, et avalikud hüved on alates sellest ajast olnud osa majandusteooriast. Debatt selle üle, millised avalikud hüved peaksid olema kättesaadavad ning kes peaks nende eest tasuma, on olnud Smithist alates poliitökonoomia ja riigirahanduse keskmes. See ei ole üllatav, kuna see on sisuliselt debatt riigi ja turu osakaalu üle majanduses (Kaul, et al., 1999, p. 13).

Kaasaegne avaliku hüve teooria on üsna noor. Avaliku hüve teooria postulaadid esitas Samuelson oma 1954. aasta artiklis „The Pure Theory of Public Expenditure“. Kirjandus, millest Samuelson oma teedrajas artiklist lähtus, oli samuti suhteliselt uus, vanemad allikad tema artiklis pärinesid 19. sajandi lõpust (Desai, 2003, p. 64). Oma artikli järeldustes näitas Samuelson (1954, p. 389) eelkõige seda, kuidas avalikud hüved muudavad turumajandusliku süsteemi efektiivsemaks. Edasine avalike hüvede teooria

diskussioon keskenduski suuresti selle, kuidas avalik sektor suudaks kõige efektiivsemalt avalikke hüvesid toota ning turutõrkeid vältida. Avaliku hüve efektiivse tootmise teooria arendamisse panustasid märkimisväärselt Olson (1965), Minasian (1967), Sandler (1986), Clarke (2000), Tideman (2001) ja Tullock (2008). Samas on avalikku hüve käsitlev kirjandus niivõrd lai, et selle kokku võtmine käesoleva töö kontekstis ei ole mõistlik. Shmanske (1991, p. 17) on märkinud, et avaliku hüve käsitlev kirjandus on äärmiselt mitmekülgne, käsitledes vähemalt 12 erinevat teemat, millest igaüks lähtub oma eeldustest ja mudelitest.

Käesoleva töö seisukohast on eelkõige oluline globaalsete ja regionaalsete avalike hüvede diskursus. Globaalse avaliku hüve defineerimise ja selle ümber teooria loomisel mängis olulist rolli Inge Kauli üheksakümnendatel avaldatud artiklid ning 1999. aastal ilmunud raamat „Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century“. Kauli lähenemist kokkuvõttev raamat tõi välja vajaduse viia avalike hüvede tootmine globaalsele tasandile. Tema lähenemise kohaselt peaks avalike hüvede tootmine liikuma riikideülesele tasandile selleks, et teenuste pakkumine suudaks globaliseeruva maailmaga sammu pidada. Globaalse avaliku hüve kontseptsiooni võtsid kiiresti kasutusele mitmed rahvusvahelised organisatsioonid. Vastuseks kriitikale, et globaalsete avalike hüvede kontseptsioon on hägune ja piiritlemata, tellis ÜRO arenguprogramm uuringu, täpsustamaks globaalsete avalike hüvede kontseptsiooni. Uuringu koostajateks said Kaul, Mendoza, Conceição ja Le Goulven ning 2003. aastal ilmus „Providing Global Public Goods: Managing Globalization“, milles väljapakutud lähenemine ja globaalse avaliku hüve definitsioon on üks levinumaid. Kaulist lähtuvalt on ka mitmed rahvusvahelised ja riikideülesed organisatsioonid nagu ÜRO, EL, OECD ja Maailmapank tuletanud oma avaliku hüve definitsiooni. (Andersen & Lindsnaes, 2007, p. 33)

Kuigi Kauli globaalse avaliku hüve definitsioon on laialdaselt kasutusel, on seda ka mitmel põhjusel kritiseeritud. Näiteks Kelleher (2003, p. 154) on toonud välja, et Kauli globaalse avaliku hüve definitsioon on liialt kitsendav ning reaalsuses vastavad sellel vaid vähesed hüved. Kelleheri kohaselt on enamus globaalsed avalikud hüved tegelikult osalised avalikud hüved (*impure public goods*) või klubi hüved (*club goods*). Samas on Washingtoni Ülikooli 2016. aastal loodud ulatusliku globaalseid ja regionaalseid avalikke hüvesid käsitleva kirjanduse ülevaate kohaselt Kauli poolt välja pakutud globaalse ja regionaalse avaliku hüve definitsioon akadeemilises kirjanduses kõige enam levinud ja

kasutatud (Reynolds & Anderson, 2016, p. 2). Seega lähtun ka käesolevas töös just Kauli lähenemisest.

Üldistatult saab avaliku hüve teooriat kasutada EL-i siseturvalisuse alase koostöö uurimiseks kolmel viisil:

- Kui raamistikku, mis aitab selgitada, mis on need hüved, mida mingi koostöö pakub.
 - Kui tööriista, mis aitab selgitada, milles seisnevad koostöö probleemid ja kitsaskohad.
 - Kui normatiivset mudelit, mis aitab muuta hüve tootmist efektiivsemaks.
- (Bessong & Rhinard, 2013, p. 137)

Avaliku hüve teooria on seega mitmekülgne, pakkudes kontseptuaalset ja analüütilist tööriista, mõistmaks eesmärgi, mustreid ja tulemeid EL-i tasandi siseturvalisuse alases koostöös (Bessong & Rhinard, 2013, p. 134). Edasine töö rakendabki neid kolme lähenemist Dublini süsteemile. Esmalt kirjeldades milles seisnevad Dublini süsteemi poolt loodavad hüved. Teiseks uurides, kuidas näevad Eesti rakendusasutused Dublini süsteemis esilekerkivaid koostööprobleeme. Kolmandaks pakkudes uurimuse tulemuste ja avaliku hüve teooria sünteesi põhjal välja viise Dublini süsteemi toimimise parandamiseks.

1.2 Avaliku hüve teooria aluspõhimõtted

Avalikku hüve on ilmselt kõige lihtsam mõista vastandades seda erahüvedega nagu näiteks tükk leiba või paar botaseid. Erahüvede tarbimist saab piirata ja nende üle toimub konkurents. Näiteks botased, mille oled endale ostnud, kuuluvad sulle ning sa saad õigusega takistada mind neid kandmast. Seega saab botaste kasutamist piirata. Lisaks ei saa kaks inimest korraga botastest kasu saada, seega toimib botaste (kui hüve) tarbimise üle ka konkurents. (Kaul, *et al.*, 1999, p. 5) Võttes vaatluse alla aga näiteks valgusfoori, siis see ei muuda kuidagi kellegi teise võimalust sama rohelise tule ajal tänavat ületada kui mina tänavat rohelise tule ajal ületan. Valgusfoori tuli ei muutu jalakäijate arvust tulenevalt tuhmimaks ega ammendu ka siis, kui jalakäijaid, kes seda kasutavad on tuhandeid. Järelikult ei toimu valgusfoori ja sellega seotud seadusandluse tarbimise üle konkurentsi. Lisaks on valgusfoorist tuleneva hüve tarbimist ka äärmiselt keeruline piirata. (Kaul, *et al.*, 1999, pp. 5-6)

Kaul ja temast lähtuvad autorid defineerivadki avaliku hüve kui objekti või teenuse, mille osas on kogukonnal ühine huvi, et see oleks kõigile tarbimiseks vabalt kättesaadav. Oluline on, et selle hüve järgi oleks ühiskonnas avalik nõudlus, kuna seeläbi otsustab ühiskond, et riik peaks selle hüve tagama. Ühiskonnad on otsustanud läbi konsensuse või läbi esindava enamuse, et kindlad hüved peaksid olema üldiselt kättesaadavad, kui nende tarbimine osutub vajalikuks või et ühiskond vajab seda hüve. (Kaul, *et al.*, 2003, p. 80)

Kauli ja teiste (2003, p. 80) kohaselt on olemas kaks põhilist avalike hüvede tüüpi: puhtakujulised ja osalised avalikud hüved. Selle liigituse kohaselt on puhtakujulised avalikud hüved need, mis ei allu turu mehhanismidele, kuna nende tootmine ei ole kasumlik või kuna nende hinda ei saa üheselt määrata. Täiendavalt peavad puhtakujulised avalikud hüved vastama veel kahele kriteeriumile.

- Välistamatus (*non-excludability*) – hüve tarbimist ei saa valikuliselt välistada kellegi (isegi mitte selle tootmisesse mittepanustanute) jaoks.
- Konkurentsitus (*non-rivalry*) – hüve tarbimine ühe osapoole poolt ei vähenda selle kättesaadavust teistele.

Nagu Adam Smith juba 18. sajandil märkis, eristabki avalike hüvesid erahüvedest see, et neid ei ole võimalik eraettevõtete poolt kasumlikult toota. Järelikult on avalike hüvede tootmiseks vaja teisi tootmismehhanisme, mida üldjuhul pakub avalik sektor. Avalike hüvede tootmise puhul seisneb peamine paradoks selles, et ühiskonnas on nende hüvede järgi olemas vajadus, kuid ilma poliitilise või kollektiivse tegevuseta riigi või riikide poolt pole võimalik seda hüve toota (Rhinard, *et al.*, 2012, p. 251). Samas on olukorras, kus hüve on juba loodud, kõigil grupi liikmetel võimalik sellest hüvest osa saada. See tähendab, et kui avalik hüve esineb puhtakujuliselt, on kõigil võimalik sellest osa saada ja hüve ei ole kergesti ammenduv. Need avaliku hüve omadused tekitavad aga olukorra, kus mõned kogukonna liikmed tarbivad hüve, kuid ei panusta selle tootmisesse. See avaliku hüve omadus avaldub ka Dublini süsteemis koormajagamise kontekstis. Selle puuduse lahendamiseks peavad riikide valitsused seadma sisse mingisuguse kohustusliku hüve tootmise kulude katmise mehhanismi. Sellisel viisil toodavad avalikke hüvesid enamik kaasaegseid riike, olgu siis toodetavaks hüveks näiteks riigikaitse või õigussüsteem. (Bessong & Rhinard, 2013, p. 133)

Kuna avalike hüvede tarbimise üle konkurentsi ei toimu ning nende tarbimisest ei saa valikuliselt välistada, seisavad avalikud hüved tihti silmitsi nn tarne probleemiga. Avalike

hüvedega seonduv probleem seisneb selles, et nad kutsuvad esile käitumismustreid, mis on üksikisiku seisukohast ratsionaalsed. Kuid need samad käitumismustrid võivad kogukonna vaatevinklist olla mitteoptimaalsed või lausa katastroofilised. Kaks peamist probleemi, mis mõjutavad negatiivselt avalike hüvede pakkumist on kirjanduses tuntud kui parasiitlus (*free riding*) ja vangi dilemma (*prisoners` dilemma*) (Kaul, et al., 1999, p. 7). Vaatleme esmalt parasiitlusega seotud probleemi.

David Hume kirjeldas parasiitlusega seotud probleeme väga täpselt juba 18. sajandil. Hume'i (1739, p. 275) kohaselt kukuks selline projekt läbi, kus ühise hüve nimel teevad koostööd 1000 inimest. Läbikukkumise põhjuseks oleks eelkõige individualistlik ajend vabastada end koostööle kuluvast ajast ja vaevast ning panna kogu hüve tootmise koorem teiste õlgadele. Olson (1973, pp. 53-54) kirjeldas sama fenomeni läbi altruismi. Tema järgi ei suuda altruism ega ühine eesmärk ületada inimeste individualistliku stiimulit, mis üritab vältida isiklike ressursside panustamist ühistesse ettevõtmistesse, kui ka ilma panustamiseta on võimalik kasu saada. Näiteks inimesed võivad karta, et väljendades selget soovi paremate külateede järele võivad nad olla sunnitud kandma ka nende rajamise eest kulutusi. Olenemata põhjusest saadab parasiitlus või enda tahte üldse mitte väljendamine hüve pakkujatele vale signaali. Selle tulemusena ei saavuta pakkumine ja nõudlus tasakaalu, avalike hüvede kättesaadavus on puudulik või vahendite eraldamine nende tootmiseks ei ole optimaalne. Turud on tõhusad erahüvede pakkumisel, avalike hüvede tootmine vajab eeltoodud tõrke ületamiseks aga täiendavaid mehhanisme, mis soodustavad koostööd. (Kaul, et al., 1999, p. 7) Üks seesugune hüvede tootmiseks loodud mehhanism ongi Dublini süsteem.

Teine avaliku hüve tootmist pidurdav koostööprobleem on „vangi dilemma“. Mänguteooriast tulenev selgitus kirjeldab vangide dilemmat olukorrana, kus teabe puudumine takistab kahe vangi vahelist koostööd. Vange hoitakse eraldi ruumides ning nad ei saa oma ütlusi teineteisega kooskõlla viia (Andersen & Lindsnæs, 2007, p. 461). Olukorra dilemma seisneb eelkõige selles, et mõlemale vangile oleks kasulikum, kui nad teeks omavahel koostööd ning neile süüks pandavat tegu üles ei tunnistaks. Kui nad oma tegu üles ei tunnistaks, läheksid nad mõlemad ainult üheks aastaks vangi. Samas kui nad mõlemad oma tegu tunnistavad, lähevad nad kolmeks aastaks vangi. Kuna kinnipeetutel puudub võimalus suhelda ning mõlemale kasumlikus käitumises kokku leppida, kaotavad nad mõlemad ning peavad kahe peale kokku kuus aastat vangis istuma võimaliku kahe

aasta asemel. Need neli lisa-aastat, mille nad peavad vangis olema väljendavadki summaarset kaotust, mis on tingitud osapoolte suutmatusest koostööd teha. (Kaul, et al., 1999, p. 8). Eelpool kirjeldatud koostööprobleemi probleemi ei eksisteeri vaid indiviidide vahel vaid see on ülekantav ka riikidevahelisse suhtlusesse, kus osapooled üritavad ebatäiusliku informatsiooni põhjal valikuid teha.

Olson (1965 ref Bessong & Rhinard, 2013, p 135) on näidanud, kuidas grupi suurus ja heterogeensus muudab koostöö grupi liikmete vahel veelgi keerulisemaks eriti tulenevalt koordinatsiooni probleemidest. Mida suurem on grupp, mis üritab mingit hüve toota, seda suurema tõenäosusega on grupi liikmete vaheline panustamine ebavõrdne ja koordinatsioon keerulisem. Sandleri (2004, pp. 11-12) kohaselt aitab heterogeensusel ja grupi suurusest tulenevate probleemide ületamisele kaasa liikmete omavaheline pidev läbikäimine ja suhtlus ning see, kui kõik liikmed omavad täpset infot kõigi teiste panuste kohta.

Olsoni esitletud seost grupi suuruse ja selle efektiivsuse vahel ongi tänapäeval hakatud üha rohkem kritiseerima. Näiteks Czech (2016, p. 121) on toonud välja, et Olsoni esitletud seos efektiivsuse ja grupi suuruse vahel ei pea enam paljuskki paika, kuna tehnoloogia areng ja odava kommunikatsioonitehnoloogia kättesaadavus on muutnud ka suured grupid hüvede tootmisel efektiivsemaks. See tähendab, et mitmed koordinatsiooniprobleemid on tänapäeval hõlpsamini lahendatavad kui 50 aastat tagasi, kui Olson oma teooria kirjutas. Ka Dublini süsteemi toimimisel ja tegevuste koordineerimisel kasutatakse mitmeid infotehnoloogilisi vahendeid. Nende põhiliseks eesmärgiks on just riikidel nende valduses oleva infot vahetamine, standardiseerimine ja võimalikult laialt kättesaadavaks tegemine.

Vangi dilemmat reaalsesse situatsiooni üle kandes kirjeldab see olukorda, kus kaks või enam osapoolt võivad tunda samasugust stiimulit koostööst loobuda. Selle ärahoidmiseks on vaja luua võimalusi teabevahetuse hõlbustamiseks ja usalduse loomiseks. Üheks selliseks näiteks võib olla mingis tööstusharus töötingimuste parandamine. Tõenäoliselt ei soovi ükski ettevõtte asuda üksinda töötajate tingimusi oluliselt parandama, kuna see tooks talle teistega võrreldes kaasa täiendavaid kulusid ning ohustaks tema konkurentsivõimet. Konkurentsi tingimustes tekib aga vastupidine stiimul madalamate töötingimuste järele isegi siis, kui ettevõtjad eelistaksid oma standardeid tõsta. Seega näeme praktikas, kuidas vähene teabevahetus ja suutmatuse leppida kokku ühises

lähenemises, võib kaasa tuua mitteoptimaalse strateegia, isegi kui iga ettevõtte ise käitub ratsionaalselt. Riikide tasandil on sellise turutõrke ja kollektiivse tegutsemise probleemi lahenduseks tihti riigi sekkumine. Riik saab parandada koostöötingimusi näiteks uute või selgemate omandiõiguste, normide ja standardite kehtestamise või maksustiimulite kehtestamise kaudu. (United Nations Development Programme, 1999, p. 14) Samas kui koostöö ei toimu mitte indiviidide või ettevõtete vahel vaid riikide vahel, nagu nt Dublini süsteemis, tuleb standardites kokku leppida riikide ülesel tasandil. Dublini süsteemi kontekstis on nn standardid kokku lepitud EL tasandil, samas on aga suurem osa jõustamisest ja kontrollist liikmesriikide käes.

1.3 Avalike hüvede tüübid

Kõik avalikud hüved ei ole alati puhtakujulised. Avalikud hüved võivad erineda selle poolest, millisel määral nende tarbimist saab välistada ning samuti selles osas, millisel määral toimub hüve tarbimise üle konkurents. Need kaks osalise avaliku huve omadust võimaldavad erinevaid kombinatsioone. Mõnede hüvede puhul võib selle kasutamisest osapooli välistada, kui see hüve on juba loodud. Näiteks tasu võtmine ujula või tee kasutamise eest – selliste hüvede puhul on konkurents minimaalne. Teedel võivad tekkida küll ummikud, kuid sõitjate arv teed otseselt ei hävita. Teist liiki avalikud hüved võivad olla sellised, mille tarbimist ei saa välistada, kuid samas toimub nende tarbimise üle konkurents. Siia kuuluvad näiteks ookeanite kalavarud, mida ohustab ülepüük või liigne tarbimine. (Bessong & Rhinard, 2013, p. 137)

Avalike hüvesid mida iseloomustab teatud konkurents või välistamine, nimetatakse ka klubi hüvedeks. Seda tüüpi hüvede puhul on samuti omad probleemid ja takistused, mis on seotud sellega, milline on hüve tootmise optimaalne tase ning kes peaks seda tootma. Nagu ka puhtakujuliste avalike hüvede puhul, on probleemi põhisisu sama: kui seda liiki hüvesid ei toodeta kannatavad kõik kollektiivselt (Bessong & Rhinard, 2013, p. 137). Erinevat tüüpi hüvedest ja nendega seotud dilemmadest annab ülevaate tabel 1.

Tabel 1. Erinevat tüüpi hüved ja nendega seotud koostöö dilemmad (autori tabel Bessong, & Rhinard, 2013 järgi).

	Välistamine Osapooled, kes hüve tootmisesse ei panusta, on võimalik välistada ka selle tarbimisest.	Mittevälistamine Osapooli, kes hüve tootmisesse ei panusta, pole võimalik välistada selle tarbimisest.
Konkurents Ühe osapoolle tarbimine vähendab teiste võimalust seda hüve tarbida	<i>Erahüved</i> nt autod, toit Dilemma: vajab kuluefektiivset tootmist.	<i>Ühised ressursid</i> nt kalavarud Dilemma: sage hüve ületarbimine.
Konkurents puudub Ühe osapoolle tarbimine ei mõjuta teiste võimalust seda hüve tarbida.	<i>Klubi hüved</i> nt erapargid Dilemma: vajab proportsionaalset koormajagamist. Oht seisneb ülerahvastatuses.	<i>Puhtakujulised avalikud hüved</i> (nt haiguste vastu võitlemine) Dilemma: parasiitlus ja alarahastus

1.4 Erinevad hüve tootmise meetodid

Teine omadus, mille poolest avalikud hüved erinevad, on nende tootmise meetod. Traditsioonilise lähenemise kohaselt on avaliku hüve üldine tase üksikute panuste summa ehk summeerimine (vt tabel 2, lk 18). Näiteks gripivaktsiini kogus oleneb sellest, kui palju erinevad riigid suudavad seda toota ja varuda. Selline traditsiooniline lähenemine seisab samuti silmitsi koostööprobleemiga, kuna mõni osapool panustab vähem kui oleks proportsionaalne või siis ei panusta üldse. Hüve tootmisele võib läheneda ka muul viisil, kui eeldada, et hüve tase on võrdne kõigi osaliste panuste summaga. Hüve taseme võib määrata ka nõ väikseim panus, mille üks osapool on valmis panustama. Seda tootmismeetodit on kirjanduses tuntud kui nõrgim lüli (vt tabel 2). Selle näiteks võib tuua piirikontrolli vaba liikumise ruumi olukorras, kus osad riigid vastutavad sisuliselt ka teiste riikide välispiiri kontrolli eest. (Bessong & Rhinard, 2013, p. 134)

Kolmandaks võib hüve toota ka üks osapool, kes on selleks piisavalt motiveeritud ja omab selleks ressursse ning saab teistelt vaid mõningast abi (Bessong & Rhinard, 2013, p. 135). Sellist tootmise meetodit tuntakse kirjanduses kui parim võimalus. Sellise hüve tootmise puhul on probleemiks see, et ainult üks osapool tegeleb reaalselt selle hüve tootmisega ning kui tema huvi või võimalus panustada kaob, pole ka hüve enam kättesaadav. Selliste

hüvede näiteks on USA arendatav asteroidide vastane kaitsesüsteem (National Aeronautics and Space Administration, 2017). Neljandaks on hüve võimalik toota ainult olukorras, kus on olemas piisavalt huvitatud osapooli, kes suudavad ületada künnise, mis tagab hüve kättesaadavuse. Kui osapoolte panused on puudulikud ning künnist ei suudeta ületada, ei ole ka hüve kättesaadav. Näiteks, kui on vaja mobiliseerida piisaval arvil abitöötajaid katastroofiga tegelemiseks (Bessong & Rhinard, 2013, p. 135). Samuti kui on tarvis vaktsineerida teatud hulk populatsioonist, et haiguse levikut piirata.

Tabel 2. Avalikud hüve tootmise meetodid ja võimalikud lahendused avalikest hüvedest tulenevatele koostöö probleemidele (autori tabel Bessong, & Rhinard, 2013 järgi).

Tootmise meetod	Võimalik lahendus
<i>Summeerimine</i>	Koorma jagamine, <i>naming and shaming</i> , jõustamine, arvepidamine
<i>Nõrgim lüli</i>	Võimekuse suurendamine, süsteemi läbipaistvus
<i>Parim võimalus</i>	Panustajate leidmine, vastutuse tagamine, kasude jagamine
<i>Künnis</i>	Keskne üksus, mis hindab panuseid künnise saavutamiseks

1.5 Globaalsed ja regionaalsed avalikud hüved

Pikka aega peeti avaliku hüve kõrgeimaks tootmise tasandiks riiki, kuid tänapäeval on regionaalsed ja globaalsed avalikud hüved muutumas üha enam oluliseks nii riikide kui ka indiviidide heaolus. Selle näiteks on kasvav hulk rahvusvahelisi režiime, mis tegelevad transpordi, maksude, kaubanduse, standardilooma, side ja järelevalve ning koordineerimisega. Traditsiooniliselt on neid küsimusi reguleeritud riigi tasandil. (Kaul, et al., 1999, p. 9). Viimase kümnendi jooksul on akadeemikud hakanud üha enam rääkima vajadusest regionaalsete ja globaalsete avalike hüvede järele. Globaalseid ja regionaalseid avalike hüvesid nähakse üha enam lahendusena nendele probleemidele, mida üksikud riigid ei suuda efektiivselt lahendada. Sellisteks globaalseteks probleemideks on näiteks kliimamuutused, epideemiad, ebaseaduslik migratsioon, tuumarelvade leviku piiramine ja (regionaalse) rahandussüsteemi stabiilsus (Kaul, et al., 2003, p. 11).

Inimõigused ja õiguskaitse on riikide või riikide ühenduste poolt tagatavad avalikud hüved, mis peaksid olema kõigile kättesaadavad ehk puhtakujulised avalikud hüved, kuid reaalses maailmas ei ole need hüved kõigile kättesaadavad, seega on ka nende puhul tegu klubi hüvedega (Andersen & Lindsnaes, 2007, p. 38). Kauli ja teiste (1999, p. 11) kohaselt

saab eristada lõpptasandi avalikke hüvesid ning kesktasandi avalikke hüvesid. Lõpptasandi avalik hüve saavutatakse paljude spetsiifiliste tegevuste tulemusena, millest osa võivad olla avaliku sektori ning osa erasektori tegevused. Üldistatult võib öelda, et Kauli käsitluse kohaselt koosnevad lõpptasandi avalikud hüved kesktasandi avalikest hüvedest. Kesktasandi avalike hüvede tuvastamine on aga oluline, kuna aitab omakorda tuvastada tegevused, millest lõpptasandi avalik hüve koosneb.

- Lõpptasandi avalikud hüved on pigem tulemused, kui hüved selle tavatähenduses. Need võivad olla materiaalsed (nt keskkond või inimkonna ühine pärand) või mittemateriaalsed (nagu turvalisus, rahu või finantsstabiilsus).
- Kesktasandi avalikud hüved, nagu näiteks rahvusvahelised režiimid, aitavad kaasa lõpptasandi avalike hüvede tootmisele (Kaul, et al., 1999, p. 12).

Eeltoodust lähtuvalt võib lõpptasandi avalikuks hüveks pidada nt Schengeni ala turvalisust ja julgeolekut, kuna see on mitmete EL-i siseste juriidiliste režiimide, tegevuste ja protsesside tulemus. Ehk siis Schengeni ala turvalisus ja julgeolek koosneb omakorda veel mitmest madalama tasandi avalikust hüvest. Nende hulgas on ka Dublini süsteem, ühine viisasüsteem ja Euroopa Piirivalveagentuur, mis on kõik madalama tasandi hüved ning panustavad Schengeni ala üldisesse turvalisusesse.

1.6 Milliseid hüvesid Dublini süsteem loob?

Riigikaitset ja siseriiklikku turvalisust peetaksegi üheks kõige arhetüüpsemaks avalikuks hüveks. Kui riigipiirid on välise rünnaku eest kaitstud, siis saavad sellest kasu kõik riigi elanikud. Turvalisuse tase ei vähene olenemata sellest, kui paljud inimesed seda hüve naudivad. Samuti ollakse erialases kirjanduses üldiselt konsensusel, et teisi riigi poolt klassikaliselt pakutavaid teenuseid nagu tuletõrje ja politsei on samuti mõistlik vaadelda kui avalikke hüvesid. (Armstrong & Thielemann, 2013, p. 156) Tänapäevases siseturvalisuse hüvede debatis keskendutakse pigem sellele, millisel tasandil (kohalikul, riigi või riikide ülesel) peaks hüve tagamine olema korraldatud (Bessong & Rhinard, 2013, p. 136).

Varjupaigataotlejatega tegelemine ning nende eest ühise vastutuskooorma jagamine, on mõne riigi julgeoleku tagamise strateegias (Betts, 2003, p. 277). Samuti nähakse EL-i ühist varjupaigapoliitikat suuresti just Schengeni ruumi sisese turvalisuse tagamise

meetmena (Armstrong, 2016, p. 90). Dublini süsteem tegelebki EL-i siseturvalisuse, piirikontrolli, asüüli ja illegaalse migratsiooniga ning on osa EL-i rände ja siseasjade *acquist*. Juba algse Dublini süsteemi läbirääkimiste juures seostati EL-i võimekust reguleerida migratsiooni EL-i võimega tagada julgeolek ja õiguskorra kaitse Schengeni vabaliikumise ruumis. Eelkõige seetõttu, et piirikontrolli kaotamine Schengeni ruumi siseselt tõi endaga kaasa suuremad julgeolekuohud. See tõi kaasa liikmesriikide suurema keskendumise EL-i välispiiri turvalisusele ning piiririikidele usaldati kogu ülejäänud Schengeni ala välispiiri turvamine (Armstrong & Thielemann, 2013, p. 155). Näiteks Sperling (2013, p. 222), kes on uurinud EL koostööd rände ja siseasjade valdkonnas järeltab, et liikmesriikide vahelise usalduse olemasolu on oluline tagamaks efektiivset koostööd. Samas ei teki usalduslik suhe ise vaid seda tuleb institutsioonide kaudu arendada. Seega võib riikidevahelist usaldust pidada oluliseks eelduseks ka Dublini süsteemi toimimise puhul.

Lähtuvalt Dublini määrusest, on selle esimene eesmärk tagada rahvusvahelist kaitset taotleda soovivale isikule tõhus juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlustele. See eesmärk on väljendatud Dublini määruse põhjenduspunktis 5 ning artiklis 3 lg 1 ning artiklis 18 lg 1 ja 2. Teine Dublini süsteemi eesmärk on pigem seotud turvalisuse loomisega, kuna praegu kehtiva Dublini süsteemi esmane versioon kehtestati just meetmena kontrolli kaotamiseks Schengeni ala sisepiiridel. See tähendab, et Dublini süsteem loodi kui meede, millega kompenseeritakse kontrolli puudujääki, mis tulenes liikmesriikide vaheliste piirikontrollide kaotamisest (European Asylum Office, 2018, p. 5). Dublini süsteemi kolmandaks eesmärgiks on vältida varjupaigamenetluste kuritarvitamist st sama isiku poolt mitme taotluse esitamist ainsa eesmärgiga pikendada oma viibimist liikmesriikides. Selleks, et vältida mitme taotluse läbivaatamist, on määruses artikkel 3 lg 1 sätestatud põhimõte, mille kohaselt iga rahvusvahelise kaitse taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, s.o vastutav riik. Seda nimetatakse tavaliselt ühe võimaluse põhimõtteks (*one chance only*) (European Asylum Office, 2018, pp. 5-6).

Hartley ja Sanders (1999, p. 667) leiavad, et riikide vaheline koostöö ühe hüve saavutamiseks toob see kaasa ka teisi hüvesid. Kuigi Dublini süsteemi poolt loodav põhiline hüve on turvalisus, on samavõrd oluline ka asjaolu, et Dublini süsteem aitab liikmesriikidel täita rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi varjupaigataotlejate ees. Kohustus võimaldada juurdepääsu varjupaigamenetlusele tuleneb 1951. aasta Genfi

pagulasseisundi konventsioonist ja seda täiendavast 1967. aasta New Yorgi protokollist, millega on liitunud kõik EL-i riigid (Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, 1951). Dublini süsteem aitab EL-i riikidel mõlemat hüve (turvalisus ja kohustuste täitmine) luua läbi kahe põhilise meetme: välispiiri kontroll ning ühine lähenemine varjupaigataotlejatele (Armstrong & Thielemann, 2013, p. 156).

Turvalisuse, kui hüve, puhul on võimalik üheselt aru saada, et sellest saavad kasu kõik need inimesed, kes Schengeni riikide territooriumil elavad. Samas loob Dublini süsteem hüve ka varjupaigataotlejatele ning see on turvalisuse hüvedest erinev. Varjupaigarežiimi vaatepunktist vaadeldes on Dublini süsteem instrumendiks, mis kaitseb inimõiguste rikkumise ja tagakiusu eest, kuna võimaldab juurdepääsu varjupaigamenetlusele ning kohustab riike varjupaigataotlejate eest vastutust võtma. Samas on selge, et EL-i kodanikel on tagakiusu ohvriks sattumise oht praegusel ajal suhteliselt madal. Seega on just kolmandate riikide kodanikud, kes taotleavad EL-is rahvusvahelist kaitset, kõige otsesemad Dublini süsteemist kasusaajad (Armstrong & Thielemann, 2013, p. 156)

Kolmandaks hüveks on Rosenblumi ja Salehyani (2004, p. 681) kohaselt see, et EL-i riigid saavad kasutada varjupaigarežiimi ka välispoliitilise instrumendina, suurendades seeläbi oma mõjukust kolmandate riikide hulgas. Selle näiteks võib tuua viisi, kuidas Euroopa riigid on läbi erinevate perioodide pakkunud varjupaika kodumaal opositsiooni sattunud või keelatud poliitilistele liikumistele, andes neile seeläbi võimaluse oma tegutsemist jätkata (Traub, 2016). Seega on kirjanduses olemas üldine arusaam, et Dublini süsteemi saab vaadelda kui süsteemi, mis loob selles osalevatele riikidele erinevat tüüpi hüvesid. Kaks põhilist hüve, mida Dublini süsteem loob, on turvalisus ning varjupaigataotlejate kaitse, mis on tulenevalt rahvusvahelisest õigusest riikide kohustuseks. Edasised peatükid keskenduvadki eelkõige neile kahele Dublini süsteemi poolt toodetavale hüvele. Täpsemalt sellele, kuidas Dublini süsteemis kahe eeltoodud hüve tootmine toimub ning millised probleemid kerkivad esile nende hüvede tootmisel.

Nagu eelpool toodud, võib avalikke hüvesid kategoriseerida tootmismeetodi ja hüve tüübi alusel. Magistritöö uurimusliku osa tarbeks vaadeldakse, millise tootmismeetodi alusel toimub hüvede tootmine Dublini süsteemis, kuna see võimaldab töö uurimuslikus osas täpsemalt määrata, millised on hüve tootmisel esilekerkivad probleemid.

1.7 Dublini süsteemi raames loodavate hüvede tootmismeetod

Dublini süsteemi toimimine oleneb üheltpoolt kõikide riikide panusest ehk tootmise meetodiks võiks pidada kõikide riikide üksikpanuse summeerimist (vt tabel 2). Samas lasub suurem vastutus, tulenevalt Dublini süsteemi vastutava liikmesriigi määramise hierarhiast, süsteemi toimimise eest piiririikidel (Komisjon, 2020). EL-i välispiiril asuvate riikide roll on Dublini süsteemi toimimise seisukohast eriti oluline seetõttu, et enamuse rahvusvahelise kaitse taotlustest esitatakse peale maa- või merepiiri ületamist. Palju väiksem arv varjupaigataotlejaid saabub Euroopasse peale õhupiiri ületamist. (Frontex, 2019, p. 17).

Seega mõjutaks Dublini süsteemi toimimist ja Schengeni ala turvalisust tunduvalt negatiivsemalt see, kui mõni Schengeni ala piiririikidest ei täidaks oma kohustusi. Brück (2005, ref Armstrong & Thielemann, 2013, p. 155) on leidnud, et EL-i siseturvalisuse alane koostöö on kõige paremini seletatav läbi nõrgima lüli tootmismeetodi (vt tabel 2). Selle tootmismeetodi kohaselt määrab hüve taseme väikseim panus. See tähendab, et olukorras, kus üks osapool otsustab hüve tootmisesse mitte üldse (või mitte piisavalt) panustada, on ka kogu hüve tase võrdne nulliga, olenemata teiste osapoolte panustest (Sandler, 2006, pp. 10-11). Nõrgima lüli tootmismeetod kannatab sageli alavõimekuse käes, kuna olulisematel panustajatel võib tihti jääda puudu võimekusest adekvaatselt panustada isegi olukorras, kus nad on motiveeritud seda tegema. Sellise tootmismeetodi adekvaatseks toimimiseks on seega vajalik, et kõrgema võimekusega riigid panustaksid nõrgema võimekusega riikide võimekuse tõstmisesse (Sandler, 2006, p. 10). Seega hüve tootva grupi sees peaks toimima teatav ressursside ümberjagunemine viisil, mis toetaks neid, kellest hüve tase kõige enam oleneb.

Nõrgima lüli tootmismeetod Dublini süsteemi ülekantuna tähendab sisuliselt olukorda, kus vastutus süsteemi toimimise ees on piiririikidel tunduvalt suurem. Suurem panus seisneb eelkõige selles, et piiririigid peavad tagama kontrolli Schengeni alasse suunatud migratsiooni üle ning peavad tegema lisakulutusi välispiiri valvamiseks, mida välispiiri mitte omavad liikmesriigid tegema ei pea. Samuti seisneb see protseduurides, mida piiririigid peavad Dublini süsteemi alusel läbi viima: taotlejate registreerimine, sõrmejälgede võtmine, vastutava liikmesriigi tuvastamine ning isiku sellesse riiki transportimine. Teisisõnu on ainukene võimalus Dublini süsteemi toimimas hoida see,

kui Schengeni piiril asuvad riigid panustavad süsteemi toimimisse rohkem kui Schengeni välispiiril mittepaiknevad riigid. Juhul, kui üks piiririik otsustaks süsteemis mitte osaleda, puuduks ka teisel stiimul seda teha. Teisipidi tähendaks see ka seda, et see riik, kes ei osale Dublini süsteemis, ei saaks osaleda ka Schengeni vabaliikumise alas.

