

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Markus Käo

Ühise asüülipoliitika järgimine Euroopa Liidu liikmesriikides: Austria ja Ungari näitel

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Eiki Berg, PhD

Tartu 2016

Sisukord

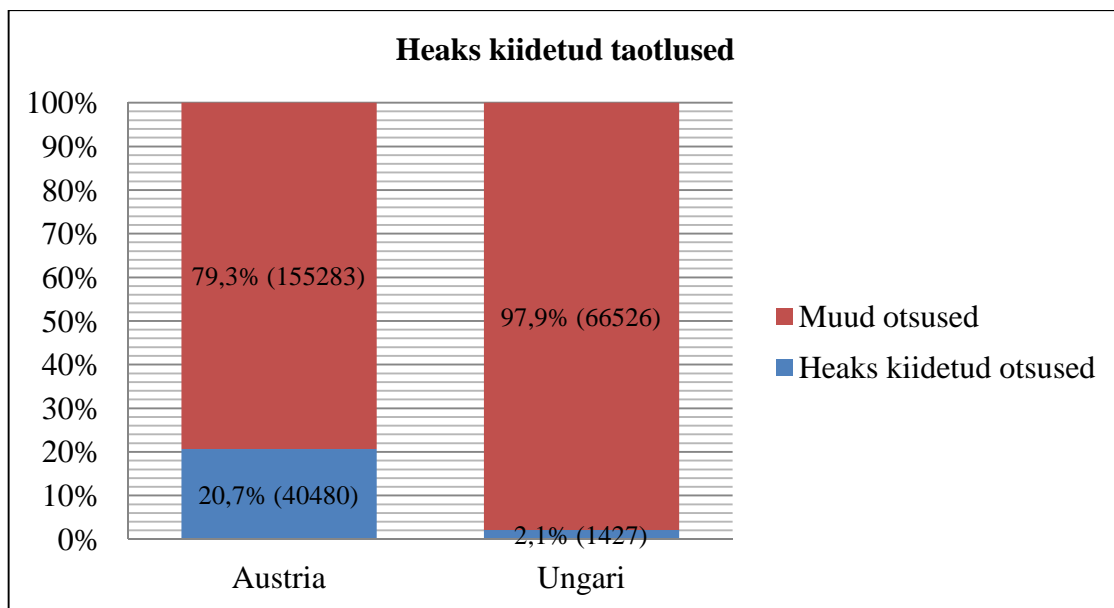
Sissejuhatus	3
1. Teoreetiline raamistik.....	5
1.1. Valitsustevaheline ja riikideülene poliitika.....	5
1.2 Euroopa asüülipoliitika ajalugu	7
1.3. Ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi kujunemine	10
1.4. Ühtne Euroopa varjupaigasüsteem praktikas	13
1.5. Rollijaotus	16
2. Kaasuste analüüs	19
2.1. Miinimumnõuete direktiiv	19
2.1. Miinimumnõuete direktiiv Austria seadusandluses	23
2.2. Miinimumnõuete direktiiv Ungari seadusandluses.....	27
2.3. Austria ja Ungari võrdlus	32
Kokkuvõte	37
Summary	38
Kasutatud kirjandus.....	39

Sissejuhatus

Uute kriisikollete teke Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas on viimastel aastatel oluliselt suurendanud Euroopasse saabuvate sõjapõgenike hulka, kes siinses keskkonnas asüüli taotlevad ning uut ja turvalisemat elupaika otsivad. Suurenev surve on Euroopas toonud kaasa olukorra, kus üha enam tuleb mõelda probleemidele, mis pagulaste saabumisega kaasneda võivad, olgu nendeks siis kultuurilised, poliitilised või majanduslikud raskused ja lahkkelid. Selles valguses pole üllatav, et üha enam kogub populaarsust peamiselt rahvuskonservatiivide poolt propageeritav piiride sulgemise idee, mis pole aga Euroopas esmakordne.

