

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö

Mathis Bogens

**PIIRIÜLESE PAGULASPOLIITIKA MUDELI RAKENDAMINE:
EESTI NÄIDETEL TAASISESEISVUMISEST TÄNAPÄEVANI**

Juhendaja: Kristjan Kaldur, MA

TARTU 2013

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

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Mathis Bogens

SISUKORD

Sissejuhatus	4
I OSA – TEOREETILINE RAAMISTIK	6
1. Pagulase mõiste ja areng.....	6
1.1. Pagulase mõiste ja tähendus rahvusvahelises õiguses.....	6
1.2. ÜRO konventsioonid.....	7
1.2.1. Pagulane 1951. aasta ÜRO Genfi konventsioon.....	8
1.2.2. 1967. Aasta New Yorki protokoll.....	10
1.3. Pagulaste määratlus.....	10
1.4. Muud rahvusvahelised lepingud.....	12
2. Tagakiusamise põhjused ja asüülitaotlemise alused.....	13
3. Piiriülene mudel.....	15
II OSA – PAGULASPOLIITIKA EESTIS	18
1. Eesti pagulaspoliitika kujunemine.....	19
1.1 Pagulaspoliitikat mõjutanud tegurid.....	19
1.2 Ideoloogia ja pagulaspoliitika kujunemine.....	20
1.3 Varjupaigamenetlus.....	24
1.4 Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus.....	26
1.5 Arengusuunad.....	27
2. Bilateraalsed mõjud.....	29
2.1 Skandinaavia roll.....	30
2.2 Subregionaalne statistiline võrdus.....	31
3. Regionaalne transformatsioon.....	32
3.1 Euroopa Liidu seadusandlus.....	32
3.2. Eesti Euroopa liidu seadusandluses.....	34
4. Eesti näite sobitumine Byrne et al mudelisse: diskussioon	35
Kokkuvõte	37
Kasutatud kirjandus	39
Lisa 1	43
Lisa 2	44
Summary	45

SISSEJUHATUS

Asüüli taotlemisel on ligi 70 aastane ajalugu ning erinevatel ajaetappidel on teda iseloomustanud mitmed eri funktsioonid ja eesmärgid. Kui enne Esimest ja Teist maailmasõda ei olnud rahvaste ränne reeglina põhjustatud tagakiusamisest või ohust elule, vaid pigem ajendas rahvaid liikuma looduskatastroofid, näljahädad, kliima sobimatus, siis pärast maailmasõdasid suurenesid rände põhjused, nagu hirm kodumaa kaitsetuse ja tagakiusamise ees.

Käesolevat teemat Eesti näitel sellise külje alt uurida on esmakordne. Puuduvad teaduslikud artiklid ja -tööd, mis sama teemat riigiteadusliku aspekti poolelt käsitleksid. Tehtud on mitmeid uurimusi, juriidilisi analüüse ja vaatlusi, millele autor selles töös ka osaliselt tugineb, kuid Eesti pagulaspoliitika põhjuste ja tekketegurite alane analüüs on uudne. Eesti pagulaspoliitikat on seni mõjutanud mitmed tegurid, alates meie geopoliitilisest positsioonist lõpetades Euroopa Liidu liikmena tekkivatest kohustustest järgida liidus vastuvõetud direktiive. Antud töös uurib autor nende direktiivide rolli meie seadusandluses ja pagulaspoliitikas muutuste põhjustamisel ja seda mis võib viia Euroopa Liidu eesmärgid vastuollu Eesti pagulaspoliitika ideoloogiaga.

Selle tööga soovib autor rohkem pöörata Eestis vähekajastatud pagulaspoliitika temaatikale. Eesti pagulaspoliitikal on mitmeid valupunkte ja ka aspekte, millele riik peaks rohkem tähelepanu pöörama. Töö eesmärk on näidata, millised poliitilised muutused võivad muuta Eesti pagulaspoliitikat ning millised muutused on seda juba teinud. Bakalaureusetöö maht ei võimalda süüvida Eesti pagulaspoliitika sügavamatesse kihtidesse, kuid siiski analüüsib sellega seotud aspekte ja annab ainet edasiseks uurimiseks. Mõistetakse, et nimetatud aktuaalse valdkonna tuleviku tarbeks on vajalik teostada laiapõhjalisemaid ning mahukaid võrdlevaid uuringuid.

Lõputöö on jagatud kaheks suuremaks peatükiks. Esimeses peatükis kirjeldab autor pagulaspoliitikaga seotud poliitilist maastiku, terminoloogiat ja teoreetilist tausta, tuues välja rahvusvahelised konventsioonid, seadused ja õiguslikud dokumendid, mille alusel pagulast määratakse.

Teises peatükis analüüsib autor Byrne'i, Noll'i ja Vested-Hansen'i kasutatud piiriülest mudelit, mille põhjal on kirjeldatud Eesti pagulaspoliitikat mõjutavaid tegureid ja selle edasisi arengusuundi. Antud peatükis käsitleb autor Eestiga seotud põgenike seadusandlust Euroopa Liidu liikmesriigina ja selle eelselt. Autor võrdleb pagulaspoliitika välja kujunemist ja selle väljakujunemist mõjutanud tegureid, nagu siseriiklikud, riikidevahelised ja regioonile omased geopoliitilised aspektid.

Töö tugineb eelnevalt koostatud teadusartiklidel ja raamatutel, mis käsitlevad pagulaspoliitika arengut (Legomsky et al 1992, Goodwin-Gill 1998, Richmond 1993, Chimni 2003, Fergusson Sidorenko 2007, Zolberg 2011), Eesti ja Euroopa Liidu pagulaspoliitikat (Byrne et al 2002, Nutt 1998, Kallas 2011, 2012, Kaldur 2011) ning ÜRO konventsioone, Eesti seadusandlust ja Euroopa Liidu direktiive. Töös kasutab autor kvalitatiivset meetodit. Töö põhineb analüüsil, mis on mõjutanud Eesti pagulaspoliitika arengut ja millised võivad olla võimalikud tuleviku arengusuunad.

I OSA – TEOREETILINE RAAMISTIK

1. Pagulase mõiste ja areng

1.1. Pagulase mõiste ja tähendus rahvusvahelises õiguses

Eesti õigusterminoloogia oli enne 1997. aastal vastuvõetud pagulaste seadust kasutusel termin „põgenik“.¹ Sõna „põgenik“ on keeleliselt tunduvalt laiemas tähendusega, sest etimoloogiliselt tuleneb sõna tegusõnast „pagema“ või „põgenema“. Et eristada omavahel sõna „pagulane“ ja „põgenik“ tuleb lähtuda seisukohast, et põgenikud on need isikud, kes pole veel saavutanud pagulasseisundit. Pagulastel on aga see kindel seisund läbi ettenähtud regulatsioonide omastatud.² Pagulast saab laiemas tähenduses nimetada kui isikut, kes on sunnitud põgenema oma riigist, mille kodanik ta on (päritoluriigist), sealsete tingimuste või isikliku olukorra pärast. Tema puhul ei ole oluline, kuhu riiki ta saabub, vaid põhjus, miks on tema turvalisust koduriigis pärsitud. Põgenemise põhjused võivad olla väga erinevad, näiteks rõhumine, oht elule, hirm vabaduse ära võtmise ees, jälitamine, sõda või loodusõnnetused. Pagulaseks saamise peab olema põhjendatud vastavalt seadusele ja regulatsioonidele ning peab olema mõistetav, et inimene vajab kaitset ja vajadusel tuleb teda abistada kaasnevate tagajärgede eest.³

Pagulaste mõiste kitsamas tähenduses võib jaotada kaheks.⁴ Esiteks, 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 1A mõistes on pagulane isik, kes kardab tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsialase gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast.⁵ Teiseks võib pagulaseks nimetada isikut, kes ei täida konventsioonis nimetatud tingimust, kuid kelle suhtes kehtib rahvusvahelises õiguses sisalduv tagasi- või väljasaatmise keeld, sest selle tegemine põhjustaks tõsise ohu tõttu tema tervisele või elule.⁶

Eelnevast võib järeldada, et sõna „põgenik“ on pigem dünaamilise sisuga termin ja märgib pigem ajutises ning ebakindlate eluvaadetega seisundis olevat isikut. Sellist seisundit võivad põhjustada näiteks tema kodu riigis toimuv sõda, looduskatastroof või muu põhjus, mis sunnib isikut oma kodu maha jätma. Sõna „pagulane“ annab seevastu

¹ RT I 1997, 19, 306

² Goodwin-Gill, G. S. „The Refugee in International Law“, *Oxford University Press* 1996, p. 3

³ Goodwin-Gill 1996:5,

⁴ Goodwin-Gill 1996:5-6

⁵ RT II, 1997, 6, 26

⁶ Goodwin-Gill 1996:5-6

mõista, et tegemist on kindlama ja pikemaajalisema seisundiga. Seda võib defineerida kui mingil põhjusel oma koduriigi eest peidus olijat ja seda näiteks poliitilistel, usulistel või muul põhjusel teises riigis elavat ja sealset kaitset saavat isikut.

Pagulase mõiste on laiemalt määratud pagulasstaatust määratlevates ja puudutavates rahvusvahelistes dokumentides. Ajalooliselt alustati rahvusvahelisel maastikul pagulaspoliitika ja pagulaste seisundi laialdasema määratlusega värskest loodud ÜRO poolt pärast Teist maailmasõda, kui selgus, et miljonite sõja eest põgenenud inimeste (sõjapõgenike) probleem on jäänud lahendamata.⁷ Sellest tulenevalt tunti vajadust uue pagulasseisundit määratleva rahvusvahelise õigusdokumendi järele. Teise maailmasõja eelselt oli sõlmitud Euroopas lepinguid vaid konkreetset juhtumit puudutavad ja mingit kindlat riiki või situatsiooni iseloomustavad lepingud.⁸ Põgeniku seisundi erijuhtumite kohta sõlmitud lepete asemele oli vaja dokumenti, milles olnud põgeniku üldmääratlus. Selle eesmärk oli pagulaste mõiste lihtsam tõlgendamine, selgitamine ja määratlemine.⁹

Rahvasteliit kujundas põgenike rahvusvahelise kohtlemise põhimõtteid, mille tulemusena sõlmiti mitu rahvusvahelist lepingut, mis olid aluseks suurema õigusdokumendi koostamisele. Nimetatud dokumentides on põgenikud määratletud kategooriate kaupa päritoluriigi ja selle territooriumi järgi, kus nad olid lahkunud. Teiseks aspektiks oli nende senise kodumaa diplomaatilise kaitse puudumine ehk riik, mille kodakondsust isik omas ei taganud talle piisavat kaitset.¹⁰

Üheks selliseks dokumendiks oli 1938. aastal Saksamaal vastu võetud konventsioon, mis kätkes endas neid inimesi, kes olid saanud Saksa kodakondsuse ja neid, kes olid ilma ühegi riigi kodakondsuseta, kuid samas vajasisid Saksamaa valitsuse kaitset.¹¹

1.2. ÜRO konventsioonid

Kahe maailmasõjavahelist perioodi, kui pagulaste kaitse õigusliku reguleerimise esimest ajajärku, võib iseloomustada kui erinevate dokumentide koostamist, kus sätestati

⁷ Legomsky, S. H., Rodriguez, C. M. „Immigration and Refugee Law and Policy“ *Foundation Press* 1992, p. 878

⁸ Richmond, A. H. „Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements“ *Journal of Refugee Studies* 1993, Vol. 6, No. 1, p. 7

⁹ „Põgenikuseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid“, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Põgenike Ülemkomisariaadi amet (UNHCR), Tallinn 1996, lk. 4

¹⁰ Ibid.

¹¹ Goodwin-Gill 1996:4-5

põgeniku mõistet ja nendega seotud olukordade lahendamise küsimust. Neid dokumente kategoriseeriti vastavalt riikidele, konkreetsele olukorrale ja põgenike riiklikule päritolule.¹²

Peaassamblee otsuse kohaselt kohtus Genfis 1951. aastal Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Peaassamblee eesmärgiga töötada välja konventsioon, mis reguleeriks põgenike staatust. Peaassamblee töö tulemusena võeti 27. juulil 1951. aastal vastu ÜRO Konventsioon Põgenike Staatusest.¹³ Konventsiooni põhiosaks on põgeniku tõlgendamine, mis on mõeldud juhendiks põgenikuseisundit tuvastavale ametnikule. Nendeks on sätted, milles on määratletud põgeniku õiguslik seisund, tema õigused ja kohustused riigis, kus ta soovib varjupaika saada.¹⁴ Genfi konventsioon tähistas pagulasõiguse uue ajajärgu saabumist ning pagulaste kaitse muutumist seaduse silmis konkreetsemaks ja institutsionaalsemaks.

Konventsiooni eesmärgiks on pagulaste mõiste laiem käsitus. Sarnaselt kahe maailmasõjavaheliste ja Teise maailmasõja järgsetele lepingutele, lepiti konventsioonis kokku kaitseulatuses, selle suuruses ja migratsiooni olulisuses rahvusvahelisel tasandil. Pagulaseks määrati inimesed, kes kartsid tagakiusamist oma ühiskondliku positsiooni või koduriigis saavutatud seisukorra tõttu.¹⁵

1.2.1. Pagulane 1951. aasta ÜRO Genfi konventsioonis

1951. aastal vastuvõetud Genfi konventsioon on jagatud 45 artikliks, mis määratlevad pagulasstaatust, selle eripäraseid, haldusmenetlust ning pagulasega seotud õiguslikku menetlust.¹⁶

Konventsiooni esimene artikkel käsitleb pagulasena inimest, kes on loetud pagulaseks nende lepingute alusel, mis kehtisid enne 1951. aastat või kes omab pagulasseisundi staatust vastavalt Rahvusvahelise Pagulasorganisatsiooni põhikirjale. Siia alla kuuluvad need, kes eelnevalt toimunud sündmuste tagajärjel kartsid tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitilise veendumuse pärast. Kriteeriumiks on ka see, et isik viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või

¹² Richmond 1993:7-8

¹³ RT II 1997, 6, 26

¹⁴ Põgenikuseisundi tuvastamise... 1996:5

¹⁵ Chimni B. S. (ed.) „International Refugee Law: a reader“ London 2000, p. 13

¹⁶ Goodwin-Gill 1996:7

ei taha hirmu tõttu saada oma koduriigilt kaitset või ei soovi sinna tagasi pöörduda. Esimene artikkel sätestab kaks piirangut pagulasstaatusele: üheks selleks on geograafiline territoriaalpiirang (Euroopa) ja teiseks ajaline (enne 1951. aastat).¹⁷

Konventsioonis on ka oluline säte artiklis number 33, mis keelab saata põgenikku tagasi riiki, kus tema elu või vabadus on ohus ja seda tema rassi, poliitiliste vaadete või muude veendumuste tõttu. Artiklis ei viidata sellele, et riik peaks isikut tunnustama pagulasena või et isik peaks viibima riigi territooriumil seaduslikult. Sellest võib järeldada, et tagasisaatmise keeld kehtib pagulaseseisundit taotleva isiku kohta seni, kuni riik on talle lõplikult varjupaigast ära öelnud.¹⁸

Konventsioon on üks tähtsamaid pagulasstaatust reguleerivaid rahvusvahelisi lepinguid.¹⁹ See toob välja neli olulist ja edasises rahvusvahelises pagulasõiguses arvestatavat elementi:

1. Tagakiusamisega peab kaasnema tõsine oht inimesele, mille vastu ei suuda koduriik inimest kaitsta. Kohaldati ka mõiste, et inimene peab viibima väljaspool koduriiki.
2. Tuuakse välja need põhjused, miks ja kellele jäetakse pagulasstaatuse andmata.
3. Tagakiusatu puutumatus, mis tähendab tagakiusatu peab omama isiku usu, rassi, rahvuse ja poliitilisse- või sotsiaalsesse gruppi kuulumise puutumatus.
4. Hirm koduriigis tagakiusamise ees peab olema põhjendatud.