Samas on kirjanduses levinud ka holistlikum vaade sellele, kuidas hüvesid toodetakse. Mitmetahulisemate hüvede tootmisesse võivad riigid panustada mitmel erineval viisil, näiteks spetsialiseerudes sellele, milles riik on kõige efektiivsem (Boyer, 1989, p. 723). Thielemann ja Dewan (2007, p. 351) on näiteks leidnud, et riigid saavad migratsioonikontrolliga seotud hüvede loomisse panustada kahel viisil. Proaktiivselt - säilitades läbi rahuvalveoperatsioonide ja arenguabi andmise päritoluriikides suhtelist stabiilsust. Reageerivalt panustades - võttes migrante vastu ning pakkudes neile varjupaika. Thielemann (2017, p. 79) on edasi arendanud ideed reageerivast panustamisest ning leidnud, et EL-is panustavad riigid hüve loomiseks reageerivalt kolmel viisil: jagades omavahel ressursse, õigusruumi ja migrante.

1.8 Dublini süsteemi poolt loodavate hüve tüüp

Nagu juba eelpool toodud, võivad hüved erineda selle poolest, kui avalikud nad on, ehk teisisõnu, millised osapooled saavad hüvest osa. Klubi hüvedeks nimetatakse neid hüvesid, mille tarbimisest saab välistada neid osapooli, kes selle tootmisesse ei panusta. Samas võib hüve tootvate osapoolte vahel toimuda selle hüve tarbimise üle mõningane konkurents. Klubi hüvede rahastamisse peavad panustama need osapooled, kes tahavad hüve kasutada. Eeldatakse, et need osapooled, kes kasutavad hüve rohkem, panustavad ka selle tootmisesse enam. Kõikide panuseid kasutatakse aga selleks, et tagada hüve kättesaadavus piisaval tasemel (Sandler, 2006, p. 8).

Dublini süsteemis osalevate osapoolte ring on piiratud kindlate riikidega. Samuti on need samad riigid ka need, kes saavad osa kahest põhilisest hüvest (turvalisus ja rahvusvaheliste kohustuste täitmine), mida Dublini süsteem loob. Ka Armstrong ja Thielemann (2013, p. 156) peavad nii Dublini süsteemi, kui ka sellega seotud Eurodac süsteemi hüveks, mis sarnaneb kõige enam klubi hüvega. Koostöö tulemusena suurenenud turvalisusest saavad osa Dublini süsteemis osalevad liikmesriigid ning turvalisuse üle konkurentsi ei toimu, ehk teisiti ühe osapoole tarbimine ei vähenda kuidagi teiste osapoolte võimalust seda hüve tarbida. Samas on teine hüve, rahvusvaheliste

kohustuste täitmine, mõnevõrra erinev. Kuna selle hüve puhul on otsesteks kasusaajateks rahvusvahelise kaitse taotlejad, mitte Dublini süsteemis osalevad riigid ja nende elanikud. Seega toimub riikide vahel seoses selle hüvega ka nõ Dublini klubi siseselt konkurents, mis seisneb selles, et riigid tahavad saada osa turvalisemast Schengeni ruumist ja täita oma kohustusi rahvusvahelise õiguse ees, kuid minimeerida oma kohustusi varjupaigataotlejate eest vastutuse võtmisel.

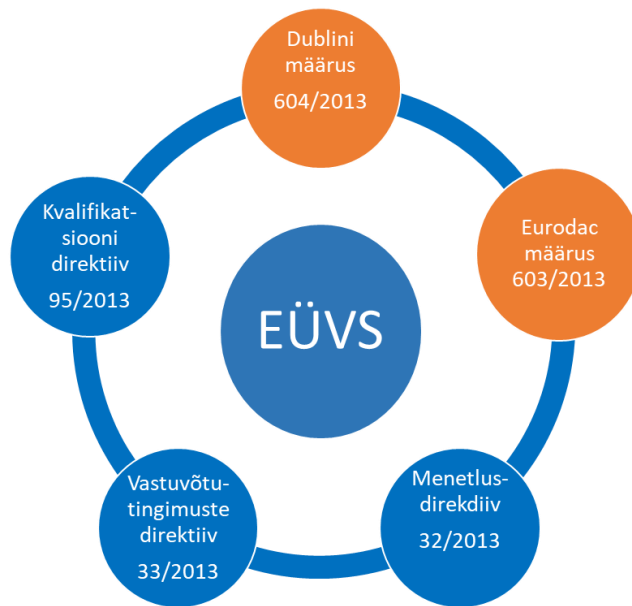
Suhrke (1998, p. 401) oli üks esimestest, kes kasutas avaliku hüve teooriat varjupaigataotlejate eest vastutuse võtmise küsimuse lahendamiseks. Tema põhiline tees seisnes selles, et riigid seisavad dilemma ees, mille ühel poolele on humaansed kaalutlused ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad kohustused varjupaigataotlejaid vastu võtta. Samas on teisest küljest riikidel huvi vähendada varjupaigataotlejate arvu oma territooriumil, et tagada turvalisust ning samuti vähendada kulutusi, mida nad peavad varjupaigataotlejatega seoses tegema. Suhrke (1998, p. 402) järeldab, et rahvusvahelise varjupaigarežiimi toimimas hoidmine on avalik hüve. Samas kaasnevad sellega ohud julgeolekule ning sellega seotud kulud on riikidele individuaalsed. Suhrkega nõustub ka Hatton (2009, p. 184), kelle kohaselt näevad riigid varjupaigataotlejate vastuvõtmist vähemalt lühikeses perspektiivis kui kulutust, mis tuleneb eelkõige teenustest, mida varjupaigataotlejale tuleb pakkuda. Hattoni kohaselt näevad riigid varjupaigataotlejate vastuvõtmisest tulenevaid kasusid kui ebakindlaid ja ajaliselt kaugel olevaid, eriti võrreldes kulutustega. Huttoni kirjeldatud dünaamika näib oluliselt mõjutavat ka riikide käitumist Dublini süsteemi kontekstis.

Ka Armstrongi ja Thielemanni (2013, p. 156), kohaselt illustreerib Euroopa ühine varjupaigapoliitika hästi kollektiivselt toodetava avaliku hüve problemaatikat. Eelkõige tuleb EL-i liikmesriikide vajadus kollektiivselt varjupaigataotlejate küsimusega tegeleda Genfi konventsioonist, mis paneb sellega liitunud riikidele kohustuse nende territooriumil esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Riigid kannavad kulutusi nii taotluse läbivaatamise faasis, kui ka hiljem näiteks erinevate integratsiooniprogrammide ja sotsiaaltoetuste näol. Samuti kannavad riigid kulutusi olukorras, kus taotlust ei rahuldata, sellisel juhul on kulud seotud eelkõige isiku väljasaatmisega tema päritoluriiki. Kui aga riigid varjupaigataotlejaid oma territooriumile ei lase, siis nad kulutusi ei kanna. Seega võib Dublini süsteemi pidada tüüpiliseks klubihüveks, mis loob selle liikmetel hüved, kuid kus kulud jagunevad riikide vahel ebavõrdselt.

2. Dublini süsteemi kujunemine

Õigus varjupaigale on algselt sätestatud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (Euroopa Nõukogu, 1950). Tänapäeval mõistetakse õigust varjupaigale eelkõige lähtuvalt Genfi konventsioonist ja selle 1967. aasta lisaprotokollist, millega on ühinenud kõik 28 Euroopa Liidu liikmesriiki, sealhulgas ka Eesti. Need kaks elementi, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja Genfi konventsioon, moodustavadki üldise rahvusvahelise varjupaigaõiguse raamistiku. Sellest raamistikust lähtuvad ka mitmed regionaalsed varjupaigasüsteemid. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 78 tuleneb põhimõte, mis kohustab liikmesriike välja töötama varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitse andmisega seotud ühise poliitika, mis on kooskõlas Genfi konventsiooni ja teiste asjakohaste rahvusvaheliste lepingutega (Boeles, et al., 2014, p. 245). Selle eesmärgi täitmiseks on EL-i tasandil loodud Euroopa ühine varjupaigasüsteem (EÜVS), mis praegu koosneb kolmest direktiivist ja kahest määrusest (European Commission, 2019). Käesolev töö käsitleb eelkõige EÜVS-i kahte määrust, mis moodustavad nn Dublini süsteemi (vt joonis 1).

EÜVS-i üks olulisim osa on Dublini süsteem, mis koosneb kahest EP ja Nõukogu määrusest numbritega 604/2013 ja 603/2013. Dublini süsteemi võib pidada EÜVS-i nurgakiviks, kuna just selle süsteemi järgi määratakse, milline liikmesriik on vastutav EL-is esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse sisulise läbivaatamise eest (Fratzke, 2015, pp. 1-2). Selles peatükis antakse ülevaade, kuidas Dublini süsteem arenes oma praeguse problemaatilise kujuni ning millised on selle süsteemi eripärad ja puudused.



Joonis 1. Euroopa ühine varjupaigasüsteem (autori joonis)

2.1 Dublini süsteemi kujunemine ja funktsioon EL-i varjupaigasüsteemis

Dublin I

Esmase tõuke varjupaigataotlejatega ühiselt Euroopa Majandusühenduses tegeleda, andis otseselt 1957. aastal sõlmitud Rooma leping. Leping nägi ette ka ühisturu loomist, mille osaks oli ka inimeste vaba liikumine. See aga tähendas ühenduse siseste piiride kaotamist ning *de facto* ühise siseturvalisuse ala loomist, kuna riikide võimekus kontrollida migrantide, varjupaigataotlejate ja kurjategijate liikumist üle oma piiride vähenes drastiliselt (Monar 2001; ref Armstrong, 2016, p. 102).

Varjupaigataotleja eest vastutuse võtmise küsimust reguleeriti konkreetselt 1990. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga, mille peatükk 7 käsitles varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist (Euroopa Ühenduste Komisjon, 1985). Esmased katsed Euroopa tasandil aga ebaõnnestusid, kuna vähene seadusandluse ühtlustamine liikmesriikide tasandil tõi kaasa palju teisest liikumist (*asylum shopping*). Paljud migrandid esitasid esmase taotluse ühes riigis ning liikusid siis edasi teise liikmesriiki, kus nad arvasid olevat suurem tõenäosus, et neid tunnustatakse kaitset vajava isikuna. Teiseks probleemiks oli olukord, kus ükski riik ei olnud nõus

võtma vastutust taotluse läbivaatamise eest ehk tekkis nn ringlemise situatsioon (*refugee in orbite*). Samas muutus rahvusvahelise kaitse alane koostöö Euroopa Ühenduses (EÜ) üha olulisemaks, kuna Nõukogude Liidu lagunemine ja Balkani kriis tõi 1990-ndatel kaasa varjupaigataotlejate arvu kasvu. Samal kümnendil hakkas Euroopasse saabuma ka üha enam taotlejaid Türgist, Afganistanist ja Aafrika riikidest (Desimpelaere, 2015, pp. 10-11).

Kuna varjupaigapoliitika ei kuulunud EÜ kompetentside hulka, sõlmisid 12 ühenduse liiget riikidevahelise konventsiooni, millest pidi saama peamine instrument rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks (Reinhard, 2001, pp. 7-8). 1990. aastal sõlmitud ja 1997. aastal jõustunud konventsiooni hakati lühidalt kutsuma Dublini konventsiooniks. Erinevalt Schengeni konventsioonist, mille peamiseks eesmärgiks oli Euroopa Majandusühenduse sisepiiride kaotamine, tegeles Dublini konventsioon juba konkreetselt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise küsimusega. Samas ei käsitletud Dublini konventsioon varjupaiga andmise või keeldumise küsimust, ega sätestanud ka menetluslike norme. Seega jäi EÜ liikmesriikidele endiselt otsustusõigus selle osas, kuidas riiklikul tasandil varjupaigataotluse menetlemist korraldada. Kuna konventsioon menetluslike aspekte ei reguleerinud, jäi EÜ sisuliselt kehtima 12 erinevat varjupaigarežiimi. Samas oli Dublini konventsioon siiski oluline samm EÜ asüüli valdkonna koostöös, mis üritas lahendada senini vastuolulist riigi vastutuse küsimust läbi ühise süsteemi. (Reinhard, 2001, p. 8)

Dublini konventsiooni eesmärk oligi lahendada EÜ liikmesriikide varjupaigataotleja eest vastutuse võtmise küsimus ehk omistada kindlale riigile vastutus mõne EÜ territooriumil esitatud taotluse läbivaatamise eest. Kindla liikmesriigi vastutuse määramiseks kehtestas Dublini konventsioon kriteeriumite hierarhia, mille järgi vastutav liikmesriik tuvastatakse. Selline süsteem pidi aitama tagada kindluse ka varjupaigataotlejatele, kuna tagas, et nende taotlus võetakse vähemalt ühe riigi poolt menetlusse. (Desimpelaere, 2015, p. 15).

Varjupaiga taotlemise eelduseks oli ja on ka praegu isiku ligipääs ühe liikmesriigi territooriumile. Loodud ühine Schengeni ruum tähendas ka seda, et liikmesriigid olid teineteise ees vastutavad nende kolmandate riikide kodanike osas, keda nad EÜ territooriumile lubavad. Seega lähtus ka Dublini konventsiooni vastutuse määramise

hierarhia loogikast, mille kohaselt on varjupaigataotluse eest vastutav see EÜ liikmesriik, kes mängis kõige suuremat rolli selles, et varjupaika taotlenud isikul oli võimalik ühenduse territooriumile pääseda või seal resideeruda. Loogika, et vastutav on see liikmesriik, mis mängis kõige suuremat rolli varjupaigataotleja saabumisel EÜ territooriumile, kehtis enamikel juhtudel. Samas kui rahvusvahelist kaitset taotlenud isikul on juba EÜ territooriumil elavaid lähisugulasi oli vastutavaks see liikmesriik, kus varjupaigataotleja lähisugulased seaduslikult resideeruvad. (Commission of the European Communities, 2001, p. 1)

Võttes vaatluse alla Dublini konventsiooni vastutuse tuvastamise mehhanismi ehk artiklid 4-8 nähtub, et konventsiooni algne eesmärk oligi panna ühenduse piiririikidele oluliselt suurem vastutus rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest. See järeldeb eelkõige sellest, et Dublini konventsiooni artikkel 6 järgi on vastutav see liikmesriik, kelle piiri ületades on migrant ebaseaduslikult Euroopa ühenduse territooriumile sisenenud (Dublin Convention, 1997 art 4-8). Hurwitz (1999, ref Urke, 2016, lk 9) on jõudnud järeldusele, et süsteemi loojate taotluslik eesmärk oligi selline lahendus, kus suurim koorem varjupaigataotlejatega tegelemise eest langeb just piiririikidele, kuna enne EÜ-i idasuunalist laienemist oli kõige rohkem varjupaigataotlejaid oodata just EÜ idapiiri taha jäävatest riikidest. Samas tunnustati aga juba süsteemi loomise ajal tulevasi liidu liikmesriike turvaliste kolmandate riikidena sh ka Eestit. See aga tähendas seda, et isegi olukorras, kus varjupaigataotleja jõudis nt Saksamaale, oli teda kerge tagasi saata idas asuvatesse riikidesse, kuna need olid varjupaigataotlejate jaoks turvaliseks tunnistatud.

Paljuski on sama mehhanism, mis paneb piiririikidele suurema vastutuse varjupaigataotluste läbivaatamise eest, kandunud edasi ka järgnevasse katsetesse vastutuse küsimust reguleerida.

Dublin II

Kuigi Dublini konventsioon lõi kindla mehhanismi vastutava liikmesriigi määramiseks, jäi selle üldine mõju madalaks, kuna süsteemi ei suudetud efektiivselt jõustada. Näiteks esitasid perioodil 1998-1999 EÜ liikmesriigid teineteisele 39 521 taotlejate vastuvõtmise (*take charge*) ja tagasivõtmise taotlust (*take back*), samas kui reaalseid üleandmisi viidi läbi ainult 28% taotluste osas (Commission of the European Communities, 2001, pp. 2-3). Samuti tõdes EÜ komisjon oma töödokumendis, et Dublini konventsiooniga loodud

mehhanism ei toimi nagu algselt loodetud (Commission of the European Communities, 2000, p. 1).

Põhilised puudused, mida EÜ komisjon tuvastas, olid seotud Dublini konventsiooni vastutuse määramise hierarhia erinevate tõlgendamistega liikmesriikide poolt. Samuti toodi välja, et riikide vaheline suhtlus oli aeglane, mis omakorda tegi üleandmise protsessi ebaefektiivseks. Algne süsteem põhines migrandi reisiajaloo tuvastamisel suuresti isiku dokumentidel, kuid üha enam migrante hakkas liikmesriikidesse saabuma ilma dokumentideta (Commission of the European Communities, 2001, p. 5). See aga tähendas, et migratsiooniautused ei suutnud vastutavat liikmesriiki tuvastada. Mitmetel riikidel puudusid ka vajalikud andmebaasid, mille kaudu oleks olnud võimalik isiku migratsiooniajalugu tuvastada. Need riigid, kelle andmebaasid olid põhjalikumad, jäid selles süsteemis halvemasse olukorda, kuna nende vastutus oli lihtsamini tõestatav (Commission of the European Communities, 2001, p. 8).

1999. aastal jõustunud Amsterdami lepinguga sai EÜ pädevuse ka varjupaigaõiguse valdkonna reguleerimiseks ning Schengeni konventsioon integreeriti EÜ aluslepingutesse (European Parliament, 2018). Amsterdami leping nägi ette ka edasist varjupaigaõiguse ühtlustamist, mis paljuski tähendas Euroopa ühise varjupaigasüsteemi väljatöötamist. Seega liikusid poliitikad, mis olid seotud inimeste vaba liikumisega nagu viisapoliitika ja asüülipoliitika, nn EL-i esimesse sambasse ning EÜ komisjon sai nendes valdkondades põhilise algatusõiguse (European Parliament, 2018).

EÜVS-i väljatöötamise üks esimesi samme oligi taaskord vastutuse küsimuse reguleerimine. 2003. aastal võeti vastu Dublin II määrus, mis asendas seni kehtinud Dublini konventsiooni (Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003). Seega oli EÜVS-i loomisel esimene EÜ enda õigusakt just Dublini II määrus, mis oli sisuliselt liidu enda mehhanism liikmesriikide vastutuse määramiseks. Edasine integratsioon sätestati Haagi programmis, mis nägi ette EÜ õigusakte, mis määravad EÜ territooriumil antava rahvusvahelise kaitse sisu, kaitsele kvalifitseerumise tingimused, vastuvõtutingimused liikmesriikides, rahvusvahelise kaitse vajaduse tuvastamise protseduurid ning sõrmejälgede kasutamise rahvusvahelise kaitse taotleja identifitseerimiseks (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2007, lk 1-2). Sisuliselt lepitakse kokku rahvusvahelise kaitse miinimum nõuete kehtestamises, mida kõik liikmesriigid peaksid täitma ja tagama. Haagi programmiga pandi paika see, millistest komponentidest hakkab EÜVS koosnema.

Seega loodi EÜVS-i esimeses etapis Dublini süsteem sarnasel kujul nagu seda ka praegu tuntakse. Täpsemalt hõlmas Dublini süsteem endas 2003. aasta määrust (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest ehk Dublini II määrus. (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2007, lk 2)

Dublin II määruse puhul oli tegu ühenduse õigusaktiga, kuid põhimõtted, mille alusel määrati varjupaigataotluse eest vastutavat liikmesriiki, jäid võrreldes Dublini konventsiooniga suuresti samaks. Nagu Dublini konventsiooniski, kehtis ka Dublini II määruses põhimõte, et vastutavaks liikmesriigiks on see riik, kes mängis kõige suuremat rolli selles, et kolmanda riigi kodanikul oli võimalik liikmesriikide territooriumile siseneda või seal viibida (EÜ määrus nr 343/2003 art. 5-11). Seega muudeti Dublini konventsioonist loobumise ja Dublin II määruse kehtestamisega eelkõige valdkonda reguleeriva õigusakti liiki, mitte aga vastutuse omistamise meetodit.

2007. aastal viis EÜ komisjon läbi Dublini II süsteemi hindamise ning jõudis järeldusele, et süsteemi kohaldamisel on mitmeid puudujääke. Näiteks ei võimaldatud mitmetes liikmesriikides kolmanda riigi kodanikele juurdepääsu varjupaigasüsteemile. (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2007, lk 2-3) Samuti ei jälginud mitmed liikmesriigid nõuet jälgida Dublini menetluse puhul perekonna ühtekuuluvuse põhimõtet. Nicoli (2007, p. 267) kohaselt langes Dublin II määruse rakendamisel ebaproportsionaalselt suurem koorem EL-i ida-ja lõunapiiril asuvatele liikmesriikidele.

Rahvusvahelise kaitse taotleja eest vastutuse võtmiseks on vaja tõendeid, mida oli uue süsteemi alusel endiselt raske hankida. Suurimaks rakenduslikuks probleemiks oli aga endiselt üle antud varjupaigataotlejate väike osakaal, võrreldes rahuldatud üleandmistootlustega. Perioodil 2003-2005 oli rahuldatud üleandmistootlusi 40 180 ning 16 842 korral viidi läbi reaalsed üleandmised, seega moodustasid edukad üleandmised kõigest 42% (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2007, lk 4). Kuigi Dublini II määruse rakendamine oli mõnevõrra edukam, kui Dublini konventsiooni puhul, oli see endiselt ebaefektiivne. Komisjoni (2007, p. 10) kokkuvõttev järeldus oli, et Dublini süsteemi rakendamine, kui ka tõhusus tekitavad mõningast muret, süsteemi kulusid pole puudulike andmete tõttu võimalik hinnata ning süsteemi tuleks muuta, et see täidaks paremini seatud eesmäärke.

Dublin III

Peale Dublin II süsteemi toimimise hindamist otsustas Euroopa Komisjon 2008. aastal esitada Dublin II määruse muutmise ettepaneku. Ettepaneku peamiseks eesmärgiks oli tuua selgemalt välja liikmesriikide kohustused taotlejate ees, tõsta süsteemi efektiivsust ning tõsta taotlejatele osaks saava kaitse taset (Desimpelaere, 2015, p. 40).

ELTL art 78 lähtuvalt tehti Nõukogule ja EP ülesandeks 2012. aastaks töötada välja ühised rahvusvahelise kaitse protseduurid ja kaitsele kvalifitseeruvate isikutele antava kaitse sisu (Velluti, 2013, p. 17). Reformide tulemusena võeti vastu ka praegu kehtiv Dublin III määrus ehk EP ja nõukogu määrus nr 604/2013. Dublin III määruse eesmärgiks oli sarnaselt oma eelkäijale võimaldada rahvusvahelise kaitse taotlejatel juurdepääsu rahvusvahelise kaitse menetlusele ning sätestada kriteeriumid ja mehhanismid vastutava liikmesriigi määramiseks. (European Asylum Office, 2018, pp. 5-6)

Dublin III süsteemi rakendamises osalevad EL-i liikmesriigid ning läbi rahvusvaheliste lepingute ka neli Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon liiget (Velluti, 2013, p. 41). Sarnaselt Dublin II süsteemile moodustab ka Dublin III süsteem mitu määrust, milleks on Dublin III määrus ja Eurodac määrus nr 603/2013 ning nende rakendusmäärused. Eurodaci määrus toetab Dublini süsteemi rakendamist, kehtestades süsteemi, mille alusel võetakse taotlejatelt nende tuvastamiseks ja vastutava liikmesriigi määramiseks sõrmejäljed (EP ja nõukogu määrus 603/2013). Lisaks koosneb EÜVS-i veel kolmest direktiivist (vt joonis 1). Menetlusprotseduuride direktiiv (EP ja Nõukogu direktiiv 32/2013) määrab ühtsed menetlusnõudeid rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise kohta. Vastuvõtutingimuste direktiiv (EP ja Nõukogu direktiiv 33/2013) sätestab tingimused, millel liikmesriigi vastuvõtusüsteem peab minimaalselt vastama. Selle regulatsiooni eesmärgiks on ennekõike ühtlustada majutamise, sotsiaalse, dokumentatsiooni ja kinnipidamise seotud tingimusi liikmesriikides. Kvalifikatsiooni direktiiv (EP ja Nõukogu direktiiv 95/2011) määrab nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks. Samuti sätestab menetlusprotseduuride direktiiv antava kaitse sisu.

Nagu eeltoodud Dublini süsteemi kujunemist käsitlevas peatükis selgub on Dublini süsteemi pidevalt reformitud, kuna selle rakendamisel on esinenud mitmeid probleeme. Samas on mitmed varasematest probleemidest ka praegusesse jõus olevasse Dublin III süsteemi edasi kandunud. Üks praeguse Dublin III süsteemi osas tehtav kriitika seisneb

selles, et praegune vastutuse määramise süsteem paneb suurema surve piiririikidele (Fratzke, 2015, p. 8). Kõige teravamalt tõusid Dublini süsteemi puudused esile ilmselt 2015. aasta rändekriisi ajal, kuid see on lihtsalt kõige tuntum näide, kuna märkimisväärsed probleeme on olnud ka varem.

Üks probleem tuleneb sellest, et praegune süsteem ei võta arvesse liikmesriikide vastuvõtusüsteemide võimekusi. Näiteks tekitas Bulgaaria vastuvõtusüsteemis 2013. aastal kaose see, kui ühe aasta jooksul kasvas varjupaigataotlejate arv 7000-ni, samas on see umbes kümnendik sellest, mille Saksamaa samal aastal vastu võttis. Kuna olukorda süsteemis ei suudetud parandada palus UNHCR 2014. aastal peatada Dublini alusel toimuvad üleandmised Bulgaariasse (UNHCR, 2014). Dublini määruse artikkel 13 alusel on enamasti vastutav see liikmesriik, mille kaudu isik EL-i siseneb (vt lisa 7). See aga omakorda paneb need riigid (nt Bulgaaria), kes asuvad EL-i piiridel ebasoodsamasse olukorda. Selge on, et enamus ebaseaduslikke piiriületusi kolmandatest riikidest EL-i toimuvad Ida- ja Lõuna-Euroopa riikides. Mõned autorid on lausa väljendanud, et Dublini süsteem tegeleb koormajagamise asemel selle kontsentreerimisega (Hurwitz 1999, Noll, 2000, ref Armstrong, 2016, p 94).

Korduvtaotluste arvu vähendamine on samuti Dublini süsteemi oluline eesmärk. Samas on teisesed liikumised ja korduvtaotluste arvud endiselt tavalised. Seda näitab ilmekalt see, kui võrrelda esmaste taotluste arvu korduvate taotluste arvuga viimase kümnendi jooksul. Näiteks 2013. aastal olid 50% (41 617) neist, kes Saksamaal varjupaigataotluse esitasid, esitanud juba vähemalt ühe taotluse ka mõnes teises liikmesriigis (Fratzke, 2015, p. 14). Seega on süsteemi kuritarvitamine rahvusvahelise kaitse taotlejate poolt endiselt tavaline.

Rakendusliku poole pealt on endiselt, alates juba Dublini konventsiooni päevilt, suureks probleemiks varjupaigataotleja füüsiline üleandmine vastutavasse liikmesriiki. Õigupoolest on sellel probleemil kaks külge. Üleandmiste tase on võrreldes aktsepteeritud taotlustega jäänud madalaks kogu viimase kümnendi jooksul (vt lisa 4). Lisaks on kümnendi jooksul iga-aastaselt umbes 60-80% kõigist taotlustest moodustanud tagasivõtu taotlused, mis tähendab, et varjupaigataotleja on lahkunud esmasest riigist, kus ta varjupaika taotles ning esitanud uue taotluse teises liikmesriigis (Maiani, 2019, p. 105). Probleemi teine külg on see, et liikmesriigid annavad teistele üle taotlejaid umbes samas suurusjärgus. Ehk teisisõnu liikmesriigid vahetavad teineteisega umbes samas

suurusjärgus taotlejaid, kuid mingit koormajagamist või muud otsest kasu sellest ei sünni (Fratzke, 2015, p. 13). Samas kulutatakse taotluste saatmise ja üleandmise läbiviimisele hulgaliselt ressursi.

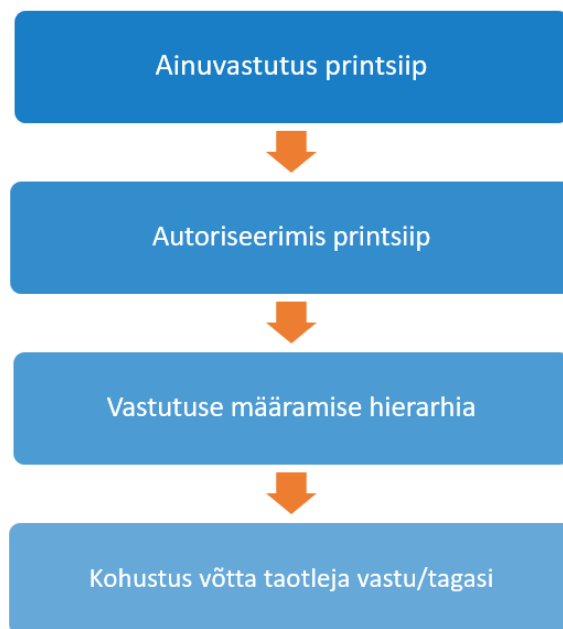
Õigupoolest on eeltooduga otseselt seotud ka kriitika, et nii liikmesriikidel, kui ka Komisjonil puudub selge ülevaade sellest, kui palju Dublini süsteemi rakendamine maksma läheb. 2014. aastal hinnati, et Dublini süsteemi toimimas hoidmine läheb aastas maksma umbes miljard eurot, kuid seda peetakse väga kaudseks hinnanguks (ICF International, 2016, pp. 11-12). Lisaks on selge, et liikmesriikide vahel on olulised erinevused selle osas, kui suuri kulutusi nad peavad tegema, kuna neile esitatavad taotluste arvud on nii absoluutarvudes kui ka suhtearvudena väga erinevad. Lähtuvalt eelnevalt on ka kirjanduses korduvalt tõstatatud küsimust, kas Dublini süsteem on kooskõlas ELTL artiklis 80 toodud solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse, õiglase jagamise põhimõttega liikmesriikide vahel. Mõned autorid on kirjeldanud Dublini süsteemi jätkuvat rakendamist, kui osade liikmesriikide püüet panna teistele riikidele ebaproportsionaalne kohustus rahvusvahelise kaitse taotlejate eest vastutuse võtmiseks (Di Filippo, 2016, pp. 2-3).

Dublini süsteemi käsitlevas kirjanduses tuuakse tihti välja asjaolu, et vastutuse määramise hierarhia ei võta arvesse varjupaigataotleja enese eelistusi, mis toob kaasa teisest liikumist, mida süsteem tervikuna üritab vältida. (Armstrong, 2016, p. 94). Muuhulgas tuuakse tihti ka välja, et kuna Dublini menetlus on pikk protsess, mis võib kokku kesta kuni 18 kuud ning see viivitab rahvusvahelise kaitse taotleja juurdepääsu sisulisele rahvusvahelise kaitse menetlusele, mille raames tema taotluse osas otsus tehakse. Samas ei saaks täielikult varjupaigataotlejate eelistustest lähtuv süsteem toimida kiiresti ja efektiivselt ning soodustaks ka varjupaigataotlejate ebavõrdse jaotumise liikmesriikide vahel (Urke, 2016, lk 18). Uurimused on näidanud, et riikide migratsioonipoliitikatel, olgu selleks Dublini süsteem või mõni muu meede, on tegelikult madal mõju võrreldes struktuursete tõuke-ja tõmbefaktoritega, millest põhilised on majanduslikud, ajaloolised ja geograafilised (Thielemann, 2012, pp. 25-26). Kompromissvariandina on hakatud üha enam välja pakkuma selliseid lahendusi, kus vastutava liikmesriigi määramise protsessis oleks nii migrantil kui ka liikmesriigil jagatud otsustusõigus. Teisalt on just liikmesriigid ja seni ka Komisjon seesuguse põhimõttelise muudatuse vastu (Maiani, 2019, pp. 109-110).

2.2 Dublini süsteemi põhilised printsiibid ja menetluse praktiline läbiviimine

Praegu kehtiva Dublini süsteemi eesmärgiks võib pidada süsteemi loomist, mis võimaldab kindlaks määrata, milline riik on vastutav ühes süsteemis osalevas riigis esitatud taotluse menetlemise eest. Samuti on Dublini eesmärgiks tagada varjupaigataotlejatele juurdepääs varjupaigamenetlusele ning aidata kaasa süsteemis osalevate riikide varjupaigapoliitika harmoniseerimisele (MacDonough, et al., 2008, p. 7). Käesolev alapeatükk selgitab, kuidas Dublini süsteemis nende eesmärkide täitmine praktikas välja näeb.

Dublini süsteem on Armstrongi (2016, p. 81) kohaselt organiseeritud nelja printsiibi ümber, mis on teineteise suhtes hierarhilises seoses. Need neli on - ainuvastutuse printsiip, autoriseerimis printsiip, vastutuse määramise hierarhia ja kohustus võtta varjupaigataotleja tagasi/vastu (joonis 2). Selles alapeatükis käsitletakse neid nelja printsiipi, kuna läbi nende on võimalik saada ülevaade, kuidas Dublini süsteem kui tervik praktikas toimib.



Joonis 2. Dublini süsteemi neli printsiipi. (autori joonis Armstrong, 2016 järgi).

Ainvastutust võib pidada ka kogu Dublini süsteemi nn vihmavarjuterminiks. Ainvastutuse termini taga seisab põhimõte, et ühe varjupaigataotleja eest on vastutav

just üks kindel Dublini süsteemis osalev riik ja seejuures ei ole oluline, milline riik on vastutav. Ainuvastutus lähtub kahest eeldusest. Esiteks, et kõik Dublini süsteemis osalevad liikmesriigid on varjupaigataotleja jaoks samaväärselt turvalised ning varjupaigataotlejad saavad kõigis riikides samasuguse kohtlemise osaliseks. (Armstrong, 2016, p. 82). Sellega seostub ka vastastikune tunnustamine, mis on sarnane EL-i ühisturu põhimõtetega, mille kohaselt kõik süsteemis osalevad liikmesriigid tunnustavad teineteise toodetud tooteid. Seega peaksid ka kõik liikmesriigid tunnustama teineteise poolt tehtud varjupaigaotsuseid. Samas kehtib siin oluline erand - nimelt tunnustavad liikmesriigid vaid teise liikmesriigi poolt tehtud negatiivseid otsuseid, mitte positiivseid. See tähendab, et varjupaiga saanud isik saab selle staatusega seotud õigusi kasutada ainult ühel, talle varjupaiga andnud, liikmesriigi territooriumil (Armstrong, 2016, p. 89). Ainuvastutuse printsiibi rakendamist nähti kui lahendust hoidmaks ära varjupaigataotlejate poolset süsteemi kuritarvitamist ehk varjupaiga ostlemist. Samuti üritati ainuvastutuse printsiibiga võidelda varjupaigataotlejate ringlemise vastu (Hailbronner & Thiery, 1997, p. 964).

Autoriseerimise printsiibist juhinduvalt toimub vastutuse määramine liikmesriikidele. Üldistatult võib autoriseerimise printsiibi sõnastada nii: mida suuremat rolli mängis liikmesriik (teadlikult või mitteteadlikult) selles, et varjupaigataotleja sai juurdepääsu liikmesriikide territooriumile, seda rohkem on ta ka varjupaigataotleja eest vastutav. Seega ei ole vahet, kas taotleja saabub liikmesriigi territooriumile viisa alusel või ebaseaduslikult piiri ületades. Kui riik laseb varjupaigataotleja oma territooriumile, on ta ka tulevikus tema heaolu eest vastutav (Hurwitz 1999, Armstrong, 2016 p. 89 kaudu). Guild (2006, p. 637) on järeldanud, et autoriseerimise printsiip toimib sisuliselt kui karistusmeede, mis karistab liikmesriike selle eest, et nad pole suutnud vältida varjupaigataotleja sisenemist liikmesriikide territooriumile. Teisti öeldes tekitab Dublini süsteemi autoriseerimise printsiip liikmesriikides stiimuli hoiduda võimalike taotlejate riiki laskmisest, kuna sellega kaasnevad (liikmesriikidele) individuaalsed kulud.