Vajadust Euroopa Liidu välispiiri kaitsele on erinevate liikmesriikide poolt rõhutatud varemgi, peamiselt initsieerituna Schengeni kokkuleppes, mille tulemusena on kaotatud kontroll liidusisestel riigipiiridel. Tähelepanu keskpunkti tõusis välispiiride küsimus aga Euroopa Liidu laienemise järel 2004. aastal, mil mitmete Kesk- ja Ida-Euroopa riikide liitumise järel muutusid oluliselt ka liidu välispiirid. Vanemate liikmesriikide huvides on sellest ajast peale ja juba varemgi olnud kindlustada, et uued piirid püsiksid vähemasti sama kindlalt kui varasemad ning üha kasvava põgenikevoo tõttu on uutele piiririikidele langenud surve kogu Euroopa kaitsmisel soovimatute sisserändajate eest.

2004. aastal, mil toimus suurenem laienemine, võeti Euroopa Liidu Nõukogu poolt vastu ka pagulasseisundi andmist või mitteandmist reguleeriv miinimumnõuete direktiiv, millest kujunes oma ajastu esimene ja ühtlasi ka tähtsaim pagulasküsimusi käsitlev dokument. Sellest lähtuvalt on käesoleva töö eesmärgiks vaadelda, millist mõju on avaldanud direktiivi vastu võtmine liikmesriikidele esimese kümne aasta jooksul (perioodil 2004-2014), võttes seejuures võrdluse aluseks kaks suuruselt ning ajalooliselt sarnast riiki, milledest üks piirneb igast küljest Euroopa Liidu liikmesriikidega (Austria), teine aga omab osaliselt välispiiri (Ungari). Jooniselt 1 – mille andmed pärinevad ÜRO pagulaste ülemvoliniku büroo (UNCHR) kodulehe statistika andmebaasist (UNCHR Population Statistics) – selgub, et Austrias on heaks kiidetud ehk positiivsete asüülitaotluste osakaal nende koguarvust ligi 20%, Ungaris aga umbkaudu kümme korda väiksem.



Joonis 1. Heaks kiidetud taotluste osakaal asüülitaotluste koguarvust

Sedavõrd suur erinevus kahe naaberriigi vahel annab põhjust eeldada, et ka kahe riigi asüülipoliitikate vahel eksisteerib oluline erinevus, mida võib selgitada miinimumnõuete direktiivi erinev kohaldamine riiklikus seadusandluses. Seejuures on aga oluline silmas pidada ka erinevaid rolle, mida riigid tulenevalt oma geograafilisest asukohast võivad omada. Käesolev töö peab tooma selgust selles, kuidas erinevalt on riigid miinimumnõuete direktiivi rakendanud ning millist mõju võib see avaldada asüülitaotluste statistilisele erinevusele. Samuti otsib töö vastuseid küsimusele, millist mõju avaldab nii statistikale kui ka miinimumnõuete direktiivi võimalikule erinevale rakendamisele roll, mida kumbki riik Euroopa Liidu kontekstis omab.

1. Teoreetiline raamistik

1.1. Valitsustevaheline ja riikideülene poliitika

Euroopa Liidu poliitikatest rääkides tuleb esmalt teha vahet riikideülesel (*supranational*) ja valitsustevahelisel (*intergovernmental*) poliitilisel lähenemisel, mis oma olemuselt on vastandlikud ja seega võib ühe või teise rakendamine Euroopa Liidu laadses konföderatsioonis oluliselt mõjutada liikmesriikide tegutsemist poliitilisel maastikul.

Valitsustevahelise poliitika puhul on tegemist olukorraga, kus riikide riigid teevad omavahel koostööd tingimustel, mis kõigile osapooltele sobivad ja kus kõik osapooled omavad koostöö üle kontrolli. Seesuguse kontrolli olemasolu tähendab, et osalisriikidel on võimalus ise määrata koostöö mahtu ja määra, millest tulenevalt on kaitstud ka riiklik suveräänsus (Nugent 2006: 558). Niisiis võiks vähemalt teoorias olla just valitsustevaheline poliitika see koostöö vorm, mida osapooled ise eelistavad, sest tagab antud kontekstis riikide vabaduse ja kohaliku võimukandja õigused tegutseda riikidevahelisel areenil lähtuvalt riiklikest huvidest.