Konventsiooni tõlgendamisel võib tekkida küsimus, kuidas on võimalik õiguslikult hinnata sellist subjektiivset tegurit nagu kartus tagakiusamise ees ja kuidas saab varjupaiga otsija seda riigi ametiasutuses tõendada? Selle pärast on tähtis, et põgenikuseisundi tunnustamist menetleks pädev ametnikkond, kes teab, et kartuse määr on oleneb isikust, tema ootustest ja tema enda oskusest tuleviku ette näha. Subjektiivset tegurit objektiivselt hinnata on äärmiselt raske, kuid see on vajalik selleks, et otsustada õiglaselt seda, kellele kaitset pakkuda ja kellele mitte.²⁰

¹⁷ RT II 1997, 6, 26

¹⁸ Uibopuu, H.-J. „Inimõiguste rahvusvaheline kaitse“ Juura Õigusteabe AS, Salzburg ja Tallinn 2000, lk. 126

¹⁹ Goodwin-Gill 1996:8

²⁰ Uibopuu 2000:124

1.2.2. 1967. Aasta New Yorki protokoll

Pärast 1951. aasta konventsiooni nähti vajadust teha selle sätted kohaldavaks ka selle järgselt tekkinud pagulastele ja selle tulemisena võeti 1967. aastal New Yorgis vastu uus protokoll. Ühinedes selle protokolliga võtavad riigid endale kohustuse kohaldada 1951. aasta konventsioonis sätestatud sätteid, kuid ilma 1951. aastal määratud ajapiiranguta. Protokoll on konventsiooniga tihedalt seotud. Lisaks ajalisele piirangule on 1967. aasta protokolliga tühistatud Euroopa territoriaalpiirang ning seoses sellega on oluliselt laienenud ka protokolliga kaitseulatus Euroopalt tervele ÜRO liikmeskonnale.²¹

1.3 Pagulaste määratlus

1951. aasta konventsiooni järgi loetakse isikut põgenikuks sellest hetkest, kui ta täidab seaduses ja konventsioonis toodud definitsiooni tingimusi. Põgeniku staatuse määramine toimub kahes etapis. Esiteks tuleb välja selgitada konkreetse juhtumiga seotud asjaolud ning siis vaadelda juhtumit 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokolliga põhjal saadud kirjeldusele. Pagulane saab inimesest alles pärast kaitse andmist riigi poolt, kuhu põgenik on pagenud.²²

Pagulasi võib kategoriseerida viite erinevasse kategooriasse:

1. **Statuudipagulased** – vastavalt Genfi 1951. aasta konventsiooni esimese artikli lõike esimese punkti järgi on tegemist nende inimestega, keda loetakse pagulaseks konventsioonile eelnenud dokumentatsiooni alusel ehk isikud, kes olid pagulased enne Genfi 1951. aasta konventsiooni.²³
2. **Majanduspagulased** – majanduspagulast nimetatakse ka majandusmigrandiks. Majandusmigrant on isik, kes lahkub vabatahtlikult oma riigist mujale asumise eesmärgiga. Kui ajendiks on ainult majanduslikult kaalutlused siis on isik majandusmigrant, mitte aga põgenik. Sellisel juhul temale pagulase õigused ei laiene. Kui aga tegemist on isikuga, kes on jäänud ilma majanduslikest õigustest, näiteks kui on mõnelt etniliselt rühmalt võetud ära äritegevuse õigus või on mõnel usurühmal keelatud mingite asutuste külastamine, siis võivad kannatanud

²¹ Põgenikuseisundi tuvastamise... 1996:5-6

²² Goodwin-Gill 1996:18-19

²³ Põgenikuseisundi tuvastamise... 1996:10

siiski apelleerida sihtriigis pagulasstaatusele.²⁴ Majanduse tõttu riikidest pagemise ja migratsiooni on tinginud ülemaailme majanduslik ebavõrdsus.²⁵

3. **Sur place pagulased** – isiku, kes pole olnud põgenik oma riigist lahkudes kuid saab selleks hiljem, nimetatakse *sur place* põgenikuks. Isik võib saada *sur place* põgenikuks asjaolude tõttu, mis ilmnevad tema päritoluriigis tema äraoleku ajal, näiteks on selline olukord tabanud diplomaate, ametnikke ja sõjavange.²⁶ Isik võib taotleda pagulastaatust juba, siis kui ta on viibinud mingis riigis mõnda aega.²⁷
4. **Sõjapagulased** – sõjapagulased on üheks pagulaste kategooriaks, kus rahvusvahelise või riigisisese relvastatud konflikti tõttu on päritoluriigist isikud sunnitud lahkuma. Võib esineda olukordi, kus põgenik suudab tõestada, et ta on koduriigi kodusõja tagajärjel sattunud tagakiusamise alla või on tal nii nimetatud „põhjendatud tagakiusatus“. Sellisel juhul käsitletakse tema juhtumit vastavalt pagulase definitsiooni määratlusele.²⁸
5. **Kodakondsuseta pagulased** – Siia alla kuuluvad need põgenikud ja pagulased, kes omavad tulenevalt seisundist ja vajadusest kodanikele kuuluvad õiguseid, kuid saamata on jäänud kodakondsus.²⁹ Seda erandliku sätet töötades pidasid konventsiooni koostajad silmas eeskätt saksa päritolu põgenikke, kes tulid Saksamaa Liiduvabariiki ning kellele anti Saksamaa kodakondsusega kaasnevad õigused ja kohustused.³⁰

Lisaks pagulastele on võimalik põgenikul ka saada rahvusvahelist kaitset. Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine kaitse andmist välistavat asjaolu ning kelle suhtes on alust arvata, et tema tagasi- või väljasaatmine kodumaale võib teda tõsiselt ohustada, sealhulgas:

1. Talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise.

²⁴ Põgenikuseisundi tuvastamise... 1996:15

²⁵ Zolberg, A.R. „The Nex Waves: Migration Theory for a Changing World“ *The Sage Library of International Relations: International Migration* 2011, Vol. 1, p. 60

²⁶ Ibid:20

²⁷ Fergusson Sidorenko, O. „The Common European Asylum System“ T.M. C. Asser press 2007, p. 67

²⁸ Ibid:35

²⁹ Ibid:26

³⁰ Ibid:46

2. Tema piinamise või teiste tema suhtes ebainimlike või inimväärikut alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise.
3. Konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalla rakendamise tõttu, mis on põhjustatud rahvusvahelisest või riigisisest relvakonfliktist.³¹

1.4 Muud rahvusvahelised lepingud

Rahvusvahelist kaitset pagulastele pakuvad riigid. Seda protseduuri reguleeritakse õigusaktidega. Ülemaailmselt tähtsaim neist on ÜRO 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon ja 1967. aasta pagulasseisundi protokoll. Nimetatud õigusaktid sisaldavad üldtunnustatud pagulase määratlust ning nendega on kehtestatud pagulaste kohtlemise miinimumnõuet. Sellega on ühinenud 147 riiki.³² Lisaks neile kahele paktile on mitu pagulaste rahvusvahelise kaitse kohustust järgivat rahvusvahelist dokumenti, milles on samuti määratletud põgeniku õigused pagulasstaatuse saamiseks.

1. **ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Ametkonna põhikiri** - Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) koostöö, mis avardab osalisriikide võimalusi tuvastada pagulasseisundit oma riigis selleks kehtestatud korda järgides. Tegemist on ÜRO peaassamblee alluvuses oleva organiga.³³ Põhikirjas olevates peatükkides on käsitletud õigusaktides määratletud isikud, keda tuleb pidada pagulasteks ja osalisriikidele kohustuseks anda pagulasele nende territooriumil teatav õiguslik seisund.³⁴
2. **Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon** – 1950. aastal Roomas vastu võetud konventsioon sätestab indiviidide põhiõigused ja -vabadused. Pagulaspoliitikaga seoses on kõige tähtsam kolmas artikkel, kus on kirjas: „Kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.“³⁵

³¹ Saharov, J., Säär, A. „Pagulaste ja varjupaigataotlejate olukord“ *Inimõiguste Keskus* 2012

³² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Ülemvoliniku Amet (UNHCR) „Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid“ Tallinn 2007, lk. 5

³³ Uibopuu:123

³⁴ „Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees“ Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) 1950, aadressil <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (22.04.2013)

³⁵ RT II 1996, 11, 57

3. **Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt** – ÜROs 1966. aastal vastu võetud pakt on samuti üheks inimõiguste kaitse alusdokumendiks. Pagulasstaatusega on seotud pakti artikkel number seitse, mis sätestab selle, et kellegi suhtes ei tohi rakendada piinamist, julma, ebainimlikku ja alandavat kohtlemist või karistust.³⁶

4. **Piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsioon** – ÜROs 1984. aastal vastu võetud konventsioon sätestab oma artiklis kolm inimeste tagasi- ja väljasaatmise keelu. Konventsiooni järgselt ei tohi ükski lepingust osavõttev riik teise riiki välja või tagasi saata ega teda teisele riigile välja anda, kui on alust arvata, et teda võib seal ähvardada piinamine. Samuti kattub pagulaste määratlemisega sama artikli punkt kaks, mis sätestab, et sellise võimaluse kindlakstegemisel arvestab riik kõiki asjaolusid, kuhu on kaasa arvatud sellised juhud, kus nimetatud teises riigis rikutakse pidevalt jõhkral ja massiliselt inimõigusi.³⁷

2. Tagakiusamise põhjused ja asüülitaotlemise alused

Pagulaseks pidamist võib käsitleda erinevate konventsioonide ja rahvusvahelist dokumentide alusel mitmel põhjusel. Nende konventsioonide tõlgendamisel ei oma tähtsust see, kas tagakius tuleneb ainult ühest või rohkematest põhjustest.³⁸ Sageli on olukordi, kus tagakiusatav ei tea kardetava tagakiusu põhjust isegi, kuid üksikasjade põhjuste uurimine ei ole kiusatava pädevuses. Selleks on igal riigil ettenähtud oma institutsioonid ja valitsusasutused, kelle pädevuses on pagulaspoliitika elluviimine.³⁹

Olgugi, et erinevad põhjused, miks asüüli või pagulasstaatust taotletakse, võivad omavahel kattuda, siis on tagakiusu põhjused 1951. aasta Genfi konventsioonis välja toodud. Näiteks võib esineda, et ühe isiku puhul olukord, kus tagakiusamine tuleneb poliitilistel põhjustel, kuid samas määrab kiusatava poliitilised vaated ja veendumused

³⁶ RT II 1994, 10, 11

³⁷ RT II 2006, 26

³⁸ Goodwin-Gill 1996:15

³⁹ Põgenikuseisundi tuvastamise... 2007:19

kuulumine mõnda usurühma.⁴⁰ Varjupaika taotlev isik peab oskama veenvalt põhjendada, miks ta ei suuda või ei taha oma kodakondsusriigilt kaitset.⁴¹

UNHCR'i seisundi tuvastamise menetluse ja kriteeriumite alusel saab põgenike tagakiusamise põhjused kategoriseerida viide kategooriasse:

1. **Rass** – Genfi 1951. aasta konventsioon määratletakse siin rassi laiemas tähenduses, mis tähendab, et ei mõelda mitte ainult nahavärvust, vaid ka etnilisi rühmi. Sageli määratletakse rassi alla ka ühiskondlike rühmitusi, mis moodustavad vähemuse suurema elanikkonna osas. Rassiline diskrimineerimine on üks enam teadustatud probleeme ja on selle tõttu saanud laia kõlapinna ja hukkamõistu osaliseks. Sageli kujuneb rassiline diskrimineerimine tagakiusuks, näiteks siis kui isiku inimväärikust on tõsiselt riivatud, minnes vastuollu elementaarsete ja võõrandamatute inimõigustega. Mõnda rassirühma kuulumine ei ole siiski piisava asjaolu pagulasseisundi taotlemiseks.⁴²
2. **Usk** – Inimõigustega soetud dokumentides peetakse üheks inimõiguseks mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust. Selle järgi on igal isikul õigus ning vabadus oma usku vahetada ja seda avalikult kuulutada. Tagakius usulistel põhjustel võib ilmnedä mitmel viisil. Näiteks juhul kui keelatakse kuuluda usuühendusse või anda seda edasi, kas avalikult või eraviisiliselt.⁴³
3. **Rahvus** – selle all ei mõisteta ainult kodakondsust, vaid määratletakse ka kuulumist mõnesse etnilisse, rassi või keelelisse rühma. Tagakius võib seisneda rahvusvähemuste (ka rassi, etniliste või keeleliste vähemuste) vastases hoiakus ja nendesse kuulumine võib-olla tagakiusamise põhjuseks. Üheks enimlevinud põhjuseks on kahe või mitme rahvusrühma kooselu sama riigi piires. See võib tekitada konfliktisituatsioone ja tagakiusuohu. Sageli ei ole lihtne eristada tagakiusu rahvuse või poliitilise meelsuse pärast, näiteks kui rahvuse rühmade konflikt on seotud poliitiliste liikumistega. Selline olukord võib tekitada arusaama, kus üks poliitiline liikumine on seotud mõne kindla rahvusega.⁴⁴

⁴⁰ Mehta, L., Napier-Moore, R. „Citizenship & Displacement“ *Ids Working papers* 2010, vol. 2010, Is. 354, p. 10

⁴¹ Uibopuu 2000:125

⁴² Põgenikuseisundi tuvastamise... 2007:19

⁴³ Põgenikuseisundi tuvastamise ... 2007:20

⁴⁴ Ibid:20

4. **Ühiskondlikku rühmitusse kuulumine** – rühmitusse kuulumine on tavaliselt seotud isikutega, kellel on sarnane päritolu, sotsiaalne seisund või sarnased kombad. Nagu eelminegi tagakiusamise põhjus, on see lähedalt seotud näiteks usu ja rassiga.