Vastutuse määramise hierarhiaga on Dublini määruses sätestatud konkreetsed kriteeriumid, mida kasutatakse vastutava liikmesriigi määramisel. Need kriteeriumid on sätestatud Dublini määruse kolmandas peatükis art 8-15. Kusjuures kriteeriume tuleb rakendada hierarhiliselt (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 7 lg 1) ehk näiteks art 10 kohalduks ainult juhul kui art 8 ja 9 ei ole kohaldatavad. Vastutava liikmesriigi

määramine toimub lähtuvalt olukorrast, mis valitses siis, kui taotleja rahvusvahelise kaitset taotles (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 7 lg 2).

Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid saab jagada üldistatult kaheks. Esiteks art 8-11 on seotud laste parimate huvide arvestamisega ja perekonna ühtekuuluvuse hoidmisega. Neid artikleid saab kohaldada vastutuse määramiseks olukorras, kus rahvusvahelist kaitset taotleva isiku mõni perekonnaliige on juba mõne liikmesriigi territooriumile jõudnud. Sellisel juhul on vastutavaks see liikmesriik, kelle territooriumil asub äsja rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud migrandi sugulane (European Asylum Support Office, 2018, p. 18). Praktikas näeb see välja nii, et kui näiteks isik X palub Itaalias rahvusvahelist kaitset, kuid tema täisealine vend (või muu sugulane) taotleb või on saanud kaitset Saksamaal, siis on vastutavaks liikmesriigiks Saksamaa, mitte Itaalia.

Teine hulk kriteeriumitest, täpsemalt määruse art 12-15, kehtivad vastutava liikmesriigi määramisel olukorras, kus eelpool kirjeldatud nn perekonna ühtsuse sätteid ei ole kohaldatavad. Artiklite 12-15 rakendamise üldine põhimõte on, et vastutav on see liikmesriik, kes mängis kõige suuremat rolli selles, et migrandil oli võimalik liikmesriikide territooriumile siseneda või seal resideeruda (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 12-15). Praktikas näeb see välja nii, et kui isik X palub Saksamaal varjupaika, kuid on tuvastatud, et ta pääses esmaselt liikmesriigi territooriumile ületades Vene-Eesti kontrolljoone, on artikkel 13 lg 2 alusel vastutavaks liikmesriigiks Eesti. Olukorras, kus määruse kolmanda peatüki põhjal ei saa vastutavat liikmesriiki määrata, on art 3 lg 2 alusel vastutav see liikmesriik, kus taotlus esimesena esitati. Samuti võivad liikmesriigid artikkel 17 lg 1 ehk nn suveräänsusklausli alusel otsustada siiski varjupaigataotleja poolt neile esitatud taotluse läbi vaadata isegi juhul, kui vastutuse määramise hierarhia alusel on taotluse läbivaatamise eest vastutav mõni teine liikmesriik (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 17).

Vastuvõtu ja tagasivõtu taotluste (*take charge/take back requests*) alusel toimub Dublini menetluse praktiline rakendamine. Liikmesriikide vahel toimub infovahetus Dublini süsteemi rakendamiseks loodud DublinNet infosüsteemi kaudu. DublinNeti infosüsteem võimaldab saata ja võtta vastu informatsiooni läbi turvalise krüpteeritud kanali. Riigid vahetavad vastutava liikmesriigi määramiseks informatsiooni kolmel erineval eesmärgil, st et liikmesriik võib esitada teisele liikmesriigile kolme erinevat tüüpi taotlusi (*requests*) (European Asylum Support Office, 2018, p. 8).

Vastuvõtu taotlust (*take charge request*) kasutatakse olukorras, kus taotlusalune isik pole üheski teises liikmesriigis taotlust esitanud, kuid tõendite alusel on põhjust arvata, et mõni teine liikmesriik on tõenäoliselt taotluse läbivaatamise eest vastutav. (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 18 lg 1 p (a) ja art 18 lg 2). Näiteks liikmesriik B esitab liikmesriik A-le taotluse võtta vastutus isiku taotluse läbivaatamise eest, hoolimata asjaolust, et isik pole liikmesriigis A kunagi taotlust esitanud. Samas Dublini määruse peatükis 3 toodud kriteeriumite järgi võib liikmesriik A siiski vastutav olla. Liikmesriik A võib olla vastutav näiteks juhul, kui taotlusealune isik sisenes esimesena liikmesriiki A või ta sai Schengeni alale sisenemiseks loa liikmesriigilt A.

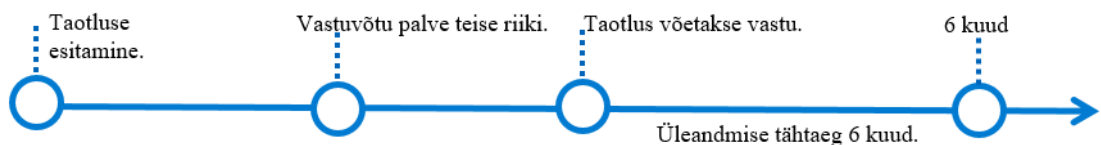
Tagasivõtu taotlus (*take back request*) esitatakse olukorras, kus on tuvastatud, et taotlusealune isik on juba ühes teises liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 18 lg 1 p (b-d)). Näiteks liikmesriik B esitab liikmesriik A-le taotluse isiku tagasi võtmiseks, kuna isik on esimesena just liikmesriigis A rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud, kuid on seejärel liikmesriik A-st lahkunud. Informatsioonitaotlus (*information request*) esitatakse olukorras, kus üks liikmesriik vajab rohkem informatsiooni selleks, et määrata, milline liikmesriik on taotluse läbivaatamise eest vastutav. Samuti võib infotaotluseid esitada selleks, et koguda muud informatsiooni rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks. (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 34 lg 1 p (a-c)).

Dublini määruse art 21 ja 23 alusel peavad liikmesriigid nii palve esitama, kui palvele vastama esimesel võimalusel. Samas on sisse seatud ka lõplikud tähtajad selle osas, kui kiiresti peab liikmesriik palve esitama ning teistpidi ka sellele vastama. Vastuvõtupalve peab liikmesriik teisele liikmesriigile esitama mitte hiljem kui kolm kuud peale seda, kui tema territooriumil taotlus esitati. Vastuvõtupalvele vastamiseks on liikmesriigil omakorda aega kaks kuud. Juhul kui liikmesriik vastuvõtupalvele kahe kuu jooksul ei vasta, läheb vastutus varjupaigataotluse läbivaatamise eest talle automaatselt (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 24 lg 7 p).

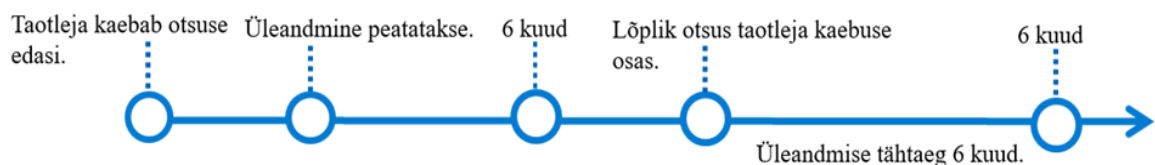
Tagasivõtupalvele peab liikmesriik vastama kahe kuu jooksul peale Eurodac süsteemist sõrmejälgede vaste saamist. Olukorras, kus Eurodac süsteemist vastet ei ole, võib tagasivõtupalve esitada kolme kuu jooksul (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 23 ja 24). Tagasivõtupalvele on vastamiseks aega kaks nädalat olukorras, kus vastus põhineb

Eurodac süsteemi andmetel ning üks kuu olukorras, kus Eurodac andmed puuduvad. Juhul kui liikmesriik eelpool toodud ajakriteeriume ei austa, läheb vastutus varjupaigataotluse läbivaatamise eest mitte vastanud liikmesriigile automaatselt (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 25 lg 2). Informatsioonipalve võib esitada igal hetkel ning liikmesriik, kellele see esitatakse peab taotlusele vastama viie nädala jooksul (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 35 lg 5).

Peale seda kui vastuvõtu või tagasivõtu taotlus on aktsepteeritud, on taotluse esitanud liikmesriigil aega kuus kuud, et rahvusvahelise kaitse taotleja üleandmine reaalselt läbi viia. Üleandmise korraldamise tähtaeg on sama pikk nii vastuvõtu, kui tagasivõtu taotluse puhul (EP ja Nõukogu määrus nr 604/2013, art 29 lg 1). Olukorras, kus rahvusvahelise kaitse taotleja on oma üleandmise (taotluse esitanud liikmesriigi kohtus) vaidlustanud, peatub kuuekuulise üleandmise tähtaja arvestamine kuniks kohus on teinud kaebuse osas lõpliku otsuse. Üleandmise tähtaja kujunemist aitavad selgitada joonised 3 ja 4.



Joonis 3. Dublini menetluse protseduuride läbiviimine ajateljel (autori joonis EASO, 2018 järgi)



Joonis 4. Dublini menetluse protseduuride läbiviimine siis, kui kohus peatab üleandmise (autori joonis EASO, 2018 järgi)

2.3 Dublini määruse jõustamist toetavad vahendid

Dublini süsteemi toimimise seisukohast on oluline, et iga varjupaigataotleja isik oleks kõigis liikmesriikides üheselt tuvastatav. Dublini konventsiooni perioodil lähtuti isiku tuvastamisel eelkõige tema isikut tõendavatest dokumentidest. Samas ei olnud dokumentidel põhinev isiku tuvastamine efektiivne, kuna varjupaigataotlejad võivad kasutada erinevates riikides varjupaiga taotlemiseks erineva nimekujuga dokumente või

üldse oma dokumendid hävitada. Kuna aga isikute tuvastamine osutus keeruliseks, muutis see ka Dublini reeglite jõustamise ebaefektiivseks. Seega mõisteti vajadust varjupaigataotlejate identifitseerimiseks viisil, mis ei sõltuks ainuüksi varjupaigataotleja dokumentidest või ütlustest. Nii hakati isikute tuvastamiseks kasutama sõrmejälgi.

Võimaldamaks varjupaigataotleja ja illegaalselt liikmesriikide territooriumil viibivate isikute tuvastamist sõrmejälgede abil, võeti vastu nõukogu määrus nr 2725/2000. EÜVS-i reformi käigus määrust muudeti ning 2015. aastal jõustus Eurodac määruse uus versioon. (European Commission, 2018). Eurodac süsteemi puhul on sisuliselt tegemist sõrmejälgede andmebaasiga, mis koosneb keskuksusest ja liikmesriikides asuvatest kontaktpunktidest (European Asylum Office, 2018, p. 131).

Liikmesriikidel on võimalik sisestada sõrmejalg andmebaasi, seda võrrelda teiste liikmesriikide poolt sinna juba salvestatud sõrmejälgedega ning seeläbi tuvastada, kas sama isik on juba mõnes teises liikmesriigis viibinud. Sõrmejäljed võetakse kõikidelt vähemalt 14-aastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt (Roots, 2015, p. 111). Sõrmejäljed tuleb sisestada Eurodac süsteemi hiljemalt 72 tundi peale taotluse registreerimist. Lisaks rahvusvahelise kaitse taotlejatele võidakse sõrmejälgi võtta veel ka liikmesriigis ebaseaduslikult viibivatelt isikutelt ja illegaalselt liikmesriigi ja kolmanda riigi piiri ületanud isikutelt. Peale sõrmejälgede, on süsteemist kättesaadav ka muu informatsioon nagu näiteks varjupaigataotleja päritoluriik, sugu, taotluse esitamise kuupäev ja koht ning ka see, millal isik teadaolevalt liikmesriigi territooriumile sisenes. (European Asylum Office, 2018, pp. 131-132)

Olukorras, kus liikmesriik tuvastab, et tema territooriumil viibiva kolmanda riigi kodaniku sõrmejäljed on juba mõne teise liikmesriigi poolt Eurodac süsteemi sisestatud, on tal võimalik läbi DublinNeti teiste liikmesriikidega vastutava liikmesriigi tuvastamiseks koostööd teha. Üldjuhul esitatakse peale Eurodac süsteemist vaste (*hit*) saamist sellele liikmesriigile, kes sõrmejäljed süsteemi sisestas, kas vastuvõtu või tagasivõtu taotlus. Peale taotluse rahuldamist järgneb hiljemalt kuue kuu jooksul isiku üleandmine (vt joonis 3).

Mitte küll otseselt Dublini süsteemi kuuluv, kuid rakendamise juures olulist rolli mängiv Euroopa viisainfosüsteem (VIS), on liikmesriikide vaheline viisaandmete vahetamise andmebaas, mis loodi 2004. aastal (Nõukogu otsus 512/2004). VIS-i kasutatakse

Schengeni riikide konsulaarasutustes, välispiiril asuvates piiriületuspunktides ning migratsiooni haldamise eest vastutavates asutustes. VIS andmebaas võimaldab liikmesriigil tuvastada, kas mõni teine liikmesriik on varem kolmanda riigi kodanikule viisa väljastanud või näiteks viisa väljastamisest keeldunud. VIS sisaldab Schengeni viisat taotlevate isikute taotlemise kronoloogiat, fotot ja biomeetrilisi andmeid (European Asylum Office, 2018, pp. 136-137).

Dublini süsteemi rakendamise kontekstis on VIS oluline, kuna Dublini määruse art 12 alusel on rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav just see liikmesriik, kes on väljastanud kolmanda riigi kodanikule elamisloa või viisa. Kolmandate riikide kodanike põhiline viis Schengeni alale legaalselt sisenemiseks on mõnelt liikmesriigilt viisa taotlemine ning selle alusel Schengeni ruumi sisenemine. Seega on VIS andmebaas oluline tööriist Dublini süsteemi rakendamisel olukorras, kus viisaga liikmesriiki reisinud kolmanda riigi kodanik otsustab varjupaika taotleda.

2.4 Dublini menetluse korraldus Eestis

Alates 2006. aastast reguleerib Eestis varjupaigavaldkonda Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, mis sisaldab endas nii Genfi konventsioonist tulenevaid põhimõtteid, kui ka EL-i õigusest tulenevaid nõudeid (Politsei- ja Piirivalveamet, 2018). Eestis on Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi ka VRKS) kohasel rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamise eest vastutavad Siseministeerium (SIM) ja Politsei-ja Piirivalveamet (PPA) (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 2005). Seejuures on SIM-i ja PPA vaheline tööjaotus avaliku sektori mõistes tavapärane, kus SIM roll on eelkõige seotud normi-ja seadusloomega ning PPA roll on otseselt rakenduslik.

PPA-s tegeleb rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisega Migratsioonibüroo Rahvusvahelise kaitse menetlusgrupp. Rahvusvahelise kaitsega tegelevas menetlusgrupis on viis eksperti, kes on vastutavad kõigi Eestis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest. Sama grupi eksperdid viivad enne varjupaigataotluse sisulist menetlust läbi ka vastutava liikmesriigi määramise menetluse ehk Dublini menetluse. Rahvusvahelise kaitse taotluste esmase vastuvõtmise eest on aga vastutavad migratsioonijärelevalve ametnikud. Eestis, erinevalt mitmetest teistest liikmesriikidest, konkreetselt Dublini menetlusele spetsialiseerunud ametnikke pole. Dublini menetlust

viivad läbi aga kõik rahvusvahelise kaitse menetlusgrupi ametnikud muude tööülesannete kõrvalt.

Dublini menetluse läbiviimise vajadus tekib peale seda, kui migrant on Eestis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud. Eestis saab rahvusvahelise kaitse taotluse esitada piirivalveametnikule ükskõik millises piiripunktis Eesti piiril või ükskõik millises PPA teeninduses (Politsei- ja Piirivalveamet, 2018). Peale taotluse vastuvõtmist otsustab migratsiooniäreväline ametnik selle üle, kas rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine on vajalik. Kinnipidamine tähendab rahvusvahelise kaitse taotleja jaoks seda, et ta majutatakse PPA kinnisesse majutuskeskusesse. Taotleja kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning iga üksikjuhtumi asjaolusid kaalutakse eraldi. Kinnipidamist kasutatakse ainult juhul, kui isikuvabadust vähem piiravate meetmete tõhus kohaldamine ei ole võimalik. (Politsei- ja Piirivalveamet, 2018) Üldjuhul taotlejaid kinni ei peeta ning nad majutatakse avatud majutuskeskustesse.

Peale taotluse esitamist viiaksegi esmajoones läbi Dublini menetlus, mille käigus hinnatakse, kas Eestit saab pidada taotluse sisulise läbivaatamise eest vastutavaks liikmesriigiks. Selle kindlakstegemiseks esitab varjupaigataotleja PPA-le kõik tõendid, mis on tema valduses. Isiku kohta saadakse üldjuhul infot ka EL-i andmebaasidest (Eurodac ja VIS). Info kogumiseks võib esitada ka teistele riikidele DublinNeti kaudu infopalveid. Samuti viiakse Eestis üldjuhul taotlejaga läbi intervjuu tõenditest nähtuva info täpsustamiseks või juhul, kui tõendid üldse puuduvad. Peale info kogumist võtab PPA vastu otsuse, kas taotluse läbivaatamise eest on vastutav Eesti või mõni teine liikmesriik. Kui aga Dublini määruse peatükis 3 toodud vastutuse määramise hierarhia alusel osutub vastutavaks mõni teie liikmesriik, esitatakse sellele liikmesriigile läbi DubliniNeti varjupaigataotleja tagasivõtmise või vastuvõtmise taotlus. Peale seda kui teine riik on taotluse aktsepteerinud, toimub kuue kuu jooksul isiku üleandmine vastutavale liikmesriigile. Üleandmise ja transpordi teise liikmesriiki korraldab samuti PPA. Üleandmisi viiakse läbi kahel viisil. Kui isikut hinnatakse usaldusväärseks, lubatakse tal Eestist sihtriiki lahkuda omal käel st teda eskorditakse kuni teda sihtkohta viiva lennuni. Teine olukord on siis, kui isikut peetakse ebausaldusväärseks ning kahtlustatakse, et ta võib põgeneda. Sellisel juhul saadavad PPA ametnikud isikut kuni sihtriigini ning annavad ta seal teise liikmesriigi ametivõimudele üle. Kui isik on vastutavasse liikmesriiki üle antud, loetakse Dublini menetlus lõppenuks.

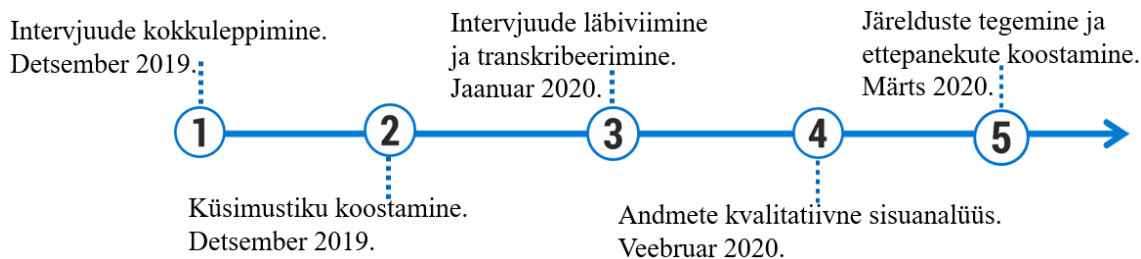
3. Dublini süsteemi rakendamine ja toimimine Eesti rakendusasutuste näitel

3.1 Uurimisprotsessi kirjeldus

Magistritöö teoreetilises osas on antud ülevaade uurimisobjekti olemusest. Tuginedes senistele käsitlustele, temaatilisele kirjandusele ja teoreetilisele materjalile võib väita, et Dublini süsteemi on võimalik käsitleda kui mehhanismi, mille eesmärgiks on tagada selles osalevatele liikmesriikidele teatud hüvesid, millest olulistemaks on turvalisus ja rahvusvaheliste kohustuste täitmine. Samaaegselt peavad kõik süsteemis osalevad riigid kandma ka kulusid nende hüvede tootmiseks. Kuigi toodetavad hüved on ühised, on nende tootmiseks tehtavad kulud riikidele individuaalsed ning kulud ei jagune riikide vahel proportsionaalselt. Järelikult võib samade avaliku hüve probleemide esinemist eeldada ka Dublini süsteemi puhul. Ka Dublini süsteemi korduvad reformikatsed, mida põhjendatakse osaliselt koormajagamise mittetoimimisega, viitavad nende probleemide esinemisele.

Eelnevast peatükkidest tulenevalt uuritakse magistritöö empiirilises osas Dublini süsteemi toimimist Eesti perspektiivist. Töö käesolevas osas keskendutakse eelkõige sellele, kuidas Eesti rakendusasutused hindavad Dublini süsteemi toimimist Eestis ja mida näevad nemad ebaefektiivsuse põhjustena üleeuroopalisel tasandil. Lisaks analüüsitakse, millest tuleneb Eesti asutuste hinnangul liikmesriikide vaheline ebavõrdne koormajagamine. Töö viimases osas esitatakse ka avaliku hüve teooriast lähtuvalt Dublini süsteemi efektiivsemaks muutmise ettepanekud.

Käesolev peatükk kirjeldab uurimisprotsessi, selle käigus tehtud valikuid ning empiirilise uuringu tulemusi. Üldiselt jagunes töö **viide** uurimisetappi. Ülevaate uurimistegevustest ja nende ajalisest läbiviimisest annab joonis 5.



Joonis 5. Magistritöö uurimisplaan ja selle läbiviimine (autori joonis)

Käesoleva magistritöö on kvalitatiivne uuring. Töö kvalitatiivsus avaldub selles, et magistritöös on põhilise andmekogumise meetodina kasutatud ekspertintervjuusid. Samuti on kasutatud dokumentide ja tekstide analüüsi eelkõige selleks, et avada intervjuudes toodud oluliste arengute konteksti. Dublini süsteemi efektiivsuse kirjeldamiseks on kasutatud ka Eurostati andmeid rahvusvahelise kaitse menetluse ning Dublini menetluse läbiviimise kohta Eestis ja EL-is. Andmed pärinevad Eurostati andmebaasist *Dublin and Managed Migration*.

Intervjuude käigus kogutud andmete analüüs viidi läbi kvalitatiivse sisuanalüüsi toel. Sandelowski ja Barroso (2003, ref Drisko & Maschi, 2015, pp 92-93) kohaselt on kvalitatiivne sisuanalüüs kasulik meetod mingi teema uues valguses käsitlemiseks ning olukorras, kus uuritakse teemat, mis on kaasaegne ning ajas arenev. Dublini süsteemi toimimine ning selle mõju liikmesriikidel on kindlasti kaasaegne teema, kuivõrd on tegu praegu rakendatava süsteemiga. Samuti võib teemat pidada ka dünaamiliseks ja arenevaks, kuna seda mõjutab nii päevapoliitika, käimasolev reformiprotsess kui ka muutuvad rändemustrid. Kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodi kasutamist toetas ka uurimuse jaoks vajalikku infot omavate ekspertide suhteliselt väike arv ning teema spetsiifiline iseloom. Kvalitatiivse andmeanalüüsi meetod on töö eesmärgi saavutamiseks sobiv kuna võimaldab konkreetsete ekspertteadmiste koondamist, probleemide kirjeldamist ja erinevate lahenduste otsimist (Hirsjärvi, et al., 2010).

Uuringu **esimeses** etapis kaardistas autor teooriast lähtuvalt olulisemad lähtekohad. Teooriast tulenevaid lähtekohti ja teemasid kasutati uurimisplaani ja intervjuuplaani koostamiseks. Intervjuuplaan koosnes neljast põhiosast, milles oli kokku 33 sisuküsimust (vt lisa 1).

Intervjuuplaani koostamisel lähtus autor Hagstromist (2013, p. 149), kelle kohaselt saab süsteemi vaadelda kolmest põhilisest perspektiivist. Esimene neist on süsteemi üldine

trend. Dublini süsteemi puhul on see süsteemi üleeuroopaline toimimine. Teiseks perspektiiviks on trendid süsteemi sees. Dublini süsteemi kontekstis võib trendiks süsteemi sees pidada näiteks seda, kuidas üks kindel liikmesriik süsteemi rakendamisega toime tuleb. Seda vaadeldaksegi Eesti näitel. Kolmas perspektiiv on süsteemi väiline ehk vaadeldakse neid väliseid jõudusid, mis mõjutavad tervet süsteemi aga ka trende süsteemi sees.

Teises etapis toimus valimi komplekteerimine, mille moodustamisel lähtuti uurimisplaanis tõstatunud teemadest. Eestis tegelevad Dublini süsteemi rakendamisega SIM ja PPA, seega olid ka kõik intervjuueeritavad nendest kahest asutusest. Drisko ja Maschi (2015, p. 96) kohaselt on intervjuud kvalitatiivse uurimuse puhul üks tavalisemaid andmete kogumise viise, samas kasutatud valim võib oluliselt mõjutada kvalitatiivse sisuanalüüsi usaldusväärsust ja kohaldatavust. Konkreetsete isikute valikul lähtuti sellest, et neil oleks otsene kokkupuude Dublini süsteemi rakendamisega või detailne ülevaade selle toimimisest. Lisaks lähtuti sellest, et valimis oleks nii Dublini süsteemi vahetus rakendamises (menetluse läbiviimises), kui ka seadusloome protsessis osalenud eksperdid. Eesmärgiks oli korraldada kümme intervjuud, kuid lõpuks viidi läbi kaheksa intervjuud. Lõpliku valimi moodustasid viis PPA menetluseksperdi ning kolm SIM õigusloome nõunikku. Intervjuudes osalenud ekspertidega võeti ühendust e-maili või telefoni teel.

Kõigil intervjuueeritud SIM ametnikel oli kogemus ka EL-i tasandil nn Dublini töögrupist, kus arutatakse Dublini süsteemi toimimist ja reformiettepanekuid. Samuti olid kolm PPA ametnikku osalenud Dublini menetluse läbiviimisel ka väljaspool Eestit lähetatud ekspertidena Maltal, Kreekas ja Itaalias. Valimi koostamisel mängis olulist rolli ka autori varasem kogemus rahvusvahelise kaitse valdkonnas. Ettekavatsetud valimi puhul valib uurija valimi liikmed lähtuvalt oma teadmistest ja kogemustest ning eriteadmistest ühe grupi kohta (Õunapuu, 2014, lk 144). Intervjuueeritud valimit võib autori arvates pidada üsna esinduslikuks, kuna Eestis tegeleb Dublini süsteemi rakendamisega vähe inimesi. Siiski ei saa saadud tulemusi pidada üldkehtivaks, vaid need kehtivad ainult üksi valimi piires.

Uurimuse **kolmandas** etapis viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Intervjuu küsimuste koostamisel kasutati Bloomi (1985, pp. 201-207) loodud küsimuste taksonoomia. Bloom jagas küsimused keerukuse (mõtlemisoskuse) kategooriatesse

vastavalt tegevuse abstraktsuse tasemele: meelde jätmine, arusaamine, rakendamine, analüüs, hindamine ja loomine. Kusjuures kõrgema tasandi küsimused nõuavad ka suuremat kognitiivset pingutust (Dalton, 1986, pp. 36-37). Seetõttu jälgiti intervjuu küsimuste koostamisel, et intervjuu küsimused oleksid sellist tüüpi, mis eeldaksid vastajatelt analüüsi ja hinnangute andmist, aga ka loovust lahenduste pakkumisel. Enamus ekspertidele esitatud küsimused olid avatud küsimused, mis on Drisko ja Maschi (2015, p. 101) järgi ühed sobivamad kvalitatiivse sisuanalüüsiga andmete kogumiseks.

Kuuel juhul oli intervjuu läbiviimise kohaks osaleja töökoht ning kahel juhul viidi intervjuu läbi Skype vahendusel, kuna isikud viibis lähetusel. Intervjuude kestus jäi vahemikku 45-60 minutit. Kõikide intervjuude audio salvestati ning hiljem transkribeeriti.

Neljandas etapis viidi kvalitatiivse sisuanalüüsi toel läbi kogutud andmete analüüs. Analüüsitehnikana kasutati juhtumite ülest ehk horisontaalse analüüsi tehnikat. Juhtumiülese analüüsi korral vaadeldakse mitut juhtumit korraga. Läbiviidud intervjuudest koguti kokku kõik konkreetse teema kohta käivad tekstiosad ning hiljem võrreldi selle teema käsitlust kõigi läbiviidud intervjuude lõikes. Juhtumiülese analüüsi puhul on võimalik läbivate teemade leidmine ja mustrite väljaselgitamine (Kalmus, et al., 2015). Seega toetab valitud analüüsitehnika hästi töö üldisemalt eesmärki, milleks ongi laiemate mustrite tuvastamine intervjueritute üksikutest seisukohtadest. Andmete sisuanalüüs viidi läbi programmis *Nvivo*, kuhu sisestati kõik transkribeeritud intervjuud. Selleks, et tuua intervjuudest välja ekspertide jaoks olulisemad teemad, koostati olulisemate teemade tuvastamiseks *Nvivo* programmis sõnapilv (joonis 6). McNaught ja Lam (2010, pp. 14-15) kohaselt aitab sõnapilve kasutamine, kombineeritult käsitsi kodeerimisele, saada korrektsemaid tulemusi, kuna see vähendab subjektiivsust koodide loomisel. Sõnapilve koostamisel välistati side ja küsisõnad. Väljajoonistunud sõnapilv sai sisendi, mida kasutati koodide tuvastamisel ning põhiliste teemade määratlemisel. Seega kasutati koodide loomisel avatud kodeerimist, otsides kogutud andmetest olulisi termineid, teemasid ja võtmesündmusi. Pärast andmete kodeerimist toimus kodeeritud andmete ühiste tunnuste alusel kategooriatesse grupeerimine ja nende analüüs ning tulemuste vormistamine. **Viienda** osana viis autor läbi teooria ja empiirilise osa sünteesi, millest lähtuvalt tegi järeldused ja koostas ka soovitusel.



Joonis 6. Sõnapilv kodeerimise tulemustest (autori joonis)

3.2 Tulemused

Intervjuude kodeerimise tulemusena tekkisid koodid ja kategooriad ning need rühmitati omakorda teooria baasilt tuletatud teemade alla. Kokku käsitletakse tulemuste peatükis nelja laiemat teemat: Dublini süsteemi toimimine Eestis, Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine, Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid ning viimasena käsitletakse võimalusi Dublini süsteemi efektiivsuse tõstmiseks. Iga alapeatükk lõppeb kokkuvõttega olulisematest tulemustest. Kõigi teemade juures kirjeldatakse tekkinud kategooriaid ning olulisemaid koode, millest kategooria koosneb ning tuuakse välja mõned koode kirjeldavad tsitaadid. Osasid tsitaate on selguse mõttes toimetatud ja lühendatud. Juhul, kui tsitaadis viidatakse statistikale või mõnele kindlale sündmusele, on tsitaadile konteksti andmiseks seda avatud läbi seda sündmust käsitleva kajastuse või statistika esitamise.

3.2.1 Dublini süsteemi toimimine Eestis.

Ülevaate intervjuudest tulenevatest koodidest ja nende grupeerimisel loodud kategooriatest annab tabel 3.

Tabel 3. Dublini süsteemi toimimine Eestis (autori koostatud)

Teema	Kood	Kategooria
Dublini süsteemi toimimine Eestis	• Võimekus majutada ühte asukohta • Statistilised näitajad positiivsed • Puudub kriisi kogemus • Transiitriik • Vähe saatkondi ja otseühendusi • Ukraina ja Gruusia viisavaba sisenemine EL-i • Võimekus individuaalselt tegeleda • Eskorditud lahkumised • Võimekus pidada taotlejaid kinni • Väike arv juhtumeid, saab kiirelt tegeleda • Head eksperdid, aga vähe • Kindlad partnerriigid EL-is • Ressurss suunatud kehtestamisele	Praegune olukord
	• Infopalvetele ei vastata • Suur hulk üleandmisi on ootel • Vähe kogemusi võrreldes teistega • Andmebaasid vanad ja ei ühildu • Koordinatsiooni probleemid isikute üleandmisel • Süsteemi toimimist ei mõisteta • Erinev Dublin määruse tõlgendamine liikmesriikides • Laste parimate huvide hindamine	Rakendamise puudused Eestis
	• Vajadus kiirendada menetlusi • Ebaselge, mis kujul tuleb ümberasustamine/ümberpaigutamine • Võimalik koormuse kasv • Võimalik muutumine sihtriigiks • Erinevad ad hoc algatused taotlejate jagamisel	Teadmatus tuleviku ees

Esimese teema: „Dublini süsteemi toimimine Eestis“ analüüsil tekkis kolm kategooriat. Kategoorias „**Praegune olukord**“ joonistub välja tõik, et Eestis ollakse rakendusasutuste tasandil suhteliselt rahul sellega, kuidas enamuse süsteemi aspektid Eesti puhul toimivad. Toodi välja, et mitmete mõõdetavate näitajate kohaselt saab Eesti Dublini süsteemi rakendamisega võrdlemisi hästi hakkama. Üks näitaja, mille järgi ennast hinnatakse on see, millisel määral teised riigid Eesti poolt esitatud palveid aktsepteerivad. Eesti puhul oli see 2018. aastal 80%, olles EL-is üks kõrgemaid (Eurostat, 2019). 2018. aasta keskmine üleeuroopaline palvete aktsepteerimise määr oli aga 69% (Eurostat, 2019).

Teine oluline statistika, mida PPA oma efektiivsuse hindamiseks jälgib, on reaalsete üleandmisete protsent nendest taotlejatest, kes kuuluvad üleandmisele teistele EL riikidele. Eesti viis 2018. aastal läbi 100% kõigist üleandmistest teistesse liikmesriikidesse, samas Dublini süsteemis osalevate riikide keskmine oli samal perioodil 27.9% (Eurostat, 2019a). Perioodil 2008-2018 viis Eesti aga keskmiselt läbi 71% üleandmistest, sama perioodil oli EL-i keskmine 29% (Eurostat, 2019a) (vt ka lisa 4).

- I1: *Eks see efektiivsus on ikka osaliselt subjektiivne asi, aga meie lähtume oma töö hindamisel sellest statistikast, mida meie maja kogub ja mida EL tasandil kogutakse. Näiteks see kui palju meie esitatud palveid aktsepteeritakse. See näitab meid iseenesest üsna tublidena.*
- I6: *Üks variant on vaadata numbreid, et noh mis on need üleandmiste numbrid, mida me suudame läbi viia. Eks seda hinnatakse ka teistes riikides samamoodi.*
- I3: */.../ Ma ei tea, kui palju me selle peale mõtleme. Aga meil on nii enda, kui ka Eurostati arvud selle kohta, palju oleme saanud palveid teinud ja (taotlejaid) üle andnud.*

Arvamused selle osas, miks Eesti on võrreldes teiste riikidega suhtelistel efektiivne taotlejate üleandmisel, langevad enamjaolt ühte. Toodi välja, et kuna Eesti asub Euroopa mõistes perifeerias, ei ole me varjupaigataotlejatele sihtriigiks ning see tähendab ka vähem Dublini menetlusi. Ka leiti, et kuna Eestil pole kolmandates riikides sama palju välisesindusi, kui enamikel teistel EL riikidel, siis on kolmandate riikide kodanikel füüsiliselt vähem võimalusi saada Eesti viisasid. Veel toodi välja vähesed lennuühendused kolmandate riikidega, mis muudab taotlejate Eestisse saabumise keerulisemaks. Samuti on riigid, kellele Eesti on ajalooliselt palju viisasid väljastanud nt Ukraina ja Gruusia, saanud suhteliselt hiljuti EL-i riikidega viisavabaduse. See aga vähendab samuti võimalust, et näiteks Eesti poolt väljastatud viisaga Gruusia kodanik saadetakse mõnest EL riigist Dublini reeglite alusel Eestisse tagasi.