Eelnevale vastandub aga Euroopa Liiduski üha enam kandepinda leidev riikideülene poliitika. Seda iseloomustab osaline kontrolli puudumine, mille tingimustes võib riik olla lähtuvalt riikidevahelistest lepetest kohustatud rakendama meetmeid, mis nende enda huvidega vastuollu lähevad (Nugent 2006 : 558). Lisaks sellele võib Euroopa Liidu Nõukogu olemusest lähtuvalt rääkida ka olukorrast, kus vastuolulisi meetmeid sunnivad rakendama teised liikmesriigid, mitte riikidevaheline institutsioon (Badre 2014 : 6). Väiksem otsustusvabadus pole tõenäoliselt ühegi riigi huvides, küll aga on riikideülese koostöö vorm üha enam levinud ning nende arengute põhjustajaks on riikide ise.

Riikideülese poliitika leviku kasv on otseselt seotud Euroopa ühendamise idee ja sellega kaasnenud integratsiooniga, mille esimeseks märgiks võib pidada Schumani deklaratsiooni allkirjastamist 1950. aastal (Petrovič 2016 : 62). Sellele vaatamata oli veel 20. sajandi lõpukümnendite Euroopas levinud pigem valitsustevaheline koostöö, mis on aga ajapikku riikideülesega asendunud. Üheks sedasorti arengute põhjuseks on kindlasti asjaolu, et valitsustevaheline koostöö ei suutnud kollektiivse tegutsemisega

kaasnevaid dilemassid efektiivselt ja õiguspäraselt lahendada (Fabbrini 2013 : 1024), mis tähendab, et pinnas kõiki liikmesriike hõlmava riikideülese poliitika esilekerkimiseks oli soodne.

Riikideülene poliitika katab praeguseks juba hulgaliselt valdkondi ning kuigi leidub autoreid, kelle hinnangul toimivad välis- ja julgeolekupoliitika (mis on käesoleva töö kontekstis otseselt seotud ka asüüliküsimustega) valitsustevahelise koostöö printsiipe järgides (Fabbrini 2013 : 1004), on ka asüülipoliitika tulenevalt Maastrichti lepingust riikideülese poliitika objekt. Asüülipoliitika on ühtlasi hea näide sellest, kuidas vaatamata riikideülese ja sellest tuleneva ühtsema poliitika suunas liikumisele pole liikmesriikides saavutatud sarnaseid tulemusi. Meryll Deani hinnangul on suure lahknevuse põhjuseks normide erinev tõlgendamine liikmesriigiti (Dean 2014 : 34). Lisaks sellele puudub Euroopas piisavalt tõhus üldine õiguslik raamistik, mis tähendab, et seni on koostöö toiminud pigem valitsustevaheliste kokkulepete teel (Dean 2014 : 49). Seega võib väita, et kuigi riikideülene koostöö on Euroopa Liidus intensiivistunud ning seda ka asüüliküsimustes, omab valitsustevaheline koostöö siiski jätkuvalt suurt rolli, mis raskendab poliitikate ühtlustamist.

Siit kerkib esile ka paradoks, mis annab aluse töö edasistele osadele. Nimelt reguleeritakse asüüliküsimusi formaalselt küll riikideülese poliitika vahendusel, selle rakendamine praktikas, vähemasti vaatlusalusel perioodil, annab aga põhjust kahtlustusteks. Töös on vaatluse all üks Euroopa Liidu olulisemaid asüüliküsimusi käsitlevaid dokumente, milleks on Euroopa Liidu Nõukogu miinimumnõuete direktiiv. Teadupärast on direktiivi näol aga tegemist seadusandliku dokumendiga, mis sõnastab eesmärgid, mille liikmesriik peab direktiivis märgitud tähtjaks saavutama. Seejuures on aga iga liikmesriigi enda otsustada, milliste vahendite ja meetoditega need eesmärgid saavutatakse. Seega on direktiiv oma olemuselt siduv eesmärgi, mitte vahendite osas, jättes liikmesriigile suure otsustusvabaduse, mistõttu võib väita, et Euroopa riikideülene poliitika on asüüliküsimustes üsna leebe.