Ühiskondliku rühmitusse kuulumine saab sageli halvaks panu oma poliitiliste vaadete, mineviku või majandustegevuse pärast. On ka olukordi, kus ainuüksi sotsiaalse rühmituse olemasolu peetakse valitsuse poliitika elluviimise takistuseks.⁴⁵

5. **Poliitiline meelsus** – võimust erinevaid poliitilisi vaated ei peeta aluseks pagulasseisundi põhjendamiseks. Isik, kes seisundit taotleb, peab näitama, et ta kardab tagakiusu oma meelsuse pärast. See eeldab, et taotlejal on poliitilised veendumused või vaated, mida võim ei salli ning mille alusel ta on riigi poliitikat arvustanud. Üheks oluliseks aspektiks on siinjuures ka taotleja poliitilise meelsuse tähtsus ja püsivus ehk kas sellised poliitilised vaated on tema puhul alaline nähtus või on tal tekkinud hirm tagakiusamise pärast mõne värskelt väljaõeldu põhjal.⁴⁶

3. Piiriülene mudel

Byrne, Noll ja Vested-Hansen (2002) on loonud oma raamatus pagulaspoliitika⁴⁷ kirjeldamiseks ja arengusuundade seletamiseks subregionaalset mudelit, mis käsitleb põgenike jaoks kohalduvat seadusandlust ja nende kaitset Euroopa Liidu liikmesriikides ja kandidaatriikides. Mudelis võrreldakse pagulaspoliitika kujunemist mõjutavaid peamisi tegureid, milleks on: (1) **siseriiklikud**, (2) **riikidevahelised** ja (3) **regioonile omased geopoliitilised** aspektid. Mudelist lähtuvalt on need aspektid ühed olulisimad pagulaspoliitika ja sellealase seadusandluse väljakujunemist mõjutavad tegurid (vt. joonist 1).⁴⁸

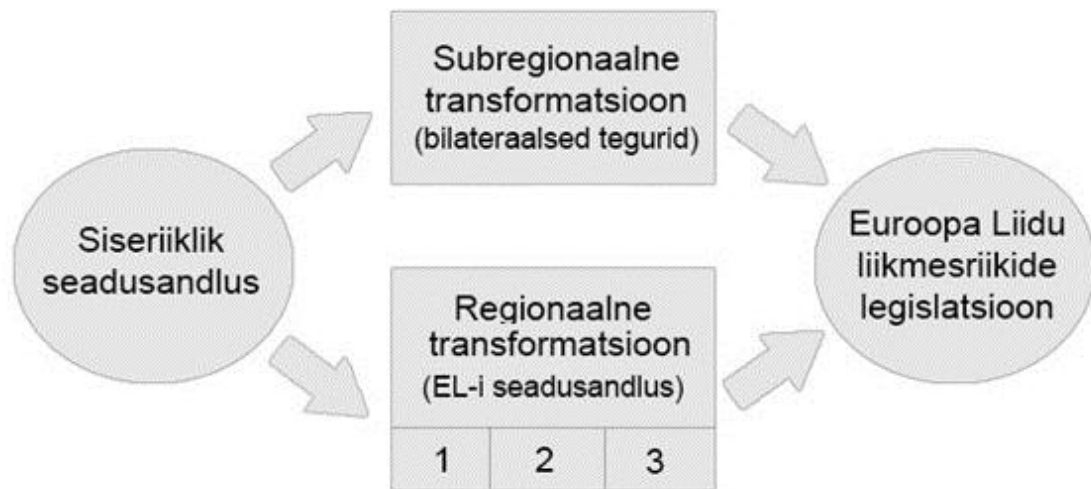
⁴⁵ Ibid:21

⁴⁶ Põgenikuseisundi tuvastamise... 2007:21

⁴⁷ Töös kasutatavad terminid pagulaspoliitika, asüülipoliitika ja varjupaigapoliitika on omavahel sünonüümid ning nende tähendus töö kontekstis on sama.

⁴⁸ Byrne et al 2002:423

Joonis 1: Byrne, Noll'i ja Vested-Hansen'i piiriülene mudel



allikas: Byrne et al (2002)

Töö empiirilises osas kirjeldan Eesti pagulaspoliitika arengut ja ideoloogiat läbi Byrne *et al* piiriülese mudeli, kasutades selleks kolme eelpool väljatoodud peamist pidepunkti. Mudeli (1) esimeseks osaks on Eesti enda siseriiklik seadusandlus. Eesti seadusandlus on välja kujunenud mitmetel põhjustel, ning käesoleva peatüki esimeses alaosas on analüüsitud seadusandluse kujunemist alates Eesti Vabariigi iseseisvumisest kuni tänapäevani. Vaatlen Eesti pagulaspoliitikat mõjutanud nii ajaloolisi kui ka kultuurilisi põhjused. Mudeli (2) teiseks osaks on subregionaalne transformatsioon (naaberriikide mõju tulemus) ehk bilateraalsed mõjud. Selle all vaatlen Eesti naaberriike ja nende mõju pagulaspoliitika arengule. Püstitan teesi, et Soome ja Rootsi lähedus, arvestades nendesse riikidesse antavate esmaste varjupaigataotluste hulka (vt. lisa 1), võib omada mõju ka Eesti pagulaspoliitika arengule. Seda kaudselt ka seetõttu, et Eestit kasutatakse tihti transiitriigina Soome või Rootsi.⁴⁹ Lisaks Soomele ja Rootsile võib Eesti pagulaspoliitikat mõjutada ka Venemaa, sest idanaabriks oleval suurriigil on maapiir Eestiga, mille kaudu on põgenikel vähem keerulisem, kui mere kaudu, Eestisse jõuda. Sama kehtib ka Läti kohta, mille puhul on oluline arvestada asjaolu, et Eesti ja Läti piir on osa Schengeni viisavabast ruumist, mis tähendab ühtlasi ka regulaarse piirikontrolli puudumist.⁵⁰ Regulaarse piirikontrolli puudumine võib tekitada näiteks olukorra, kus isik, kes ei oma dokumente, saab liikuda läbi mitme riigi, ilma, et teda keegi kinni peaks.

⁴⁹ Kaldur, K., Kallas, K. „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“ Balti Uuringute Instituut 2011, lk. 4

⁵⁰ „The Schengen Area“ European Commission 2008

Byrne *et al* piiriülese mudeli (3) kolmanda tegurina tuuakse välja Euroopa Liidu (EL) mõju seadusandluse. Eestile kui ELi liikmesriigile kehtivad kõik ELi institutsioonides tehtud otsused ja direktiivid. Kuigi ELi siseselt puuduvad majanduslikud piirid, siis nõuab varjupaigataotlejate, pagulaste ja siserännanute vastuvõtutingimuste ning inimõiguse määratlemine liikmesriikidelt laiahõlmalist ühist panustamist.⁵¹

⁵¹ Saharov, Säär 2012

II OSA – PAGULASPOLIITIKA EESTIS

1. Sissejuhatus Eesti pagulaspoliitikasse

Igal riigil on suveräänne õigus oma migratsioonipoliitikat kujundada ja sätestada, milliseid välismaalasi ning mis eesmärgil territooriumile lubatakse. Samas ühinedes rahvusvaheliste organisatsioonidega ning sõlmides üksikisikute suhtes kohustusi võtvaid välislepinguid, piirab riik ühtlasi oma suveräänset otsustusõigust oma poliitika kujundamisel. Üheks näiteks võib tuua rahvusvahelise rände, mis on majanduse, poliitika ja kultuuri rahvusvahelistumise tulemus ning tänapäeva globaliseerivas maailmas paratamatu.⁵² Samas ei mõjuta rahvusvahelised lepingud täielikult Eesti seadusandlust, vaid seavad teatud aluspiirangud, mida iga lepinguga liitunud peavad täitma.

Euroopa mõistes on Eesti riik, millel on küllaltki lühiajaline kogemus varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtmisel.⁵³ Eestis on pagulasi vastu võetud ja varjupaigapoliitikat rakendatud vaid viimased 18 aastat ja seda alates 1997. aastast, kui hakkas kehtima esimene pagulaste seadus.⁵⁴ Nende 18 aasta jooksul saab tõdeda, et erinevalt oma naaberriikidega, Soome ja Rootsi, ei ole Eesti põgenikele peamine sihtriik. Suurem osa põgenikke on Eestisse sattunud juhuste tõttu ning Eesti puhul tegemist pigem transiitriigiga, mis on põgenike jaoks vaid üks vaheriik sihtriigini jõudmisel.⁵⁵

1997. aastal vastuvõetud pagulaste seadusega on juriidiliselt defineeritud mõisted nagu „pagulane“ ja „varjupaigataotleja“. Varjupaiga taotleja on välismaalane, kes Eestis viibides või Eesti piiril palub kirjalikult, suuliselt või muul arusaadaval viisil Eesti Vabariigilt kaitset Genfi 1951. aasta konventsiooni artikli number üks alusel (vt. ka töö teoreetilist osa lk 10).⁵⁶ Sama välismaalase seaduse järgi märgitakse ka ära, et pagulase Eestis viibimise kord on määratletud eraldi seadusega. Pagulaste seaduste⁵⁷ põhjal võib

⁵² Annus, R. „Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel“ Riigikogu Toimetised 2012, Vol. 20 aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (11.05.2013)

⁵³ Kaldur, Kallas 2011:4

⁵⁴ RT I 1997, 19, 306

⁵⁵ Kaldur, Kallas 2011:4

⁵⁶ RT I 1999, 50, 548

⁵⁷ Alates 2006. aastast kaotas kehtivuse pagulaste seadus ja hakkas kehtima uus rahvusvahelise kaitse andmise seadus, mille puhul on tegemist pagulaste seaduse täiendusega, kuhu on lisatud ka kohustused, mis tulenevad Eestile Euroopa liidu liikmesriigina. (RT I 2006, 2, 3)

pagulast määratleda, kui välismaalast, kellele on antud elamisluba, kuna ta on Genfi konventsiooni järgi pagulasstaatuse omandanud.⁵⁸

1.1 Eesti pagulaspoliitikat mõjutanud tegurid

Esimene kokkupuude oli Eestil põgenikega 1992. aastal, kui Eestisse sattus grupp rumeenlasi, kes tabati transiidil teel Rootsi. Järgnevatel aastatel tuli Eestil tegeleda keskmiselt umbes ühe sarnase juhtumiga aastas.⁵⁹ Lisaks rumeenlastele sattus kuni pagulaspoliitikat korraldava seaduseni Eestisse kurde, iraaklasi ja ka näiteks somaallasi.

Enne 1997. aastat, kui Eestis polnud veel vastu võetud pagulase seadust, saabus Eestisse põgenikke riikidest nagu näiteks Afganistan, Türgi ja Iraak. Väikesed grupid, kes Eestisse saabusid, olid enamasti inimkaubitsejate poolt moodustatud ning sõidu eest oli tasutud sooviga saabuda mõnda Eesti naaberriiki, enamasti Rootsi. Pärast vahelejäämist või kättesaamist koheldi neid Eestis, kui illegaalseid piiriületajaid ja peeti kinni erinevates asutustes, nagu vanglad, arestimajad ja ajutised varjupaigad. Toona kehtis Eestis haldusõigusrikkumise seadustik, mille alusel peeti kinni Eestisse saabunuid ja siin viibivaid isikuid.⁶⁰ 1990ndate alguses oli Eesti riigi üheks probleemiks ka küsimus sellest, kuidas kaitsta noore demokraatliku riigi piire ning kuidas hoiduda põgenike eest, mida tollane poliitiliselt võetud kurss riiki ei oodanud. Olgugi, et esimeste Eesti varjupaigataotlejate puhul oli tegemist inimestega, kelle jaoks Eesti oli vaid transiitriik, oli iga riiki sattunud põgeniku õiguste tagamine ja põgenike eest hoolt kandmine riigi jaoks väljakutseks. Selle tõttu oligi noorel riigil oluline teha koostööd naabritega – Soome ja Rootsi.⁶¹

Kuni 1997. aastani oli Eesti Vabariigi valitsus konservatiivsel seisukohal, et riigis ei ole võimalik 1951. ja 1967. aasta pagulasseisundi konventsiooni ning selle lisa rakendada. Põhjuseks oli Eesti võimetus pagulastele ja varjupaigataotlejatele konventsioonis ja lisaprotokollis ettenähtud võimaluste tagamises (vt. kalk 10).⁶² Eesti riik leidis, et puudus valmisolek ratifitseerida Genfi konventsiooni ja selle lisaprotokolli.⁶³

⁵⁸ RT I 1999, 50, 548 et RT I 1997, 19, 306

⁵⁹ Byrne et al 2002:302

⁶⁰ „Põgenikust pagulaseks“ Jaan Tõnissoni Instituut 2008, lk 10

⁶¹ Byrne, R., Noll, G., Vedsted-Hansen, J. „New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union“ *Springer* 2002, pp. 225-226

⁶² Põgenikust pagulaseks 2008:10

⁶³ Nutt, M. The Refugee Policy in the Light of Estonian / Legislation and his Perspectives“ *University of Jyväskylä* 1998, p. 101

Eestisse sattunud põgenikud olid võrdsustatud ebaseaduslikult riiki saabunutega ja siin seaduse vastaselt viibivate isikutega. Ühinemine rahvusvahelise konventsiooniga eeldas seadusandliku ja materiaalselt baasi, seahulgas näiteks pagulastaotluse sisseandnutele elamispinna olemasolu ja muid sellega kaasnevaid teenuseid varjupaigataotlejatele. Kuivõrd Eestis puudus 1997. aastani seadusandlus, oli UNHCR-i tegevus Eestis väga aktiivne.⁶⁴

1994. aasta sügisel Eestis viibinud UNHCR-i ja Soome ning Rootsi valitsuse eksperdid tegid Eesti Vabariigi valitsuse põgenikega küsimusega tegelevale komisjonile ettepaneku varjupaigamenetluse protseduuride väljatöötamiseks ja vastuvõtukeskuse ehitamiseks. 1994. aastal tegi Soome ettepaneku võtta Eestilt ühekordse kokkuleppe alusel vastu 89 kurdi päritolu põgenikku. See lepe jõustus järgmisel aastal.⁶⁵