- I4: *Eesti asub EL mõttes ikka perifeerias ning siia ikka pigem satutakse juhuslikult, kui teadlikult tullakse. Eestis oleks taotlejate arv veel kordades väiksem ilma Dublinita. Enamus meie taotlejaid ei tule meile ju üle piiri vaid ikka saadetakse teistest EL riikidest meile. Teine asi on muidugi see, et me ei asu vähemalt praegu otseselt rändeteel.*
- I1: *Suurim hulk kliente (taotlejaid) on meile tulnud pikka aega Ukrainast ja Gruusiast viisadega. Nüüd on neil viisavabadus juba mitu aastat.*

- I5 /.../ *Kaks põhilist võimalust, kuidas Eesti tavaliselt vastutavaks jääb on kas piiriületuse tõttu või siis viisa alusel. Aga selge ju, et Eesti viisad ei ole üldse kõige kättesaadavamad kolmandates riikides. /.../ Lihtsam on saada nende riikide viisaid, kellel on lai saatkondade võrgustik. Ja muidugi, et riiki jõuda, on vaja häid (lennu) ühendusi.*

Üheselt toodi välja, et kuigi Eestis on Dublini menetlusi võrreldes suuremate riikidega vähe, on Eesti otsustanud oma ressursse teisiti suunata. Nimelt Eesti asutused panevad suurt rõhku sellele, et üleandmised teistesse riikidesse ka reaalselt läbiviidaks. Miski, mis on EL-is laiemalt suureks probleemiks. Eesti on üleandmise kindlustamiseks rakendanud mitmeid poliitikaid. Põhiliseks on eskorditud üleandmised. See tähendab, et PPA hindab teise liikmesriiki üleandmisele kuuluva isiku põgenemisriski ning ka madalama riski puhul rakendatakse eskorditud üleandmist, kus PPA ametnikud saavad isikut teekonnal vastutavasse liikmesriiki. See välistab selle, et varjupaigataotleja põgeneb ning mõnes teises riigis uue varjupaigataotluse esitab. Toodi välja, et põgenemisohuga varjupaigataotlejate kohtu loal kinnipidamine täidab sama eesmärgi, kuid neid meetmeid üritatakse kasutada nii vähe kui võimalik. Samas peeti neid vajalikes vahenditeks süsteemi jõustamisel.

Ühe üleandmisi lihtsustava asjaoluna leiti, et varjupaigataotlejad ei taha üldjuhul Eestisse jääda. See tähendab, et taotlejad pigem tahavad ise Eestist teistesse liikmesriikidesse lahkuda. Sellest tulenevalt vaidlustavad taotlejad oma üleandmisotsuseid Eestis tõenäoliselt vähem, kui paljudest teistes riikides.

- I5: *Eestis juhib kogu varjupaigamenetluse praktilist poolt PPA. See on mõneti erinev teistest EL riikidest, kus sellega tegeleb enamasti mingi migratsiooni ameti laadne asutus, mis pole politseiline. Ilmselt tulenevalt sellest on meil suur rõhk sellel, et inimesed saaksid Eestist teistele EL riikidele üle antud. /.../ Ei tea miks teised sellel ei keskendu, sellest on nii palju räägitud.*
- I3: *Mhm, eks me rõhume sellel, et kõik inimesed, kelle osas on otsus ta teise riiki üle anda, sinna ka jõuaksid. Tihti kasutame eskorditud üleandmist ja vajadusel peame taotlejat kohtu loal kinni kui on põgenemise oht. /.../ Me üritame seda siiski võimalikult vähe kasutada. Aga mingis olukorras möödapääsmatu.*
- I2: *Meie töö teeb lihtsamaks ka see, et taotlejad tihti tahavadki ise (Eestist) teise (tema eest vastutavasse) riiki minna. Tähendab selles mõttes, et nad ei tööta aktiivselt vastu sellele.*

Mitu PPA eksperti töid ka välja, et Dublini menetluse kiiret läbiviimist peetakse teiste töökohustuste kõrval prioriteetseks. Seda eelkõige seetõttu, et varjupaigataotleja ei peaks kaua ootama vastust selle osas, millisesse riiki ta üle antakse ning millal üleandmine läbi viiakse. Praktika kohaselt aitab kindel ajaraam ning teadmine, mis taotlejast edasi saab, tagada taotleja poolse koostöö. Selline selgitustöö annab isikule kindluse, et tema varjupaigataotlust hakatakse ka sisuliselt menetlema. Üleandmistega seotult toodi välja, et võrreldes teiste riikidega on Eestis halduskohtus menetlus väga kiire. See on oluline, kuna aitab tagada selle, et isegi kui taotleja on otsustanud teise riiki üleandmise vaidlustada, jõutakse lahendini kiiresti. Taotleja võidu puhul seega üleandmist läbi ei viida ning taotleja jääb Eestisse.

- I2: *Meie suur eelis võrreldes teiste riikidega on see, et meil kiire kohtumenetlus.*
- I7: *Kohtute poolt pole probleemi, kuna praegu meil on HKM (Halduskohtumenetluse seadustik) märgitud, et Dubliniga seotud vaidlused on prioriteetsed.*
- I3: *Mõnedes EL riikides on ju nii, et kohu vaidlused Dublini (otsuse) üle kestavad rohkem kui 18 kuud. Siis kui no 18 kuud on juba möödas, on see otsus sisuliselt mõttetu, kuna (vastutav) riik ei pea taotlejat enam vastu võtma (kuna üleandmise tähtaeg on möödas).*

Mõnes intervjuus esines ka arvamus, et kuna Eesti teeb suurema osa oma Dublini alasest koostööst Põhjamaade ja Saksamaaga, on nende riikidega koostöö rohkem sisse töötatud. Riikide eksperdid tunnevad ja usaldavad teineteist rohkem ning see aitab menetlust kiiremini läbi viia. Lisaks ametlikele, toimivad ka mitteformaalsed infovahetamise kanalid, mis aitavad kiiremini koordineerimisprobleeme kõrvaldada.

- I2: *Meil on kindlad riigid, kellega töö paremini sujub. Inimesed tunnevad üksteist ja saab probleeme lahendada.*
- I3: *Enamus meie palvetest lähevad ja tulevad meie enda regioonist Soome, Rootsi, Saksamaale jne.*

Üldiselt hindasid intervjuueeritavad kõrgelt oma kolleegide taset EÜVS tundmisel ja ning võimekust keeruliste Dublini kaasuste lahendamisel. See oskus on aga kriitiline, et koostada teisele riigile arusaadav ja tõenditega motiveeritud taotlused. Õigetal alustel ning ammendavalt motiveeritud tagasivõtu ja vastuvõtu taotlused tagavad aga selle, et Eesti taotlused rahuldatakse kiiresti ilma Eestilt lisatõendeid nõudmata ning see kiirendab kogu protsessi.

- I3: *Meid on küll vähe, aga olles näinud natuke ka teiste riikide taset, siis julgen öelda, et meil on Dublini osas vähemalt kaks väga head eksperti. Tegelikult see on üsna segane (õiguslikult), seal on väga palju nüansse.*

Kategoorias „**Rakendamise puudused Eestis**“ toodi süsteemi toimimise üldisest perspektiivist välja asjaolu, et suur hulk varjupaigataotlejaid, kelle eest Eesti vastutab ei jõua kunagi Eestisse. Perioodil 2008-2018 rahuldas Eesti 1023 vastuvõtu või tagasivõtu taotlust. Samas reaalselt anti sellel perioodil Eestile üle kõigest 220 rahvusvahelise kaitse taotlejat st, et umbes 20% taotlejatest, kelle eest Eesti vastutab, jõudsid reaalselt ka Eestisse (vt lisa 5). Samas leidis ka arvamus, et selline asjade käik, kus suur osa taotlejad ei jõua kunagi Eestisse võib olla ka positiivne. Seda põhjendati eelkõige sellega, et kordades suurema saabujate arv oleks Eesti vastuvõtu ja menetlussüsteemi oluliselt rohkem koormanud.

- I4: *Ma ei oska ütelda, mis see arv praegu on, aga suurem osa meie vastutusel olevatest taotlejatest ei jõua kunagi Eestisse.*
- I5: *Enamus varjupaigataotlejaid tulevad meile Dublini alusel teistest EL riikidest. Aga umbes iga neljas või nii jõuab ka reaalselt Eestisse. Ja üks need teised jäävad siis selle riigi vastutada, kus nad ennast peidavad.*
- I1: *Ma arvan, et riigid vaatavad seda pigem ikka selles mõttes nagu positiivsena, kui nende vastutusel olevad taotlejad jäävad kuhugi teise riiki. Või no teistes riikides olen ka seda näinud, et keegi just ei kurvasta kui nad vähem peavad vastu võtma.*

Praktilistest probleemidest, toodi välja asjaolu, et mitmed andmebaasid, mis toetavad Dublini menetluse läbiviimist, on vananenud ning ei ühildu. Näitena toodi välja, et ametlik riikidevaheline infovahetuse süsteem DublinNet, pärineb suuresti aastast 2003 ning seda pole alates sellest ajast oluliselt uuendatud. Sellest tulenevalt esineb probleeme taotluste failide edastamisel. Kui DublinNeti pole võimalik info edastamiseks kasutada, siis kasutatakse selleks faksi, mida aga mitmed eksperdid kirjeldasid kui „*iganenud ja aeglast*“ vahendit. DublinNeti vigane toimimine on näiteks mitmel korral viinud olukorrani, kus Eesti on pidanud teise riigiga sisuliselt vaidlema selle üle, kas üks või teine taotlus on teise riiki kohale jõudnud. Samuti oldi kriitilised Estodac andmebaasi töökindluse osas, mida kasutatakse Eestis rahvusvahelist kaitset taotlenud isikute sõrmejälgede võrdlemiseks. Samas on see andmebaas just üks põhilisi vahendeid tuvastamaks, kas isik on varem mõnes teises riigis rahvusvahelist kaitset taotlenud.

- I4: *DublinNet on täpselt selline nagu võib oodata süsteemilt, mis on pärit aastast 2003.*
- I7: *Kindlasti on meil enda probleemid andmebaaside ühilduvuse ja nende uuendamisega. Probleem on olnud liikmesriikide vahel kokkuleppimisega, kuidas arendada. /.../ Selline lahendus, kus EL ehitab mingi suure toru ja siis iga riik ehitab selle külge mingi väikese toru andmete saamiseks, ei toimi. Ma ei tea, miks osad riigid (ka Eesti) on seda teed läinud.*
- I8: *See sõrmejärgede võtmise süsteem peaks olema täiesti lollikindel, et kõikidelt taotlejatelt saaks sõrmejäljed võetud. Praegu jäävad vahel võtmata. Ega see ei ole praegu probleem, aga kui koormus suurem, siis see saab probleemiks.*

Kuigi üldiselt peeti koostööd teiste riikide rakendusasutustega rahuldavaks, kuid aeglaseks, siis toodi välja ka juhuseid, kus Dublini määruse erinev tõlgendamine on tekitanud konfliktseid olukordi. Näiteks on juhtunud nii, et Kreeka on tunnistanud vastutust varjupaigataotlejate eest, kuid peale vastutuse võtmist siiski keeldunud taotleja reaalsest vastuvõtmisest. Samas Dublini süsteemi alusel pole sellist keeldumise võimalust ettenähtud. Samuti kirjeldasid PPA eksperdid olukordi, kus teised riigid (eelkõige Saksamaa), esitavad Eestile tagasi- või vastuvõtu taotlusi, mille esitamise aeg on n-ö möödas, nõudes siiski, et Eesti isiku vastu võtaks. Sellist käitumist tõlgendatakse kui katset oma koormust vähendada.

- I4: *Eks sellist, noh kalastamist, et saadetakse põhjendamatu tagasivõtu palveid on ikka. /.../ Absoluutarvudes neid palju pole, aga, me saamegi kokkuvõttes suhteliselt vähe palveid võrreldes teiste riikidega.*
- I3: */.../ Mhm motivatsioon vä? Ma arvan vahel tahetakse lihtsalt katsetada, et äkki mõni teine riik võtab vastutuse (taotleja eest). Vahel tõlgendatakse vastutuse määramise hierarhiat kogemata valesti ja vahel lihtsalt noh nii väga loovalt. Saksamaal on mingi hoopis teistsugune tõlgendus tähtaegadest. Me seda ei aktsepteeri, aga ma tean, et osad riigid nõustuvad sellega.*
- I5: *Ülekoormatud riikides on see nagu väike võit, kui saad taotleja mõnda teise riiki saata ja seega oma koormust vähendada.*

Laiemas plaanis toodi probleemina välja ka seda, et Eestil on Euroopa tasandil Dublini süsteemi reformimisel üldiselt vähe mõjuvõimu. Seda ei peeta aga eksklusiivselt Eesti probleemiks vaid pigem kõigi väikeste riikide probleemiks, kes on võrreldes Lääne-Euroopa riikidega Dublini süsteemi tunduvalt lühemat aega rakendanud. Dublini

süsteemi reform on paljudes Lääne-Euroopa riikides tõeliselt prioriteetne valdkond ning riigid panustavad sinna tunduvalt rohkem ressurssi kui Eesti. Samas toodi välja ka seda, et Eesti Euroopa Liidu eesistumine andis hea võimaluse EÜVS reformi protsessi mõjutada.

- I8: *Ütleme siis see varjupaigatemaatika kõik oli ju täiesti non-topic Eestis enne rändekriisi. Mujal EL-is on sellesse juba kaua väga tõsiselt suhtunud. Eestil pole endal sellist suurte numbrite kogemust, see kohe vähendab meie tõsiseltvõetavust lahenduste pakkumisel.*
- I7: *Tegelikult on meie ja vana Euroopa vahel suur teadmiste ja kogemuste asümmeetria selles vallas. Neil on Dublini süsteem toiminud alates 1990. aastast ja nad on jõudnud juba palju-palju kogeda ja katsetada selle aja jooksul. /.../ Meil on raske minna ütleva, et proovime seda ja seda, sest nad ütlevad, et seda on juba siis ja siis proovitud ning see ei toiminud.*
- I6: *Realistlikult on see (Dublini süsteemi reform) osades EL riikides nagu siseriiklikult valimiste oluline teema. Osaliselt ka õigustatult pole see Eestis suur teema aga kunagi võib saada.*

Mitmed intervjueritavad tõid välja, et Dublini süsteemi loogika on varjupaigataotlejate jaoks segane ning tihti ka täiesti arusaamatu. Eesti kontekstis on probleemiks ka see, et vähe on PPA ametnikke ja ka õigusnõustajaid, kes suudavad varjupaigataotlejale „inimkeeli“ selgeks teha, miks ta Eestis ühte või teise liikmesriiki edasi saadetakse või kuidas see protsess aset leiab. Samas toonitasid mitmed eksperdid, et on äärmiselt oluline informeerida taotlejat sellest, kuidas ja mis temaga peale varjupaigataotluse esitamist toimuma hakkab.

- I3: *Taotleja ei saa aru, et kui ta on juba siin, miks on vaja teda veel kuhugi edasi saata.*
- I7: *Ma ei tea, kas meie ametnikud (kes esimesena kokku puutuvad taotlejatega) oskavad alati seletada, mis see Dublin on ja kuidas see nende jaoks peaks oluline olema. Kindlasti osad teavad ... kardetakse vist kogemata vale infot anda.*

Kategooria „**Teadmatus tuleviku ees**“ pidasid vastanud eelkõige silmas seda, et tegelikult puudub suuresti arusaam, millal uus nn varjupaigapakett vastu võetakse ja milliseid muutuse see endaga kaasa toob. Suurima muutusena, mis muudaks oluliselt varjupaigasüsteemi loogikat EL-is, nimetati püsivaid ümberjagamise mehhanisme, mis peaksid võrdsustama liikmesriikide koormusi. Enamus intervjuerituid olid seisukohal,

et püsiv ümberjagamine liikmesriikide vahel on tõenäoliselt osa EÜVS lõplikus formaadis, kuid kuidas see praktikas toimima hakkab, on segane. Samas leidis ka arvamusi, et EÜVS reformi ja seega ka Dublini süsteemi reformi, ei suudeta veel pikka aega läbi viia ning praegune süsteem jääb püsima. Sellega seoses leiti, et olulisemaks muutuvad senised *ad hoc* koormuse jagamise lahendused, milles osaleb ainult väike arv liikmesriike ning kus Eesti ei ole osalenud. Domineeriv seisukoht oli ka see, et praegu toimiv Dublini süsteem on Eestile sellises rändeolukorras sobiv. Veel leiti, et trend Eestisse saabuvate taotlejate arvu kasvu osas jääb püsima.

- I5: *Praeguse süsteemiga ei ole rahul ei väiksed ega suured riigid. Komisjoni suur soov on mingi kohustuslik koormajagamine sisse viia. Siis jälle osad riigid on täiesti vastu sellele. ...aga see oleks ikka põhimõtteline muudatus ja vajaks ka meie poolt palju ümbermõtlemist. /.../ Ilmselt mingil kujul see kohustuslik ümberjagamine siiski tuleb.*
- I6: *Ma arvan, et lõpuks otsustatakse, et praegune Dublini süsteem on good enough ja siis neid teisi direktiive seal muudetakse. Mida ka vaja. Samas see on ikka põhiline, kuidas neid inimesi jagatakse ja see on Dublini teema. Ma arvan, et Eestile ilmselt praegune korraldus sobib.*
- I7: *Erinevad ajutised lahendused Itaaliast ja mujalt taotlejate jagamiseks muutuvad ilmselt olulisemaks. Et on mingi riikide koalitsioon, kes on nõus inimesi vastu võtma. Meie ilmselt nende riikide hulka ei kuulu. /.../ Menetluste arv kasvab meil sellegipoolest.*

Toodi välja ka asjaolu, et seadusandlusega samaväärselt oluline on ka praktikad ja standardid, mille kujundamisel on oluline roll EASO-l. Sellest tulenevalt on mitmed riigid lähetanud ka EASO juurde oma eksperte, et olla rohkem kursis standardiloomega ning olla n-ö laua taga, kui pannakse paika, kuidas seaduses ettenähtu praktikas toimima peaks. Samas pole Eesti EASO juurde ametnike lähetanud ning seetõttu on ka Eestil väiksem võimalus valdkonna praktikaid kujundada. Leidis ka arvamusi, et ajutistes töögruppides osalemine on piisav, et omada mõju praktikate kujundamisel.

- I7: *EASO on tegelikult üsna kaasav suuniste ja juhendite väljatöötamisel. Minu arust võiks seal muidugi mõni eestlane ka olla.*
- I8: *EASO koolitustel, ma isegi ei räägi praegu ainult Dublinist aga seal on kohe näha, et eri riikidest tulijatel on tihti täiesti erineva arusaam samast küsimustest. /.../ Vahel on EASO pakutud lähenemine mõne riigi harjumuspärasest praktikast*

nii kaugel no ja seda ei võetagi omaks. See minu kogemus. Ikka see ühiste praktikate küsimus, me peaksime ka neid kujundama. Aga eestlasi seal selleks pole.

Kokkuvõtlikult hindasid asutused Dublini süsteemi toimimist Eestis positiivselt. Selle hinnangu kujunemist mõjutas see, et Eesti pole pidanud Dublini süsteemi rakendamisel kasutama erakorralisi meetmeid, mida mitmed teised EL riigid on pidanud tegema. Erakorraliste meetmete all peeti eelkõige silmas tööjõu suurendamist Dublini süsteemi rakendamiseks, piirikontrolli taastamist, abi taotlemist või üleandmiste peatamise taotlemist. Oluline näitaja, mis ilmestab Eesti efektiivsust Dublini süsteemi rakendamisel, on Eesti poolt teistesse riikidesse perioodil 2008-2018 edukalt läbiviidud üleandmiste hulk.

Esimese uurimisküsimusega seoses on veel oluline välja tuua, et Eestis on asutuste jaoks Dublini süsteemi tähtsus muutumas aasta-aastalt olulisemaks. Olulisuse kasv tuleneb uurimuse põhjal sellest, et üha suurem arv Eestis varjupaika taotlevatest inimestest jõuavad Eestisse läbi Dublin määruse alusel korraldatud üleandmiste (vt. lisa 5) mitte otse kolmandatest riikidest. Tulevikku vaadates ollakse mures, et Eesti võib tulevikus sattuda sarnasesse olukorda nagu praegu on teised EL välispiiril asuvad väikeriigid (Malta või Küpros), kus nende riikide panus varjupaigataotlejate vastuvõtmisel on oluliselt suurem, kui oleks proportsionaalne.

Läbiviidud ekspertintervjuude põhjal võib väita, et võimaliku efektiivsuse tõstmise osas eristatakse kahte ajaperspektiivi, lähitulevikku ja kaugemat EÜVS reformi järgset tulevikku. Lähituleviku vaate puhul leiti, et suurim reserv praeguse süsteemi efektiivsuse tõstmisel seisneb koostöö ja infovahetuse parandamises teiste riikidega. Samuti ka mitmete infotehnoloogiliste töövahendite uuendamises, mida kasutatakse kas siseriiklikult informatsiooni talletamiseks või teiste riikidega teabe vahetamiseks (DublinNet, Eurodac ja VIS). Viimaks leiti, et paljuski aitaks süsteemi toimimisele kaasa see, kui varjupaigataotlejatega kokku puutuvad ametnikud, esindajad ja tugiisikud oleksid Dublini reeglite rakendamisest teadlikumad.

Kaugemale tulevikku vaadates toodi põhilise probleemina välja see, et praegu puudub selge arusaam, kuidas reformitud EÜVS toimima hakkab. Eelkõige võimalik (pool)kohustuslik ümberjagamise süsteem, mis peaks hakkama täitma osaliselt seda funktsiooni, mida Dublini süsteem täidab praegu. Teiseks nähakse Eesti puhul

murekohana seda, et Eestis endal on suhteliselt väike mõju nii uue seadusandluse, kui ka praktikate kujundamise üle. Seda ei peeta hetkel probleemiks, kuna süsteemi praegust toimimist nähakse Eestile kasulikuna. Siiski kardetakse, et käimasolev reform võib seda olukorda muuta. Veel järeldati, et Eesti võib oma geograafilise asendi tõttu sattuda sarnaselt teistele EL-i välispiiril asuvate väikeriikidega (Küpros, Malta) millalgi tulevikus rändesurve alla, mis ületab nende riikide võimekust.

3.2.2 Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine

Ülevaate intervjuudest tulenevatest koodidest ja nende grupeerimisel loodud kategooriatest annab tabel 4.

Tabel 4. Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine (autori koostatud)

Teema	Kood	Kategooria
Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine	• Koormab piiririike • Ei toimi kriisi ajal • Osad riigid vahetavad omavahel sama arvu taotlejaid • Nõuab osadelt riikidelt rohkem ressursi • Sisuliselt bilateraalne meetod • Ei võta arvesse taotlejate soove • Dublini määrust on praktikas keeruline rakendada	Süsteemi ülesehitus
	• Intervjuu jäetakse ära • Taotlejaid ei registreerita • Üleandmisi ei viida läbi • Ei tuvastata, kus riigis asuvad pereliikmed • Kohtumenetlus tihti aeglane • Pikad tähtajad (intervjuud, otsused)	Võimekuse probleemid
	• Erinevad praktikad menetlemisel • Dublini määrust tõlgendatakse erinevalt • Tõendeid tõlgendatakse erinevalt • Palvetele vastatakse aeglaselt	Koostööprobleemid

Teema „Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine“ alla loodi kolm kategooriat. Kategoorias „**Süsteemi ülesehitus**“ toodi üldistatult välja, et Dublini süsteemi toimimise loogika, mis põhineb neljal printsiibil, tekitab mitmeid struktuurseid probleeme. Enamus

vastanutest leidsid näiteks, et Dublini süsteemi ei saa pidada üheselt õiglaseks vahendiks vastutuse määramisel, kuna süsteem paneb automaatselt suurema vastutuskooorma piiririikidele. Schengeni välispiiril asuvate riikide suurem vastutus seisneb vastanute sõnul otseselt selles, et neil on kohustus Dublini raames viia läbi kõik esmased protseduurid (taotluse vastuvõtmine, registreerimine ja sõrmejälgede võtmine) ning pakkuda kõiki muid vajalikke teenuseid (meditsiin, majutus, õigusabi jne). Omakorda leiti, et piiririikide vahel on suuri erinevusi. On riike, kelle puhul on suurem vastutus koormuse näol ka realiseerunud ning riike (s.h ka Eesti), kelle puhul see realiseerunud ei ole. Kordus ka arvamusi, et kuigi Dublini süsteem ei taga võrdsust, siis täiuslikke süsteeme pole niikuinii olemas ning seda tõestavad ka Dublini süsteemi mitmed reformikatsed. Üks intervjuueeritav selgitas, et kuna süsteemis on „*nii palju liikuvaid osi*“, mida ei saa otseselt kontrollida, pole mõtet mingist võrdsusest rääkida.

- I8: *Kui vaadata, kellel on suurem vastutus, siis kindlasti on need piiririigid. Juba see, et kõikide taotlejate esmane registreerimine ja sõrmejälgede võtmine saaks tehtud, on süsteemi toimimise mõttes põhiline ja üldiselt nagu see koormus langeb teadagi piiririikidele. Eks see on see sama, millega Vahemere äärsed riigid endiselt hädas on.*
- I7: */.../ Dublin paneb piiririikidele suurema vastutuse RVK (rahvusvahelise kaitse) taotlejatega tegelemisel, lihtsalt osade riikide puhul nagu on see realiseerunud, meie puhul veel mitte. Soomest näiteks pole see mööda läinud.*
- I8: *Mis ta siis on, kolmas kord muudetakse seda Dublinit juba? Kuni seda vastutuse määramist ära ei muudeta, pole tegelikult väga mõtet. Ikka samad riigid vastutavad.*

Siinjuures toodi välja, et kogu EÜVS valdkonnas näitas riikidevahelise solidaarsuse puudumist osapoolte kriisiaegne käitumine. Eelkõige väljendus see selles, kuidas riigid ei suutnud löögi alla sattunud riikidele (Kreeka, Itaalia ja Ungari) reaalselt olulist leevendust pakkuda. Komisjon töötas välja küll ümberpaigutamise kava, kuid selle eesmärgid suudeti saavutada vaid väga piiratud mahus. Eesti pidi algse plaani kohaselt võtma ümberpaigutamise ja asustamise käigus vastu üle 500 inimese, kuid 2018. aasta lõpu seisuga oli Eesti ümber paigutanud ja asustanud 206 inimest (Siseministeerium, 2018). Enamus ekspertidest leidis ka seda, et Dublini süsteem kriisi ajal ei toimi, seega oleks selle reformimine enne järgmist kriisi hädavajalik.

- I8: *Praeguse Dublini süsteemi põhiline nõrk koht ongi see, et seal ei ole koormajagamist sees ja see oligi peamine põhjus, mis seda uuesti reformima hakati. Selle koormajagamise puudumine tõusis just kriisi valguses esile.*
- I6: *See ümberpaigutamine oli ju 2016. aastal ka kohustuslik, aga näha oli, kui pika hambaga riigid seda tegid. Isegi kui see (kohustuslik ümberpaigutamine) vastu võetakse, ma ei usu, et see mingi imevits saab olema, mis võrdsuse toob. Samas, pikas perspektiivis ma arvan on see vajalik.*

Nii mõnigi intervjueritavatest tõi problemaatilisena välja ka praegu eksisteeriva olukorra, kus mitmed EL riigid küll annavad teineteisele varjupaigataotlejaid üle, kuid samas on vastu võetud ja teisele riigile üle antud taotlejate arv enamvähem võrdne. See tähendab, et nt Austria saab teistelt liikmesriikidelt (aasta jooksul) vastu umbes samapalju varjupaigataotlejaid, kui ta teistesse riikidesse üle annab. See tekitab aga sisuliselt olukorra, kus riigid annavad taotlejaid üksteisel küll üle, kuid lõppkokkuvõttes tähendab, et nad on ikka sama suure hulga taotlejate eest vastutavad. Järelikult mingit riikidevahelist koormajagamist ei toimu, kuigi protsessi peale kulutatakse märkimisväärselt palju aega ja ressursse. Siiski leidis ka arvamusi, et eeltoodu ei ole probleem, vaid näitab seda, et riigid üritavad Dublini reegleid võimalikult täpselt järgida.

- I6: */.../ See on tuntud fenomen, et osad riigid sisuliselt vahetavad Dublini alusel taotlejaid. Stiilis mina annan sulle täna kaks ja siis sina annad mulle homme kaks. Mulle tundub see veidi aja raiskamisena, kuna iga üleandmise ettevalmistamine võtab hulga aega ja ressursi. Olulisem veelgi on taotlejate aeg, kuna nad peavad kogu Dublini menetluse (perioodi) ootama riigis, kus nende taotluse sisulise poolega ei tegeleta.*
- I1: *Sellele on tähelepanu juhitud, et osad riigid vahetavad teineteisega samas arvus taotlejaid, et mis selle mõte siis lõpuks on. Viimaks on tegelikult ju taotlejate aeg, mida raisatakse nagu. See on aga rohkem teiste riikide probleem.*

Huvitava põhjendusena Dublini süsteemi rakendamise mitmete probleemide kohta toodi välja, et kuigi Dublini süsteemi nimetatakse EÜVS nurgakiviks, on rakendamise sisuliselt kahe liikmesriigi vaheline läbirääkimine. See tähendab, et praktilisel tasandil nähakse vastutava liikmesriigi määramise protsessi kui läbirääkimisi, kus riigid esitavad teineteisele tõendeid ja argumente vastutuse tõestamiseks. Sellist läbirääkimist peetakse aga ajamahukaks, kuna iga riigiga toimub see protsess veidi erinevalt.

- I6: *Sisuliselt on meil ju mingi raamistik ees (Dublini määrus) ja siis me sellest lähtuvalt nii ja naa ajame neid asju ühe kindla riigiga. Esitades tõendeid, et miks me arvame, et just nemad on taotleja eest vastutavad. Ja siis ongi vahel selline edasi-tagasi kirjavahetus kuniks mõlemad pooled nõusse jäävad. /.../ Tavaliselt saab muidugi kiiremini hakkama.*
- I5: *Paljuskki see suhtlus on ju bilateraalne, et kaks riiki omavahel lepivad kokku. Iga riigiga on see suhtlus natukene erinev. Kas usaldada või ei usalda.*
- I1: *Mingit kesket süsteemi praegu päriselt pole... Ma ei tea, kas see muidugi oleks parem.*

See, et vastutava liikmesriigi määramine on sisuliselt kahe riigi vaheline läbirääkimine, ei ole iseenesest probleem, kui osapoolte vahel on usalduslik suhe. Esiteks riigid peavad kiire menetluse huvides usaldama teineteisele Dublini menetluse käigus esitatud tõendeid, mis tõendavad ühe või teise riigi vastutust.

Teine usalduse küsimus seisneb aga selles, kas liikmesriikide ametiasutused, ja veel enam kohtusüsteemid leiavad, et varjupaigataotleja üleandmine vastutavale liikmesriigile on varjupaigataotleja jaoks ohutu ega sea ohtu tema põhiõigusi. Liikmesriikide varjupaigasüsteemi turvalisuse pani esimest korda kahtluse alla Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) lahendiga *M.S.S. vs. Belgium and Greece*, mille kohaselt Dublini süsteemi osalev riik ei tohi isikut vastutavasse liikmesriiki üle anda, kui esineb reaalne oht, et isikule saab osaks kohtlemine, mis on vastuolus Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK) artikliga 3. Kokkuvõtvalt leidis EIK, et Belgia ei oleks tohtinud taotlejat Dublini reeglite alusel Kreekasse üle anda, kuna esines reaalne oht, et taotleja satub Kreekas valitseva olukorra tõttu ebainimlikult või alandava kohtlemise osaliseks, mida keelab EIÕK artikkel 3.

PPA eksperdid tõid, et välja et ka Eesti peatas 2016. aastal lähtuvalt esile tõusnud kohtupraktikast üleandmised Ungarisse ja Kreekasse omal initsiatiivil ilma Eesti kohtusüsteemi sekkumiseta, kuna oli oht rikkuda EIÕK artikkel kolme. Samas on kogu Dublini süsteem ülesehitatud vaikumisi eeldusele, et kõik liikmesriigid on varjupaigataotlejatele võrdselt turvalised, kuid see vaikumisi eeldus on alates 2016. aastast pidevalt kahtluse alla seatud. Liikmesriikide kohtud on keelanud nt saata Afganistani varjupaigataotlejaid Dublini alusel tagasi näiteks Saksamaale, Austriasse, Belgiasse, Rootsi ja Soome (European Council on Refugees and Exiles, 2018, pp. 2-3). Liikmesriikide kohtud on keeldu põhjendanud üldjuhul sellega, et nendes riikides on

ebaproportsionaalselt karm suhtumine Afganistanist pärit taotlejatesse, mis väljendub varjupaiga andmisest keelduvate otsuste suures hulgas. Eeltooduga seoses toodi välja, et üleandmisi Eestisse ei ole keelatud.

Intervjueeritud töid probleemina välja ka asjaolu, et varjupaigataotlejatel endil on vähe võimalusi suunata seda, millises riigis tema varjupaigataotlust hakatakse menetlema. Peale selle pole taotlejad ka üldjuhul teadlikud sellest, et neil endil üldse mingid võimalused on selle mõjutamiseks (nt läbi soovitud riigi viisa taotlemise või pere kriteeriumite). Enamus vastanuid leidis aga, et varjupaigataotlejatel ei ole õigust endale sobivat varjupaigariiki valida. See arvamus tugines seisukohal, et varjupaigataotlejatel on õigus saada varjupaika, kuid mitte õigus saada varjupaika kindlas riigis. Osad vastanud leidsid siiski, et oleks aeg mingil määral suurendada taotlejate enda võimalusi sihtriigi valimisel. Eriti, kuna taotlejatel on tihti olemas siht selle osas, millisesse riiki nad soovivad elama asuda. Dublini määruse alusel suunatakse nad aga üldjuhul mingisse teise riiki ja see paneb taotlejaid seadusi eirates siiski oma eelistatud sihtriiki lahkuma. Leiti, et see aitaks vähendada teiseseid liikumisi ja tagasivõtu taotluste arvu.

- I1: *Eks see on mingil määral ka probleem, et taotlejatel endil puuduvad hoovad mõjutada seda, milline riik nende eest lõpuks vastutab. Kui seda rohkem arvesse võtta, võiks ka neid teiseseid liikumisi vähem olla. Nii potentsiaalselt. Mingid võimalused läbi viisade on, aga need on minimaalsed. Ise usun, et võib-olla oleks aeg neile selles osas suurem voli anda.*
- I6: */.../ Kuigi seda vaidlustatakse ka üha rohkem siis, kehtib ikka põhimõte, et taotlejal on õigus varjupaigale, mitte varjupaigale selles kindlas riigis, mis talle sobib.*

Kategooria „**Võimekuse probleemid**“ alla koondusid mitmed tegevused, mis on Dublini süsteemist tulenevalt riikidele kohustuslikud, kuid mille täitmine on neile keeruliseks osutunud. Ühe sellisena toodi välja rahvusvahelise kaitse taotlejaga tehtavad protseduurid, milleks on eelkõige sõrmejälgede võtmine ja rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimine. Liikmesriikide võimekus oma territooriumile saabunud taotlejaid registreerida ning nende sõrmejäljed võtta on Dublini menetluse läbiviimise seisukohast ülioluline. Samas mitmetele riikidele valmistab see ka tavaolukorras probleeme. Toodi ka välja, et taotlejate registreerimata jätmine on kasulik neile liikmesriikidele, kes tahavad võimalikult väheste migrantide eest vastutada. Sellist praktikat on kasutanud osad piiririigid, et suurema sisserände olukorras toime tulla.

- I8: *Kriisi ajal oli eriti seda, et Kreeka näiteks jättis meelega sõrmejäljed võtmata ja taotlejad registreerimata. Lõpuks see tähendas seda, et ta ei pidanud neid ka tagasi võtma, kuna puudus ju igasugune märge selle kohta, et nad tulid Schengeni alale Kreeka kaudu. Ega Kreeka pole ainuke, kes nii teinud.*
- I7: *See registreerimine ja sõrmejälgede võtmine on üldse kogu Dublini protsessi algus. Jah, kui sa juba seda väikest asja isegi ei tee mitte nädalaid vaid kuid, tekib inimestel tunne, et nendega ei tegeleta. Nii ja siis nad võtavadki otsustamise enda kätte ja hakkavad mingit teist riiki otsima, kes nendega tegeleb.*
- I6: *Osadel riikidel polegi võimekust sellisel hulgal nagu vaja, kõiki registreerida ja majutada.*

Ka toodi välja probleeme teiste oluliste protseduuride ära jätmise kohta. Dublini määruse artikkel 5 alusel on isiklik vestlus Dublini menetluse läbiviimise oluline komponent. Isikliku vestluse üks eesmärkidest on muuhulgas tuvastada ka riik, kes võib olla taotluse sisulise läbivaatamise eest vastutav. Siiski võib vestluse ära jätta, kui vastutav liikmesriik on muude tõendite abil juba tuvastatud (EL nr 604/2013, art 5 lg 2 b). Tihti tuvastataksegi vastutav liikmesriik läbi erinevates andmebaasides nähtuvate andmete. Samas olukorras, kus vestlust läbi ei viida, võetakse taotlejalt ära üks oluline võimalus anda täiendavat informatsiooni näiteks oma sugulaste kohta mõnes teises liikmesriigis. Sugulaste olemasolu mõnes teises riigis tähendaks aga seda, et vastutavaks osutuks just see liikmesriik, kus resideeruvad lähisugulased.