Eelnevast koorub vajadus miinimumnõuete direktiivi analüüsimiseks ning selle mõjude hindamiseks Austria ja Ungari seadusandlusele ning sellest tulenevale statistilisele erinevusele. Enne direktiivi analüüsimist tuleb aga suunata pilk minevikku, et vaadelda Euroopa asüülipoliitika kujunemist, milles sisalduvad ühtlasi märgid asüülipoliitika nihkumisest riikideülese poliitika valdkonda.

1.2 Euroopa asüülipoliitika ajalugu

Euroopa asüülipoliitika algushetkeks võib pidada aastat 1951, mil Genfis allkirjastati ÜRO Pagulasseisundi konventsioon. Tegemist on esimese rahvusvahelise lepinguga, mis keskendub pagulasseisundi defineerimisele ja selle õiguslikule reguleerimisele ning millest lähtuvad rohkemal või vähemal kõik Euroopa ühist asüülipoliitikat kujundavad või kujundanud dokumendid. Kuivõrd lepingu tekst on koostatud teisest maailmasõjast tingitud sundusliku ümberpaigutamise lähteperioodil, võib konventsiooni peamiseks eesmärgiks pidada õigusliku seisundi tagamist neile, kes leiavad end sõjajärgsel perioodil eemal kodakondsusjärgsest- või alalisest elukohariigist (Mole 2010 : 12).

Sedasorti eesmärki kinnitab ka konventsiooni artiklis 1.A sisalduv ajaline määratlus, mille kohaselt võib pagulasseisundit anda inimesele „[...]kes enne 1. jaanuari 1951 toimunud sündmuste tagajärjel ning põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.“ (Pagulasseisundi konventsioon : 1). Hoolimata sellest, et teksti koostamisel pole veel ühelgi kujul kasutusel asüüli mõistet, võib eelneva põhjal siiski järeldada, et pagulasseisundit kohaldatakse peamiselt sõjapõgenikel ehk sotsiaalsel grupil, mis moodustab suurema osa ka praegustest asüülitaoletajatest Euroopas.

Seega võib juba 1951. aastal jõustunud ÜRO Pagulasseisundi konventsiooni pidada praeguse Euroopa asüülipoliitika eelkäijaks ning eelmises lõigus toodud toonane pagulase definitsioongi sobib tänapäevaste asüülitaoletajate defineerimiseks. Lisaks pagulasseisundi omastamise või mitteomastamise tingimustele on kõnealuses konventsioonis välja toodud ka kõige üldisemad sätted pagulase õigusliku seisundi (artiklid 12-16) ja heaolu (artiklid 20-24) kohta. Koos seda täiendava protokolliga (31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll), mis muudab varasema ajalise määratluse kehtetuks ning kohustab konventsiooni osalisriike kohaldama protokolliga ajaliste ja geograafiliste piiranguteta, on ÜRO Pagulasseisundi konventsioon niisiis vundament, millel rajaneb kogu järgnev Euroopa asüülipoliitika arengulugu.

Lähtudes Euroopa asüülipoliitika kujunemisloo olulisimatest etappidest, järgneb pagulasseisundi konventsioonile kronoloogiliselt 1985. aastal Saksamaa, Prantsusmaa ja