Kokkuvõtlikult, alates 1997. aastast, mil Eestis võeti vastu pagulasseadus ja Eesti liitus ÜRO 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooniga, on Eestile esitatud kokku 365 varjupaigataotlust (2012. aasta seisuga). Kõige enam on varjupaigataotlejaid olnud Gruusiast (55 inimest), Vene Föderatsioonist (45), Afganistanist (35), Iraagist (25) ja Türgist (22).⁶⁶

1.2 Ideoloogia ja pagulaspoliitika kujunemine

Antud peatükis analüüsin ma seda, kuidas on Eesti pagulaspoliitika kujundavad põhimõtted välja kujunenud ja millised muutujad on selle teket mõjutanud. Eesti pagulaspoliitikale avaldavad mõju mitmed konventsioonid, millega riik on liitunud (näiteks 1951. aasta Genfi konventsioon), nagu kohustus hinnata igat riiki saabunud varjupaigataotlejat kui täiesti erinevat juhtumit.⁶⁷

1997. aastal võeti vastu esimene pagulaste seadus, mis kehtis kuni 2006. aastani. Seejärel hakkas pagulastega seonduvat reguleerima Eestis välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, mis hakkas kehtima 2006. aasta 1. juulil. Erinevus nende ka seaduse vahel seisneb peamiselt selles, et pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga (EL) langesid talle lisakohustused. Rahvusvahelise kaitse andmise

⁶⁴ Põgenikust pagulaseks 2008:10

⁶⁵ Byrne et al 2002:245-246

⁶⁶ „Pagulased Eestis“ *MTÜ Eesti Pagulasabi* 2013, aadressil <http://www.pagulasabi.ee/pagulased-estis> (29.04.2013)

⁶⁷ Annus 2012

seadus reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, välismaalase õiguslikku seisundit ja Eestis viibimise aluseid, lähtudes välislepingutest ja EL õigusaktidest.⁶⁸

Eesti rände- ja varjupaigapoliitika on olnud alates taasiseseisvumisest konservatiivne, mis rakendab mitmeid rangeid meetmeid selleks, et ohjeldada sisserännet. Eesti mainet vastuvõtu ja varjupaika otsivate inimeste hulgas võivad mõjutada mitmed tegurid, nagu näiteks immigratsiooniametnike poolt tõlgendamine, range immigratsioonipoliitika, Eesti kohtunike, juristide ja advokaatide nõrk ettevalmistus rahvusvahelise kaitse andmise ja pagulasstaatust reguleerivas seadusandluses, pagulase staatuse ehk rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumiste suur hulk, pagulaste ebapiisav majanduslik toetamine ja sellealaste valitsusväliste organisatsioonide (MTÜ-de) puudumine või nõrkus.⁶⁹ Viimase viie aasta jooksul on olukord paranenud, sest küsimusega on tegelema hakanud rohkem asutusi, mis on parandanud Eesti riigiasutuste valmisolekut.⁷⁰

Selline lähenemine pagulaspoliitikale pole siinkohal erand. Analoogsed probleemid eksisteerivad, aga kõigis uutes ELi liikmesriikides. Eesti konservatiivne varjupaigataotluste menetlemine on pälvinud kriitikat eeskätt UNHCR'i ja mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide poolt.⁷¹ Kuni Eurooa Liiduga liitumiseni vaadati Eestis varjupaigataotlusi läbi väga piiratult, kohaldades vaid 1951. aasta Genfi Pagulaste Konventsiooni ja 1967. aasta New Yorki lisaprotokoll (vt. ka lk 9-11).⁷²

2006. aasta 1. juulil hakkas kehtima välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ja samaaegselt kaotas kehtivuse pagulaste seadus. Uue seaduse väljatöötamise vajadus tulenes nii Eesti muutunud rahvusvahelisest seisundist kui ka ELi seadusandlusest. Rahvusvahelise kaitse andmise seaduses on reguleeritud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, välismaalase õiguslikku seisundit ja Eestis viibimise aluseid, mis on koostatud lähtudes välislepingutest ning Euroopa Liidu õigusaktidest. Seaduses on lahti selgitatud mõisted nagu „pagulane“ ja „välismaalane“, rahvusvahelise kaitse saanud inimeste vastuvõtmine ning kaitse. Lisaks

⁶⁸ Kaldur, K. „Pagulaste lõimimine Eesti ühiskonda: probleemid ja lahendused“ Riigikogu Toimetised 2012, 26, aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16021> (6.05.13)

⁶⁹ Dusman, A. „Pagulased eile, täna, homme“ Ida-Virumaa Integratsioonikeskus 2007

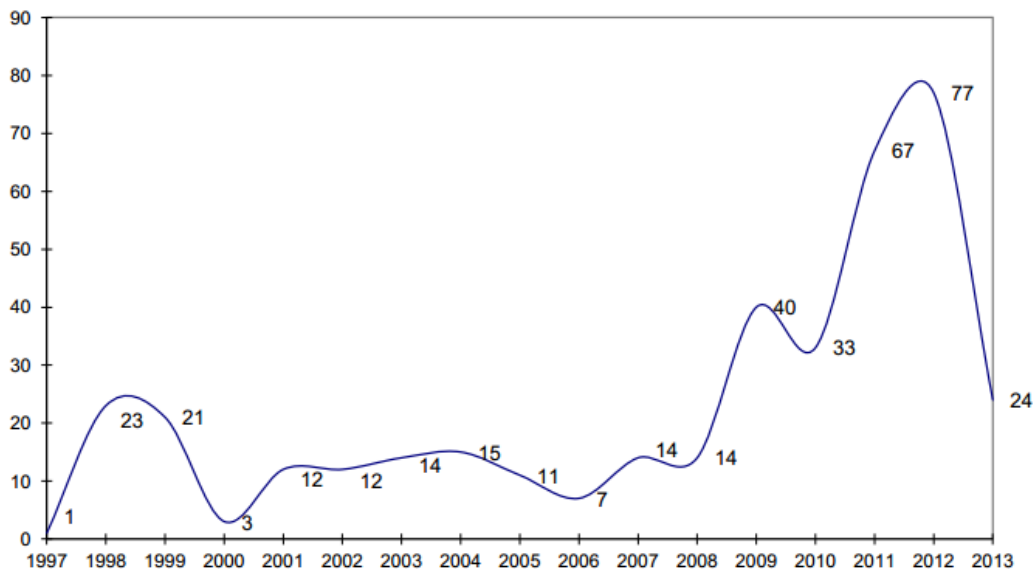
⁷⁰ Saharov, Säär 2012

⁷¹ Dusman 2007:6

⁷² RT I 1997, 19, 306

on seaduses ära sätestatud kohalike omavalitsuste rollid ja ülesanded rahvusvahelise kaitse saanutega tegelemisel (sealhulgas elukoht, keeleõpe ja ka tõlketeenused).⁷³

Joonis 2 – Eesti varjupaiga taotluste arv 1997 – 2013 esimene kvartal (N=388)



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet (2013)

Alates 1997. aastast kuni 2013 aasta aprillini on Eestile esitatud kokku 388 varjupaigataotlust.⁷⁴ 2012. aasta lõpu seisuga on rahvusvahelist kaitset antud kokku 83 isikule (vt. joonis 2). Kui 2010. aastal esitati Eestis 30 taotlust ning 2011. aastal 66 taotlust, siis 2012. aastal esitati (seni kõige enam) 77 varjupaigataotlust, millest rahuldati 13 (pagulase staatuse omandas kaheksa ning täiendava kaitse sai viis inimest).⁷⁵

Siiski saab Eestis varjupaigataotlejatest reaalselt varjupaika väga väike hulk. 2012. aastal anti pagulasstaatust kaheksale ja täiendav kaitse viiele inimesele. Samal aastal andsid Soome ja Rootsi pagulasstaatust vastavalt 1601 ja 12 576 inimesele. Kõige rohkem on pagulasi Afganistanist, Sri Lankast, Vene Föderatsioonist ja Valgevenest. Nii varjupaigataotlejate kui ka pagulaste hulk domineerivad mehed (vt. lisa 2).⁷⁶

⁷³ Kaldur, Kallas 2011:7-8

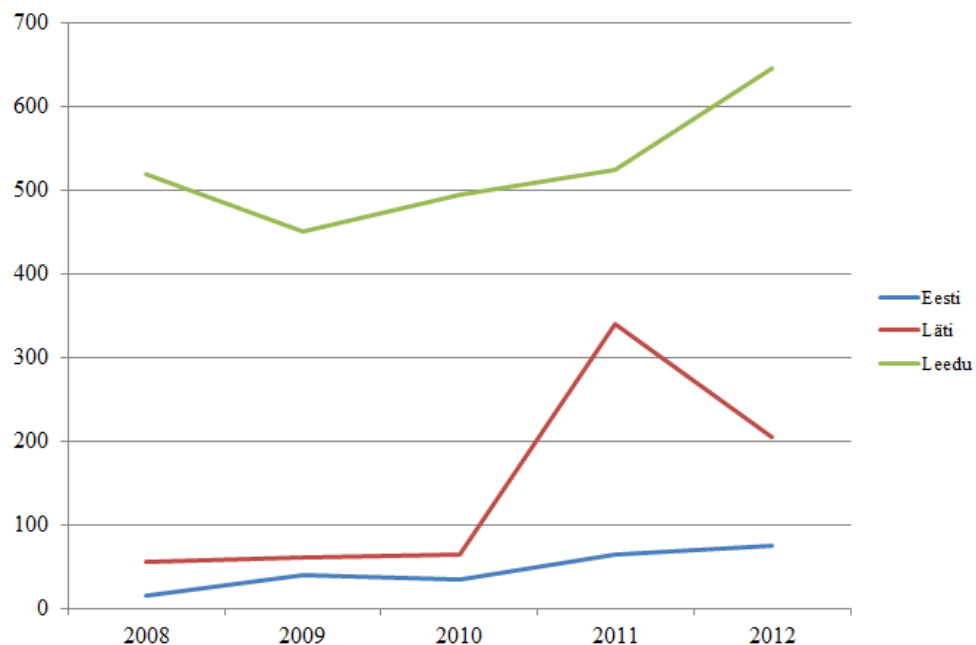
⁷⁴ Pagulased Eestis 2013

⁷⁵ Saharov, Säär 2012

⁷⁶ Pagulased Eestis 2013

Võrreldes teiste riikidega on Eesti UNHCR poolt avaldatava kogu Euroopat sealhulgas ELi liikmesriike hõlmava asüülitaotluste statistika kohaselt on Eesti varjupaigataotlejate seas ELi kõige ebapopulaarsem maa.⁷⁷ Eesti immigratsiooni-poliitika on taasiseseisvumisest peale olnud konservatiivne. Näiteks on piiratud sisserännet selliselt, et 1993. aastast peale on Eestis kehtinud sisserändajate piirarv, mis ei tohi ületada 0,1 protsenti alalisest elanikkonnast. See on siseriiklik otsus ega mõjuta rahvusvahelistest konventsioonidest lähtuvat kohustust põgenikke vastu võtta.⁷⁸

Joonis 3 - Esmase varjupaiga taotluse esitajate arv Balti riikides⁷⁹



Allikas: Eurostat (2013)

Isikuid, kellel on kindel eesmärk Eestisse tulla ja siia jääda, on võrreldes teiste Euroopa riikidega väga vähe. Inimõiguste Keskuse aruande tulemusena on väikesed sotsiaaltoetused üks põhjuseid, miks tõttu tahetakse siit edasi minna kas Soome või Rootsi. Paljud varjupaigataotlejad on jäänud Eestisse vaid juhuse tahtel. Eesti lühikese pagulaspoliitika perioodil on ka olnud näiteks juhtumeid, kus isik on esitanud varjupaigataotluse, arvates, et on juba Soomes, kuid aru saades, et ta viibib Eestis, võeti

⁷⁷ „Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2012“ *UNHCR* 2013, pp. 13, 20, aadressil - <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html> (3.05.2013)

⁷⁸ „Pagulased ja Eesti meedia“ *Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni Eesti esindus (IOM)* 2012, aadressil <http://www.iom.ee/failid/content/Ajakirjanike%20juhendamaterjal%20-%20Pagulased%20ja%20eesti%20meedia%202012.pdf> (03.05.2013)

⁷⁹ „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)“ *Eurostat* 2013

taotlus tagasi.⁸⁰ Joonis 3 näitab, et võrreldes teiste Balti riikidega - Läti ja Leeduga, on Eesti kõige väiksema varjupaigataotluste arvuga. Olgugi, et tegemist on poliitilise, majandusliku ja ajaloolise tausta osas väga sarnaste riikidega, on Eestile esitatavate taotluste arv tunduvalt väiksem ja aastate lõikes on see tendents jätkunud. Näiteks 2012. aastal, kui Eestile esitati kokku 77 taotlust, esitati Lätile 205, mis on ligi 130 võrra enam ja Leedule 645 taotlust, mis on üle kaheksa korra enam Eestile esitanute arvust. Viimasel neljal aastal on varjupaigataotluste arv hüppeliselt kasvanud, osalt Eesti Schengeni viisaruumiga liitumise tõttu. Aastatel 2007 ja 2008 esitati Eestis 14 esmast varjupaigataotlust, kuid 2009. aastal 40 ja 2010. aastal 33 avaldust (vt. joonis 2, 3).⁸¹ Muutunud on ka varjupaigataotlejate sooline ja vanuseline koosseis. Kuigi jätkuvalt on varjupaigataotlejate hulgas enamikus üksikud meesterahvad, on võrreldes varasemaga rohkem ka neid, kes on Eestisse saabunud koos perega, sealhulgas alaealiste lastega.⁸²

1.3 Varjupaigamenetlus

Byrne *et al* mudel järgi on Eesti pagulaspoliitikale mõju avaldanud mitmed siseriiklikud protsessid ja seadusandlus. Varjupaigapoliitika kujunemine sõltub mudeli järgi mitmetest põhjustest, milleks Eesti puhul on näiteks geopoliitiline taust ja ajalooline pärand. Antud peatükis kirjeldan ma Eesti pagulaspoliitika menetlust ja seda, milline on olnud Eesti taotlejate suurus ning millest need on sõltunud.