- I5: *See ka, et intervjuu jäetakse ära, see pole kohustuslik. Aga vahel siis pärast (Eestisse saatmist) tuleb välja, et taotlejal on ikka kuskil teises liikmesriigis sugulased ja pole suutnud seda õigel ajal selgeks teha. Siis me jälle peaks ta päriselt sinna kolmandasse riiki saatma, kus tal need sugulased on. Seda on meil vähe olnud, aga on juhuseid.*

Põhilise Dublini süsteemi toimimist pärssiva probleemina tõid intervjuueeritud välja selle, et paljud liikmesriigid ei jõusta teise riiki üleandmise otsuseid. Selle probleemi esinemist kinnitab ka statistika, mille kohaselt ei ole EL riigid suutnud viimase 10 aasta jooksul kordagi viia läbi rohkem kui 47% planeeritud üleandmistest (vt lisa 6). Intervjuueeritud tõid välja mitmeid erinevaid seletusi selle osas, miks riigid ei suuda Dublini süsteemi toimimise mõistes ühte olulisemat tegevust läbi viia. Näiteks toodi välja, et mitmetele riikide puhul on takistuseks see, et nad ei jõua üleandmist ettenähtud aja jooksul läbi viia. Maksimaalne aeg üleandmise läbiviimiseks on 18 kuud. Juhul kui selle aja jooksul palve

esitanud riik ei ole üleandmist suutnud läbi viia, läheb vastutus üle palve esitanud liikmesriigile.

Kõige sagedasemaks põhjuseks, miks üleandmised tihti ära jäävad, pidasid intervjuueeritavad seda, et taotlejad hoiavad tahtlikult üleandmise eest kõrvale. Kui taotleja suudab 18 kuud vältida seda, et ta vastutavasse liikmesriiki üle antakse, on tal sisuliselt võimalik uuesti teises riigis varjupaika taotleda. Sellist olukord peeti suuremaks probleemiks neis riikides, mis on varjupaigataotlejate sihtriikideks

- I1: *Kui tahetakse saata näiteks Rootsist Eestisse siis see võib RVK (rahvusvahelise kaitse) taotlejale mitte niiväga meeldida kui vastupidine suund. Kõik oleneb selle inimese enda eeslistustest, neile on suhteliselt keeruline midagi peale suruda. Kui nad ei taha minna tagasi mingisse riiki, siis alguses kasutatakse kõiki seaduslike vahendeid selle tõkestamiseks ja peale seda võidakse lihtsalt lahkuda kuhugi kolmandasse riiki.*
- I6: */.../ Taotlejad kaovad suurtes riikides lihtsalt oma kogukonna sekka ära ja keegi ei leia neid sealt enam üles. Ma olen nii niipalju neid the applicant has absconded teavitusi näinud. Ja mis see siis tähendab? Kui riigid ei suuda õigel ajal taotlejat üle anda jäävadki nende vastutada.*
- I8: */.../ Teine põhjus on see, et riigid ei jõua neid inimesi jälgida, kus nad parasjagu viibivad. Tehakse küll palve, aga siis lõpuks ei ole kedagi üle anda. Kui on suured perekonnad ja siis on tihti keeruline tuvastada, milline riik peaks siis vastutuse võtma kogu perekonna eest. Praegune süsteem soodustab eelkõige just perekondade osas palju selliseid individuaalseid lahendusi, mis kokkuvõttes ei mõju süsteemi kui terviku efektiivsusele positiivselt. Alguses tundub lihtne, et sul on aluste järjestus, hakkad sealt järke ajama ja siis vaatad. Samas elu on tihti tunduvalt keerulisem.*

Kategooria „**Koostööprobleemid**“ alla kogunesid mitmed seesugused Dublini süsteemi rakendamist pärssivad tegurid, mis tulevad süsteemi riikidevahelisest iseloomust. Näiteks tõid intervjuueeritavad välja, osad riigid ei vasta süstemaatiliselt infopalvetele. Infopalvete roll Dublini süsteemis on anda ühele riigile võimalus küsida teiselt riigilt taotleja kohta täiendavat infot. See vajadus võib tõusta siis, kui taotleja väidab, et ta on nt Taanis kunagi varem varjupaika taotlenud, kuid üksi dokumentaalne tõend ega andmebaasidest leitav info sellele ei viita. Sellisel juhul võib teine riik esitada Taanile infopalve ja küsida, kas kõnealune taotleja on kunagi Taanis varjupaika taotlenud. Kuigi infopalvetel on seega

Dublini süsteemis oluline funktsioon, jätavad riigid neile tihti vastamata. Selles nähakse katset hoida meelega infot kinni, et palve esitanud riigil ei oleks võimalik esitada selle info põhjal näiteks tagasivõtupalvet. Praktikas aga tähendab see seda, et taotleja eest vastutav riik võib jääda korrektselt määramata. Lisaks on tegu ka ajakuluga, kuna infopalvele vastamiseks on aega viis nädalat. Üldjuhul ongi vaja oodata ära vastus infopalvele, enne kui saab muid menetlustoiminguid tegema asuda.

- I1: *Et saada teada, kus see inimene on käinud. Et see vajab pikka suhtlust enne kui kõik täitsa selge on. Ja tihti ei vastata ka ju kohe. Venitatakse nende vastustega.*
- I2: *Samas teabepalved, mis lähevad nt Rootsi sealt ei saa peaaegu kunagi vastust. Vähemalt sellega ei saa arvestada.. Ehk siis on kindlasti riike, kelle jaoks need tähtsajad on probleemiks. Ei peeta neist kinni või siis ei vastata üldse.*
- I6: *Sisuliselt ju mingeid sanktsioone ei kaasne sellega kui sa teabepalvele ei vasta. Siis hinnataksegi tihti, et muu olulisema kõrvalt pole vaja seda teha. Mul on selline tunne vähemalt. /.../ Muidugi osad riigid vastavad ikka korralikult ka. Soome ja Läti.*
- I2: *Natuke on nii, et teabepalve eelneb tavaliselt vastuvõtmisepalvele. Ja siis äkki siis eeldatakse, et see vastuvõtmise palve saadetakse hiljem või äkki ei saadate üldse kui teabepalvele ei vasta. Sest siis nad ei saa ju (vastuvõtmise) palve koostamiseks vajaliku infot kätte meilt. Tundub küll nii.*

Eelnevaga seotult tõid mitu eksperdi välja ka Dublini menetluses kaudsete tõendite hindamise küsimuse. Nimelt on Dublini menetluses lubatud kasutada kahte tüüpi tõendeid (EL nr 604/2013, art 22 lg 3 a). Esimesed on otsesed tõendid, mis on üldistatult need, mis on kättesaadavad erinevatest andmebaasidest. Nagu juba eelpool kirjeldatud, kasutatakse vastutava liikmesriigi tuvastamiseks tihti Eurodac ja VIS andmebaasides leiduvat informatsiooni. Kui aga need tõendid puuduvad, ei suuda liikmesriigid tihtipeale omavahel kokku leppida, millised on kaudsed tõendid on piisavad, et tõendada konkreetse riigi vastutust. Tõenditeks võivad olla, nt fotod, isiku ütlused või mingi muu dokumentatsioon, mis viitab sellele, et isik on varem mõnes teises EL riigis viibinud. Kuna tegu on aga kaudsete tõenditega, siis võib nende tõlgendamine liikmesriigiti erineda, mis toob kaasa pikemad menetlused, kuna riikidel on keerulisem kaudsete tõendite osas kokkuleppele saada.

- I2: *Kui meil ongi tõendiks ainult taotleja ütlused, siis me sellest ka lähtume. Ja siis see peab teistele piisav tõend olema, kuigi no inimesed muidugi ka valetavad.*

- I4: *No kui muidugi mingeid dokumentaalseid tõendeid ei ole siis tuleb kaudsete tõendite põhjal hinnata, kust inimene Eestisse sai ja kas ta peaks siia jääma. Aga see on selline kunst rohkem kui teadus ja siis ta on veel igas riigis ka veel natuke erinev see kunst.*

Dublini süsteemi ühtset rakendamist häirib ka see, et EL-is on mingil määral erinevad koolkonnad (UNHCR ja EASO) selle osas, mis puudutab varjupaigamenetluse läbiviimist. Üldistatult toodi ekspertide poolt välja, et EL-i sees on sisuliselt kaks võitlevat autoriteeti, mis annavad suuniseid varjupaigaõiguse praktilise rakendamise osas. Ühe eksperdi kohaselt erinevad UNHCR ja EASO tõendite hindamise meetodid üldiselt selle poolest, „*kui rangelt hinnatakse seda, kas taotleja ütlused ja tõendid on üldiselt usutavad.*“ UNHCR-i lähenemine võimaldab tõendid ja ütluste tõlgendamisel rohkem paindlikust, võimaldades ka oluliste vasturääkivuste korral tõendeid isiku kasuks tõlgendada. EASO tõendite hindamise meetodit, millest lähtutakse ka Eestis, peetakse rangemaks. UNHCR hinnangul toob tõendite liig jäik hindamine kaasa selle, et suur hulk, EL-is tehtavatest varjupaiga andmisest keelduvatest otsustest põhinevad sellel, et varjupaigataotleja ütlused või esitatavad tõendid pole usutavad (UNHCR, 2013, pp. 13-14). Seda nähakse Dublini menetluse kontekstis probleemina, kuna ka Dublini menetluse käigus tuleb riigi rakendusametustel hinnata tõendeid. Kuna aga hindamine toimub lähtuvalt erinevates juhistest (kas EASO või UNHCR), siis tähendab see, et riikidel on omavahel raskem kokku leppida selles, mida üks või teine tõend täpsemalt tõendab. Samuti ka selles, kas ühte või teist tõendit usutavaks pidada. Varjupaigataotleja jaoks tähendab see eelkõige aga seda, et tema ütlused ja tõendid võivad saada erinevates liikmesriikides erineva hinnangu osaliseks. See tähendab seega erinevat kohtlemist erinevates liikmesriikides, mis on iseenesest vastu EÜVS ühele peamisele põhimõttele.

- I5: */.../UNHCR-il ja EASO-l on kaks mõnevõrra erinevat lähenemist sellele, kuidas mingis olukorras tõendite hindamine peaks toimuma. Osades riikides on UNHCR lähenemine domineeriv teistes jälgitakse rohkem EASO juhiseid.*
- I7: *UNHCR-i juhiseid on kasutatud tunduvalt pikemat aega aga EL-i enda juhised (ehk siis EASO omad) on tunduvalt uuemad. Kuna UNHCR-i juhised on kauem kehtinud, neid nähakse osades riikides mõnevõrra autoriteetsemana äkki. /.../ suuremad erinevused on ilmselt just usutavuse hindamisel ja ka tõendite hindamisel ehk mida pidada tõeseks ütluseks ja tõendiks ning kuidas nende kaalu hinnata.*

Kokkuvõtvalt peeti rakendamise seisukohast üleeuroopalises vaates probleemiks seda, et riigid ei registreeri kõiki taotlejaid, kelle eest nad tegelikult vastutavad. Teiseks suudavad liikmesriigid ainult väga väikese osa taotlejatest füüsiliselt vastutavasse liikmesriiki üle anda. Need on uuringust tulenevalt liikmesriikide kaks põhilist võimekusega seotud probleemi. Mõlemad neist panustavad olukorda, kus liikmesriikide territooriumitel viibivad taotlejad, kelle eest nad tegelikult vastutavad ei ole. Samas on Dublini süsteem loodud just eesmärgiga seesugust olukorda vältida.

Dublini süsteemi ülesehituse seisukohast pidasid asutused oluliseks ka seda, et praegu puudub liikmesriikide vahel hästi toimiv koormajagamise süsteem. Selle vajalikkust põhjendati eelkõige vajadusega vältida olukorda, kus üks väike hulk liikmesriike peab tegelema ebaproportsionaalselt suure hulga varjupaigataotlejate vastuvõtmisega. Eelkõige nähakse mingisugust riikidevahelist koormajagamise mehhanismi vajalikuna ühise varjupaigasüsteemi pikaajalise toimimise seisukohast ning seda seostatakse ka otseselt Schengeni viisaruumi toimimisega. Konkreetselt Eesti vaatest nähakse solidaarsusmeetmena toimivat koormajagamise süsteemi, kui miskit, millest Eestil võib potentsiaalselt pikas perspektiivis kasu olla. Eeskätt seetõttu, et Eesti asub Schengeni välispiiril ja seega võib ka ise kunagi tuleviks jääda rändesurve alla. Tuleb arvestada, et Eesti puhul oleks ka juba sajakonna taotleja saabumine Eesti piirile märkimisväärne koormuse tõus, mis mõjutaks märkimisväärselt Eesti vastuvõtusüsteemi toimimist.

Veel üks esile kerkinud puudus seostub Dublini eesmärkidega. Olgu nad siinkohal ka üle korratud: võimaldada rahvusvahelise kaitse taotlejatel juurdepääsu rahvusvahelise kaitse menetlusele ning sätestada kriteeriumid ja mehhanismid vastutava liikmesriigi määramiseks ja vältida süsteemi kuritarvitamist (alapeatükk 2.2). Kui võrrelda Dublini süsteemi eesmärke ja Eesti asutuste diagnoosi süsteemi puuduste osas selgub, et asutuste arvates täidab Dublini süsteem hästi eesmärgi, mis on seotud varjupaigataotlejate õigustega. Nimelt eesmärgi tagada taotlejatele juurdepääsu varjupaigamenetlusele. Seevastu teise eesmärgi puhul leiti, et süsteem täidab seda tunduvalt väiksemal määral kui esimest. Üldistatult leitakse, et Dublin täidab neid eesmärke, mis on seotud inimõiguste kaitsmisega, kuid mitte nii hästi neid, mis on seotud piirihalduse ja migratsiooni korraldamisega.

Viimaks ka üks laiem probleem, mis uurimusest ilmnes. See on liikmesriikide vahelise usalduse küsimus. Täpsemalt võib välja tuua selle, et riigid ei usalda alati teineteise poolt

esitatud tõendeid ja taotlusi. Samuti peeti problemaatiliseks seda, et liikmesriigid hindavad samu tõendeid erinevate kriteeriumite järgi ning seetõttu jõutakse sarnastes kaasustes erinevate tulemusteni. Sisuliselt juhivad asutuste seisukohad tähelepanu sellele, et liikmesriikide vahel puudub usalduslik koostöökultuur, kuna liikmesriigiti on Dublini menetluse läbiviimise praktikad erinevad.

3.2.3 Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid

Ülevaade intervjuudest tulenevatest koodidest ja nendest grupeerimisel loodud kategooriatest annab tabel 5.

Tabel 5. Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid (autori koostatud)

Teema	Koodid	Kategooriad
Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid	- Kuidas kolmandad riigid oma piire kontrollivad - Konfliktid/humanitaarkriisid EL lähistel - Demograafilised protsessid kolmandates riikides - Geograafia roll	Kolmandad riigid
	- Ajaloolised sidemed - Sihtriikide erinev kogemus rändega - Kogukondade olemasolu (rahvuslikud/religioossed) - Teenuste tase ja kättesaadavus - Riigi kuvand - Riigi otsus mingi rahvusgrupp vastu võtta	Tõmbefaktorid (poliitilised ja strukturealsed)
	- Kogemus vägivallega - Tingimused majutuskeskustes - Piiravad meetmed	Tõukefaktorid (poliitilised ja strukturealsed)
	- EL sisene vaba liikumise ala - Sanktsioonide puudumine	Võimaldajad

Teema „Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid“ alla tekkis kolm kategooriat. Kategoorias „**Kolmandad riigid**“ toodi üldistatult välja, et väline kontekst, milles Dublini süsteem toimib oleneb oluliselt EL-i koostööst kolmandate riikidega. EL-iga piirnevad kolmandad riigid mõjutavad otseselt seda, milline on rändealane olukord EL-i piiririikides.

Põhiliselt toodi välja neli riiki (Maroko, Türgi, Liibüa ja Venemaa), kes ise pole küll olulisteks päritoluriikideks, kuid mida kasutatakse transiitriikidena EL-i jõudmiseks. Kõik need neli riiki on ka mingil ajahetkel näidanud üles võimet ja tahtmist kasutada nende territooriumil asuvaid kolmandate riikide kodanikke, et enda riigi jaoks mingit hüve välja kaubelda. Ühe näitena toodi välja see, kuidas Venemaa kaudu saabus 2015. aasta oktoobrist kuni 2016. aasta veebruarini Soome piirile mitu korda rohkem varjupaigataotlejaid kui oli tavapärane saabujate hulk. Lisaks on Venemaa samal viisil käitunud ka Norraga, kuhu saabus vaid ühe kuuga üle Vene piiri 5400 rahvusvahelise kaitse taotlejat (Reuters, 2016). Ka märgiti mitmel juhul ära, et Türgi on kasutanud ja kasutab ka tulevikus riigis elavaid süürlasi ära selleks, et EL-ilt oma poliitikatele järeleandmisi saada. Samas toonitati ka Türgi positiivset rolli miljonite Süüria kodanike eest hoolitsemisel.

- I7: *See ei ole otseselt Dublini süsteemi küsimus ju aga see, kuidas me meie naabrid Venemaa, Türgi ja Liibüa käituvad mõjutab süsteemi toimimist kokkuvõttes usun, et rohkem kui me ise.*
- I6: *Ütleme seda Itaaliasse ja Maltale saabujate küsimust, mis suve (2019) läbi ülal oli, ei lahendatud ka ära mingi solidaarsusmeetmega nagu alguses prooviti. Et jagame need inimesed laiali ja nii ja naa. Lõpuks oli ikka see, et Itaalia saavutas mingi kokkuleppe Liibüaga ja siis pandi sealt poolt kraanid kinni.*
- I4: *Me oleme mingis mõttes ikka teiste riikide tõmmata ja lükata, kuna meil on see vastutus, kui inimene varjupaika küsib. Aga riigid, kust nad tulevad, ma mõtlen siis näiteks Türgi neil on ju täiesti teine suhtumine neisse, kes sinna saabuvad. Saad aru, mis ma mõtlen? Venemaa oli 2015-2018 andnud kaitse ainult viiele süürlasele on ju erinevus. Kui nad tahavad, saadavad nad neid sinna kuhu vaja Soome, Norra.*

Üldistatult nähakse geograafial ja väljakujunenud rändemustritel olulist rolli selles, millised riigid on Dublini süsteemist tulenevale ebasoodsamas olukorras. Leiti, et kui püsib praegu domineeriv nn lõunast põhja rändesuund, satuvad löögi alla endiselt samad riigid, kes sattusid löögi alla ka rändekriisi ajal.

- I8: */.../ Tulenevalt geograafiast satuvad meil löögi alla ikka ühed ja samad riigid.*
- I7: *Ajalooliselt on olnud nii, et migratsioon EL-i on tulnud kas idast või lõunast. Peale seda kui me EL-i saime on muidugi idast tulev migratsioon liitu vähenenud ja kasvanud see, mis tuleb lõunast. Kui võtta arvesse rahvastikutrende ja seda,*

kui ebastabiilsed on EL-ist lõunas olevad riigid on raske näha, et see trend lähiajal palju muutuks.

Kategooria „**Tõmbefaktorid**“ alla koondusid, sellised Dublini süsteemi toimimist mõjutavad tegurid, mis mõjutavad taotleja sihtriigi eelistuse kujunemist. Mitmed intervjuueeritud rõhutasid, et rahvusvahelise kaitse taotlejad on tihtipeale väga sihikindlad olukorras, kus nad tahavad mingisse kindlasse liikmesriiki jõuda ja sinna elama asuda. Kaitse taotleja eelistusi mõjutavad aga tihtipeale need tingimused, vahel objektiivsed vahel mitte, mida nad loodavad sihtriigis eest leida. Küllaltki ootuspäraselt toodi välja, et paljusid, kes on otsustanud nt Eestis edasi liikuda Lääne-Euroopasse või Põhjamaadesse, mõjutas arusaam, et sealsed majanduslikud võimalused nii algsete toetuste, kui ka hilisemate tööturu võimaluste osas on laiemad kui Eestis. Nii mõnigi intervjuueeritav tõi välja, et kui isik otsib suurema majandusega riigis tööd ongi objektiivselt tõenäoline, et ta leiab seda seal kergemini. Teiste arvates põhineb aga taotlejate soov nt Eestist oma kohustusi rikkudes lahkuda sellel, et neil on vigane ettekujutus, et teistes riikides on nende väljavaated tunduvalt paremad. Lisaks toodi oluliste tõmbefaktoritena välja töökoha olemasolu, keelelised sidemed ja riigi kuvand.

- I8: *Seda võrdsust ei tule meile, sest osad riigid on lihtsalt atraktiivsemad taotlejate jaoks kui teised... Töötamise ja toetuste võimalused. Liigutakse ikka sinna, kus on paremad võimalused. Kõik on teadlikud täna, kuidas kuskil on, kõigil on nutitelefonid.*
- I1: *Ütleme, et sul on elu unistus jõuda Saksamaale, oled juba venna käest kuulnud kui hea seal elada on. Siis kuuled esimest korda elus mingist Dublini määrustest. See ütleb, et pead ikka Eestisse jääma. No ja kas see inimene siis jääb siia? Meil on Schengen. Olukord päris elust. Taaskord inimlikult mõistetav. Meile aga probleem, sest Saksamaa peab hakkama teda meile siia tagasi saatma ja võibolla isegi korduvalt.*
- I7: *Eraldi teema on kõik nõustamised ja eluliste küsimustega aitamise teenused. Eesti on siin palju arenenud. Oluline roll MTÜ-del Johannes Mihkelsoni Keskus ja Inimõiguste Keskus on minu arust head tööd teinud. Ilmselt alahinnatakse selliste teenuste rolli sellele, et taotlejad ei lahkuku kuhugi mujale.*

Intervjuueeritavad juhtisid tähelepanu ka sellele, et erinevatel riikide gruppidel on rändega erinevad ajaloolised kogemused ning see mõjutab seda kui loomulikuks protsessiks eelkõige sisserännet peetakse. See omakorda mõjutab paljuskki seda, kui tolerantset

suhtutakse sisserändajatesse ja eelkõige just varjupaigataotlejatesse. Leiti ka seda, et kaitse taotlejaid, eriti neid, kes ei ela majutuskeskustes, võib ühte või teise riiki jääma või lahkuma mõjutada see, kui tolerantse nad seda ühiskonda nende suhtes tajuvad. Leiti ka, et sisserännet ei vaadelda veel paljudes riikides kui normaalset protsessi, mida ta tegelikkuses on.

- I3: *Ilmselt tunnevad Ukrainast pärit varjupaigataotlejad end Eestis rohkem koduselt kui näiteks Süüriast või Iraagist pärit varjupaigataotlejad. Neil on kaasmaalased ees.*
- I8: *Riikidel on ju olnud väga erinev kogemus rändega. Ida-Euroopa kokkupuude varjupaigataotlejatega on palju lühem kui Lääne-Euroopal. Lõuna-Euroopa oli jälle pikka aega transiitsooniks Lääne-Euroopasse. Eestis sai varjupaika taotleda alates 1997. aastast. Dublini rakendamise kohustus on meil ju veel hilisem. Võrreldes teistega on meil selles vallas ikka vähe kogemusi. Mõtlen üldiselt immigratsiooni korraldamisega.*
- I5: *Eks meil on seda võõrastamist taotlejate suhtes ikka rohkem igal tasandil. /.../ Ma ei oskagi seda täpselt seletada. Seda stigmat nagu ei ole näiteks Itaalias, et kõik on nagu harjunud, et pagulased on tavaline osa ühiskonnast. Siin see pigem nagu häbiasi. Kuigi ei peaks olema. Normaalses koguses migratsioon rikastab igat ühiskonda.*

Mitmed eksperdid tõid ka välja, et tugevaks tõmbefaktoriks, mis mõjutab oluliselt süsteemi toimimist on see, kui mõni riik teeb poliitilisel tasandil otsuse mingi teatud rahvusgrupp vastu võtta. Lähiajaloost on kõige tuntum ilmselt Saksamaa näide. 2015. aastal otsustas Saksamaa valitsus peatada süürlaste suhtes Dublini menetluse, mis tähendas, et süürlasi ei saadetud enam tagasi liikmesriiki, kes nende eest Dublini kriteeriumite alusel vastutas (Deutsche Welle, 2017). Näiteid on ka lähemalt. Soome muutus 2015. aastal Iraagist pärit varjupaigataotlejate jaoks atraktiivseks sihtriigiks, kuna Soome poliitika oli pikka aega anda kaitset neile iraaklastele, kes pärinevad konfliktist mõjutatud piirkondadest, samas teistes liikmeriikides oli otsustamine juhtumipõhisem (Associated Press, 2015). Üldistatult võib öelda, et riikide poliitika mingite rahvuste osas mõjutab seda, kuidas Dublini süsteem toimib, kuna loob süsteemi siseselt poliitilisi tõmbefaktoreid. Kui ühe varjupaigataotlejate grupi seas on juba tekkinud ettekujutus ühest liikmesriigist, kui sisserändajate suhtes soodsamate tingimustega, võib see püsida

pikka aega peale seda, kui varjupaigataotlejate suhtes objektiivselt soodsaid poliitikaid enam reaalselt ei rakendata.

- I7: *Mingi aeg oli näiteks nii, et kõik iraaklased üritasid Soome jõuda. Aga siis nad vahepeal jäid siin Eestis vahele ja üksvahe oli meil seepärast palju Iraagist pärit taotlejaid. See kestis isegi siis edasi kui Soome oma lähenemist ammu muutnud oli.*
- I3: *Eesti otsustas ka mingi 2014. aasta lõpp, et neile ukrainlastel, kes on pärit konfliktiga hallatud aladelt Donetskist ja Lughanskist antakse vähemalt täiendav kaitse. Ega seda kuskil ei reklaamitud aga see tekitas kohe sellise tõmbe siia.*
- I8: *See, kuidas Merkel kutsus, eks seda on palju arutatud, kas see oli õige või vale tegu aga no nad võtsid suure osa koormusest enda peale. Aga Dublini reeglite mõttes oli see tööõnnetus onju? Sest kõik üritasid jõuda Saksamaale ja siis sakslased hakkasid neid osasid ka tagasi saatma. Aga lõpuks muidugi enamus neist jäid Saksamaale.*

Mitu eksperti töid välja, et Dublini süsteemi mõjutab paljuski see, millisel määral liikmesriigid varjupaigataotlusi rahuldavad. Probleem seisneb täpsemalt selles, et erinevad liikmesriigid tekitavad oma erinevate menetluspraktikatega olukorra, kus samast päritoluriigist pärit rahvusvahelisekaitse taotlejad saavad erinevates liikmesriikides erineva kohtlemise osaliseks. Seda probleemi ilmestab hästi näide 2018. aasta uuringust. Itaalias ja Kreekas sai 2018. a rahvusvahelist kaitset vastavalt 98% ja 71% afgaanidest. Samas teistes riikides oli afgaanidele kaitse andmise määr tunduvalt madalam: 51% Saksamaal, 32% Rootsis ja 7% Bulgaarias. Ka Iraagi kodanikel oli 2018. aastal 95% võimalus saada rahvusvahelist kaitset Itaalias, kuid mitte üle 26% Rootsis ja 8% Bulgaarias. Kuigi seda on korduvalt uuritud, puuduvad andmed, et rahvusvahelise kaitse tunnustamise määrade suured erinevused võiksid tuleneda taotleja profiilide erinevustest. (European Council on Refugees and Exiles, 2018, p. 2). Ehk teisisõnu miski ei viita sellele, et enamus kaitset vajavad iraaklased on taotlenud varjupaika Itaalias ning kaitset mittevajavad Bulgaarias. Üks osa arvamustest oligi, et mõnda riiki ei saa niivõrd usaldada, kuna nad ei kohalda EÜVS õigusakte (ka Dublini reegleid) õigesti.

- I4: *Kuigi see ei ole otseselt Dublini probleem ja sa ise tead ka seda. See et osades riikides iga teine afgaan saab kaitse ja siis mõnes teise riigis saab ainult iga kümnes vms. Ma forsseerin praegu. Aga see erinevus on oluline ja midagi ta näitab. Ma arvan et neid riike ilmselt usaldatakse vähem, kus rahvusvahelist*

kaitset kergemini antaks. Dublini mõistes tähendab see ikka seda, et inimesed hakkavad sinna koonduma, kus kergemini kaitset saab.

- I5: *Ma ei tea, et Eestisse oleks kedagi jäetud üle andmata, kuna meie süsteemi suhtumine on liiga karm või nii. Teistest riikidest on seda küll kuulda olnud.*
- I8: *Ma ei usu, et see on ainult varjupaigasüsteemi küsimus, et arusaamad riikide vahel erinevad. Et kellele kaitset anda. /.../ Varjupaigasüsteemis on see aga otseselt numbrite pealt näha, et on suured erinevused.*

Lisaks erinevatele tunnustamismääradele toodi mitmel juhul välja ka asjaolu, et riiklikud vastuvõtusüsteemid on liikmesriigiti üsna erineva teenuste tasemega. Süsteemid erinevad näiteks selle poolest, millised on vastuvõtutingimused, sotsiaalmajanduslikud toetused, majutusteenused ja garantiid, mida liikmesriigid rahvusvahelise kaitse taotlejale pakuvad. Erinev teenuste tase tekitab aga tõmbe ja tõukefaktoreid, mis toovad kaasa teisesid liikumisi.

- I1: *Ma ei tea, kas me saame taotlejaid süüdistada kui nad tahavad minna sellisesse riiki, kus igasugused toetused ja asja on kõrgemad. Me oleme ise sellise süsteemi loonud. /.../ Kui sa küsid, kas see on problemaatiline, siis muidugi on. Siit tulevadki ju need teised liikumised liikmesriikide vahel, mis süsteemi koormavad. Aga see on ju inimlikult nii mõistetav.*

Kategooria „**Võimaldajad**“ alla koondusid sellised Dublini süsteemi toimimist mõjutavad faktorid, mis ei mõjuta otseselt taotlejate sihtriigi valikut, kuid mis teevad rahvusvahelise kaitse taotlejal võrdlemisi lihtsaks liikmesriikide vahel liikumise. Oluliste võimaldajatena toodi ootuspäraselt välja piirikontrollide puudumine. See võimaldab juba liikmesriigi territooriumil viibival taotlejal liikuda ühest liikmesriigist teise, tihti teevad taotlejad seda aga omavoliliselt lahkudes riigist, mis on tema eest vastutav. Olles juba ühe liikmesriigi territooriumil, puudub taotlejatel vajadus liikmesriikide vahel liikumiseks tasuda suuri summasid smuugeldajatele, mida tihti tasutakse EL territooriumile jõudmiseks. Teiseks leiti ka, et puuduvad olulised sanktsioonid, mida rakendada taotlejate suhtes, kes on tema eest vastutavast liikmesriigist mõnda teise liikmesriiki lahkunud. Seega võivad taotlejad enne varjupaiga otsuse langetamist omavoliliselt korduvalt nt Eestis Saksamaale lahkuda. Praktikas tähendab see seda, et taotleja saadetakse iga kord uuesti Saksamaalt Eestisse tagasi ning varjupaiga menetlus Eestis jätkub n-ö kohast, kus see enne isiku lahkumist pooleli jäi. See viib selleni, et mõned menetlused võivad kesta aastaid, kuna paljusid menetlusprotseduure saab teha ainult siis, kui isik on kättesaadav.

- I4: *Schengeni alal olles ei takista neid sisuliselt miski Eestist näiteks Lätti ja sealt edasi minna. Ainult nende enda kohusetunne ja meie poolt pandud kohustused aga neid eirataks. Keegi ei hakka kõiki inimesi selle eest aga kinni pidama.*
- I8: *Schengeni sees on neil tunduvalt kergem liikuda kui siia sisse saada. Tihti on juba sugulased neil ees siin kuskil riigis, kes aitavad korraldada neid liikumisi.*
- I5: */.../ Miks korduvalt vä? Selline karistamatuse tunne ma usun on siin oluline. Et saadetakse meile tagasi kuskilt näiteks Soomest ja siis tegelikult taotleja jaoks ei muutu midagi. Töö läheb samast kohast edasi, kus see pooleli jäi.*

Kategooria „**Tõukefaktorid**“ alla koondusid sellised Dublini süsteemi toimimist mõjutavad faktorid, mis võivad sundida migrante ühest liikmesriigist teise lahkuma. Intervjueeritavate, kellel oli isiklikke kogemusi Kreeka ja Itaalia laagrites ehk nn *hotspot*-is töötamisega, kirjelduste kohaselt olid osades laagrites olme- ja humanitaarolukord (ka veel 2019. a) selline, et see sunnib seal viibivaid rahvusvahelise kaitse taotlejaid sealt lahkuma.

Üldiselt käsitletakse tõukefaktoritena objektiivseid asjaolusid, mis sunnivad inimesi majanduslikel, humanitaarsetel või vägivalda tõttu ühest piirkonnas teise lahkuma, kuna teises piirkonnas on olukord stabiilsem ja turvalisem (Boswell, 2002, pp. 6-7). Kõiki EL liikmesriike peetakse aga varjupaigataotlejatele võrdselt turvaliseks ning see eeldus on kogu EL varjupaigasüsteemi aluseks. Üldises plaanis ei olegi EL liikmesriikide turvalisuses tõenäoliselt tarvis kahelda. Samas kitsalt vaadates on mitmed vabaühendused ja rahvusvahelised organisatsioonid pidevalt juhtinud tähelepanu sellele, et osades liikmesriikides (eelkõige Kreeka, ja Itaalia) on varjupaigataotlejatele mõeldud laagrites valitsev olukord kehv. Dunja Mijatovic, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik kirjeldas seda kui humanitaarkatastroofi äärel olevaks (BBC, 2019). Ka ÜRO pagulaste ülemvolinik on Kreekas asuvate laagrite ülerahvastatust ja viletsat humanitaarolukorda korduvalt kritiseerinud (Reuters, 2019). Seega mingil määral eksisteerivad ka EL siseselt objektiivsed tõukefaktorid, mis sunnivad varjupaigataotlejaid nende eest vastutavast riigist lahkuma.

- I4: *See olukord on nüüd vist muutunud, aga mis ma näinud olen Kreekas ja Itaalias, siis osad laagrid olid ikka veel 2018 ka päris jubedad. Noo need tingimused ... sealt telkides mingi aastaid. Ja ega nad välja ka just ei saa saartelt, kui nad just ei põgene.*

- I6: *Üks asi on kogu see olme seal. Kui ma viimati Kreekas olin (2019) oli endiselt ikka kehva-kehva. Teine asi on see lootusetuse tunne ka. Seal on reaalselt inimesed kelle varjupaigaintervjuu aeg oli mingi kolme aasta kaugusel. Nagu reaalselt. Kolm aastat peab ootama enne kui saad rääkida oma taotlemise põhjustest ja ma ei tea millal selle otsuseni jõutakse siis.*

Kokkuvõtvalt otsis neljas uurimisküsimus vastust küsimusele, millised on Dublini süsteemi välised tegurid, mis mõjutavad negatiivselt süsteemi toimimist? Läbiviidud uurimusest tulenes, et olulist mõju süsteemi toimimisele omavad kolmandad riigid (Maroko, Liibüa, Venemaa, Türgi) ning täpsemalt, nendega tehtav koostöö migratsiooni haldamisel. Asutuste hinnangul ei piisa Schengeni ala turvalisuse ja stabiilsuse hoidmiseks vaid sellest, kui meil endal on hästi toimiv koormajagamise süsteem. Põhjuseks on, et sisseränne EL-i ei kujune alati loomulikult, vaid tihti kolmandate riikide tegevuse tulemusena. Seega on vajalik koostöö nende riikidega.

Uurimusest ilmnes oluliste Dublini süsteemi väliste teguritena, et Dublini süsteemi toimimist mõjutavad olulisel määral struktuursed tõmbe ja tõuke faktorid. Need on süsteemi välised, kuna tulenevad otseselt taotlejate poolt tehtud otsusest selle osas, millisesse riiki nad tahavad jõuda. Tõmbe- ja tõukefaktoritest tuleb läbiviidud uuringu kohasel olulisemaks pidada EL-i siseseid tõmbefaktoreid. Neist olulisemateks on vastuvõtutingimused, tööturu ja hariduse võimalused, geograafiline asukoht ning riigi maine. Tõukefaktoreid selle algses tähenduses esineb aga EL-is vähem ja seega on neil ka väiksem mõju taotleja otsustele. Põhilise tõukefaktorina, mis mõjutab taotlejate käitumist ja sihtkoha valikut, toodi välja kehvad vastuvõtutingimused mõnes EL riigis ning ühiskonnas domineeriv suhtumine varjupaigataotlejatesse.