Beneluxi riikide vahel sõlmitud Schengeni leping. Antud lepingut tuleb siinkohal vaadelda ühes selle rakendamist kinnitava Schengeni konventsiooniga, mille samad liikmesriigid kinnitasid 1990. aasta südasuvel. Konventsioonis sisaldub hulgaliselt punkte, mis on edasi kandunud uuematesse dokumentidesse, eelkõige Schengeni süsteemilt otseselt asüülprotseduuridega seotud küsimused üle võtnud Dublini konventsiooni ning omakorda selle edasiarendustesse. Nii on Schengeni konventsiooni (Schengeni konventsioon : 15-18) artiklites 28-38 sätestatud praeguse asüülipoliitika aluseks olevad asüülitaotluste menetlemise kord ning liikmesriikide vastutused ja kohustused seoses asüülprotsessidega. Mõistmaks hiljem Maastrichti ja Amsterdami lepingutega kaasnevate asüülipoliitika muudatuste mõõdet tuleb arvestada, et Schengeni koostöö toimus algselt lepingu osalisriikide omavahelise leppe alusel riiklikul tasandil. Teisisõnu leidis koostöö aset väljaspool Euroopa Ühenduse õiguslikku raamistikku (Sidorenko 2007 : 14), mis tähendab, et tänapäeval tuntud Euroopa Liidu kolme alussamba kontekstis paigutuks toonane koostöö III ehk valitsustevahelisse sambasse.

Schengeni koostööl on Euroopa asüülipoliitika kujunemisel küll oluline roll, kuid selle tähtsus asüülipoliitikat reguleeriva instrumendina kestis võrdlemisi lühikest aega. Nagu eelpool mainitud, võttis Schengeni ülesanded pagulasküsimustes üle 1990. aastal allkirjastatud Dublini konventsioon. Kuivõrd Dublini konventsiooni lõplik jõustumine leidis aset 1997. aastal ning Schengeni konventsioon läks käiku 1995ndal, jõudis Schengeni koostöö Euroopa asüülipoliitika juhtivaks jõuks olla ligi kaks aastat. Seejärel jäi juhtroll Dublini konventsiooni kanda ning lisaks eelkäijalt üle võetud põhiprintsiipidele sõnastati dokumendi preambluas (Dublini konventsioon) järgnevad üldsõnalised eesmärgid:

- harmoniseerida osalisriikide asüülipoliitika
- garanteerida põgenike piisav kaitse kooskõlas ÜRO Pagulasseisundi konventsioonis ja selle 1967. aasta New Yorki protokollis sõnastatud põhimõtetega
- tagada, et kõik asüülitaotlused saavad menetletud ning vältida, et liikmesriik ei suunaks vastutust menetluse eest teisele liikmesriigile ega tekitaks olukorda, kus ükski liikmesriik ei ole nõus vastutust endale võtma
- edendada konventsiooni järgimise eesmärgil koostööd liikmesriikide vahel ning jätkata eesmärkide täitmise huvides dialoogi ka ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga

Sidorenko võtab oma töös Dublini konventsiooni kokku kahe peamise sellele iseloomuliku printsiibiga. Nimelt kujunes lepingu üheks oluliseks osaks mingile kindlale liikmesriigile asüülitaotluse menetlemise kohustuse määramine, teine tähtis aspekt seisnes aga tagasivõtulepingus (Sidorenko 2007 : 16). Lihtsustatult öelduna rakendatakse tagasivõtulepingut – sätestatud Dublini konventsiooni artiklites 3 ja 7 - juhul, kui asüülitaotlus on menetlemisel, tagasi lükatud või tagasi võetud ning asüülitaotleja viibib alaliselt mõne teise liikmesriigi territooriumil. Dublini konventsioon pole tänapäeval oma algupärasel kujul kasutusel, kuid selle pidepunktidel on jätkuvalt oluline mõju praeguse aja asüülipoliitikale. Kuigi konventsioon ei suutnud Sidorenko hinnangul Euroopa asüülipoliitikat harmoniseerida, andis see edasistele püüdlustele olulise impulsi ning aitas ühtlasi vähendada ka nõ „ringlevate pagulaste“ probleemi ehk olukorda, kus põgenik pendeldab liikmesriikide vahel lootuses ühes neist oma asüülitaotlusele heakskiit leida (Sidorenko 2007 : 18-19).