Enamikku varjupaiga esmase avalduse esitajaid ootab ees avalduse tagasilükkamine (vt. joonis 4). Alates aastast 1997 kuni 2013 esimese kvartalini on tagasi lükatud 47 protsenti avalduse esitanutest. 16 protsendil on keeldutud asüüli andmisest ja 13 protsendi puhul on erinevatel põhjustel menetlus lõpetatud. See tähendab, et kokku esitati 360 avaldust, kuid nendest jäeti rahuldamata 76 protsenti ehk rohkem kui 270 isikut. Rahuldati vaid 24 protsenti ehk 86 isikut. Sellest 86 isikust said varjupaiga 11 protsenti, täiendava kaitse 8 protsenti ja elamisloa pereliikmele 5 protsenti avalduse esitanutest.

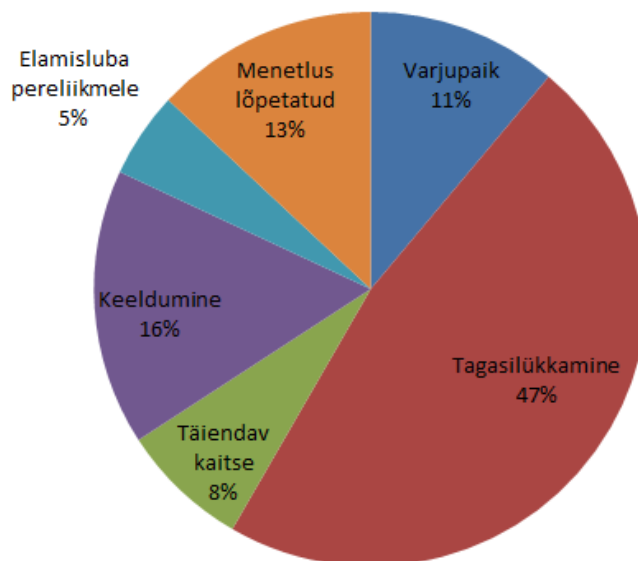
⁸⁰ Toodo, Kristi „Pagulaste ja varjupaigataotlejate õigused“ *Inimõiguste Keskus* 2010, aadressil <http://humanrights.ee/inimõiguste-aruanne-2/inimõigused-eestis-2010-2/pagulaste-ja-varjupaigataotlejate-õigused/> (3.05.2013)

⁸¹ Eurostat 2013

⁸² Kallas K. „Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis“ *Riigikogu Toimetised* 2012, 26, aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16023> (6.05.2013)

Et Eestis on pagulasstaatuse või kaitse saanud inimeste hulk väike, siis nende integreerimine Eesti ühiskonda on olnud jõukohane. Valupunktina võib välja tuua kaitse saanute keeleline, kultuuriline, usuline ja sageli ka rassitunnuseline erinevus Eestis elavatest inimestest ja teistest välismaalastest. Kõik need koos mängivad pagulaste lõimumisel olulist osa, rassi ja usu erinevus tekitab aga lisaraskusi.⁸³

Joonis 4 - Varjupaigaotsused aastatel 1997 kuni 2013 esimene kvartal (N=360)



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet (2013)

Pagulaste arvu kasv pärast 2008. aastat on tingitud erinevatel põhjustel. Üheks selliseks võib olla ka varasemalt nimetatud Schengeni viisavaba ruumiga ühinemine. Teiseks ja tõenäolisemaks põhjuseks on konfliktid Gruusias ja Süürias. Kõige rohkem on Eestile varjupaigaotlusi esitanud Gruusia kodanikud ja kasv on olnud märgatav just pärast 2008. aastat. Näiteks 2012. aastal esitas Eestile Eurostati andmetel varjupaiga taotlemise avalduse 35 Gruusia päritolu ja viis Süüria päritolu isikut (vt. ka lisa 2).⁸⁴

Seega võib teatud määral järeldada, et olulist rolli avalduste suurenemise osas on 2008. aasta suvel toimunud nn Augustisõjal (Venemaa ja Gruusia konflikt). UNHCR toob

⁸³ Kallas, K, Kaldur, K. „Varjupaigaotlejate rahulolu ja ootused neile pakutavate teenuste ja vastuvõtutingimuste osas – küsitluse raport“ Balti Uuringute Instituut 2011, lk. 4-5

⁸⁴ Bitoulas, A. „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012“ *Eurostat* 2013, aadressil http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-12-014/EN/KS-QA-12-014-EN.PDF (6.05.2013)

oma 2013 aastal koostatud raportis välja ka Süüria konflikti tulemuse, mille arvelt on kasvanud just süürlastest pagulasabi otsivate inimeste arv.⁸⁵

1.4 Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus

2000. aasta mais avatud ja kuni 2013. aastani Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuulunud Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus (IVV) on Eesti ainuke asutus, mis võtab vastu varjupaigataotlejaid.⁸⁶ IVV puhul on tegemist võrdlemisi probleemse asutusega. Ühelt poolt asub IVV eemal Eesti suurlinnadest ning on oma asukoha tõttu muust ühiskonnast isoleeritud – nii on näiteks Ida-Virumaal Jaama külas asuv IVV Tallinnast rohkem kui 210 kilomeetri kaugusel. Sõit pealinnast IVVsse võtab aega ligi kolm tundi. Lähim linn, Jõhvi, asub ligi 45 kilomeetri kaugusel. Oma kaugel asukoha tõttu on IVV saanud nii meedias⁸⁷ kui ka sisepoliitilisel maastikul⁸⁸ palju kriitikat. Varjupaiga elanikud kurdavad peamiselt halva infrastruktuuri ja vastuvõtukeskuse halva asukoha üle, samuti tuuakse välja ka ruumipuudust. IVVs on elanikele mõeldud kokku 35 kohta⁸⁹, kuid näiteks 2011. aastal esitati Eestile 67 varjupaigataotlust, mis ületab ligi kahekordselt IVVs võimaldavate kohtade arvu.⁹⁰ Lisaks puudub keskkuses süstemaatiline juriidiline-, psühholoogiline- ja sotsiaalalane nõustamine. Samuti on probleeme tõlketeenuste kättesaadavusel näiteks arstiabi saamisel, IVV personaliga suhtlemisel ja taotlejale tema õiguste ning kohustuste selgitamisel.⁹¹

Illuka vastuvõtu keskkuses oleva olukorra parandamiseks on leitud riiklikul tasandil lahendus. Alates 2013. aastast kuulub IVV riigifirma AS Hoolekandeteenuste vastutusalasse. 2014. aastal on kavas kolida varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus Lääne-Virumaale Väike-Maarja valda, kus erihooldekodude ümberkorraldamisega jäi tühjaks Vao külas asuv Aavere hooldekodu.⁹² Uuele ettevõttele vastutusala üle andmine tähendab muuhulgas ka seda, et vastuvõtukeskuse tegevus laieneb rahvusvahelise kaitse

⁸⁵ „2013 UNHCR regional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe“ *UNHCR* 2013, aadressil <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48dcd6&submit=GO#SWEST> (6.05.2013)

⁸⁶ Toodo, Kristi „Varjupaigataotlejad ning rahvusvahelise kaitse saanud isikud“ *Inimõiguste Keskus* 2011, aadressil <http://humanrights.ee/inimõiguste-aruanne-2/inimõigused-eestis-2011/varjupaigataotlejad-ning-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikud/> (6.05.2013)

⁸⁷ Sulbi, R. „Varjupaigataotlejad kaovad vastuvõtukeskusest jäljetult“ *Postimees* 2011; „Bangladeshi pagulane: Illuka varjupaigas on igav“ *Delfi* 2012, Ibrus, K. „Kes sa oled, Eestis elav pagulane?“ *Eesti Päevaleht* 2012

⁸⁸ Kallas 2012

⁸⁹ Illuka Varjupaiga Vastuvõtukeskuse kodulehekülj aadressil <http://www.ivv.ee/> (6.05.2013)

⁹⁰ Politsei- ja Piirivalveamet 2013

⁹¹ Toodo 2010

⁹² Sommer-Kalda, S. „Pagulaskeskus kolib Illukalt naabermaakonda“ *Põhjarannik* 2012

saanud isikute abistamise osas. Sotsiaalministeeriumi poolt läbi viidud riigihankes on ette nähtud, et uus teenusepakkuja abistab rahvusvahelise kaitse saanud isikuid elukoha leidmisel, üürilepingu sõlmimisel, suhtlemisel kohaliku omavalitsusega ja korraldada vajadusel tõlketeenuseid. Lisaks näeb riigihange ette, et rahvusvahelise kaitse saanule tagatakse võimalus osaleda eesti keele kursustel.⁹³ Selle muutuse eesmärk on parandada Eestisse jõudnud varjupaigataotlejate olukorda.

1.5 Arengusuunad

Varjupaigataotlejate hulka on raske prognoosida, sest erinevalt mõningatest teistest sotsiaalmajanduslikest näitajatest (näiteks rahvaarv, SKP, hõivatud, sotsiaaltoetuste saajate arv) sõltub riiki saabuvate varjupaigataotlejate hulk, nagu Byrne *et al* mudelist välja toodud, eelkõige välistest teguritest, mis on kujundanud Eesti varjupaigapoliitika (vt. joonis 1). Need tegurid võivad muutuda järsult näiteks halvenevate majandustingimuste, looduskatastroofide või poliitilise olukorra pingestudes kolmandates riikides. Riigi võimalused pagulaspoliitika kujundamisel sõltuvad paljuski riigi kohustusest ELi ja liitunud konventsioonide ees. Eesti puhul tuleb ka edaspidi võimalike põgenike arvu hindamisel arvestada Eesti geograafilist asendit, kuulumist Euroopa Liidu õigusruumi, Eestiga piirnevaid riike ning nende olukorda ja põgenike põhilisi päritolumaid.⁹⁴

Nagu Byrne *et al* mudelist selgub, sõltub pagulaspoliitika areng mitmest eri tegurist. Pagulaspoliitika näol on tegemist mitmetahulise poliitikavaldkonnaga - alates varjupaigataotlejate vastuvõtmisest ja nende juhtumite menetlemisest kuni kaitse saajate integreerimiseni ühiskonda. Seetõttu kujundavad lisaks välisele teguritele (vt. lisa lk 15-16) pagulaspoliitika ka siseriiklikud arengud, sealhulgas erinevate ministriumite poolt seatud lühemad ja kaugemad eesmärgid. Üheks sellise näitena võib tuua Siseministeeriumi valitsemisala arengukava. Siseministeeriumi valitsemisala 2013-2016. aasta arengukavast tulenevalt on Siseministeeriumi eesmärgiks suurendada piirivalve tõhusust, ettevalmistust ning valmisolekut põgenikega tegeleda. Näiteks plaanitakse 2016. aastaks tagada 12 lühiajalise majutuskoha olemasolu Politsei- ja Piirivalveameti majutusruumides ning võimekuse pidada väljasaadetavaid kinni

⁹³ Saharov, Säär 2012

⁹⁴ Dusman 2007:7

väljasaatmiskeskuses kuni 90 majutuspäeva.⁹⁵ Samuti plaanib Politsei- ja Piirivalveamet üle minna sõrmejälgede võrdlemise, EURODAC-süsteemile.⁹⁶

Teisalt pole tänasel päeval pagulaspoliitika kujundamine aga eksklusiivselt ainult valitsuse või riigi ühepoolne tegevus. 2013. aasta jaanuaris algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse muutmise eelnõu. Eelnõule on esitanud oma arvamused nii Siseministeerium, Eesti Inimõiguste Keskus kui ka UNHCR'i esindaja. Uue eelnõu puudujäägiks tõid UNHCR ja Eesti Inimõiguste Keskus välja selle, et nii kehtiv kui ka kavandatav seaduseelnõu on teatud määral vastuolus Põhiseaduse, ELi ja rahvusvahelise õigusega: uue eelnõu paragrahv 36 lõige 1 punktid 1 kuni 4 sätestavad, et varjupaigataotlejat võib kinnipidamiskeskuses kinni pidada isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks, isiku kodakondsuse kontrollimiseks või väljaselgitamiseks, isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimiseks ning varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks.⁹⁷ Probleemina tuuakse välja see, et selliste tingimuste seadmisel pole arvestatud põgenike eripäradega, nagu näiteks see, et nende puhul tuleb arvestada ekstreemsete oludega, kus võib juhtuda, et neil tuleb kasutada võltsitud dokumente, et riigist riiki pääseda.⁹⁸ UNHCR rõhutas, et varjupaigataotlejate suhtes tuleks kinnipidamist kohaldada üksnes juhul, kui see on vajalik, proportsionaalne ja põhjendatud ning alati peab olema kaalutud alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid. Samuti toodi UNHCR poolt välja, miks mõned eelnõuga kavandatavad kinnipidamise alused ei ole nende meelest aktsepteeritavad ja kuidas võiks regulatsiooni selgemaks muuta.⁹⁹ Selle põhjal võib järeldada, et

⁹⁵ „Valitsemisala arengukava 2013-2016“ Siseministeerium 2013

⁹⁶ „Valitsemisala arengukava 2012-2015“ Siseministeerium 2013

⁹⁷ „354 SE I - Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus“ Vabariigi Valitsus 2013, aadressil http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=4b5aacac-0dc4-4aad-8b5f-c41b208483e6& (13.05.2013)

⁹⁸ Käsper, K. „Eesti Inimõiguste Keskuse seisukoht välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse 354 SE juurde“ Eesti Inimõiguste Keskus 2013, aadressil http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=7682cd17-1b03-41e0-93fc-0ffafdddad32& (13.05.2013)

⁹⁹ Pritz Phiri, P. „The United Nations High Commissioner for Refugees observations on the proposed amendments to the Act on Granting International Protection to Aliens“ UNHCR 2013, aadressil http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=20defd6a-dcfa-45b3-80ae-770d13f9f161 (13.05.2013)

2. Bilateraalsed mõjud

Töö teoreetilises osas tõin välja Byrne *et al* mudeli erinevad tegurid, mis omavahel suhestuses riigi varjupaigapoliitikat mõjutavad. Üheks oluliseks muutujaks on bilateraalsed mõjud, milleks on Eesti pagulaspoliitikat mõjutanud regionaalsed tegurid. Selle all vaatlen Eesti naaberriike ja nende mõju pagulaspoliitika arengule. Püstitan teesi, et Soome ja Rootsi lähedus, arvestades nendes riikidesse antavate esmaste varjupaigataotluste hulka (vt. ka lisa 1), võib omada mõju ka Eesti pagulaspoliitika arengule. Seda kaudselt ka seetõttu, et Eestit kasutatakse transiitriigina Soome või Rootsi.¹⁰⁰

Mudelist lähtudes võib väita, et Eesti geopoliitiline asukoht omab olulist rolli riigi varjupaigapoliitika väljakujunemises. Pärast taasiseseisvumist 1991. aastal tuli Eestil seista silmitsi paljude riiki illegaalselt jõudnud inimestega, kelle eesmärk oli läbi riigi jõuda Soome või Rootsi, et seal varjupaika paluda. Need inimesed jõudsid Eestisse läbi vahendajate ning enamasti oli nende eesmärk jõuda Eesti põhja- või läänerannikule, kust neid laevade ja paatidega naaberriiki edasi toimetati. Teekond läbi Eesti polnud aga paljudel edukas ning illegaalselt riigis viibinud ning ametivõimude poolt kinnivõetud põgenikega tegelesid edasi Eesti Politsei.¹⁰¹

1990-ndatel õnnestus Eesti võimudel kätte saada ligi 400 isikut, kes üritasid läbi Eesti Skandinaaviasse põgeneda. Lisaks eelnevatele õnnestus naaberriiki pääsemine umbes sama suurel arvul isikutel. Kuivõrd Eestil sellel ajal väljatöötatud varjupaigapoliitikat ei olnud, siis käsitleti kõiki riiki jõudnud põgenike illegaalsete immigrantidena.¹⁰² Antud isikud paigutati vanglatesse, arestimajadesse või ajutistesse varjupaikadesse.¹⁰³ Selle põhjuseks oli Eesti seadusandluses puuduv seadus või määrus, mis sätestaks käitumise põgenike Eestisse sattumise korral (vt ka lk 20-21).