Lisaks struktuursete tõmbe ja tõukefaktoritele mõjuvad taotlejate liikumist liikmesriikide vahel ka poliitilised tõmbe- ja tõukefaktorid. Sarnaselt struktuursetele faktoritele kujundavad ka need taotlejate eelistusi ning panevad taotlejaid ühest liikmesriigist teise lahkuma. Seesugustest liikmesriikide poliitikatest lähtuvate faktorite puhul toodi eelkõige välja mõne riigi otsus võimaldada mõnel rahvusgrupil kergemini varjupaika saada.

Viimase süsteemi toimimist mõjutava välise tegurina toodi välja erinevad võimaldajad, mis lasevad taotlejal ilma suuremate probleemideta liikmesriikide vahel liikuda ning eri riikides taotlusi esitada ehk tegeleda varjupaiga ostlemisega. See põhjustab omakorda survet Dublini süsteemile, kuna suur hulk kõikidest Dublini määruse alusel esitatud

taotlustest moodustavad korduvad taotlused. Konkreetsete võimaldajatena toodi välja eelkõige see, et liikmesriikide vahel puudub piirikontroll ning kogukondade olemasolu, kuna see lihtsustab ühest riigist teise liikumist ning seal viibimist. Kolmandaks oluliseks võimaldajaks on uuringu põhjal see, et praegu puuduvad meetmed heidutamaks taotlejaid tema eest vastutavast liikmesriigist lahkuma.

3.2.4 Asutuste nägemus Dublini süsteemi toimimise parandamisest

Ülevaate intervjuudest tulenevatest koodidest ja nendest grupeerimisel loodud kategooriatest annab tabel 6.

Tabel 6. Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine (autori koostatud)

Teema	Koodid	Kategooriad
Asutuste nägemus Dublini süsteemi üleeuroopalise toimimise parandamisest	• Finantstoetus piiririikidele • Erisused piiririikidele • AMIFI kasutamine piiririikide toetamiseks • Ekspertide lähetamine riikidesse	Finantsabi
	• EÜVS õigusaktide muutumine otsekohalduvaks • Keskendumine üleandmistele • Suurendada asüüliametnike koolitamist	Täpsemas ja ühtlustatud rakendamises
	• Püsiv ümberasustamise mehhanism • Humanitaarviisad • EL-i sisene koodisüsteem • Migrantide soove arvestav süsteem	Taotlejate jagamine
	• EASO rolli suurendamine (järelevalve, turvaliste riikide nimekiri) • Frontexi rolli suurendamine (väljasaatmised, üleandmised) • Ühine koostöö kolmandate riikidega • Ühtne kvaliteedi kontroll	Tsentraliseerimine

Kategoorias „**Finantsabi**“ toodi välja, et kui praegune süsteem toimib edasi, jäävad samad riigid alati rohkem rändesurve alla kui teised. Siinkohal peeti silmas eelkõige Lõuna-Euroopa riike, aga ka piiririike üldisemalt. Võimalikuks lahenduseks sellele probleemile peeti nende riikide toetamist lähetatud ekspertidega, kes viiksid kohapeal läbi

Dublini toiminguid ning vähendaksid koormust sihtriigi ametiasutustele. Oluliseks peeti ka seda, et riik, keda teiste riikide eksperdid abistavad, ei peaks ise tehtud töö eest tasuma. Sarnane süsteem mingil määral ka toimib juba praegu Kreeka, Itaalia, Malta ja Küprose abistamisel. Praegu toimiva süsteemi efektiivsust pärsib aga oluliselt see, et teistest liikmesriikidest lähetatud ekspertide mandaat on piiratud ning seega nad saavad tegutseda ainult toetavas rollis.

Teise võimalusena nähti rahalist toetust nendele riikidele, kes peavad piirihaldusesse rohkem vahendeid panustama. Sarnaselt leiti, et need riigid, kes on otsustanud vastu võtta rohkem varjupaigataotlejaid, peaksid saama liikmesriikide ühistest vahenditest toetust, mida riigid peaksid siis kasutama integratsiooniga seotud teenustele.

- I3: *Saata appi eksperte sinna, kus häda kõige suurem. Hea on see, et see õigusraamistik (Dublini süsteem) on ju sama, seega sellega probleeme pole. Lihtsalt üksi riik ei hoia endal migratsiooniametis sellist reservi, et nad saaksid kriisis hakkama. Paljudes riikides on seda reservi minimaalselt.*
- I6: *Ma arvan, et see, mis praegu toimub, et saata inimesi appi teistest riikidest toimib, aga seda kõike on muidugi praegu liiga vähe. Mõtlen et, mingit suurt efekti saavutada. Üks asi veel, et need, kes appi lähevad peaksid tegema ka sellist päris tööd, mitte et ei panda neid mingi toimikuid köitma või midagi sellist. Neile tuleb asukohariigi ametnikega võrreldavad õigused anda ka näiteks Dublini otsuste langetamisel.*
- I7: *Mingi riiklike ekspertide jagamise skeem. Aga seda peaks tegelikult pidevalt praktiseerima. Mitte, et kui on kriis siis saad järsku teistelt riikidelt 300 lisaametnikku. Sa ei oska nendega siis kohe midagi teha. See oligi see probleem osaliselt 2016. aastal.*

Kategooria „**Täpsem ja ühtlustatud rakendamine**“ alla koondusid erinevad ettepanekud, mis nägid võimalusi süsteemi efektiivsuse parandamiseks nii praeguste reeglite ühetaolisemas täitmisel kui ka EÜVS õigusaktide muutmisel. Selle saavutamiseks peeti eelkõige vajalikuks EL-is kehtiva seadusandluse ühtlustamist ning ühtse järelevalveasutuse loomist. Olulisemaks peeti aga seda, et väljaõpe EL varjupaigaõiguse rakendamisel oleks kõikides liikmesriikides võimalikult ühetaoline. Siin nähakse olulist rolli EASO-l, kes ka praegu viib läbi rahvusvahelise kaitse taotlejatega tegelevate teenistujate koolitusi. EASO väljaõppe taset hindasid vastajad kõrgelt. Samas on probleemiks pigem see, et ainult väikene osa EL tasandil

varjupaigaõiguse rakendamisega tegelevaid ametnike on EASO poolt väljatöötatud õppekava läbinud. Näiteks alustas EASO liikmesriikide asüülipersonalile hariduse pakkumist 2012. aastal ning alates sellest ajast on nende kursustel osalenud 8257 ametniku (EASO, 2019). Võrdluseks tegeleb näiteks ainuüksi Saksamaa Föderaaalses migratsiooni- ja pagulaste ametis varjupaigataotlejatega üle 3600 töötaja (Spiegel, 2015). Esines ka arvamus, et praegu ei pruugi olla hea aeg süsteemi reformimiseks, kuna saadav kokkulepe ei rahulda tõenäoliselt kedagi ning see tähendaks seda, et lepitaks kokku lahenduses, mida peab varsti uuesti reformima. Samuti toodi välja, et kõik riigid peaksid panema rohkem rõhku üleandmise läbiviimisele nagu Eesti seda teeb.

- I6: *Meil on tegelikult ju reeglid olemas, aga need ei ole praktikas tihti jõustatavad. Või siis riigid lihtsalt ei suuda. Ma näen, et kui üleandmise läbiviimisse rohkem ressursi panna siis see võiks efekti anda. Aga kõik riigid peaksid selle siis prioriteediks võtma.*
- I7: *Ma loodan, et neid praeguseid reegleid selle reformi käigus veel keerulisemaks ei kirjutata.*
- I8: *Praeguste reeglite säilimise juures aitaks paljuski see, kui meil oleks ka mingi toimiv järelevalve selle üle, kuidas neid reegleid riigiti ikka rakendatakse. Selle volituse nüüd EASO saab. Veel see, et peab olema ka ühtne praktikate kujundamine, et samade kaasuste lahendamisel jõutaks eri riikides sarnaste tulemusteni.*
- I3: *Ma usun, et see midagi aitaks kui suurem hulk Dublini süsteemi rakendamisega tegelevaid inimesi oleks EASO poolt nii õelda doktrineeritud. Mõtlen, et siis tehakse rohkem ühesuguseid otsuseid ja üldine rakendamine on ühtlasem. Neid on praegu liiga vähe. Ma arvan, et kokkuvõttes on see mõjuvam, kui teha direktiivist määrus ja siis loota, et kõik teevad ühtemoodi.*

Üheks otseseks viisiks, kuidas tõsta süsteemi üleüldist efektiivsust koormajagamisel nähti sellena, kui suureneks reaalselt ka **taotlejate ümberjagamine** riikide vahel. Seesuguse migrantide õiglasema jagamise skeemi loomine tähendaks aga sisuliselt mingisuguse keskselt hallatava kvoodisüsteemi kehtestamist. Seesugune nõ migrantide jaotamise skeem võiks endas kätkeada nii ümberasustamist ehk kolmandast riigist isikute vastuvõtmist ja ka ümberpaigutamist ehk mõnest teisest EL riigist migrantide vastuvõtmist. Vabatahtlikku ümberjagamist toetasid enamuse ning kohustuslikku kvoodisüsteemi üle poolte ekspertidest. Vastajad ei olnud aga optimistlikud, et kvootide

alusel toimivas koormajagamise skeemis oleks võimalik praegu EL-is poliitilisel tasandil kokku leppida.

Veel ühe koormuse ümberjaotamise meetmena nähakse humanitaarviisade kehtestamist, mis annaks kolmandate riikide kodanikel, kes asuvad nt konfliktipiirkonnas, õiguse siseneda EL-i liikmeriikidesse. Humanitaarviisade süsteem aitaks vähendada survet EL-i piiririikidele, kuna viisa alusel oleks võimalik siseneda ka teistesse EL liikmeriikidesse, mitte ainult konfliktikoldele geograafiliselt lähemal asuvatesse liikmesriikidesse.

- I7: *Lahendus on ilmselt ka see, kuidas 2016 prooviti seda teha. Ehk taotlejate ümberjagamine liidu sees. Ma ei arva, et see mõte iseenesest vale oleks aga see esmane teostus oli kindlasti kehv. See, et ta tehti kohustuslikuks mõtlen, ajas riigid tülli.*
- I8: *Ümberjagamise meede ei ole iseenesest vale, see on ka emotsionaalselt kõigile väljastpoolt vaatajatele kõige ühesemalt arusaadav, kuidas ja millega teised riigid raskustesse sattunud riiki toetavad. Poolkohustuslikku süsteemi ma pooldaks.*
- I6: *See ei saa olla kindlasti ainukene meede, see peab olema komplekt meetmeid, kuidas riigid üksteise vastu solidaarsust näitavad. Aga ma ei usu, et see (ümberjagamine) ilma mingi poolkohustusliku raamistikuta toimima hakkaks.*
- I3: *Ma ei arva, et me peaksime poolkohustuslikule ümberjagamisel vastu olema. Sellele saab ka pragmaatiliselt läheneda. Lihtsalt need numbrid ei tohi mingi kosmosest olla.*
- I5: *Ümberjagamine on ka võimalus võrdsustada koormusi riikide vahel. Ilmselt see mingil kujul toimima hakkab. Aga ma ei usu, et üldse varsti. Praegu pole olukord nii hull Vahemerel./.../ Sellel on täiesti potentsiaal ka meile kasulik olla, kui me ise hätta jääme.*

Kategooria „**Tsentraliseeritust**“ alla kogunesid erinevad ideed, mis nägid üldistatult ette EL-i ametite nagu näiteks EASO ja Frontex rollide suurendamist Dublini menetluse erinevate etappide läbiviimisel. EL-ist väljasaatmise poliitikat peetakse üldiselt ebaefektiivseks ning selle taga nähakse eelkõige liikmesriikide vahelist vähest koostööd ja koordineerimist. Perioodil 2008-2017 suutsid liikmesriigid vaid alla 40% tagasisaatmisele kuuluvatest kolmandate riikide kodanikest EL territooriumilt välja saata. 2017. aastal andsid riigid välja 516 115 väljasaatmisotsust, millest 213 505 viidi täide (Eurostat, 2018a). Mitmed märkisid ka seda, et EL tagasisaatmise poliitika võiks olla

kesksemalt hallatud, eelkõige tagasisaatmislepingute läbirääkimine kolmandate riikidega, mis võimaldaks ilma seadusliku viibimisaluseta inimesi EL-i territooriumilt kergemini välja saata.

- I6: *Frontexil võiks kindlasti pikas perspektiivis olla selline keskne roll väljasaatmiste läbiviimisel. Ei ole tegelikult põhjust, miks kõik riigid peavad üksi väljasaatmisi läbi viima. Sihtriigid, kuhu inimesi tagasi saadetakse on ju kõigil suhteliselt samad.*
- I8: *Kindlasti lihtsustaks tagasisaatmisi ka see, kui EL-il endal oleks rohkemate kolmandate riikidega tagasivõtu lepped. Praegu on neid sõlmitud mingi alla 20. Nendega koostöö ongi võtmeküsimus, kuna tihti nad ei taha enam oma lahkunuid kodanikke näha.*
- I7: */.../ EL-ile oleks hea, kui meil oleks võimalikult paljude riikidega tagasisaatmise lepingud. Eestile olulisemate riikidega, Ukraina, Venemaa ja Gruusia on need tegelikult olemas. Aga EL-i mõistes mõnede olulisemate päritoluriikidega näiteks Nigeeria ja Iraak neid endiselt pole.*

Turvaline päritoluriik on migrandi endine päritoluriik või asukoha riik, kus teda ei ähvarda tagakius või tõsine oht. Turvaline kolmas riik on üldistatult transiitriik, mille kaudu migrant saabus EL-i ning mida võib pidada turvaliseks, kuna seal austatakse inimõigusi ning migrandil on võimalus seal rahvusvahelist kaitset taotleda (EÜ direktiiv nr 32/2012 art. 35-36). Mõlema kontsepti rakendumise korral on võimalik varjupaigataotleja taotlus tagasi lükata ning seda mitte sisuliselt menetlema asuda. Seega mõlema kontsepti aktiivsem rakendamine võiks vähendada Dublini menetluste hulka ning seeläbi vähendada koormust kogu süsteemile. Vastanute arvates peaks neid seaduses olevaid võimalusi hakkama aktiivselt kasutama. Domineeriva arvamuse kohaselt võiksid seesugused nimekirjad olla kehtestatud EL-i tasandil, mitte riiklikul nagu need senini on toiminud. Ka soovitakse näha, et EASO-l endal oleks olemas võimekus minna liikmesriigile tööjõuga appi, kui seda vajatakse. See erineks praegusest lahendusest, kus liikmesriigid annavad oma eksperdid EASO käsutusse ning nendega toetatakse abi vajavat liikmesriiki.

- I6: *EASO-l võiks olla ka selline oma iseseisev võimekus liikmeriikidele appi minna. Praegu nad nagu pigem sõltuvad sellest, kui palju liikmesriigid ise on nõus siis EASO kaudu oma personali abi vajavasse liikmesriiki lähetama.*

- I8: /.../ *EL-is tuleks lõpuks vastu võtta nimekiri turvalistest päritoluriikidest ja turvalistest kolmandates riikidest. Ma näen just, et siis EASO võiks olla see, kes selle koostamise eest (EL tasandil) vastutab. Praegu on liikmesriikidel erinevad nimekirjad, millest nad lähtuvad, ning ega neid põhimõtteid väga rakendata.*

Kokkuvõtvalt langevad asutuste parandusettepanekud süsteemi üleeuroopaliseks paremaks toimimiseks nelja kategooriasse: taotlejate ja finantsvahendite jagamine ning seadusandluse ühtlustamine ning EL asutuste rolli suurendamine. Nende tulemuste põhjal tehakse konkreetsed parandusettepanekud järgmises peatükis.

3.3 Arutelu ja soovitused

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, millised probleemid pärsivad Dublini süsteemi toimimisist Eestis ja Euroopa Liidus ning leida neile probleemidele võimalikke lahendusi. Järgnevalt teeb autor põhilistest tulemustest kokkuvõtte ja sellele järgnevalt arutleb autor vabas vormis uuringu põhiliste tulemuste üle ning teeb ettepanekud Dublini süsteemi probleemide parandamiseks. Viimaks toob autor välja uurimuse olulisemad piirangud ning pakub välja edasisi uurimisvõimalusi.

Kokkuvõtvalt hindasid Eesti asutused Dublini süsteemi toimimist Eesti kontekstis positiivselt. Peamised positiivse hinnangu põhjused tulenevad sellest, et Eestisse pole jõudnud mitmed Dublini süsteemiga seostatavad negatiivsed tagajärjed. Siinkohal peeti eelkõige silmas suure rändesurve alla jäämist, piirikontrollide taastamist, erakorraliste töömeetodite kasutusele võtmist. Ka peeti Eesti enda võimekust Dublini kohustuste täitmisel, võrreldes teiste EL-i riikidega, pigem heaks. Pikemas perspektiivis nähakse, et Dublini süsteemi olulisus Eesti jaoks kasvab. Probleemiks peeti infovahetust menetlust läbiviivate asutuste ja taotlejate vahel aga ka riikidevahelist suhtlust, mida peeti liiga aeglaseks.

Üleeuroopaliselt leiti aga, et süsteem toimib pigem kehvasti. Peamiste probleemidena toodi välja see, et riigid ei suuda Dublini regulatsiooni tegelikkuses jõustada. See väljendub selles, et suur hulk taotlejaid jääb vastutavasse liikmesriiki üle andmata, osad riigid ei täida oma ülesandeid taotlejate registreerimisel ning liikmesriikide vaheline koostöö on tihti ebaefektiivne. Probleemina nähakse ka seda, et Dublini süsteem paneb suurema vastutuse Schengeni välispiiril asuvatele liikmesriikidele. Leiti aga, et on suur

vahe nende riikide osas, kelle puhul on suurem vastutus realiseerunud ja kelle puhul mitte. Süsteemi pikaajalise toimimise seisukohast peetakse vajalikuks rakendada üleeuroopalist koormajagamist nii taotlejate kui finantsvahendite jagamise näol. Samuti nähakse lahendusena seadusandluse ühtlustamist ja ühiste praktikate väljakujundamist ning rakendamist. Eeltoodu saavutamiseks peetakse vajalikuks, et kasvaks riikidevaheline usaldus. Olulisena nähakse ka EL-i ametite EASO ja Frontex-i rolli, kellelt oodatakse suuremat panustamist koolituste, järelevalve ja väljasaatmiste läbiviimise osas ning mitte ainult toetavate tegevuste läbiviimist. Süsteemi välistest mõjudest peeti Dublini süsteemi kõige enam mõjutavaks kolmandate riikide tegevust, kes mõjutavad Dublini süsteemile langevat koormust. Sellest tulenevalt peeti oluliseks nende riikide kaasamist koormajagamisel. Teise olulise süsteemi välise mõjuna leidis uurimus, et strukturealsed tõmbe- ja tõukefaktorid omavad Dublini süsteemi toimimisele olulist mõju ning praktikas nende mõju tihti alahinnatakse.

3.3.1 Dublini süsteemi toimimine Eestis

Kui vaadelda Eesti rakendusametuste positiivset olukorrahinnangut avaliku hüve baasil, kumab läbi teooriaga kooskõlas olev olukord. Teooria kohaselt tahavad riigid saada osa kahest hüvest, mida Dublini süsteem loob – turvalisuse tagamine ja rahvusvaheliste kohustuste täitmine (Armstrong & Thielemann, 2013, p. 156). Samas üritavad riigid minimeerida oma panuse ulatust, mida nad peavad selle hüve tagamisse tegema. EL-is hinnatakse riiklike panuste ulatust paljuski läbi reaalselt vastu võetud rahvusvahelise kaitse taotlejate hulga.

Eestile on aga viimase kümne aasta jooksul reaalselt üle antud vaid viiendik taotlejatest, kelle eest Eesti tegelikult vastutav on (vt lk 48). Samas hoolimata sellest, et Eesti panustab vähem kui oleks proportsionaalne, saab ta siiski osa kõikidest hüvedest (turvalisus ja rahvusvaheliste kohustuste täitmine), mida Dublini süsteem oma liikmesriikidele loob. See võib olla oluline põhjus, miks Eesti rakendusametuste hinnang Dublini süsteemi toimimisele on tunduvalt kõrgem kui mitmete teiste liikmesriikide ja EL institutsioonide hinnang, kes on väitnud, et Dublini süsteemi toimimisel on suured puudused (ICF International, 2016).

Suhrke (1998, p. 401) aga ka Hatton (2009, p. 184) on järeldanud, et rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmist peetakse vähemalt lühikeses perspektiivis tasuks, mida peab

maksma hüvedele juurdepääsu eest. Eestil on sel juhul suur osa tasust jäänud teiste liikmesriikide kanda, kuna nemad on sisuliselt olnud kohustatud tegelema ka kõigi nende rahvusvahelise kaitse taotlejatega, kes on küll Eesti vastutusel, kuid kes pole Eestisse jõudnud. Ehk teisisõnu on Eesti saanud osa avalikust hüvest, kuid on pidanud tegema vähem individuaalseid kulutusi, kui Dublini süsteem (vastutuse määramise hierarhia) tegelikult ette näeb. Avaliku hüve teooria kohaselt on alla oma proportsionaalse osa panustamine aga problemaatiline ning seda kirjeldatakse kui parasiitlust (Kaul, et al., 1999, p. 7).

Tuleb aga toonitada, et Eesti asutustel endil on ainult osaline roll selles, kui paljude taotlejatega Eesti asutused lõpuks tegelema peavad. Eesti saab mõjutada ainult seda, et ükski taotleja, kelle osas kuulub vastutus teisele liikmesriigile, ei jääks Eesti territooriumile. Koormuse kujunemise teine pool on see, kui suure hulga Eesti vastutusel olevaid taotlejaid suudavad teised liikmesriigid Eestile üle anda. Kuna aga teised liikmesriigid suudavad Eestile üle anda vaid iga viienda Eesti vastutusel olevatest taotlejatest, kujunebki Eesti panus madalamaks, kui see peaks olema tulenevalt vastutuse määramise hierarhiast (vt alapeatükk 2.3). Seega ei saa Eestit pidada riigiks, kes panustab Dublini määruse kontekstis tahtlikult vähem kui ta peaks. Seda seetõttu, et Eesti madal koormus tuleneb pigem teiste riikide tegemata jätmisest kui Eesti püüdest ise vähem panustada.

Töö empiiriline osa näib viitavat, et nii hüve loovate riikide, kui ka hüve ühe sihtrühma (taotlejate) vahel, esinevad informatsiooni vahetamise ja koordineerimise probleemid. (vt alapeatükk 3.3.2). Eesti vaates pärsib see süsteemi toimimist. Globaalse avaliku hüve teooria ennustabki hüve tootva grupi siseseid kommunikatsiooniprobleeme. Kaul (1999, p. 15) on üsna täpselt kirjeldanud raskusi, mis kerkivad esile siis, kui hüve loomises osalevad pooled on poliitilistelt prioriteetidelt ja kultuuriliselt erinevad. Seda aga Dublini süsteemis osalevad EL-i liikmesriigid kindlasti ka on. Ka Olson (1973, p. 64) leidis, et väikesed grupid on edukamad kui suured oma liikmetele hüvede tagamisel. Ühe olulise põhjusena nägi ta seda, et väikestes gruppides toimib kommunikatsioon paremini ning neil on suurtest gruppidest erinevalt lihtsam endale vajalikke tegevusi koordineerida ja läbi viia. Üks tänapäeval Olsoni pihta tehtav kriitika ongi see, et tema mudel ei võta arvesse seda, et tehnoloogia areng (telefonid, sotsiaalseadmed, internet) on tekitanud ka suurtele gruppidele võimaluse end efektiivselt organiseerida (Czech, 2016, p. 121).

Dublini süsteemis etendavad kommunikatsioonivahendite rolli juba eelpool toodud andmebaasid DublinNet, Eurodac ja VIS (vt alapeatükk 2.3). Samas nagu ka töö empiirilisest osast nähtus, hindasid Eesti asutused nende toimimist kehvaks, tuues välja selle, et nende funktsionaalsus on madal ning vajalik info ei ole kergesti leitav või edastatav ning see pärsib suhtlust partneritega (vt alapeatükk 3.2.1). Seega tunduvad Olsoni järeldused selle kohta, et suurtel gruppidel esinevad kommunikatsiooni- ja koordineerimisraskused vähemalt Dublini süsteemi rakendamise puhul paika pidavat. Siin võib olulist rolli mängida ka see, et süsteemid ise on vananenud. Näiteks põhiline suhtluskanal DublinNet pärineb aastast 2003. Ka Komisjoni tellitud Dublini määrase rakendamist käsitlevast uuringust järeldus, et mitmed liikmesriigid ei pidanud tegelikke kommunikatsiooni- ja koordinatsioonivajadusi silmas pidades DublinNeti sobivaks ja turvaliseks töövahendiks (ICF International, 2016, p. 15). DublinNeti puudustele viitab selgelt ka see, et riigid kasutavad infovahetuseks alternatiivseid kanaleid (vt alapeatükk 3.2.1). Seega tuleks süsteemi paremaks toimimiseks parandada viise, kuidas toimub liikmesriikide vaheline infoliikumine. Üks viis seda parandada ongi muuta infosüsteemid funktsionaalsemaks, et muuta andmete vahetamine riikide vahel operatiivsemaks.

Läbiviidud uuringust tulenes, et rahvusvahelise kaitse taotlejatel on arusaam Dublini reeglitest kehv. Taotlejale täpsema informatsiooni andmist nähti kui võimalust parandada taotlejate poolset reeglite täitmist (vt alapeatükk 3.2.1). Ebatäiusliku informatsiooni olukorras tegutsemist kirjeldab avaliku hüve teooriasse inkorporeeritud näide vangi dilemmast (Andersen & Lindsnæs, 2007, p. 461). Ka Dublini süsteemi võib vaadelda, kui kahe osapoole: riigi ja taotleja vahelist püüet teha koostööd ebatäiusliku informatsiooniga keskkonnas. Riigi puudulik teave seisneb selles, et tal võib puududa informatsioon määramaks, milline liikmesriik on taotleja eest vastutav. Seda näitas ka uurimus, et vastutava riigi määramine valmistab riikidele probleeme ning selles eksitakse. Taotleja poolne puudulik informatsioon seisneb selles, et tal puudub tihti selge arusaam, mis juhtub siis, kui ta Dublini reegleid eirates vastutavast liikmesriigist näiteks lahkub.

Puudulikust informatsioonist lähtuv tegutsemine toob aga mõlemale osapoolele kaasa selged kahjud. Riigi puhul seisneb kahju selles, et valesti määratletud liikmesriigi puhul peab riik esitama uue taotluse õigele liikmesriigile. Otsene kahju väljendub sellisel juhul kulutatud ajas aga ka rahas (töötunnid). Samuti, kui liikmesriik ei suuda 18 kuu jooksul teha taotlust õigele riigile ning taotlejat üle anda, väljendub kahju ka selles, et riik peab

ise taotleja eest vastutuse võtma. Taotleja poolne kahju väljendub samuti kaotatud ajas. Nimelt kui taotleja otsustab (teadmatusel) Dublini reegleid eirates lahkuda tema eest vastutavast liikmesriigist ootab teda ees tagasisaatmine vastutavasse liikmesriiki. Samas võib see tähendada tema jaoks pikka ajalist kaotust, kuna perioodil, kui ta pole vastutavas liikmesriigis füüsiliselt kohal, tema taotluse läbivaatamisega üldjuhul ei tegeleta. Seega taotleja peab kokkuvõttes palju kauem ootama, et saada vastus, kas talle antakse vastutavas riigis rahvusvahelise kaitse staatus või mitte.

Riigi ja taotleja vangi dilemma paradoks seisneb selles, et mõlemal osapoollele on olemas informatsioon, mida teine pool vajab. See tähendab, et riik teab tagajärgi, mis kaasnevad, kui taotleja omavoliliselt lahkub. Taotlejal on aga üldjuhul teavet, mis aitaks vastutava liikmesriigi kiiresti ja korrektselt määratleda (nt perekonnakriteeriumite alusel). Samas on nende infovahetus puudulik. Sellele viitas ka uurimus, kus toodi välja, et Dublini menetluse käigus intervjuu ära jätmine on probleem, kuna vähendab võimalust osapooltel informatsiooni vahetada (vt alapeatükki 3.2.2). Ka UNHCR on viidanud, et sellele, et Dublini menetluse käigus intervjuu ära jätmine langetab menetluse kvaliteeti eelkõige just taotleja kahjuks (UNHCR, 2017, pp. 43-48), kuid tegelikkuses kaotavad mõlemad osapooled.

Uurimusest tulenes, et pikas perspektiivis on asutuste murekoht see, et Eestil endal on suhteliselt väike mõju nii uue seadusandluse kui ka praktikate kujundamise üle. Kauli ja teiste (1999, pp. 6-7) kohaselt peab iga riikide ülese hüve loomisele eelnema poliitiline otsus, et selle hüve tootmine mingil kindlal viisil on vajalik. EL-i siseselt on Dublini süsteem osutunud niivõrd polariseerivaks teemaks, et alatest 2016. aastast tänaseni pole suudetud liikmesriikide vahel reformis kokku leppida. Samuti puuduvad praegu märgid, mis võiks viidata selle, et liikmesriigid on oma erimeelsusi ületamas. Seda enam, et praegu on rändeolukord teataval määral normaliseerunud, puudub riikidel ka otsene surve milleski kokku leppida. Seega võib eeldada, et teadmatus uue Dublini süsteemi täpse kuju üle jätkub veel pikemat aega.

3.3.2 Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine

Uuringust lähtub, et üleeuroopalisel tasandil pidasid Eesti asutused probleemiks seda, et riigid ei registreeri kõiki taotlejaid, kelle eest nad vastutavad ning ainult väike hulk üleandmistest suudetakse läbi viia (vt alapeatükk 3.2.2). Teooria kohaselt kirjeldab

Dublini süsteemi hüvede tootmist kõige paremini nõrgima lüli tootmismeetod, mis näeb ette, et osadel hüve tootjatele on madalam võimekus kui teistel ning seega üldise hüvangu nimel tuleks neid tugevamate poolt toetada (Sandler, 2006, pp. 10-11). Taotlejate esmase registreerimise puhul on nõrgemate toetamist ka rakendatud. Näiteks on EASO korraldanud toetusmissioone riikidesse, kus sellega on olnud suurimad probleemid. Ent sarnaseid laiapõhjalisi toetusmeetmeid üleandmiste efektiivsemaks läbiviimiseks pole korraldatud. Kahe probleemi vahel on ka oluline erinevus. Kui registreerimise probleem on eelkõige vähestel rändeteel asuvatel piiririikidel, siis üleandmistega seotud probleem on üleeuroopaline. Seda väljendab eelkõige see, et viimase kümnendi üleandmiste osakaal on üle kogu EL-i madal ning seda pea kõikide riikide puhul (vt lisa 4 ja 5). Seega kui peaaegu kõikidel riikidel on üleandmiste läbiviimisega probleeme, ei ole ka nõrgema lüli mudeli rakendamine sellele probleemile võimaliku lahenduse väljapakkumiseks tõenäoliselt asjakohane. Nõrgima lüli mudel nimelt eeldab, et need, kes ei suuda piisavalt panustada moodustavad vähemuse, kuid üleandmiste probleemi puhul on selgelt tegemist enamusega, kes oma ülesandeid täita ei suuda. Eesti näite varal võib oletada, et neid väheseid riike, kes saavad üleandmiste läbiviimisega edukalt hakkama, iseloomustab üleüldiselt madalam koormus, kuid seda pole võimalik ilma edasise uurimiseta tõsikindlalt väita. Seega ei aita nõrgima lüli tootmismetoodika seletada pikalt püsinud üleandmiste probleemi.

Teine viis üleandmiste probleemi lahendamiseks oleks kasutada teistsugust hüve tootmise meetodit. Üks võimalik viis hüve toota on leida üks motiveeritud osapool, kes toodaks vajalikku hüve kõigile teistele osapooltele. Ta peab olema selleks piisavalt motiveeritud ja omama ressursse saades teistelt vaid mõningast abi (Bessong & Rhinard, 2013, p. 135). Ühe lahendusena võiksid riigid selle osapoole ka ise luua. Näiteks delegeerides selle ülesande Frontexile. Selline lahendus võiks vähendada koordinatsiooni probleeme, mis praegu liikmesriikide vahelist koostööd segavad. Selline lahendus ei ole ka täiesti ilma pretsedendita, kuivõrd Frontex juba osaliselt teostab neid üleandmisi, mis toimuvad EL-ist kolmandatesse riikidesse. Seesugune lahendus eeldaks aga tõenäoliselt Frontexi mandaadi muutmist ning oleks seetõttu aeganõudev protsess.

Olulise probleemina kerkis uurimuses esile ka praegu puuduv üleeuroopaline taotlejate ümberjagamise mehhanism, mis täidaks koormajagamise funktsiooni. Uurimuses osalenud eksperdid leidsid pigem, et ilma poolkohustusliku ümberjagamise

mehhanismita koormajagamine pigem ei toimiks. Seda seisukohta põhjendati tihti sellega, et ka (2016. aasta) kohustuslike kvootide puhul täideti ümberjagamise eesmärgid ainult väikesel määral. Hoolimata sellest, et sellist inimeste ümberjagamise mehhanismi peetakse vajalikuks, nähakse sellega lühikeses perspektiivis kaasnevat mitmeid kulusid. (vt peatükk 3.2.2). Nimelt tähendaks see ka kriisi välisel ajal suurema hulga rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmist, kui Eesti seni seda teinud on.

Analüüsides tulemusi eeltoodud teooria baasilt võib väita, et rakendusasutuste seisukohtade ja teooria vahel on teatud vastuolu. Nimelt eeldab avaliku hüve teooria seda, et ratsionaalsed agendid pooldaksid eelkõige selliseid lahendusi, mis nende endi panust vähendaksid ilma hüve kättesaadavust vähendamata (Olson, 1973, p. 46). Küll aga Eesti asutuste poolt esile toodud probleemide (efektiivsem üleandmistest rakendamine ja toimiv ümberjagamismehhanismi) lahendamisel Eesti panus oluliselt suureneks. Sellest võib tuletada kaks võimalikku järeldust. Esiteks, et Eesti asutused ei käitu vähemalt avaliku hüve teooria kohaselt ratsionaalselt, tahtes vabatahtlikult oma panust suurendada. Teine seletus võib olla see, et Eesti asutused tajuvad ohtu neile hüvedele, millest Eesti praegu osa saab. Ehk teisisõnu nähakse, et kui Eesti ei hakka rohkem panustama, võib Eestile kättesaadavate hüvede tase (st turvalisus, liikumisvabadus) pikas perspektiivis väheneda ning see motiveerib Eestit tegevusele, millega võib kaasneda suurem panustamine. Teine järeldus näiks tähendavat ka seda, et Eesti asutused samastuvad EL-i laiemate eesmärkidega, milleks on kindlustada varjupaigasüsteemi stabiilsus ja õiglasem toimimine ise rohkem panustades. Samas on oluline välja tuua, et Eesti riiklik positsioon taotlejate ümberjagamise küsimuses toonitab vabatahtlikkuse põhimõtte järgimist. Rändesurve alla jäänud riikide toetamise meetmetena nähakse eelkõige operatiiv- ja finantsabi (Vabariigi Valitsus, 2019, p. 4).