Järgmiseks sammuks Euroopa asüülipoliitika harmoniseerimise teel kujunes Maastrichti leping, millega pandi paika ka Euroopa Liidu kolme samba poliitika. Siinkohal tuleb pöörduda tagasi Schengeni lepingu juurde, millele iseloomuliku valitsustevahelise koostöö tõttu paigutus Euroopa asüülipoliitika tollal tänapäeva jaotuse põhjal liigitades kolmandasse sambasse. Maastrichti lepingu artikli K.1 kohaselt kuuluvad aga nii asüülipoliitika, immigratsioonipoliitika kui ka kolmandatest riikidest pärinevaid isikuid puudutav poliitika ühishuvide valdkonda (Maastrichti leping : 131), mis omakorda tähendab, et alates Maastrichti lepingust võime Euroopa asüülipoliitikat vaadelda kui riigiülese poliitika subjekti. Teisisõnu tõi Euroopa Liidu aluslepingu sõlmimine formaalselt kaasa olukorra, kus asüülipoliitikat hakati reguleerima Euroopa Liidu tasemel ning liikmesriikide otsustusvabadus hakkas selles küsimuses vähenema.

Lisaks eelnevale sätestati Maastrichti lepingu artiklis K.2 kord, mille kohaselt tuleb artiklis K.1 nimetatud punkte käsitleda viisil, mis oleksid kooskõlas nii ÜRO Pagulasseisundi konventsiooniga kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (Sidorenko 2007 : 20). See tähendab, et artiklis K.1 toodud ühishuvide (*sh lisaks asüülipoliitikat puudutavale ka näiteks narkopoliitikat, juriidilist koostööd, võitlust kuritegevuse vastu jms*) tagamise juures peab alati arvestama ka mainitud konventsioonides sõnastatud asüülipoliitika kaitsvate aspektidega.

Kuigi oma olemuselt liikus Euroopa asüülipoliitika valitsustevahelisest riikideüleseks poliitikaks juba Euroopa Liidu aluslepinguga, sai see ametlikult kinnitatud Maastrichti lepingut muutva Amsterdami lepinguga, mis jõustus 1999. aastal. Olulisim Amsterdami lepinguga kaasnenud uuendus ühise asüülipoliitika kujundamisel seisnes aga hoopis inimeste vaba liikumise edendamisel ning vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajaneva ala kontseptsiooni tutvustamisel (Amsterdami leping : 7). Kuigi antud kontseptsiooni võiks egotsentristliku vaatenurga alt lähenedes mõista kui eesmärki tagada Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele laialdasem turvatunne, on antud töö kontekstis oluline mõista ka selle rolli ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi arengus. Nimelt annab sedasorti ametlik määratlus kolmandatest riikidest pärit isikutele selge sõnumi, et Euroopa on piirkond, kuhu põgenik võib rahvusvahelise kaitse saamiseks pöörduda (Sidorenko 2007 : 21).

Kogu eelnevast kronoloogilisest ülevaatest selgub, et Euroopa praeguse asüülipoliitika kujunemist on mõjutanud paljud erinevad lepingud ja konventsioonid, millest antud töös on välja toodud vaid olulisemad. Lisaks sellele pärinevad kõik vaadeldud dokumendid möödunud sajandist, mis tähendab, et loetelu pole kronoloogiliselt lõplik. Siinkohal tuleb aga tõmmata mõtteline piir, sest järgmine oluline samm asüülipoliitika arengus, milleks on Euroopa Liidu Nõukogu kohtumine Tampere 1999. aastal, kujutab endast juba otsest etappi ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi loomise teel.

1.3. Ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi kujunemine

Euroopa Liidu Nõukogu kohtumine Tampere 1999. aastal ning sellele järgnenud viieaastane programm on niisiis esimeseks verstapostiks, millest sai otseselt alguse ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi loomine. Tampere kohtumise käigus leppisid liikmesriigid kokku kolmandatest riikidest pärit inimeste ausas kohtlemises, mis tähendas, et neile tuli rakendada õigusi ja kohustusi, mis oleksid võrreldavad Euroopa Liidu kodanike omadega (Brinkmann 2004 : 190). Selleks, et õiguste ja kohustuste tagamine oleks liikmesriikides harmoniseeritud ning võimalikult ühetaoline, seoti ühtse varjupaigasüsteemi kontseptsioon Genfi pagulasseisundi konventsiooniga ning sätestati, et viimasest lähtuvalt on oluline luua ühine miinimumnõuete süsteem, mida liikmesriigid peavad asüülitaotluste menetlemisel arvestama (Guild 2006 : 642-644).