Eesti riigi konservatiivsus ja mure oma julgeoleku pärast on väga lähedalt seotud riigi geopoliitilise asukohaga. Eesti geopoliitilisteks eesmärkideks pärast taasiseseisvumist on olnud võimalikult kiiresti tagada riiklik julgeolek ning selle järel

¹⁰⁰ Kaldur, K., Kallas, K. „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“ *Balti Uuringute Instituut* 2011, lk. 4

¹⁰¹ Potisepp, A. peatükk „Estonia“ raamatus Byrne et al 2002:281

¹⁰² Ibid. 2002:281-282

¹⁰³ Haruoja, M. „Eesti põgenike ja pagulaste poliitika ajalooline ülevaade“ teretere.eu 2010, aadressil <http://www.teretere.eu/eesti-pogenike-ja-pagulaste-poliitika-ajalooline-ulevaade/> (11.05.2013)

alustada integreerumist Lääne-Euroopasse. 1990ndate vähekoogenud piirivalve ja julgeoleku pärast sattus Skandinaaviasse mitmeid põgenikke just läbi Eesti. Samas oli olukordi, kus põgenik ei tahtnud Eestis varjupaika paluda, sest tema sihtriigiks oli mõni Skandinaavia riik. Näiteks 1995. aastal, kui Eesti andis Soomele lepingu alusel üle suure grupi Iraagist pärit põgenike, avaldas Soome Eestile survet alustamiseks oma pagulaspoliitika loomist. Seadusloome survet tekitasid Skandinaavia riigid.¹⁰⁴

2.1 Skandinaavia roll

Skandinaavia riigid soovisid Eestilt varjupaigataotlejate ja pagulastega seonduva seadusandluse kohaldamist esiteks selleks, et tunnistada Eesti turvaliseks riigiks, kuhu oleks võimalik Eesti kaudu Rootsi ja Soome saabuvad põgenikud tagasi saata. Teiseks põhjuseks oli Põhjamaa riikide arvates Eesti ebainimlik käitumine põgenikega. Näiteks 1995. aastal oli Maardu vanglas ametlikult 30 interneeritud. Osa nendest isikutest oli vanglas viibinud juba ligi aasta aega ja nende saatuse lahendamiseks puudus seaduslik alus ja Kodakondsus- ja Migratsiooniamet pikendas nende kinnipidamise tähtaega pidevalt. Rahvusvahelised organisatsioonid, Soome ning Rootsi valitsused avaldasid Eesti riigile tugevat survet, et võetaks vastu põgenike seadus ja alustataks pagulaspoliitikaga. Põhjuseks toodi Eesti vajadust ühineda 1951. aasta ÜRO põgenikuseisundi konventsiooniga, mis peab põgenike vanglatesse paigutamist ebainimlikuks.¹⁰⁵

Alates 1997. aastast kui Eesti võttis vastu esimene pagulase staatuse õiguslike aluseid ja menetlust puudutav akt on Eesti pagulaspoliitikat, taotluste arvu ja üldist põgenike voogu mõjutanud mitmed põhjused. 2007. aastal Ida-Virumaa Integratsiooni keskuse poolt läbi viidud uuring toob välja mitmeid bilateraalseid põhjuseid, miks Eesti on pagulastele tänu oma regionaalsele asukohale ahvatlev riik.¹⁰⁶

Olgugi, et naaberriikide kontekstis on Eesti põgenike jaoks turvaline riik, sest siinne piirkond on poliitiliselt ja majanduslikult stabiilne. Need põhjused suurendavad Eesti atraktiivsust riigina, kust kaitset saada. Teise põhjusena tuuakse uuringus välja Eesti majandusliku heaolu lähenemine Põhjamaadele. Kui senini on Eestit nähtud eeskätt transiitmaana Soome või Rootsi, siis 2007. aastal Dusmani poolt püstitatud

¹⁰⁴ Ibid. 2002:282-284

¹⁰⁵ Haruoja 2010

¹⁰⁶ Dusman, A. „Pagulased eile, täna, homme“ Ida-Virumaa Integratsioonikeskus 2007, lk. 5

hüpetees, et Eestist võib kujuneda põgenike sihtriik pole tänaseks tõeks saanud (vt. joonis 2, 3 ja lisa 1).¹⁰⁷ Sellest võib järeldada, et põgenikud otsivad riiki, kus ollakse kindlad, et nende olukorda võetakse tõsiselt ning et nende tulevik oleks kindlustatud.

2.2 Subregionaalne statistiline võrdus

Kui võrrelda Eestile esitatavate esmaste pagulastaotluste arvu, siis Eurostati andmetel¹⁰⁸ on alates Eesti pagulaspoliitika algusest (1997) Eestile võrreldes oma naaberriikidega esitatud kõige vähem esmaseid pagulasstaatuse taotlusi (vt ka lisa 1). Kui enne ELiga liitumist oli Eestile ja Lätile aasta-aastal esitatud umbkaudu sama arv taotlusi, siis pärast 2004. aastat on Lätile esitatud esmaseid pagulastaotlusi rohkem kui Eestile ja seda kasvavas tendentsis. Kasvav on olnud nii Soome kui ka Rootsil esitatavate esmaste pagulastaotluste arv. Näiteks kui Rootsil esitati 1998. aastal 12 840 esmast avaldust, siis 2012. aastal on see arv 43 945, mis tähendab ligi kolmekordset tõusu 14 aastaga. Soome puhul oli 1998. aasta näitaja 1 270 ja 2012. aastal 3 115, mis tähendab rohkem kui kahekordset tõusu 14 aastaga. Kui rääkida Eestist ja Lätist, siis on suhteline kordaja küll sama, kuid numbrid on mitu korda väiksemad. 1998. aasta esitati Eestile Eurostati andmetel 25 avaldust ning 2012 aastal 75, see tähendab küll kolmekordset tõusu, kuid tema ulatus pole võrreldav Soome või Rootsi omaga. Võrreldes Eestiga on Lätile esitatud avalduste arvu tõus olnud suurem. 1998. aastal esitati Lätile 35 avaldust ning 2012. aastal 205. Lätile tähendab see ligi kuuekordset avalduste tõusu. Selle statistika saab järeldada, et Eesti atraktiivsus pole aastate lõikes erinevalt naaberriikidest märgatavalt tõusnud.

3. Regionaalne transformatsioon

Byrne *et al* mudeli kolmanda tegurina tuuakse välja Euroopa Liidu (EL) mõju seadusandluse. Eestile kui ELi liikmesriigile kehtivad kõik ELi institutsioonides tehtud otsused ja direktiivid.

Kõige suurema regionaalse transformatsiooni ehk piiriülese seadusliku ülemineku tegi Eesti läbi 2004. aastal kui liitus Euroopa liiduga ja neli aastat hiljem, kui liituti

¹⁰⁷ Dusman 2007:7

¹⁰⁸ „Asylum applications by citizenship till 2007 Annual data“ Eurostat 2013 et „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data“ Eurostat 2013, aadressil http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (11.05.2013)

Schengeni viisavaba ruumiga (vt lk. 18).¹⁰⁹ Need kaks muutust omasid ELi uutele liikmesriikidele, seahulgas Eesti, seadusandlusele suurt mõju, sest lisaks Eesti oma seaduste hulka tuli lisada ka ELi poolt tulevatele määrustele ja direktiividele.¹¹⁰

3.1 Euroopa Liidu seadusandlus

Eesti puhul on regionaalseks transformatsiooniks Euroopa Liit ja seal väljaantavad määrused ning direktiivid. ELil on oluline roll Eesti pagulaspoliitika välja kujunemisel ja kujundamisel ka tulevikus. Euroopa Ülemkogu (EÜ) istungil Tamperes 1999. aastal otsustas EÜ püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooni täielikul kohaldamisel, säilitades seega pagulase välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte järgimise.¹¹¹ Sellest alates töötati aastatel 1999-2005 välja ja võeti vastu võetud Ühine Euroopa Asüülisüsteem pakett ehk CEAS (Common European Asylum System), mis sisaldab endas Eesti varjupaigapoliitika jaoks mitu olulist programmilist dokumenti ja meedet. Varjupaigapoliitika paketi eesmärk oli töötada välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühine poliitika, et tagada võrdne ja ühtne olukord kõigile rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele. CEASist võib välja tuua neli peamist direktiivi ja regulatsiooni, mis on ka Eestile kohustuslikud.¹¹²

1. 2003. aastal vastu võetud direktiiv 2003/9/EC, mis määratleb ära varjupaiga vastuvõtmise tingimused ja miinimumnõuded.
2. 2003. Aastal vastu võetud regulatsioon 343/2003/EC, millega kehtestati kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes riigis varjupaigataotluse läbivaatamise eest (vt lk 26).
3. 2004. Aastal vastu võetud direktiiv 2004/83/EC, millega määratleti ära miinimumnõuded, mida kohaldatakse pagulaseks või rahvusvahelise kaitse saavale inimesele.

¹⁰⁹ Byrne et al 2002:428

¹¹⁰ Hnát, P. „European subregionalism in the process of Eastern Enlargement“ University of Economics 2006, p. 2

¹¹¹ Roots, L., Kallas, K. „Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003 võrdlev analüüs erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas“ *Balti Uuringute Instituut* 2011, lk. 5

¹¹² Antoine-Grégoire, J.-L. „Varjupaigapoliitika“ *Euroopa Liit* 2013, aadressil http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/et/FTU_4.12.2.pdf (10.05.2013)

4. 2005. Aastal vastu võetud direktiiv 2005/85/EC, mis määratleb, millised on standardid protseduuridele põgenikele riiki jõudmisel. Selles direktiivis on välja toodud pagulasseisundi andmise ja menetluse toimumise miinimumnõuded.

Lisaks võib välja tuua 2008. aastal vastu võetud direktiivi 2008/115/EC, mis sätestab ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ning ELi 2010. aasta määruse number 439/2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet,¹¹³ mis avati täielikult 2011 aasta juunis.¹¹⁴

CEAS käsitleb endas ka nii nimetatud Dublini regulatsiooni, mille eesmärk on hoida ära olukordi, kus varjupaigataotleja on liikunud mitme liikmesriigi vahel ja kus ükski riik pole võtnud tema taotluse eest vastutust. Samuti kätkeb Dublini regulatsioon olukordi, kus varjupaigataotleja esitab taotluse mitmes liikmesriigis. Regulatsiooni järgi on varjupaigataotluse läbivaatajaks, kas riik, kuhu taotleja on esimesena jõudnud või riik, kes on väljastanud talle elamisloa või sissesõiduviiša. Et Eesti on ELi piiririik, siis on varjupaigataotluste arvu suurenemine viimastel aastatel olnud osaliselt põhjustatud just Dublini regulatsiooni rakendamisest – Eestisse on teistest liikmesriikidest saadetud tagasi varjupaigataotlejaid, kes on teadaolevalt sisenenud ELi Eesti-Venemaa piiri ületades või kellel on Eestis väljastatud Schengeni viisa.¹¹⁵

Eelnevalt nimetatud direktiivid reguleerivad toiminguid, kuidas varjupaigataotlusi liikmesriikides Eestis arutatakse ja läbi vaadatakse. Nendes on sätestatud miinimumnõuded, millega Eesti peab arvestama välismaalasele pagulasstaatuse andmisel. Nende direktiivide tulemusena võttis Euroopa Komisjon 2008. aastal kujundada „kolmele sambale“ tuginev varjupaigapoliitika, milles sai kaasa rääkida ka Eesti.¹¹⁶

Esimeseks sambaks oleks liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes rakendatav suurem ühtlustamine. Teiseks sambaks on eelnevalt nimetatud Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti läbi liikmesriikide vaheline koostöö tihendamine alates

¹¹³ Antoine-Grégoire 2013

¹¹⁴ „Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet töötab nüüdsest täisvõimsusel“ *Euroopa Komisjon* 2011, aadressil http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-750_et.htm (10.05.2013)

¹¹⁵ Kallas 2012

¹¹⁶ Kallas 2012

info kogumisest, tõlketeenustest, koolituste pakkumisega ning lõpetades rahvusvahelise kaitse saajate liikmesriikide vahel ümberjaotamise korraldamisega. Kolmas samm tugineb riikidevahelisele solidaarsusele. Vahendiks oleks ELi ühise pagulaste ümberasustamise programmi loomine. Selle eesmärk oleks vähendada mõnele riigile tekkinud suurt varjupaigataotlejate arvu ja survet.¹¹⁷

3.2. Eesti Euroopa liidu seadusandluses

Nagu näha joonistest 2 ja 3, võib oletada, et Eesti liitumine ELiga ei omanud Eesti varjupaigataotlejatele erilist mõju. Kui 2004. aastal mil Eesti ELiga liitus anti Eestis sisse 15 avaldust, siis aasta hiljem vähenes see arv 11ni ja 2006. aastal anti sisse vaid seitse esmast pagulastaotlust. Euroopa Liidu direktiivide ja ühise varjupaigapoliitika osas, on Eesti seisukoht senini olnud pigem äraootav. Üheksa liikmesoleku aasta jooksul on Eesti hoidnud konservatiivset joont ja järginud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmisel Euroopa Liidu direktiividest tulenevaid miinimumnõudeid. Eesti ei osale vabatahtlikus pagulaste ümberasustamise programmis ega paku ka rahvusvahelist kaitset humanitaarsetel kaalutlustel.¹¹⁸ Samas 2006. aastal vastuvõetud on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse paragrahv 4 lõige 3, mis sätestab täiendava kaitse isikutele, kes võib sattuda ohtu riigisisese või rahvusvahelise relvakonflikti tõttu. Tegemist on pigem humaanse kaalutlusega.¹¹⁹