Olulise probleemina kerkis veel esile liikmesriikide vahelise usalduse küsimus ehk täpsemalt see, kas riigid usaldavad teineteise poolt esitatud tõendeid ja taotlusi (vt alapeatükk 3.2.2). Näiteks Sperling, kes uuris kogu EL siseasjade koostööd läbi avaliku hüve teooria, on samuti jõudnud järeldusele, et liikmesriikide koostööd pärsib sagedasti usaldamatus ja liikmesriikide erinevad tööpraktikad (Sperling, 2013, p. 222). EL-i liikmesriikide vahelise koostöö kontekstis võib veel lisada ka Olsoni (1965 ref Bessong & Rhinard, 2013, p 135-136) tähelepaneku selle kohta, et heterogeenses grupis on koostöö alati keerulisem kui homogeenses grupis ning suures grupis võtab ühiste

lahenduste leidmine kauem aega. Sperling (2013, p. 208) järeldab ka, et siseasjade intensiivse koostöö periood pole olnud veel piisavalt pikk, et oleks tekkinud juba üleeuroopaline nn ühine koostöö kultuur. Tema kohaselt tekib see aga osaliselt aja möödudes, kontaktide intensiivistudes ja praktilisest vajadusest tulenevalt. Tegu ei ole aga lineaarse protsessiga, vaid seda tuleb aktiivselt suunata. Näiteks politseilise koostöö vallas on ühise kultuuri loomiseks asutatud Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet (CEPOL) ja Europol. Seega on olemas teatud analoogia varjupaigavaldkonnaga, kus selle ühise kultuuri loomise eest peaks vastutama EASO.

Võttes vaatluse alla konkreetset Dublini süsteem, tuleb arvestada, et 2004 ja 2007 aasta laienemistega muutus riikide grupp, kes Dublini reegleid rakendavad (Dublin II) tunduvalt heterogeensemaks (vt alapeatükk 2.1). Dublini süsteemi ajaloolist kujunemist vaadeldes tuleb tõdeda, et praegusel kujul on Dublin III reeglid kehtinud vaid lühikesed kuus aastat. Ka ei saa alahinnata rändekriisi negatiivset mõju, mis ilmselgelt vähendas üldiselt riikide vahelist usaldust rändealase koostöö osas. Seega on Dublini süsteem, nagu ka muu siseasjade koostöö, teinud läbi mitmeid olulisi muutusi: riikide grupi suurenemise, reeglite muutuse ja kriisi. Kõik need asjaolud omavad aga negatiivset mõju riikidevahelisele usaldusele ning ei aita kaasa ühise koostöökultuuri tekkele. Ka Eesti katkestas sisuliselt usaldamatuse tõttu Dublini määruse rakendamise Ungari ja Kreeka suunal (vt alapeatükk 3.2.2). Magistr töö raames läbiviidud uurimusest tuli aga välja, et kuigi koostöös on mitmeid puudusi, tajutakse, et viimastel aastatel on toimunud progress paremuse suunas (vt alapeatükk 3.2.3). Kui aga Sperlingi, järeldused peavad paika, võib eeldada, et ka Dublini süsteemi rakendamist mõjutavad probleemid on n-ö kasvuvalud, millest saadakse üle koostöö intensiivistudes, aja möödudes ning vajaduse kasvades. Seda aga eeldusel, et riigid peavad selle edendamist endiselt vajalikuks hüvede tagamisel.

3.3.3. Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid

Dublini süsteemi mõjutavate välimiste teguritena tõusid olulisena esile kolmandad riigid ning nendega tehtav koostöö. Praegust EL koostööd kolmandate riikidega iseloomustab kõige enam liidu püüd piirata EL-i suunalist migratsiooni. Kolmandate riikide koostöö EL-iga on paljuski tingimuslik, st oleneb toetusest ja juurdepääsust, mida EL kolmandatele riikidele võimaldab. Samuti võivad kolmandad riigid olukorras, kus see on

neile poliitiliselt või majanduslikult kasulik, suurendada või vähendada EL-i rändekoormust (vt alapeatükk 3.2.3).

Vaadeldes seda olukorda teooria pinnalt, võib EL ja kolmandate riikide vahelist suhet kirjeldada kui konkurentsi, kus üritatakse koormust teiste riikide poole suunata. Thielemanni (2017, p. 69) kohaselt näevad riigid varjupaigataotlejate eest vastutuse võtmist tihti kui null summa mängu st, et kui ühe riigi koormus väheneb, suureneb teiste riikide koormus. Seesugune konkurents toimib ka EL-i liikmesriikide vahel, kuid seda vähendab Dublini süsteem, mis ei võimalda riikidel oma vastutusest niisama lihtsalt vabaneda, kui see on juba kord määratud. Andersen ja Lindsnaes (2007, p. 38) aga ka Kauli ja teised (2003, p. 11) näevad varjupaigataotlejate õiguste tagamist, kui globaalset avalikku hüve, mille tagamisse tuleb kaasata võimalikult palju riike, et seda hüve oleks võimalik efektiivselt toota. EL-i sisene vastutuse määramise süsteem on klubi hüve. Sellest vaatepunktis lähenedes tuleks seega suurendada nn klubi, kes seda hüve loob. Praktikaks tähendaks see seda, et EL kaasaks kolmandad riigid mingisugusesse koormajagamise süsteemi. Samas jääb õhku küsimus, millised võiksid olla need hüved, millest kolmandad riigid hakkaksid osa saama. EL-i siseselt on nendeks hüvedeks turvalisus ja vaba liikumine Schengeni alas. Kolmandatele riikidele on neid aga keerulisem laiendada.

2016. aastal sõlmitud EL-i ja Türgi rändeleppe raames lepitakse kokku omavahelises koormuse jagunemises EL ja Türgi vahel. Leppe kohaselt pidid ka Türgi kodanikud saama viisavaba juurdepääsu Schengeni alale. Seda kokkulepet võib vaadelda, kui algset katset tekitada ka kolmandaid riike kaasava koormajagamise süsteem. Sõlmitud kokkuleppe täitmine on aga osutunud keeruliseks (lisaks muudele põhjustele) ka seetõttu, et Türgi panus on kujunenud tunduvalt suuremaks kui EL-i oma. Samuti pole EL seni võimaldanud türklastele viisavaba juurdepääsu Schengeni alale ning muud hüved (raha) pole olnud piisavalt motiveerivad.

Dublini süsteemi siseselt peavad suuremat vastutus kandma need riigid, mis asuvad mingrantide päritoluriikidele lähemal. Sama kehtiks ka kolmandaid riike kaasava süsteemi puhul. See on ilmselt ka oluline põhjus, miks EL-il ei ole õnnestunud rohkem kolmandaid riike ühisesse koormajagamise süsteemi kaasata, kuigi selles suunas on EL teinud mitmeid katseid. Näiteks üritas EL 2017. aastal leppida Aafrika riikidega kokku

laagrite rajamises Aafrika riikidesse, kuid ükski riik ei tahtnud seesuguseid laagreid majutada, kartes seeläbi jääda suurema koormuse alla.

Kandes kolmandaid riike kaasavale süsteemile üle Dublini süsteemi õppetunde, tuleb tõdeda, et seesuguse süsteemi loomine saab tõenäoliselt olema keeruline ka seetõttu, et riikide grupp, kes seesuguses süsteemis osaleks, oleks veel heterogeensem kui EL. Olsoni (1973, p. 46) kohaselt on aga suure grupi sees parasiitlus tunduvalt suurem probleem, kui väiksemates, kuivõrd on suures grupis rohkem osapooli ja igaühe panuse üle on seega raskem arvet pidada. Lisaks grupi suurusest tulenevatele probleemidele, peaks kolmandatele riikidel, kes hüve tootmisse panustavad, tegema kättesaadavaks sellised hüved, mis kindlustaksid nende pikaajalise osalemise hüve tootmises. Võttes aga aluseks Türgi näite, on nende hüvede tagamine kolmandatele riikidele keeruline. Sellest järeldub, et ilmselt praegune koostöövorm varjupaigataotlejate osas kolmandate riikide ja EL-i vahel lähitulevikus oluliselt ei muutu.

Empiirilisest osast järeldus, et olulist mõju Dublini süsteemile omab taotlejate endi sisemine motivatsioon endale sihtriik valida (vt alapeatükk 3.2.2). Taotlejate motivatsiooni mõjutab aga omakorda tõmbe- ja tõukefaktorid. Thielemann (2012, pp. 25-26) on näiteks järeldanud, et riikide erinevast migratsioonipoliitikast tulenev mõju rändele on võrreldes struktuursete tõuke- ja tõmbefaktoritega väike. Sarnase, kuid kitsama järelduse võib teha ka läbiviidud uurimuse põhjal. Üks tõuke- ja tõmbefaktoritega seotud järeldusi oli Dublini määruse madal mõju taotlejate otsustele ja käitumisele. (vt alapeatükk 3.2.2). Dublini süsteemi puhul tundub, et regulatsiooni mõju rahvusvahelise kaitse taotlejate käitumisele on ülehinnatud.

Praegune vastutuse määramise hierarhia ei anna taotlejale võimalust oma sihtriigi osas kaasa rääkida. Kui aga suurendada mingil määral taotleja enese rolli vastutava liikmesriigi valimisel, võiks see potentsiaalselt suurendada ka taotlejate poolset regulatsiooni järgimist. Kuivõrd võetaks arvesse taotleja enese soove.

Uurimusest tulenes, et kuna Dublini süsteemi rakendatakse vabaliikumise alal, kaasnevad sellega mitmed võimaldajad, mis teevad taotlejatel Dublini reeglite rikkumise lihtsamaks (vt alapeatükk 3.2.3). Rakendades vabaliikumise alale Kauli (1999, p. 12) hüvede hierarhiat tuleneb, et vabaliikumise ala puhul on tegemist n-ö kõrgema hüvega, kui on Dublini süsteem, mis on kesktasandi hüve. See tähendab, et Dublini süsteem on loodud

eesmärgiga, et see panustaks vabaliikumise ala toimimisse. Kuna vahe-eesmärgi saavutamiseks ei ole mõistlik loobuda põhieesmärgist, ei ole tõenäoliselt ka tulevikus võimalik piirikontrolli puudumisest tulenevat võimaldajat oluliselt piirata.

3.3.4 Soovitused Dublini süsteemi üleeuroopalise toimimise parandamisest

Viimane uurimisküsimus keskendus eelpool esitatud probleemidele lahenduste välja pakkumisele. Alltoodud parandusettepanekud põhinevad uurimuse tulemuste ja avaliku hüve teooria sünteesil. Enamus neist nõuavad tegevusi EL-i tasandil ja enamik neist on võimalik praegu uuesti päevakorda tõusnud EÜVS-i reformi läbiviimisel arvesse võtta.

1. Ühtlustada EL-i seadusandlust ja selle täitmist. Eelkõige EÜVS-i teisi õigusakte: menetlusdirektiivi, vastuvõtutingimuste direktiivi ja kvalifikatsiooni-tingimuste direktiivi. See aitaks vähendada vastuvõtutingimustest ja varjupaiga menetluse protseduuridest tulenevaid erinevusi riikide vahel ning seega vähendaks teisesid liikumisi liikmesriikide vahel. Ühtlustamine vähendaks riikide võimalusi kasutada tahtlikult erinevatest poliitikatest tulenevaid tõukefaktoreid, et vähendada enda koormust teiste liikmesriikide arvelt.
2. Anda EL-i asutustele suurem roll riikide abistamisel ja ühiste praktikate kujundamisel ning järelevalve teostamisel. Eelkõige peaks kasvama EASO roll EÜVS-is ja eriti Dublini menetlust läbiviivate ametnike koolitamisel. Samuti peaks EASO-l olema võimekus kontrollida liikmesriikides Dublini süsteemi rakendamise eri aspekte. EASO-l võiks olla koos Frontex-iga iseseisev võimekus abistada rändesurve alla sattunud liikmesriike. Iseseisev võime tähendab seda, et nende panus ei oleneks liikmesriikide poolt panustatavast tööjõust.
3. Riigid peaksid lisaks roteerima oma eksperte liikmesriikide vahel selleks, et jagada kogemusi ja ühtlustada praktikat. Samuti peaksid liikmesriigid koormajagamise meetmena ka ise lähetama suurema rändesurve alla sattunud riikidesse oma eksperte vajalike toimingute läbiviimiseks (registreerimine, sõrmejälgede võtmine, palvete esitamine).
4. EL peaks uuendama vananenud infotehnoloogilisi (VIS, DublinNet, Eurodac) vahendeid, mille kaudu toimub Dublini menetluse tarbeks infovahetus ja tegevuste koordineerimine.

5. EL peaks ka tuleval eelarveperioodi jätkama läbi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (või läbi sarnase instrumendi) liikmesriikide toetamist Dublini menetlusega seotud võimekuste arendamisel. Näiteks nagu lisapersonali värbamine Dublini menetluse läbiviimiseks või üleandmise läbiviimiseks. Toetus tuleks suunata abi kõige enam vajavatele riikidele.
6. Taotlejate ümberjagamise mehhanism tuleks vähemalt mingis ulatuses muuta kohustuslikuks, eriti kuna varasemad vabatahtlikud ümberjagamise skeemid pole oma koormajagamise funktsiooni täitnud. Seda meetet rakendades tuleks aga lähtuda riikide reaalsest võimekusest taotlejaid vastu võtta ja neile teenuseid pakkuda. Samuti tuleks uues süsteemis võimaluse piires arvestada taotlejate enda soovidega, kuivõrd see aitaks vähendada hilisemaid liikumisi ühest liikmesriigist teise.
7. Kohustusliku ümberjagamise mehhanismi loomisel tuleks otsida liikmesriikide vahel konsensust, et vältida olukorda, kus osad liikmesriigid keelduvad süsteemis osalemast. Kuna see vähendaks veel enam riikidevahelist usaldust rändealases koostöös.
8. Süsteemi reformimisel tuleks aga kindlasti vältida seda, et selle rakendamine ei muutuks veel keerulisemaks ja aeganõudvamaks, kui on praegu toimiv Dublini süsteem.
9. Dublini süsteemi reformimisel tuleks võtta arvesse, et seni on taotlejate füüsiline üleandmine ühest liikmesriigist teise osutunud kõige raskemini rakendatavaks osaks. Seega tuleks muudatuste planeerimisel disainida uus süsteem viisil, et üleandmisi oleks vaja võimalikult vähe läbi viia. Näiteks võiks kaks riiki loobuda omavahel tehtavate üleandmise läbiviimisest kui mõlemal poolel on teineteisele üle anda samapalju taotlejaid.
10. EL peaks kaasama kolmandaid riike püsivasse koormajagamise süsteemi, mis põhineks avaliku hüve loogikal mitte konkurentsil.

3.3.5 Piirangud ja edasised uurimisvõimalused

Esimene oluline töö tulemuste üldistatavuse piirang tuleneb töö meetodist, mis uuris Dublini süsteemi läbi Eesti rakendusasutuse perspektiivi. Seega on ka parandusettepanekud Eesti asutuste kesksed. Võib eeldada, et kui uurida Dublini süsteemi toimimist teiste osapoolte nt varjupaigataotlejate või kohtute perspektiivist, oleksid ka

tulemused märkimisväärselt erinevad. Ka tulemustest lähtuvad parandusettepanekud on ainult ühe riigi asutuste perspektiivist tulenevad. Dublini süsteemi rakendab aga peale Eesti veel 27 EL liikmesriiki. Samas on parandusettepanekute lähtekohaks avaliku hüve teooria, mis aitab tagada kohaldatavuse kogu Dublini süsteemile ning soovitusel on võrreldavad teiste Dublini süsteemi efektiivsust käsitlevate uuringutega.

Teise piiranguna tuleb käsitleda ekspertintervjuude subjektiivsust eelkõige selles vaates, mis puudutab Dublini süsteemi üleeuroopalisi probleeme. Enamik uurimuses osalenud eksperte on korduvalt osalenud EÜVS-i rakendamisel just Kreekas ja Itaalias, kus Dublini süsteemi rakendamisega seotud probleemid on kõige suuremad. Seega võisid Itaalias ja Kreekas ilmnunud probleemid saada töös ülemäära suurt käsitlemist. Samas võib eeldada, et paljuski samad probleemid ilmneksid ka teistes liikmesriikides, kui süsteemi koormus ootamatult kasvaks.

Kolmanda piiranguna võib välja tuua selle, et Eestis on Dublini süsteemi rakendamisega seotud probleeme vähe uuritud ning ka avalik debatt keskendub selle osas enamasti ainult ümberpaigutamise küsimusele. Põhjalikumad Eesti kohta tehtud Dublini süsteemi analüüsid on läbiviidud PPA ja SIM-i enda poolt ning need on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Seega on vähe materjali, millega käesolevas magistritöös saadud tulemusi võrrelda.

Edaspidi võiks uurida näiteks seda, millised muudatused Dublini süsteemis on selle toimimisele varem positiivselt mõjunud. Kuna Dublini süsteemi on põhjalikult reformitud kolmel korral, oleks võimalik võrrelda kolme eri perioodi. Samad rakendusprobleemid on aga kordunud alates Dublini konventsioonist kuni praegu kehtiva Dublini süsteemini. Eurostati andmebaasis on olemas üsna täpsed andmed kogu Dublini süsteemi toimimise perioodi kohta, seega oleks kvantitatiivselt võimalik uurida, kas ja millised muudatused süsteemis on omanud näiteks üleandmise läbiviimisele positiivset mõju.

Kokkuvõte

Töö eesmärgiks oli välja selgitada, milliseid probleeme näevad Eesti rakendusasutused Dublini süsteemi rakendamisel Eestis ja üleeuroopalisel tasandil ning kuidas oleks võimalik neid probleeme lahendada. Seesugune uurimiseesmärk püstitati lähtuvalt varasematest uurimustest, mille kohaselt näevad liikmesriigid Dublini süsteemi rakendamisega seotud probleeme ja nende põhjuseid erinevalt. Magistritöö keskenduskski Eesti ja üleeuroopalisel tasandil esile kerkinud Dublini süsteemi rakendamisel ilmnunud probleemide tuvastamisele ja nende põhjuste selgitamisele. Uurimiseesmärgi täitmiseks püstitati viis uurimisküsimust (vt lk 9).

Magistritöö esimeses osas anti eelkõige Kauli ja teistele (1999) tuginedes ülevaade avaliku hüve teooriast. Kõigepealt selgitati, kuidas avaliku hüve teooria aitab mõista, mis on need hüved, mida riikidevaheline koostöö Dublini kontekstis loob. Selgus, et Dublini süsteemi saab käsitleda kui mehhanismi, mis loob selles osalevatele osapooltele kahte põhilist hüve: rahvusvaheliste kohustuste täitmine ja turvalisus. Nende hüvede loomisel kaasnevad aga ka tavapärased avaliku hüvega seotud probleemid, milleks on parasiitlus ja vangi dilemma. Täpsemalt ilmnevad need probleemid selles, et kuigi loodavad hüved on ühised, on nende loomiseks tehtavad kulud riikidele individuaalsed ning kulud ei jagune riikide vahel proportsionaalselt. Seega üritavad riigid kasutada nende valduses olevaid meetmeid selleks, et oma koormust teiste arvelt vähendada ilma hüvedele juurdepääsu kaotamata. Teine koostöö probleem - vangi dilemma, väljendub selles, et kui riigid ei usalda teineteist ja ei tee koostööd, kaotavad kõik osapooled. Seda eelkõige seetõttu, et ühelgi riigil pole võimalik vabaliikumise alal varjupaiga taotlejate eest vastutuse võtmise küsimust üksi lahendada. Esimeses osas jõuti ka järeldusele, et Dublini süsteem on kõige paremini kirjeldatav kui klubi hüve, st hüve tootmises mitteosalevaid osapooli saab välistada. Viimaks järeldati, et Dublini süsteemi kui hüve loomist, kirjeldab kõige paremini nn nõrgima lüli tootmismeetod. Sisuliselt tähendab see olukorda, kui üks osapool otsustab hüve tootmisesse üldse mitte panustada, on ka kogu hüve tase võrdne nulliga olenemata teiste osapoolte panustest.

Teises osas anti ülevaade Dublini süsteemi kujunemisest ja selle rollist EÜVS. Käsitleti Dublini süsteemi põhimõtteid ja selle praktilise läbiviimise protsessi. Dublini süsteemi kirjeldati, kui nelja printsiibi ümber organiseeritud süsteemi. Need printsiibid on

teineteise suhtes hierarhilises seoses (ainuvastutuse printsiip, autoriseerimise printsiip, vastutuse määramise hierarhia ja kohustus võtta varjupaigataotleja tagasi/vastu). Selgus, et Dublini süsteemi efektiivsust on korduvalt üritatud tõsta läbi reformide. Järeldati, et vaatamata korduvatele reformikatsetele, ei ole Dublini süsteemi neljal printsiibil põhinev süsteem oluliselt muutunud vaid kandunud reformidega kaasa. Sellest tulenevalt on ka mitmed rakendamise probleemid, mis ilmned juba Dublini konventsiooni päevil, aktuaalsed ka täna, mil kehtib juba kolmas versioon Dublini süsteemist. Nendeks probleemideks on üldistatult koormuse ebavõrdne jagunemine liikmesriikide vahel, üleandmiste läbiviimine, koordineerimise ja infovahetuse probleemid ning teised liikumised.

Magistritöö kolmanda osa raames läbiviidud uurimuses kasutati kvalitatiivseid andmeanalüüsi meetodeid. Töö kvalitatiivsus avaldub selles, et uurimuse käigus viidi läbi ekspertintervjuud Eesti rakendusasutuste ekspertidega. Intervjuudes kogutud andmete analüüs viidi läbi kvalitatiivse sisuanalüüsi toel. Intervjuude käigus saadud tulemusi võrreldi ametlike dokumentide ja meedias avaldatuga. Dublini süsteemi efektiivsuse hindamiseks võrreldi Eurostat-i andmeid Dublini süsteemi rakendamise kohta Eesti ja EL-i tasandil. Kvalitatiivne andmeanalüüsi meetod oli sobiv kuna, töö eesmärk eeldas konkreetsete ekspertteadmiste koondamist, probleemide kirjeldamist ja erinevate lahenduste otsimist.

Antud magistritöö panus Dublini süsteemi toimimise uurimisse seisneb selles, et töös uuriti Dublini süsteemi toimimist konkreetsetl Eesti perspektiivist ning analüüsiti, millised on Eesti asutuste hinnangul praegused olulisemad probleemid Dublini süsteemi rakendamisel ja kuidas võiks neid ületada. Magistritöö konkreetset põhijäreldused on järgmised:

1. Eesti asutused hindasid Dublini süsteemi praegust toimimist kitsalt Eesti kontekstis positiivselt. Paljuskil põhines see hinnang võrdlusel teiste EL liikmesriikidega, kus Dublini süsteemi seostatakse mitmete erakorraliste meetmete kehtestamisega (piirikontrolli taastamine, vastuvõtu süsteemi ülekoormatus, jne). Positiivset hinnangut kujundas ka see, et mitmete statistiliste näitajate (üleandmised/aktsepteeritud palved) poolest, on Eesti Dublini süsteemi rakendamisega saanud hakkama paremini kui EL keskmiselt. Samas on Eesti ise pidanud võtma vastu vähem taotlejaid, kui Dublini kriteeriumid ette näevad.

Väiksema arvu taotlejate vastuvõtmist Eesti asutused enda jaoks probleemina ei näinud, seda nähti eelkõige nende riikide probleemina, kes ei suuda üleandmisi läbi viia.

2. Eesti asutused hindasid Eesti kontekstis Dublini süsteemi toimimise põhilisteks probleemideks andmevahetuse koordineerimise probleeme teiste liikmesriikidega ning seda, et taotlejatel puudub arusaam süsteemi reeglitest. Pikemas perspektiivis nähti probleemina seda, et Eesti ei suuda oluliselt mõjutada läbiviidavat reformi ja kujundada praktikaid. Tuleviku probleemina nähti ka seda, et Eesti võib tulevikus sattuda oma geograafilise asukoha tõttu rändesurve alla. Analüüsides Eesti asutuste hinnangut Dublini süsteemi toimimisele avaliku hüve teooria baasilt ilmnes, et Eesti asutuste positsioon on kooskõlas teooriaga. Eesti panustab süsteemi toimimisse vähem, kui oleks objektiivselt proportsionaalne, samas saab ta siiski osa mõlemast hüvest, mida Dublini süsteem loob. Sellest tulenevalt järeldas autor, et väiksem panustamine, kuid juurdepääs hüvedele, mõjutab Eesti asutusi Dublini süsteemi toimimist Eesti kontekstis positiivselt hindama.
3. Üleeuroopalisel tasandil nähti nelja olulist probleemi - riigid ei registreeri taotlejaid, üleandmisi ei suudeta läbi viia, puudub koormajagamise süsteem ja liikmesriikide vahel puudub usalduslik koostöökultuur. Toimiva koormajagamise süsteemi loomist nähakse kui vahendit, mis võiks muuta praegust liikmesriikide vahelist ebavõrdset panustamist taotlejate vastuvõtmisel. Seesuguse kokkuleppe saavutamine eeldaks aga teooria pinnalt vaadates hüve tootvate osapoolte ühist otsust ning see omakorda eeldab grupisisese polariseerituse ületamist, mis praegu tundub ebatõenäoline. Liikmesriikide vahelise usaldusliku koostöökultuuri teke võtab aega ning seda tuleb läbi institutsioonide aktiivselt edendada. Autor järeldas, et usaldusliku koostöö kultuuri teket Dublini süsteemi vallas on negatiivselt mõjutanud suhteliselt lühike aeg, mil Dublini süsteemi on praegusel kujul rakendatud. Ka on suures ja heterogeenses grupis ühise koostöökultuuri tekkimine alati keerulisem kui väikeses ja homogeenses.
4. Põhilised Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid on kolmandad riigid ja tõmbe-ja tõukefaktorid. Kolmandad riigid mõjutavad oluliselt Dublini süsteemile langevat koormust. Avaliku hüve teooriast tulenevalt järeldas autor, et EL-i suhet kolmandate riikidega võib kirjeldada kui konkurentsi. Seda seetõttu, et

mõlemad pooled üritavad nihutada koormust teise osapoole kanda. Seda konkurentsi olukorda aitaks ületada kolmandate riikide kaasamine ühise hüve loomise süsteemi, kuid EL-is puudub konsensus nende hüvede osas, millele võiks panustamise eest kolmandatele riikidele juurdepääsu võimaldada. Tõmbe- ja tõukefaktorid, mis mõjutavad taotlejate motivatsiooni ühest liikmesriigist teise liikuda, tekitavad liikmesriikide vahel teisesid liikumisi. Teisesed liikumised toovad omakorda vajaduse esitada tagasivõtu taotlusi ning viia läbi tunduvalt rohkem üleandmisi ehk kokkuvõttes suurendavad kogu süsteemi koormust. Seda probleemi peetakse Dublini süsteemi üheks kesksemaks, kuna seda pole võimalik seadusandlikult või praktikaid muutes otseselt mõjutada. Võimaliku lahendusena nähti taotlejatele endile suurema sõnaõiguse andmist sihtriigi määramisel, kuid enamik liikmesriike on seesuguse muudatuse vastu. See tähendaks ka Dublini süsteemi vastutuse määramise hierarhia muutmist, mis on läbi reformide seni oluliste muutusteta püsinud.

5. Avaliku hüve teooriale ja läbiviidud uuringule tuginedes esitas autor parandusettepanekud.
 1. Ühtlustada EÜVS seadusandlust ja selle rakendamise praktikaid.
 2. Anda EL asutustele suurem roll riikide abistamisel ja praktikate kujundamisel.
 3. Liikmesriigid peaksid roteerima valdkonna eksperte liikmesriikide vahel.
 4. Liikmesriikide vahelisi infovahetamise andmebaase tuleks uuendada.
 5. EL peaks jätkama läbi ühise finantsinstrumendi suurema surve all olevate liikmesriikide toetamist.
 6. Tuleks rakendada taotlejate ümberjagamist viisil, mis võtaks arvesse liikmesriikide võimekust.
 7. Taotlejate ümberjagamismehhanismi loomisel tuleks otsida liikmesriikide vahel võimalikult suurt konsensust.
 8. Süsteemi reformimisel tuleks vältida seda, et selle rakendamine muutuks praktikas veel keerulisemaks.

9. Süsteemi reformimisel tuleks võtta arvesse, et praktikas on Dublini süsteemi rakendamisel taotlejate füüsiline üleandmine kõige keerulisem osa.

10. EL peaks kaasama kolmandaid riike püsivasse koormajagamise süsteemi.

Autor leiab, et püstitatud uurimuse eesmärk ja uurimusküsimused said töö tulemusena ammendavalt vastatud. Magistritöös saadud tulemused ja soovitused võivad olla Eesti asutustele sisendiks enda seisukohtade kujundamisel Dublini süsteemi reformi osas. Edaspidi võiks Dublini süsteemi efektiivsust uurida ka kvantitatiivselt, võttes vaatluse alla Dublini süsteemi kolm perioodi ning võrreldes efektiivsuse tõstmiseks tehtud muudatusi ja seda, kuidas need muudatused kajastuvad Dublini süsteemi efektiivsuse hindamiseks kasutatavates indikaatorites.

Summary

THE FUNCTIONING OF THE DUBLIN SYSTEM THE CASE OF ESTONIA

The aim of the thesis was to determine the problems the Estonian implementing bodies recognize in employing the Dublin system in Estonia and at European level and furthermore how these problems could be resolved. This research objective was established on the basis of previous studies, according to which member states see the problems of the Dublin system in different ways. The thesis focused on identifying and explaining the causes of problems arising from the implementation of the Dublin system. Five investigative questions were raised to meet the objective of the thesis (see p. 9).

The first part of the thesis gave an overview of the theory of public goods based largely on the works of Inge Kaul and others (1999). It was explained how the theory of regional public goods helps to understand the benefits that transnational cooperation creates in the context of the Dublin system. It became clear that the Dublin system can be seen as a mechanism that creates two main benefits for the parties involved: compliance with international obligations and security but also free movement with regards to Schengen area. However, the production of these goods also contains collective problems common to public goods, such as free riding and prisoner's dilemma. In particular, these problems show that, although the goods create are common, the costs for producing them are individual. Furthermore, that costs are not allocated proportionally between countries producing the good. Thus, countries are attempting to use the procedures in their possession to reduce their burden at the expense of others without losing access to the goods. The other problem of cooperation, the prisoner's dilemma, is manifested if countries do not trust each other and therefore do not cooperate to produce the goods. In this case, all parties lose out. This loss accrues from the fact that no country alone can resolve the issue of asylum seekers in the area of free movement. The first part also concluded that the Dublin system is best described as club good. Finally, it was concluded that the production of the Dublin system as a good is best described by the method of the weakest link. In essence, this means a situation where one party decides not to contribute to the production of a good, the level of the good is equal to zero regardless of the other parties' contributions.

The second part of the thesis the author gave an overview of the development of the Dublin system and its role in the CEAS. The principles of the Dublin system and the practical implementation process were discussed. The Dublin system was described as a system organized around four principles. These principles are hierarchical in relation to each other (the principle of singular responsibility, the principle of authorisation, the hierarchy of determining responsibility and the obligation to take back/take charge). Reaped reforms have tried to increase the effectiveness of the Dublin system. It was determined that, despite repeated attempts to reform, the system based on the four principles has not changed significantly. As a result, there are a number of implementation problems that already emerged in the early days of the Dublin Convention that are still problematic with regards to Dublin III. These problems include, the unequal distribution of burdens between member states, the implementation of transfers, problems of coordination and exchange of information and secondary movements.

In the study carried out in the third part of the thesis, qualitative data analysis methods were used. For gathering data, expert interviews were carried out with experts from Estonian implementing bodies. The method of qualitative content analysis was used to analyze the data collected. The results of the interviews were compared with official documents and media reports on the subject. The effectiveness of the Dublin system was assessed by comparing Eurostat data on the implementation of the Dublin system at Estonian and EU level. The qualitative data analysis method was appropriate method to be used because the aim of the thesis required the pooling of specific expertise, describing problems and pursuing solutions.

The contribution the thesis to the research of the Dublin system is that it examined the functioning of the Dublin system specifically from the Estonian perspective and analysed the present problems in the implementation of the Dublin system and how they could be overcome. The main conclusions of the thesis are as follows:

1. Estonian institutions assessed the current functioning of the Dublin system in the Estonian context positively. This assessment was largely based on comparisons with other EU Member States where the Dublin system is associated with the introduction of a number of emergency measures (restoration of border controls, overburdening of reception systems, etc.). The positive assessment was also shaped by the fact that in terms of several statistical indicators (e.g accepted requests), Estonia has managed to implement

the Dublin system better than the EU average. At the same time, Estonia itself has had to accept fewer applicants than the Dublin criteria prescribes. The reception of a smaller number of applicants was seen by the Estonian authorities as a problem for countries that are unable to implement the transfers, but not so much for Estonia itself.

2. In the Estonian context, the authorities assessed that the main problems in the functioning of the Dublin system are coordination and data exchange with other member states and the general lack of understanding of the Dublin rules. In the long term, it was estimated that Estonia would not be able to significantly influence the reform process and shape the practices. Looking forward still, it was estimated that Estonia could face migratory pressure in the future due to its geographical location. Analyzing the assessment of the functioning of the Dublin system by Estonian institutions on the basis of the public goods theory, it appeared that the position of Estonian institutions is in line with the theory. Estonia contributes less to the functioning of the system, if it were objectively proportional, but it still gets access to both goods that the Dublin system brings. The author concluded that the less than proportional contribution, but still being able to access both of the goods, makes the Estonian institutions view the Dublin system in a more positive light.

3. Four major problems were identified at European level: countries do not register applicants, do not implement transfers, there is no system of burden-sharing and there is no trust based cooperation culture between member states.

The creation of a functioning burden-sharing system is seen as a means of altering the current unequal contribution between member states. Such an agreement would, however, require a joint decision by the parties that produce the goods, and this in turn requires overcoming of the intragroup polarization, which at present seems unlikely. The emergence of a culture of trust between member states takes time and must be actively promoted through the institutions. The author concluded that the emergence of a culture of trust in the Dublin system has been negatively affected by the relatively short period of implementation of the Dublin system in its current form. Also, the emergence of a common co-operation culture in a large and heterogeneous group is always more difficult to achieve than in a small and homogeneous groups.

4. The main external factors affecting the functioning of the Dublin system are third countries and push and pull factors. Third countries have a significant impact on determining the burden that falls on the Dublin system. Based on the theory of public goods, the author concluded that the EU's relationship with third countries could be described as competitive. Mainly because both sides (member states and third countries) are trying to shift the burden to the other party. This competitive situation could be overcome by the involvement of third countries in the system of creating a common goods, but there is no consensus in EU on the benefits that could be made available to third countries if they would decide to contribute in such a system.

Push and pull factors are affecting applicants' motivation to move from one Member State to another and lead to secondary movements between Member States. Secondary movements in turn lead to the need to submit take back applications and to carry out more transfers, therefore increasing the general burden on the whole system. This problem is considered to be central to the Dublin system, as it cannot be directly influenced by legislation or by changing practices. A possible solution could be to give the applicants themselves more say in determining the country of destination as it could reduce secondary movements, but most member states are oppose such an arrangement. This would mean changing the responsibility hierarchy of the Dublin system, which has remained unchanged since the days of Dublin Convention.

5. Based on the theory of the public goods and the study carried out, the author proposed the fallowing changes to improve the functioning of the Dublin system

1. Harmonize the CEAS legislation and its implementation practices.
2. Give the EU agencies a greater role in assisting countries and designing traineeships.
3. Member States should rotate experts in the field between member states.
4. The information systems for exchanging of information between member states should be updated.
5. The EU should continue to support member states under greater pressure through a common financial instrument.

6. The redistribution of applicants should be implemented in a way that takes into account the capacities of the member states.
7. The broadest possible consensus among member states should be sought when establishing a redistribution mechanism for asylum applicants.
8. When reforming the system, it should be avoided that its practical implementation becomes even more challenging than it is now.
9. The reform of the system should take into account that in practice the most problematic part of the Dublin system is the physical transfer of applicants between member states.
10. The EU should include third countries in a permanent burden-sharing system.

The author finds that the objective of the study was reached and the research questions were sufficiently answered. The results and recommendations obtained in the thesis can serve as an input to Estonian institutions in shaping their positions on the reform of the Dublin system. In the future, the effectiveness of the Dublin system could also be examined quantitatively. Looking at the three periods of the Dublin system and comparing the changes made to improve efficiency and how these changes are reflected in the indicators used to assess the effectiveness of the Dublin system.

Kasutatud kirjandus

Andersen, E. A. & Lindsnaes, B., 2007. *Public goods Concept, definition, and method*. Leiden: Koninklijke Brill NV.

Armstrong, C. & Thielemann, E., 2013. Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin. *European Security*, October, pp. 148-164.

Armstrong, C., 2016. *The Limits of Communitarisation and the Legacy of Intergovernmentalism*. London: London School of Economics.