Tampere kohtumise kontekstis on oluline rääkida ka paradigmaatilisest muutusest Euroopa asüüli- ja immigratsioonipoliitikas. Varasematel aegadel vaadeldi neid kahte nähtust sageli koos ning nii asüüli- kui ka immigratsioonipoliitika tugines samadele

põhiprintsiipidele, Tampere kohtumise järel hakati neid kahte aga selgesti eristama. Asüülitaotlejate näol on tegemist rahvusvahelist kaitset otsivate kolmandatest riikidest pärit kodanikega, kes erinevalt vabatahtlikest migrantidest on sunnitud oma kodumaalt lahkuma, seega peavad rakenduma teistsugused protseduurid (Sidorenko 2007 : 29).

Migratisoonist lahku löödud asüülipoliitika tõusis vähemalt teoorias Tampere kohtumise järel Euroopa ühispoliitika üheks olulisemaks tahuks, kuigi selle praktikas rakendamisele võib kriitiliselt vastu vaielda. Sellest hoolimata lepiti Tampere kokku ühistes põhimõtetest, mille kohaselt tuleb supranatsionaalsel tasemel luua ühtsed standardid ausa ja efektiivse asüüliprotseduuri läbiviimiseks, tagada ühtsed miinimumtingimused asüülitaotlejate vastuvõtuks ning ühtlustada asüülisstaatust reguleerivad normid ja seadused (Euroopa Liidu Nõukogu 1999 : punkt 14).

Tampere alguse saanud ühtse Euroopa asüülipoliitika kujunemise esimene faas lõppes 2004. aasta 1. mail, täpselt samal päeval, mil Euroopa Liiduga ühines 10 uut liikmesriiki, sealhulgas Eesti ning ka antud töös üheks vaatlusaluseks olev Ungari. Kui esimest arengufaasi võib üldistavalt nimetada kui asüülipoliitika miinimumnõuete sõnastamist, siis 2004. aastal Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisega Haagis alanud teist faasi iseloomustab välja töötatud miinimumnõuete sisse viimine liikmesriikide seadusandlusesse (Peers & Rogers 2006 : 505), mis tähendab, et asüülipoliitikat supranatsionaalsel tasandil reguleerivate põhimõtete kohaldamine riigi seadusandlusesse pidanuks kõigis liikmesriikides algama umbkaudselt samal ajal.

Siinkohal on oluline märkida, et ühtse Euroopa asüülipoliitika teise arengufaasi alguseks oli välja töötanud vaid miinimumnõuete kontseptsioon, mis jättis suure tõenäosusega liikmesriikidele võrdlemisi laia tõlgendamisruumi ning see võib olla põhjuseks, miks asüülipoliitika rakendamine liikmesriigiti paljuski erineb. Siiski jõuti Haagis kokkuleppele, et miinimumnõuete baasil alustatakse täpsemate juhiste väljatöötamist, millest kujunes Euroopa asüülipoliitika viie järgmise aasta juhtidee. Teise arengufaasis peamise eesmärgina sõnastati ühiste asüüliprotseduuride loomine ning sarnased tingimused neile, kelle asüülitaotlus on heaks kiidetud (Bačić 2012 : 51). Seega võib üldistavalt väita, et Haagi programmi peamiseks uuenduseks võrreldes selle eelkäija Tamperega oli nõue, et liikmesriikide seadusandlust hakataks ümber töötama vastavalt varasemalt kehtestatud üleliidulistele miinimumnõuetele.