Eesti kohta ELi pagulasprogrammis on keeruline määratleda. Näiteks näitavad uuringud, et Eesti pole hetkel valmis vastu võtma suuremat hulka varjupaigataotlejaid, kui Eestis seda siiani põhimõtteliselt tehtud ja kes saabuksid siia Euroopa Liidu ümberasustamisprogrammi raames. Sellest hoolimata suureneb erinevatel põhjustel nii Euroopa Komisjoni, kui ka suure arvu pagulaste tõttu kriisiolukorras olevate Lõuna-Euroopa liikmesriikide surve programmis mitteosalevatele riikidele solidaarsusmeetmetega liitumiseks. Selle tõttu võib Eestil lähiaastatel tulla ette olukord, kus ta peab oma varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteemi ümber kujundama. Ekspertide hinnangutel tuleb luua esmane vastuvõtukeskus, täpsustada rahvusvahelise kaitse andmise seaduses või vastavas määruses varjupaigataotlejate ligipääsu tasuta teenustele ja selgitada välja

¹¹⁷ Kallas 2012

¹¹⁸ Kallas 2012

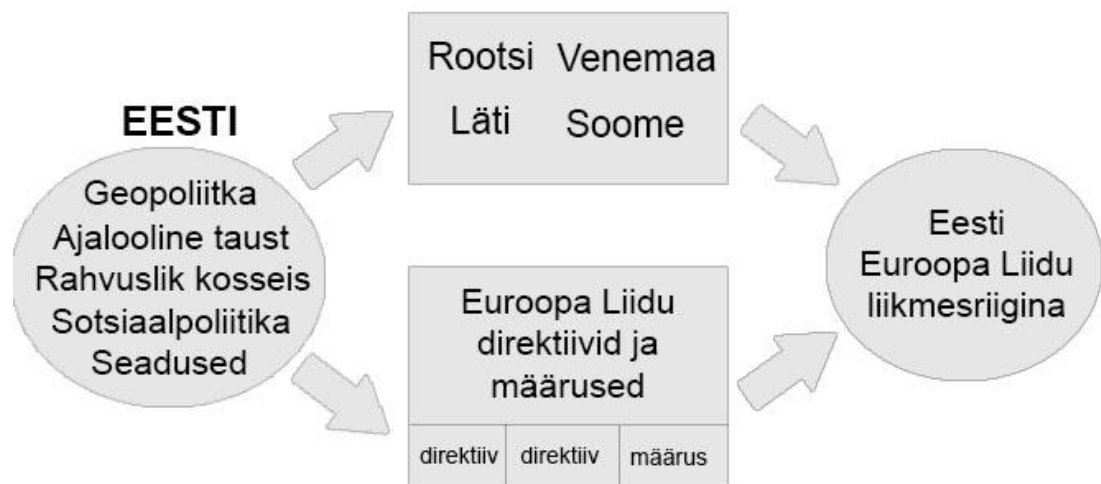
¹¹⁹ RT I 2006, 2, 3

erivajadusega varjupaigataotlejatele, sealhulgas saatjata alaealistele, vajalikud teenused.¹²⁰

4. Eesti näite sobitumine Byrne *et al* mudelisse: diskussioon

Eelnevates töö empiirilise osa peatükkides selgitasin, kuidas Eesti pagulaspoliitika on aastate jooksul kujunenud. Selleks võtsin aluseks Byrne *et al* mudeli ning paigutasin Eesti varjupaigapoliitika kujunemise eri etapid ja kujunemisega seotud erinevad arengud mudeli analüütilisse raamistikku. Võttes aluseks mudeli peamised pidepunktid ja Eesti näite, võib tõdeda, et Eesti asetamine piiriülese pagulaspoliitika teoreetilisse mudelisse võimaldab edukalt kirjeldada ühe riigi pagulaspoliitika kujunemise peamisi aspekte. Eesti puhul olid nendeks tegurid ja arengud alates naaberriikide survest omariikluse taastamisel, mis päädis 1997. aastal pagulaste seaduse välja töötamisega (vt. lisa lk 20), kui ka seonduvad muudatused nii sise- kui ka välispoliitiliselt seoses ELiga liitumisega, mille tulemusena tuli Eestil täita mitmeid kohustuslikus korras ülevõetavaid määruseid ja direktiive.

Joonis 5 – Eesti sobitumine piiriülesesse mudelisse



Joonisel 5 on Eesti pagulaspoliitikat mõjutanud peamised tegurid paigutatud Byrne *et al* analüütilisse mudelisse. Nagu joonis näitab on Eesti pagulaspoliitikat siseriiklikul tasandil kujundanud mitmed tegurid. Esiteks Eesti geopoliitiline asukoht: Eesti on ELi piiririik ja see tähendab, et paljud põgenikud võivad ELi territooriumile sattuda Eesti kaudu ehk Venemaalt. Teisena võib välja tuua Eesti sotsiaalpoliitika, mis võrreldes põhjas ja läänes olevate naaberriikidega on pagulasstaatust taotleva inimese jaoks

¹²⁰ Kallas 2012

ebasoodne (vt ka ptk 1.2, 1.3). Pagulastele antav toetus on väike; samuti tõenäosus, et põgeniku avaldus rahuldatakse, on väga väike (vt. ka joonis 4).

Teiseks mudelis väljatoodud peamiseks muutujaks on bilateraalsed tegurid. Eesti puhul on siinkohal kõige olulisemateks mõjutajateks naaberriigid Soome ja Rootsi. Soome ja Rootsi avaldasid mõlemad Eestile survet, et ta alustaks pagulasi puudutava seadusandluse loomisega. Kuni 1997. aastani lahendas Eesti põgenikega tekkinud probleeme koostöös naabritega Soomega ja Rootsiaga.

Kolmas mudeli järgi varjupaigapoliitikat mõjutav tegur on Euroopa Liit ja seal vastuvõetud direktiivid ning määrused. Nende täitmine on Eestile olnud alates 2004. aastast, kui liituti, kohustuslik. Selle läbi on ELiga liitumine mõjutanud Eesti pagulaspoliitikat võrdlemisi paljus, sest ELis on ühtne pagulaspoliitika kava (CEAS, vt lk 32), mida kõik liikmesriigid täidavad.

KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö eesmärk oli uurida varjupaigapoliitika väljakujunemist ja arengut Eesti riigis piiriülese mudeli näitel. Töö esimene pool keskendus teoreetilisele taustale, kus autor selgitas varjupaigapoliitika ajalugu ja arenemisetappe alates selle loomisest 1951. aasta ÜRO konventsioonis. Töö teine pool keskendus piiriülesele mudeli rakendamisele, kus autor analüüsis Eesti varjupaigapoliitika arengut kolme peamise teguri kaudu: siseriiklik poliitika, bilateraalsed tegurid ja subregionaalsed kohustused alates Eesti taasiseseisvumisest kuni tänapäevani. Eesti pagulaspoliitika arengut selgitas töö läbi Byrne'i, Noll'i ja Vested-Hansen'i piiriülese mudeli (*sub-regional model*), mis kolme toob välja eelnevalt nimetatud, mis antud töös pagulaspoliitika arengu kirjeldamisel on arvestatud

Laiemas plaanis pandi alus pagulaspoliitika mõiste kujunemisele Teise maailmasõja järgselt, 1951. aastal, kui ÜRO võttis vastu pagulasseisundi konventsiooni, mis hakkas reguleerima põgeniku seisundit. Konventsiooni eesmärgiks oli pagulaste mõiste laiem käsitus. Konventsiooni põhiosaks oli põgeniku mõiste tõlgendamine, mis oli mõeldud juhendiks põgenikuseisundit tuvastavale ametnikule. Konventsiooni pandi sätted, mis määratlesid põgeniku õigusliku seisundi, tema õigused ja kohustused riigis, kus ta soovib varjupaika saada. Konventsiooni järgi saab pagulasstaatust taotlelda isik, kes eelnevalt toimunud sündmuste tagajärjel kardab tagakiusaist, rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitilise meelsuse pärast.

Eestis on pagulasi vastuvõetud ja pagulaspoliitikat rakendatud alates 1997. aastast kui kehtima hakkas pagulaste seadus. Selle seadusega nõustus Eesti Genfi 1951. aasta konventsiooni ja selle 1967. aasta lisaprotokolliga tingimustega. Sellele eelnevalt Eestil otseselt varjupaigataotlejaid puuduvat seadust ei olnud ja iga põgeniku juhtum otsustati eraldi. Alates pagulaste seaduse vastu võtmisest on Eestile esitatud kokku 388 varjupaigataotlust ning rahuldatud on nendest 83. Seega on Eesti pagulaspoliitika olnud suhteliselt konservatiivne ja üle 75 protsendi esitatud avaldustest lükatakse tagasi. Eestile esitatavate esmaste avalduste arv on võrreldes naaberriikide Soome ja Rootsiga väike ning enamasti on Eesti põgenike jaoks rohkem kui transiitriik, mitte sihtriik.

Siseriikliku seadusandluse kõrval omab Eesti pagulaspoliitikale piiriülese mudeli järgi mõju ka bilateraalsed tegurid, milleks on Eesti vahetud geograafilised naaberriigid. Töö tulemusena selgub, et Eesti geopoliitiline asukoht omab väga olulist rolli riigi varjupaigapoliitika väljakujunemises. Enne 1997. aastat, kui Eestil puudus pagulasõigust reguleeriv seadus, tuli Soomel ja Rootsil koostööd pakkuma, et Eestis tekkinud põgenikujuhtumeid lahendada.

Kolmanda Eesti pagulaspoliitikat mõjutava faktorina analüüsisin töös regionaalse transformatsiooni mõju, ehk Eesti astumist ja kuulumist Euroopa Liitu (EL). EL on vastu võtnud mitmeid varjupaigapoliitikat mõjutavaid dokumente ja regulatsioone, milledest liidu poolt vastuvõetud direktiivid ja määrused on kohustuslikud kõikidele liikmesriikidele kohustuslikud. Nendes on sätestatud miinimumnõuded, mida riigid peavad arvestama välismaalasele pagulasstaatuse andmisel. Kuigi Eesti liitumisel ELiga on kohaldatud mitmeid ELi direktiive, mis varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate olukorda on oluliselt muutnud ja parandanud, ei ole ELiga liitumine avaldanud märkimisväärset tulemust varjupaigataotlejate arvule ja esmaste esitatud avalduste kasv oli liitumisjärgsetel aastatel väike. ELiga liitumine on lisanud Eestile mõningaid kohustusi, mida tuleb ELi liikmesriigina täita.

Töö käigus selgus, et Eesti asetamine Byrne *et al* piiriüleseesse mudelisse võimaldab väga hästi analüüsida ühe riigi pagulaspoliitika kujunemist. Mudeli rakendamine võimaldab hinnata Eesti pagulaspoliitika väljakujunemise ja arengu juures rolli mänginud erinevate tegurite omavahelist suhestumist, ühtlasi näidates, missugused tegurid on just kõige olulisemad poliitiliste otsuste (nt seadusandluse) mõjutajad. Töö käigus läbiviidud analüüsi põhjal saab väita, et olgugi, et Eesti ise soovib hoida pagulaspoliitika osas konservatiivset joont, mõjutavad riigi käitumist ja seadusandlust väga olulisel määral ka naaberriigid ning kuulumine mõnda rahvusvahelisse organisatsiooni (nt Euroopa Liitu). Saab küll väita, et Eesti pagulaspoliitika on iseseisev ja loodud 1951. aasta Genfi konventsioonile, kuid samas tuleb tal täita miinimumnõudeid, mis on püstitatud Euroopa Liidu poolt oma liikmesriikidele.

Kasutatud kirjandus:

1. Annus, R. „Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel“ *Riigikogu Toimetised* 2012, Vol. 20 aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (11.05.2013)
2. Antoine-Grégoire, J.-L. „Varjupaigapoliitika“ *Euroopa Liit* 2013, aadressil http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/et/FTU_4.12.2.pdf (10.05.2013)
3. „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)“ Eurostat 2013
4. Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2012“ UNHCR 2013, pp. 13, 20, aadressil - <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html> (3.05.2013)
5. „Asylum applications by citizenship till 2007 Annual data“ Eurostat 2013
6. „Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data“ Eurostat 2013, aadressil http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (11.05.2013)
7. „Bangladeshi pagulane: Illuka varjupaigas on igav“ Delfi 2012
8. Bitoulas, A. „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012“ Eurostat 2013, aadressil http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-12-014/EN/KS-QA-12-014-EN.PDF (6.05.2013)
9. Byrne, R., Noll, G., Vedsted-Hansen, J. „New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union“ *Kluwer Law International* 2002
10. Chimni B. S. (ed.) „International Refugee Law: a reader“ London 2000
11. Dusman, A. „Pagulased eile, täna, homme“ Ida-Virumaa Integratsioonikeskus
12. „Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet töötab nüüdsest täisvõimsusel“ Euroopa Komisjon 2011, aadressil http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-750_et.htm (10.05.2013)
13. Fergusson Sidorenko, O. „The Common European Asylum System“ *T.M. C. Asser press* 2007, p. 67
14. Goodwin-Gill, G. S. „The Refugee in International Law“, *Oxford University Press* 1998

15. Haruoja, M. „Eesti põgenike ja pagulaste poliitika ajalooline ülevaade“ teretere.eu 2010, aadressil <http://www.teretere.eu/eesti-pogenike-ja-pagulaste-poliitika-ajalooline-ulevaade/> (11.05.2013)
16. Hnát, P. „European subregionalism in the process of Eastern Enlargement“ University of Economics 2006
17. Ibrus, K. „Kes sa oled, Eestis elav pagulane?“ *Eesti Päevaleht* 2012
18. Illuka Varjupaiga Vastuvõtukeskuse kodulehekülge aadressil <http://www.ivv.ee/> (6.05.2013)
19. Kaldur, K. „Pagulaste lõimimine Eesti ühiskonda: probleemid ja lahendused“ *Riigikogu Toimetised* 2012, 26, aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16021> (6.05.13)
20. Kaldur, K., Kallas, K. „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“ Balti Uuringute Instituut 2011
21. Kaldur, K., Kallas, K. „Varjupaigataotlejate rahulolu ja ootused neile pakutavate teenuste ja vastuvõtutingimuste osas – küsitluse raport“ Balti Uuringute Instituut 2011, lk. 5
22. Kallas K. „Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis“ *Riigikogu Toimetised* 2012, 26, aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16023> (6.05.2013)
23. Kallas, K., Roots, L. „Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003 võrdlev analüüs erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas“ Balti Uuringute Instituut 2011,
24. Käsper, K. „Eesti Inimõiguste Keskuse seisukoht välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse 354 SE juurde“ Eesti Inimõiguste Keskus 2013, aadressil http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=7682cd17-1b03-41e0-93fc-0ffafdddad32& (13.05.2013)
25. Legomsky, S. H., Rodriguez, C. M. „Immigration and Refugee Law and Policy“ *Foundation Press* 1992, p. 878
26. Mehta, L., Napier-Moore, R. „Citizenship & Displacement“ *Ids Working papers* 2010, vol. 2010, Is. 354, p. 10