Associated Press, 2015. Finland suddenly a top choice for Iraqi asylum-seekers. The Associated Press, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://apnews.com/12d9ce2e1cf4434b860431e29e88f40b> [Kasutatud 16.02.2020]

BBC, 2019. Greece: Migrant camps 'on edge of catastrophe', EU watchdog says, London: BBC. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.bbc.com/news/world-europe-50260597> [Kasutatud 16.02.2020]

Bessong, R. & Rhinard, M., 2013. European internal security as a public good. *European Security*, 22 November, pp. 129-147.

Betts, A., 2003. Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The role of the Joint Production model in Burden Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3), pp. 274-295.

Bloom, B., 1985. *Taxonomy of Educational Objectives : the Classification of Educational goals*. New York: Longman.

Boeles, M., den Heijer, G., Lodder, K. & Wouters, K., 2014. *European Migration Law*. 2nd toim. Cambridge: Intersentia.

Boswell, C., 2002. *Addressing the Causes of Migratory and Refugee Movements: the Role of the European Union*, Hamburg: University of Hamburg,.

Boyer, M., 1989. Trading Public Goods in the Western Alliance System. *The Journal of Conflict Resolution*, 33(4), pp. 700-727.

Commission of the European Communities, 2000. *Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible*

for considering an application for asylum submitted in one of the Member States, Brussels: Commission of the European Communities SEC(2000).

Commission of the European Communities, 2001. Commission Staff Working Paper Evaluation of the Dublin Convention, Brussels: s.n.

Creswell, J. W., 2014. Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods. 4 toim. s.l.:Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

Czech, S., 2016. Mancur Olson's Collective Action Theory 50 Years Later. Journal of International Studies, 9(3), pp. 114-123.

Dalton, J. & S. D., 1986. Extending Children's Special Abilities: Strategies for primary classrooms. Melbourne: Curriculum Branch.

Desai, M., 2003. Public Goods: A Historical Perspective. Oxford: Oxford University Press.

Desimpelaere, K., 2015. The Dublin Regulation Past, Present, Future. Gent: Ghent University.

Deutsche Welle, 2017. Two years since Germany opened its borders to refugees: A chronology. Deutsche Welle. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634> [Kasutatud 19.12.2019].

Deutsche Welle, 2019. Deutsche Welle. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.dw.com/en/border-checks-in-eu-countries-challenge-schengen-agreement/a-51033603> [Kasutatud 12.12.2019].

Di Filippo, M., 2016. Dublin 'reloaded' or time for ambitious pragmatism?, Pisa: University of Pisa.

Drisko, James and Maschi, 2015. Content Analysis. Oxford University Press.

EASO, 2019. EASO Training Activities, Valetta: European Asylum Support Office. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://easo.europa.eu/training> [Kasutatud 13.12.2019].

EASO, 2020. Latest asylum trends - 2019 overview, Valetta: European Asylum Support Office. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-annual-overview> [Kasutatud 13.12.2019].

EL 2008/0243, 2008. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0820R%2801%29> [Kasutatud 14.11.2019].

EIKo 21.01.2011, 30696/09, M.S.S. vs. Belgium and Greece [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609> [Kasutatud, 12.12.2019].

Eizenga, D., 2019. Long Term Trends Across Security and Development in the Sahel, Washington: Africa Center for Strategic Studies.

Euroopa Nõukogu, 1950. Riigiteataja. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295> [Kasutatud 12.12.2019].

Euroopa Ühenduse Komisjon, 2007. Dublini süsteemi hindamisaruanne, Brüssel: KOM(2007) 299 lõplik.

Euroopa Ühenduste Komisjon, 1985. Schengeni konventsioon. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0820R%2801%29> [Kasutatud 24.01.2020].

European Asylum Support Office, 2018. European Asylum Support Office Study Modul on Dublin III system. Valetta, European Asylum Support Office. (autori valduses)

European Central Bank, 2019. European Central Bank. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.en.html> [Kasutatud 14.12.2019].

European Commission, 2016. Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, Brussels. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf [Kasutatud 08.12.2019].

European Commission, 2018. Identification of applicants (EURODAC). [Võrgumaterjal]
Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en [Kasutatud 12.11.2019].

European Commission, 2019. Common European Asylum System. [Võrgumaterjal]
Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en [Kasutatud 01.10.2019].

European Council on Refugees and Exiles, 2018. To Dublin or not to Dublin?, Brussels: ECRE. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/Policy-Note-16.pdf> [Kasutatud 11.12.2019]

European Council, 2010. The Stockholm Programme The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, Asylum: a common area of protection and solidarity, Stockholm: European Council. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en [Kasutatud 03.09.2019]

European Parliament, 2015. Setting up a Common European Asylum System, Brussels: Policy Department Citizens Rights And Constitutional Affairs.

European Parliament, 2018. The Maastricht and Amsterdam Treaties, Brussels: European Parliament.. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/3/the-maastricht-and-amsterdam-treaties> [Kasutatud 03.09.2019]

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus (EL) nr 604/2013 [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN> [Kasutatud 03.09.2019]

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus (EL) nr 603/2013. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=de> [Kasutatud 07.09.2019]

Eurostat, 2018a. Migration enforcement in the EU, Brussels: Eurostat. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180709-1> [Kasutatud 06.01.2020]

Eurostat, 2018. Dublin statistics on countries responsible for asylum application. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application&stable=0&redirect=no [Kasutatud 22.02.2020].

Eurostat, 2019a. Dublin statistics on countries responsible for asylum application, Brussels: Eurostat. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application [Kasutatud 22.02.2020].

Eurostat, 2019. Requests to transfer asylum processing in 2018, Brussels: Eurostat. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20191003-2> [Kasutatud 22.02.2020].

Fine, S., 2019. All at sea: Europe's crisis of solidarity on migration, Brussels: European Council on Foreign Relations. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.ecfr.eu/publications/summary/all_at_sea_europes_crisis_of_solidarity_on_migration [Kasutatud 03.12.2019].

Foreign Policy, 2016. Foreign Policy. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://foreignpolicy.com/2016/02/10/the-death-of-the-most-generous-nation-on-earth-sweden-syria-refugee-europe/> [Kasutatud 09.12.2019].

Fratzke, S., 2015. Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System, Brussels: Migration Policy Institute Europe.

Frontex, 2019. Risk Analysis for 2019, Warsaw: Risk Analysis Unit Frontex. [Võrgumaterjal] Leitav: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Risk_Analysis_for_2019_0.pdf [Kasutatud 09.12.2019].

Guild, E., 2006. The Europeanization of Europe's Asylum Policy. International Journal of Refugee Law, 18(3), pp. 630-651.

Hagstrom, R., 2013. The Last Liberal Art. 2nd toim. New York: Columbia University Press.

- Hailbronner, K. & Thiery, C., 1997. Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Applications in Europe. *Common Market Law Review*, 34(4), pp. 957-989.
- Hailbronner, K. & Thym, D., 2016. *EU Immigration and Asylum Law*. 2 toim. London: Beck/Hart.
- Hartley, K. a. S. T., 1999. NATO Burden-Sharing: Past and Future. *Journal of Peace*, 36(6), pp. 665-680.
- Hatton, T., 2009. The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?. *The Economical Journal*, 199 (535,) pp. 183-213.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2010) *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina.
- Hume, D., 1739. *Treatis of Human Nature*. Oxford: Clarendon Press.
- ICF International, 2016. *Evaluation of the Dublin III Regulation*, Brussel: DG Migration and Home Affairs. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf [Kasutatud 09.10.2019]
- Ilta-Sanomat, 2019. Ilta-Sanomat. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006025046.html> [Kasutatud 13.12.2019].
- Kalmus, V., Masso, A. & Linno, M., 2015. *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys> [Kasutatud 15.09.2019].
- Kaul, I Grunberg, I; Stern , M., 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford: Clarendon Press.
- Kaul, I., Le Goulven, K., Conceição, P. & Mendoza, R., 2003. *How to Improve the Provision of Global Public. rmt:: Providing Global Public Goods Managing Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelleher, D., 2003. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. *International Review of Public Administration*, pp. 153-157.
- Komisjon, 2020. ELi varjupaigaeeskirjade reform. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/ceas-reform/> [Kasutatud 24.02.2020].
- MacDonough, P., Kmak, M. & van Selm, J., 2008. *Sharing Responsibility for Refugee*

Protection in Europe: Dublin Reconsidered. – European Council on Refugees and Exiles. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html> [Kasutatud 10.12.2019].

Maiani, F., 2019. Responsibility Allocation and Solidarity, Brussels: European Policy Center. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://odysseus-network.eu/from-tampere-20-to-tampere-2-0-towards-a-new-european-consensus-on-migration/> [Kasutatud 10.01.2020].

McNaught, C., & Lam, P., 2010. Using Wordle as a Supplementary Research Tool. The Qualitative Report. Volume 15 Number 3. May 2010 630-643

National Aeronautics and Space Administration, 2017. NASA's New Plan to Detect and Destroy Asteroids Before They Hit Earth. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.nasa.gov/feature/nasa-s-first-asteroid-deflection-mission-enters-next-design-phase> [Kasutatud 03.10.2019].

Nicol, A., 2007. From Dublin Convention to Dublin Regulation: A Progressive Move?. rmt:: E. G. a. H. T. Anneliese Baldaccini, toim. Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy. s.l.:Hart Publishing, pp. 265-277.

Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, 2003. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:32003R0343> [Kasutatud 03.10.2019].

Nõukogu otsus (EÜ) nr 512/204, 2004. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32004D0512> [Kasutatud 03.10.2019].

Olson, M., 1973. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press.

Pachocka, M., 2016. Understanding the Visegrad Group states' response to the migrant and refugee crises 2014+ in the European Union, Prague : Warsaw School of Economics.

Politico, 2019. What Europe is really fighting about? Politico. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.politico.eu/article/mep-guide-2019-what-europe-is-really-fighting-about-european-parliament/> [Kasutatud 12.12.2019].

Politsei- ja Piirivalveamet, 2018. Varjupaiga taotlemine. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www2.politsei.ee/et/teenused/rahvusvaheline-kaitse/varjupaiga-taotlemine/> [Kasutatud 21.11.2019].

Reinhard, M., 2001. Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications. *European Journal of Migration and Law*, 3(1), pp. 7-22.

Reuters, 2016. Schengen collapse could cost EU up to 1.4 trillion euros over decade. Reuters. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.reuters.com/news/picture/schengen-collapse-could-cost-eu-up-to-14-idUSKCN0VV0QG> [Kasutatud 13.10.2019].

Reuters, 2016. Russia won't take back refugees who crossed into Norway: Lavrov, Reuters. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.reuters.com/article/us-russia-lavrov-norway-refugees-idUSKCN0V41DN> [Kasutatud 13.10.2019].

Reuters, 2019. Turkey's Erdogan threatens to send Syrian refugees to Europe. Reuters. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-europe/turkeys-erdogan-threatens-to-send-syrian-refugees-to-europe-idUSKBN1WP1ED> [Kasutatud 06.02.2020].

Reuters, 2019. U.N. refugee chief says Greece is feeling strain, urges Europe to act on migrants, Ateena: Reuters. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-un/un-refugee-chief-says-greece-is-feeling-strain-urges-europe-to-act-on-migrants-idUSKBN1Y21WG> [Kasutatud 13.02.2020].

Rhinard, M., Hollis, S. & Boin, A., 2012. Explaining civil protection cooperation in the EU: the contribution of public goods theory. *European Security*, 22(2), pp. 248-269.

Roots, L., 2015. The New EURODAC Regulation: Fingerprints as a Source of Informal Discrimination. *Baltic Journal of European Studies*, 5(19), pp. 108-129.

Rosenblum, M. & Salehyan, I., 2004. Norms and interests in US asylum enforcement. *Journal of Peace Research*, 41(6), pp. 677-697.

Samuelson, P., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), pp. 387-389.

Sandler, T., 2004. *Global Collective Action*. 1 toim. Cambridge: Cambridge University Press.

Sandler, T., 2006. Regional public goods and international organizations. *Review of international organizations*, 1(1), pp. 5-25.

Sperling, J., 2013. EU police and judicial cooperation before the Lisbon: strengthening of the weakest link?. *European Security*, 22(2), pp. 202-229.

Shmanske, S., 1991. *Public Goods, Mixed Goods and Monopolistic Competition*. Texas A & M University press.

Siseministeerium, 2018. Täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.valitsus.ee/et/pagulased> [Kasutatud 12.11.2019].

Smith, A., 1776. *An Inquiry Into The Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Amsterdam: MetaLibri.

Spiegel, 2015. Bund will 2000 zusätzliche Bearbeiter für Asylanträge einstellen, Spiegel Politik. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylantraege-bundesregierung-will-2000-neue-bearbeiter-einstellen-a-1032915.html> [Kasutatud 21.12.2019].

Suhrke, A., 1998. Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective Versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4), pp. 396-415.

Thielemann, E., 2012. How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration?. *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), pp. 21-37.

Thielemann, E., 2017. Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), pp. 63-82.

Thielemann, E., 2017. Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU. *Journal on of Commom Market Studies*, 56 (1), p. 63–82.

Thielemann, E. & Dewan, T., 2007. Why States Don't Defect: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing. *West European Politic*, 3(16), pp. 351-369.

UNHCR, 2013. *Beyond Proof Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, Genf: UN Refugee Agency. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.unhcr.org/51a8a08a9.pdf> [20.02.2020]

UNHCR, 2014. The UN Refugee Agenct. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.unhcr.org/534cfae69.html> [Kasutatud 28.02.2020].

UNHCR, 2017. UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation, Genf. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.refworld.org/docid/59d5dcb64.html> [Kasutatud 25.02.2020].

United Nations Development Programme, 1999. Defining Global Public Goods, New York: United Nations Office of Development Studies.

Urke, K. 2016. Rahvusvahelise kaitse taotlejad – kes vastutab solidaarses Euroopas? Magistritöö, Avaliku õiguse osakond.

Vabariigi Valitsus, 2019. Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2020–2021. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/news-related-files/eesti_el_poliitika_prioriteedid_2020-2021.pdf [Kasutatud 21.03.2020].

Valdaru, K., Asari E., Mälksoo, L., 2017. Põgenikekriisi mõju Euroopale ja Eestile. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. [Võrgumaterjal] Leitav: https://inimareng.ee/static_assets/pdf/EIA%202016%E2%80%932017%20P%C3%B5genikekriisi%20m%C3%B5ju%20Euroopale%20ja%20Eestile.pdf [Kasutatud 09.11.2019].

Veebel, V., 2016. Balancing between solidarity and responcibility: Estonia in the EU refugee crisis. Journal on Baltic Security, 1 (2), 28–61.

Velluti, S., 2013. Reforming the Common European Asylum System Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts. Lincoln: University of Lincoln.

von der Leyen, U., 2019. European Commission Commissioner-designate for Home Affairs. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf [Kasutatud 12.12.2019].

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 2005. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/VRKS> [Kasutatud 15.12.2019].

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, 1951. Riigiteataja. [Võrgumaterjal] Leitav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/78623> [Kasutatud 14.12.2019].

Lisad

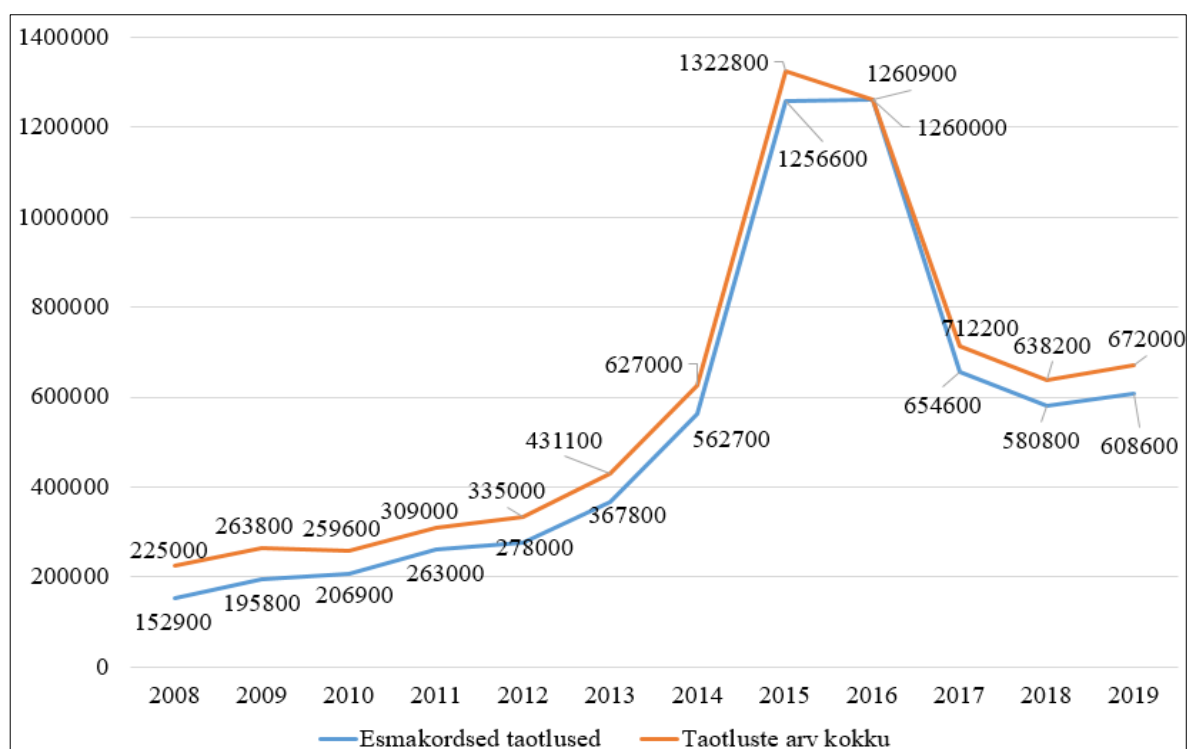
Lisa 1. Intervjuuplaan

Teema ¹	Varasem uurimus või teooriast tulenev lähtekoht	Intervjuu küsimused
Dublini süsteemi toimimine Eestis	Liikmesriikide vahel on suured erinevused Dublini menetluste arvudes. (Eurostat, 2019). Suurem koormus langeb piirriikidele (Komisjon, 2020).	1. Kuidas te hindate Dublini süsteemi toimimist Eestis? 2. Mille järgi te hindate, kui efektiivselt Eesti Dublini süsteemi rakendab? 3. Millised tegurid mõjutavad Dublini süsteemi rakendamist Eestis? 4. Kuidas on see sarnane/erineb olukorrale mujal? 5. Milliseid probleeme seoses Dublini süsteemi toimimisega oskad nimetada? Millest need tulenevad? Kuidas saaks neid probleeme leevendada? 6. Kuidas mõjutab Eestit Dublini kontekstis see, et me asume EL välispiiril? Kuidas on Eesti olukord erinev teistest piirriikidest? 7. Milline on see panus, mille Eesti peab andma, et Dublini süsteem toimiks? Kuidas on see teistest riikidest erinev/sarnane? 8. Millised võiksid olla põhjustatud nimetatud erinevused?
Dublini süsteemi üleeuroopaline toimimine	Dublini süsteemi rakendamine ei ole liikmesriigiti ühtne ja see tekitab süsteemi toimimisel olulisi probleeme. (ICF International, 2016)	9. Kuidas te hindate Dublini süsteemi toimimist EL tasandil? 10. Millel see hinnang põhineb? 11. Millised konkreetseid probleeme oskate esile tuua (näited)? 12. Kuidas seletada nende probleemide põhjuseid (ükshaaval)? 13. Kuidas need probleemid rakendamist häirivad? 14. Mida tehakse praegu nende probleemide leevendamiseks? 15. Kuidas on need sarnased või erinevad Eesti probleemidega? 16. Kas praegustel probleemidel on olemas analoogia minevikuga? Kui jah, siis milline?

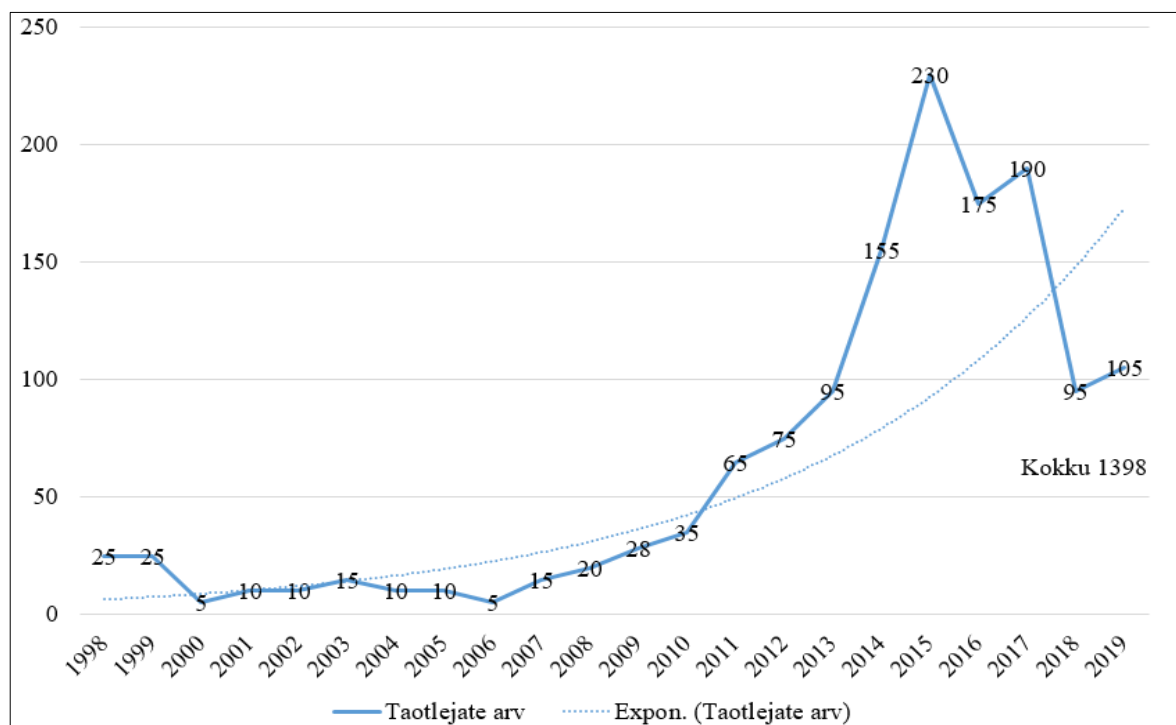
¹ Süsteemi on kasulik vaadata kolmes perspektiivist: süsteemi üldine trend (EL) teiseks trend(id) süsteemi sees (EE) ja kolmandaks neid mõlemaid mõjutavaid väliseid tegureid. (Hagstrom, 2013)

Lisa 1 järg

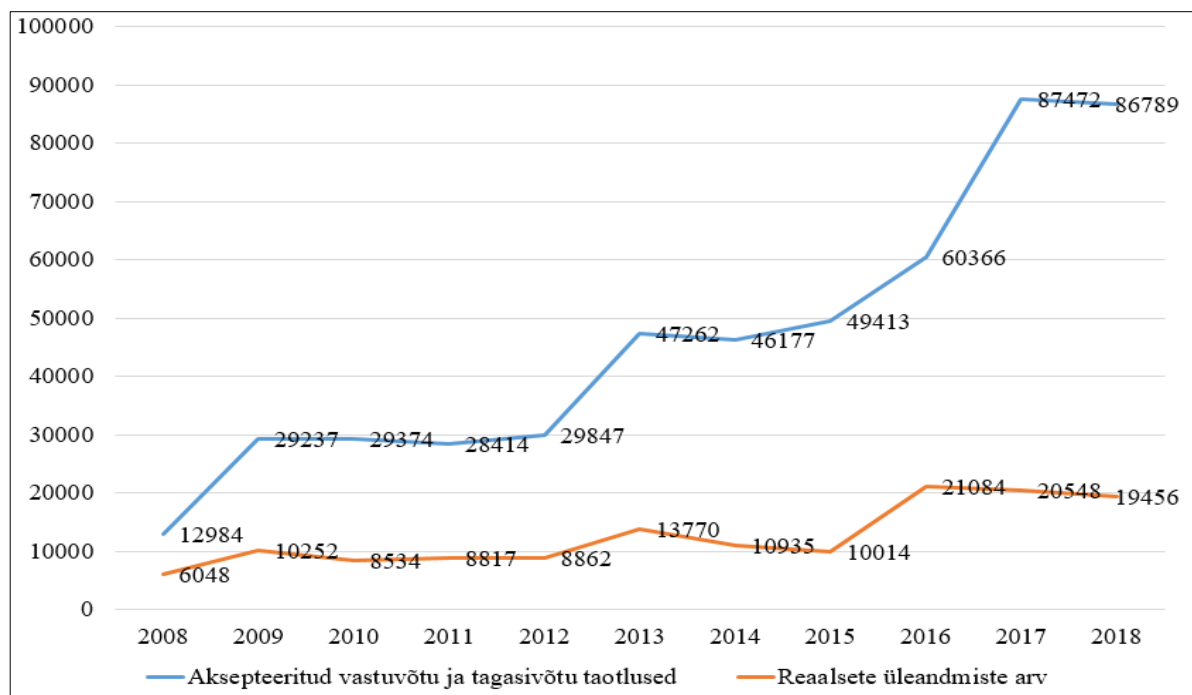
		17. Mida näitas 2015. rändekriis Dublini süsteemi toimimise kohta? Millised on olnud selle pikaajalised mõjud ja järeldused? 18. Milliseid positiivseid aspekte oskate praegu toimiva süsteemi juures välja tuua? Millest need tulenevad? Millised riigid neid kõige enam osa saavad? (Kui on erinevusi)
Dublini süsteemi toimimist mõjutavad välised tegurid	Efektiivselt hüve tootvaid gruppe iseloomustab suutlikus väliskeskkonna muutustest tulenevalt oma tegevust ümber korraldada (Olson, 1973).	19. Millised on need välised mõjud, mis mõjutavad Dublini süsteemi toimimist (positiivsed ja negatiivsed)? 20. Millest need mõjud tulenevad? (ükshaaval) 21. Kes on need osapooled, kes Dublini süsteemi toimimist mõjutavad? (ükshaaval) Millest tuleneb nende motivatsioon seda teha? 22. Milliseid neist välistest mõjudest oleks võimalik vältida? 23. Millest tuleneb mõjude ebaühtlane jaotumine liikmesriikide vahel?
Asutuste nägemus Dublini süsteemi üleeuroopalise toimimise parandamisest	Dublini süsteemi toimimist aitab kõige enam seletada nõrgima lüli tootmismudel. Mille kohaselt on süsteemi toimimise seisukohast olulisem just see, kuidas toimib süsteem EL välispiiril asuvates riikides. Seega on piiririikide perspektiiv toimiva süsteemi loomiseks oluline. (Armstrong & Thielemann, 2013).	24. Kas näed nimetatud probleemidele võimalikke lahendusi? 25. Millised oleksid need muudatused, mis aitaksid süsteemi toimimist parandada? 26. Mis peaks juhtuma selleks, et neid muudatusi oleks võimalik läbi viia? 27. Mida peaksid tegema riigid ja mida peaks tegema EL? 30. Kuidas peaks Eesti süsteemi toimimise parandamiseks käituma? 31. Milline oleks nende muutuste üleeuroopaline mõju? 32. Kuidas muutuks Eesti koormus süsteemis kui neid muutusi rakendada? 33. Milliseid muudatusi te ise toetaksite? Miks?



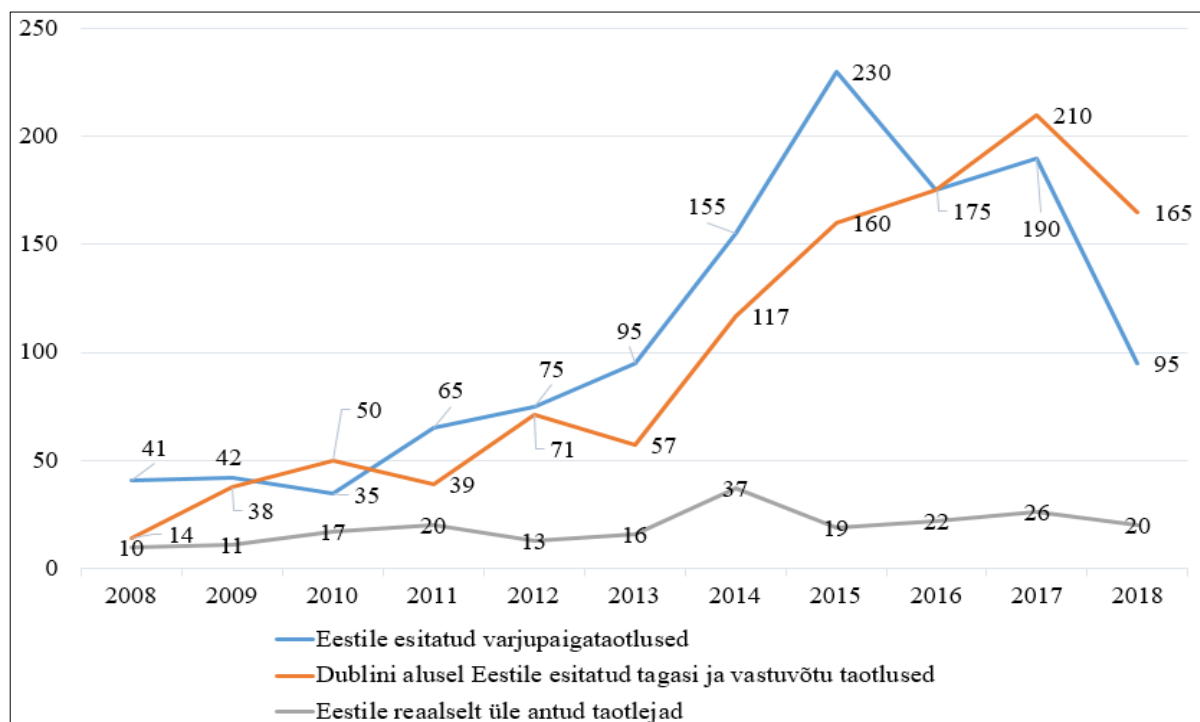
Lisa 2. Rahvusvahelise kaitse taotlejate arv graafikul (Eurostat, 2020; autori arvutused)



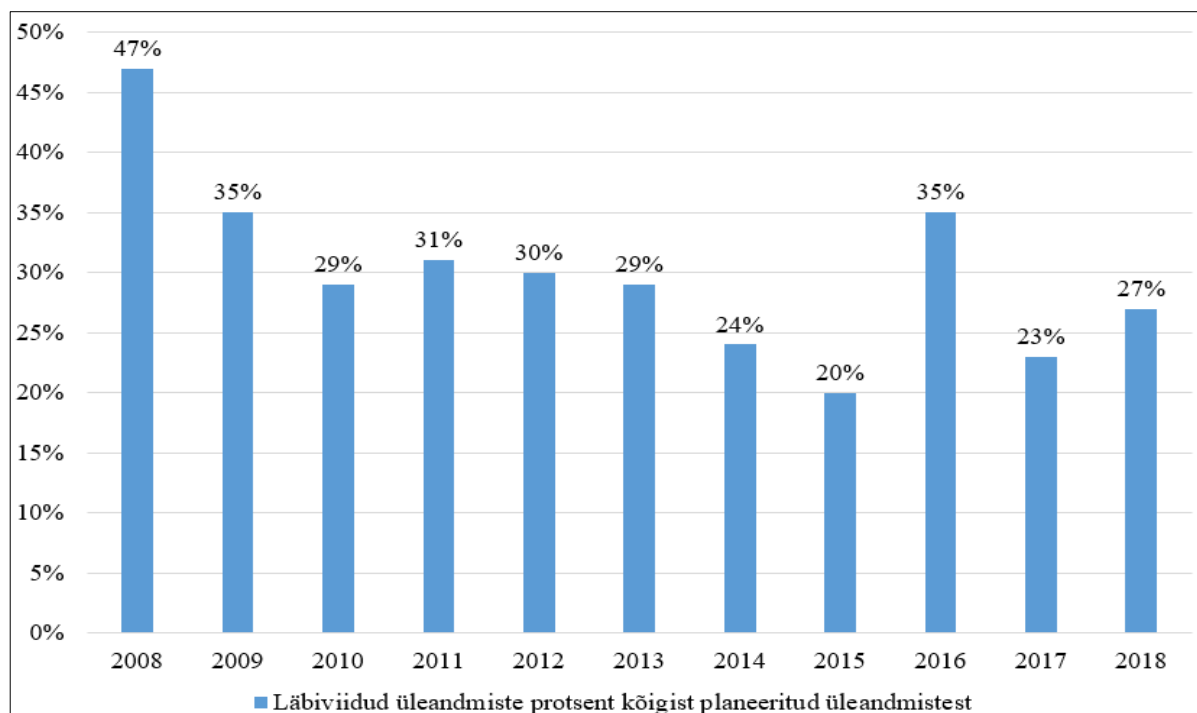
Lisa 3. Rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Eestis (Eurostat, 2020 autori arvutused)



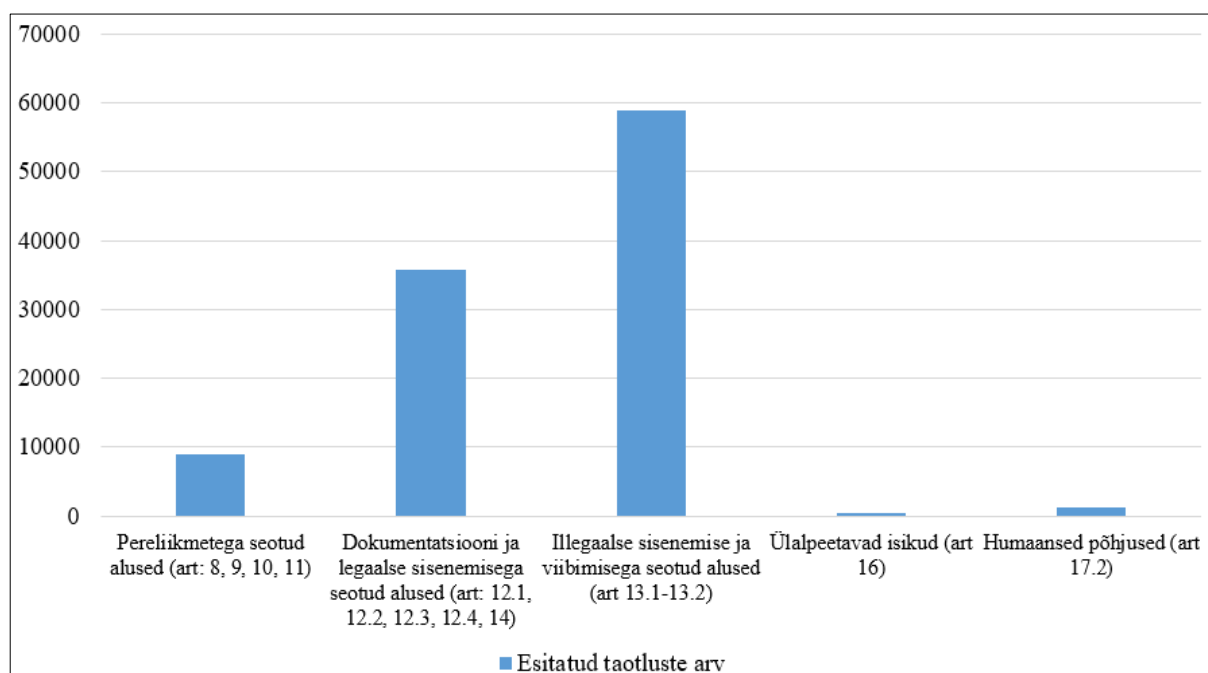
Lisa 4. Aktsepteeritud taotlused võrrelduna reaalsete üleandmistega (Eurostat, 2019; autori arvutused)



Lisa 5. Eestil esitatud varjupaigataotlused võrrelduna Dublini menetlustega ja reaalsete üleandmistega, 2008-2018 (Eurostat, 2019; autori arvutused)



Lisa 6. Läbiviidud üleandmistest protsent kõigist planeeritud üleandmistest EL-is, 2008-2018 (Eurostat, 2019; autori arvutused)



Lisa 7. Esitatud vastuvõtu taotlused õigusliku aluse kaupa perioodil 2014-2017 (Eurostat, 2019; autori arvutused)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Janar Palits (isikukood 39006250010) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa

(lihtlitsentsi) enda loodud teose „Dublini süsteemi toimimine Eesti näitel“, mille juhendajad on Viljar Veebel PhD ja Raul Toomla PhD,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 18.05.2020

Janar Palits

(allkiri)