27. Nutt, M. The Refugee Policy in the Light of Estonian / Legislation and his Perspectives“ University of Jyväskylä 1998, p. 101
28. „Pagulased Eestis“ MTÜ Eesti Pagulasabi 2013, aadressil <http://www.pagulasabi.ee/pagulased-eestis> (29.04.2013)
29. „Pagulased ja Eesti meedia“ Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni Eesti esindus (IOM) 2012, aadressil <http://www.iom.ee/failid/content/Ajakirjanike%20juhendamaterjal%20-%20Pagulased%20ja%20eesti%20meedia%202012.pdf> (03.05.2013)
30. „Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid“ UNHCR 2007
31. Politsei ja piirivalveamet 2013, aadressil <http://www.politsei.ee/dotAsset/218156.pdf> (30.04.2013)
32. Pritz Phiri, P. „The United Nations High Commissioner for Refugees observations on the proposed amendments to the Act on Granting International Protection to Aliens“ UNHCR 2013, aadressil http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=20defd6a-dcfa-45b3-80ae-770d13f9f161 (13.05.2013)
33. „Põgenikust pagulaseks“ Jaan Tõnissoni Instituut 2008, lk 10
34. „Põgenikuseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid“, UNHCR 1996
35. Richmond, A. H. „Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements“ *Journal of Refugee Studies* 1993, Vol. 6, No. 1, p. 7
36. Saharov, J., Säär, A. „Pagulaste ja varjupaigataotlejate olukord“ *Inimõiguste Keskus* 2012, aadressil http://humanrights.ee/inimoiguste-aruanne-2/inimoigused-eestis-2012/pagulaste-ja-varjupaigataotlejate-olukord/#_ftn4 (03.05.13)
37. „Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees“ Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) 1950, aadressil <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (22.04.2013)
38. Sommer-Kalda, S. „Pagulaskeskus kolib Illukalt naabermaakonda“ *Põhjarannik* 2012
39. Sulbi, R. „Varjupaigataotlejad kaovad vastuvõtukeskusest jäljetult“ *Postimees* 2011
40. „The Schengen Area“ European Commission 2008, aadressil http://biblio.ucv.ro/bib_web/bib_pdf/EU_books/0056.pdf (19.05.2013)

41. Toodo, Kristi „Pagulaste ja varjupaigataotlejate õigused“ Inimõiguste Keskus 2010, aadressil <http://humanrights.ee/inimoiguste-aruanne-2/inimoigused-eestis-2010-2/pagulaste-ja-varjupaigataotlejate-oigused/> (3.05.2013)
42. Toodo, Kristi „Varjupaigataotlejad ning rahvusvahelise kaitse saanud isikud“ *Inimõiguste Keskus* 2011, aadressil <http://humanrights.ee/inimoiguste-aruanne-2/inimoigused-eestis-2011/varjupaigataotlejad-ning-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikud/> (6.05.2013)
43. Uibopuu, H.-J. „Inimõiguste rahvusvaheline kaitse“ Juura Õigusteabe AS, Salzburg ja Tallinn 2000, lk. 126
44. „UNHCR regional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe - 2013“ *UNHCR* 2013, aadressil <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48dcd6&submit=GO#SWEST> (6.05.2013)
45. „Valitsemisala arengukava 2012-2015“ Siseministerium 2013, aadressil https://www.siseministerium.ee/public/VAAK_2012-2015_sisejulgeolek.rtf (13.05.2013)
46. „Valitsemisala arengukava 2013-2016“ Siseministerium 2013, aadressil https://www.siseministerium.ee/public/Siseturvalisuse_VAAK_2013-2016.rtf (13.05.2013)
47. „Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (354 SE I)“ Vabariigi Valitsus 2013, aadressil http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=4b5aacac-0dc4-4aad-8b5f-c41b208483e6& (13.05.2013)
48. Zolberg, A.R. „The Nex Waves: Migration Theory for a Changing World“ *The Sage Library of International Relations: International Migration* 2011, Vol. 1, p. 60

Kasutatud normatiivmaterjalid:

49. „Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt“ RT II 1994, 10, 11
50. „Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon“ RT II 1996, 11, 57
51. „Pagulaste seadus“ RT I 1997, 19, 306
52. „Pagulasseisundi konventsioon“ RT II 1997, 6, 26
53. „Välismaalaste seadus“ RT I 1999, 50, 548

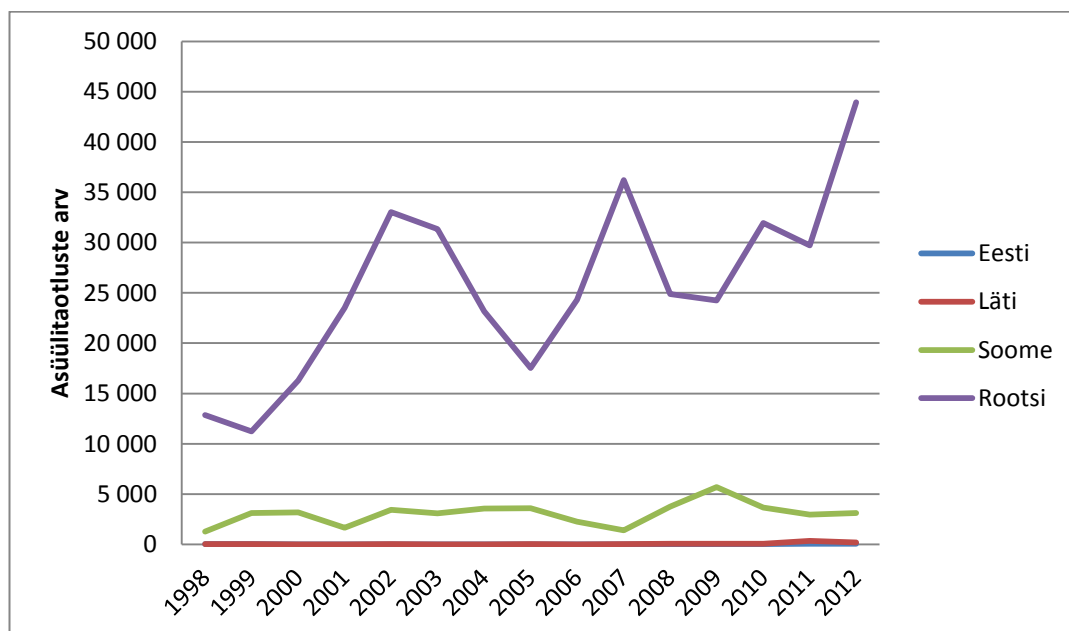
LISA 1

Tabel 1 – asüülitaotluste arv Eesti, Läti, Soome ja Rootsi võrdluses

	Eesti	Läti	Soome	Rootsi
1998	25	35	1 270	12 840
1999	25	20	3 105	11 220
2000	5	5	3 170	16 285
2001	10	15	1 650	23 500
2002	10	25	3 445	33 015
2003	15	5	3 090	31 355
2004	10	5	3 575	23 160
2005	10	20	3 595	17 530
2006	5	10	2 275	24 320
2007	15	35	1 405	36 205
2008	15	55	3 770	24 875
2009	40	60	5 700	24 260
2010	35	65	3 675	31 940
2011	65	340	2 975	29 710
2012	75	205	3 115	43 945

Allikas: Eurostat (2013)

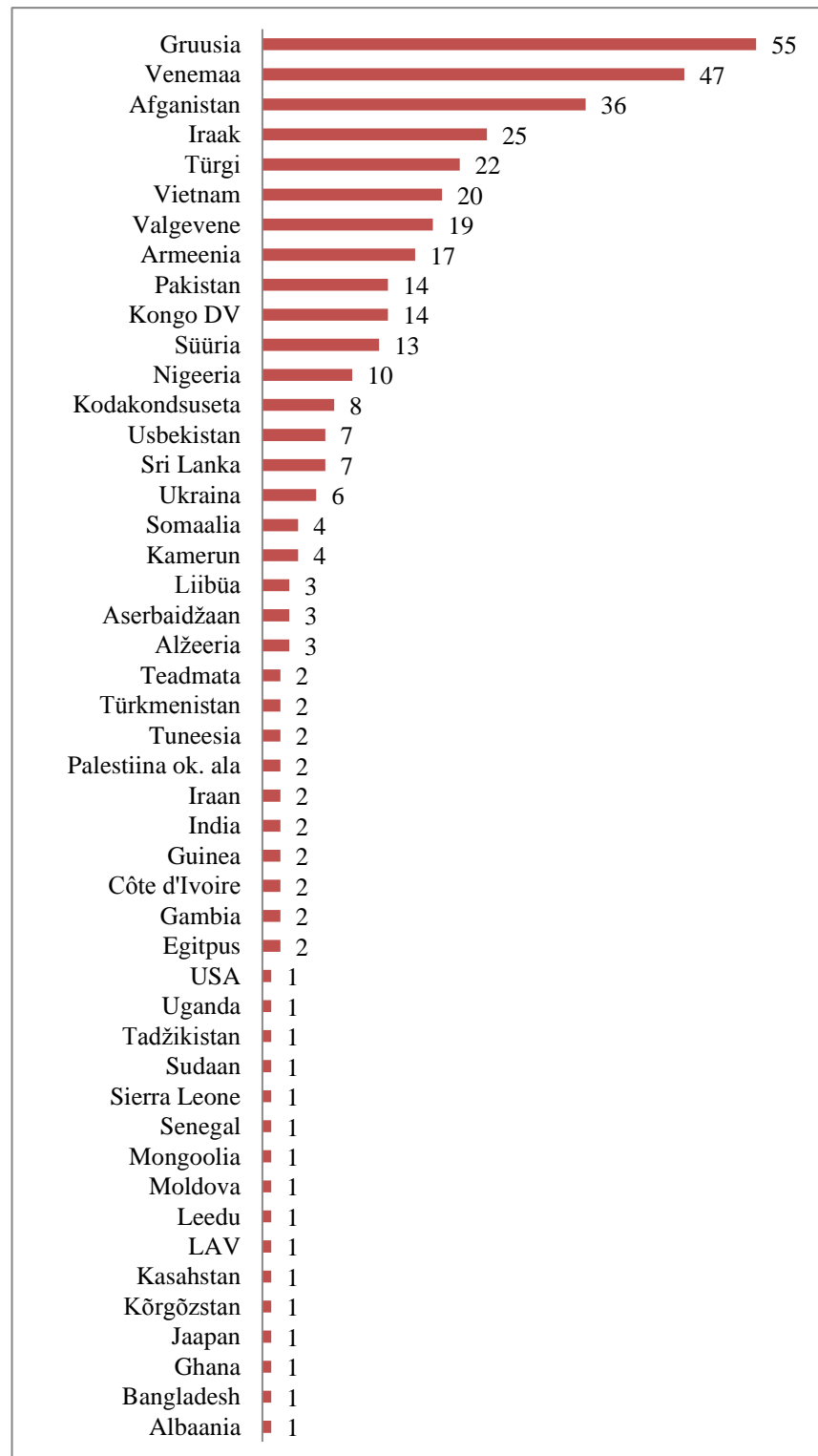
Joonis 6 - asüülitaotluste arv Eesti, Läti, Soome ja Rootsi võrdluses



Allikas: Eurostat (2013)

LISA 2

Joonis 7 – Eestile esitatud esmaste pagulastaatuse avalduste arv riikide lõikes



Allikas: Politsei ja piirivalveamet (2013)

SUB-REGIONAL REFUGEE POLICY TRANSFORMATION PROCESS IN ESTONIA FROM 1991 TO 2013

Mathis Bogens

SUMMARY

The modern refugee era started in 1951, when the United Nations adopted the Convention relating to the Status of Refugees. This convention defines who is a refugee and sets out the rights of those who are granted asylum and the responsibilities of those countries who accept the convention. The convention defines a refugee as a person who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. Estonian refugee policy started in 1997 when Estonia adopted its first refugee law and also ratified The United Nations Convention relating to the Status of Refugees and convention's additional New York protocol.

The purpose of this thesis is to analyse Estonian refugee policy by the Byrne, Noll and Vested-Hansen model of sub-regional refugee transformation process. The author has looked at the transformation of the refugee policy in Estonia in the context of the enlargement of the European Union. The thesis analyses Estonian refugee protection between the neighbour states, on the sub-regional levels, on the regional levels and on the domestic level.

On the domestic level the thesis is focused on the reform of Estonian legislation and about its effects on refugee policy-making. In 1991 the newly independent Estonia faced a problem it had not encountered before - refugees illegally passing through on their way to Scandinavia or Western Europe. Not all of the refugees succeeded in making their way to their final destination. The Estonian Refugees Act, which was adopted by the Parliament of Estonia, entered into force simultaneously with the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol in 1997. The Refugees Act has been

complemented with a number of bylaws regulating the implementation of the Act. To date Estonia has had 388 first asylum applications and has accepted 83 of them. Estonian refugee policy can be considered conservative as over 75 per cent of asylum applications are rejected. The number of asylum applications Estonia receives annually is many times less than the number of asylum applications made in Finland or Sweden. For refugees Estonia is a transit country rather than a destination.

On the sub-regional level the evolution of the asylum policy centres upon the interplay of national asylum practices between the neighbouring countries around Estonia. It is clear that Estonian refugee policy is closely related to the country's geopolitical position. The interaction of Estonia with the Nordic countries in the field of asylum issues has been intense and Finland and Sweden have pressured Estonia in related areas. The Nordic countries were the ones most affected by the asylum policies or the lack of thereof in Estonia.

On the regional level the central role in the transformation of asylum policies is played by the European Union. The European Union has its own asylum system which affects Estonia as well because following the directives and regulations of the European Union is compulsory for its member states. Estonia, like any other European Union member, harmonises its refugee policy with the other European Union countries according to the common European asylum system. Harmonized procedures ensure equal protection of refugees throughout the European Union.