Euroopa Liidu Nõukogu kohtumistega paralleelselt on oluline roll ka juba eelpool mainitud Dublini dokumentidel, täpselt Dublin II'1 ehk Dublini regulatsioonil, mis aastast 2003 võttis üle Dublini konventsiooni ülesanded. Dublini regulatsiooni eesmärgiks on, sarnaselt sellele, mida sätestatakse Euroopa Liidu Nõukogu kohtumiste dokumentides, tagada, et ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi põhimõtted oleksid varasemast paremini kaitstud ning üleeuroopaliselt harmoniseeritud (Goudappel jt. 2011 : 112). Põhimõtted, mille kaitsmist liikmesriikides eriti oluliseks peetakse, on järgnevad:

- tuleb tagada, et asüülitaotlejal oleks vaba ligipääs asüüliprotseduuride juurde
- veenduda, et asüülitaotleja esitaks asüülitaotluse vaid ühes liikmesriigis, kes on asüülitaotluse menetlemise eest vastutav
- määrata võimalikult kiiresti liikmesriik, kes on asüülitaotluse menetlemise eest vastutav

Dublini regulatsioonil on ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi kujunemisel tähtis roll ning selle põhimõtteid rakendatakse tänaseni. Sellele vaatamata võib Dublini süsteemi ka kritiseerida, sest seab liikmesriigid ebavõrdsesse olukorda, kuivõrd reeglina on asüülitaotluse menetlemise eest vastutav riik, kuhu asüülitaotleja esimesena saabus (Bačić 2012 : 59). See aga tähendab, et Euroopa Liidu välispiiri omavatele liikmesriikidele langeb oluliselt suurem koorem, mis võib suurel määral mõjutada ka asüülitaotluste rahuldamise statistilist erinevust Austrias ja Ungaris.

Viimane oluline etapp, mis vaatlusalusel perioodil ühtset asüülipoliitikat mõjutas, oli Euroopa Liidu Nõukogu kohtumine Stockholmis 2009. aastal. Stockholmi programmi on nimetatud asüüliprotseduuride harmoniseerimise kolmandaks ehk etapiks, mis ühtlasi tähendab, et asüülipoliitika peab kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides olema sellisel tasemel, et asüülitaotleja omab samaväärseid asüülitaotluse rahuldamise võimalusi kõigis liikmesriikides (Goudappel jt 2011 : 17). Statistika räägib aga teist keelt, mistõttu on põhjust jätkuvalt arvata, et asüülipoliitika pole oma soovitud taset saavutanud ning vähemalt vaatlusalusel perioodil kehtinud asüülipoliitika jättis liikmesriikidele võimaluse ettekirjutusi mitmel eri moel tõlgendada.

1.4. Ühtne Euroopa varjupaigasüsteem praktikas

Käesoleva töö eelnevast osast nähtub, et ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi ehk ühise asüülipoliitika kujunemist on aegade jooksul mõjutanud hulk erinevaid dokumente ja lepinguid. Kriitiliselt hinnates tuleb aga siinkohal nentida, et vaatlusaluse perioodi asüülipoliitikale pole need loodetud mõju avaldanud ning oluliste sisuliste muutuste asemel on paljud eelpool mainitud dokumendid keskendunud eelnevalt kehtinud aktide ja normide ümbersõnastamisele ning nende efektiivsema rakendamise edendamisele. Sellest tulenevalt võib väita, et töös vaadeldaval perioodil oli olulisimaks asüülipoliitikat reguleerivaks dokumendiks hoopis Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (Euroopa Liidu Nõukogu 2005), mida rakendati lähtuvalt 2004. aasta pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmise miinimumnõuete direktiivist (Euroopa Liidu Nõukogu 2004).

Kuivõrd mõlemad mainitud direktiivid sõnastavad vaid asüülipoliitikale kehtivad miinimumnõuded, võib eeldada, et vähemalt vaatlusalusel perioodil omasid Euroopa Liidu liikmesriigid riigisisese seadusandluses küllaltki vaba voli supranatsioonaalsete ettekirjutuste tõlgendamisel. Miinimumnõuete direktiivi üheks eesmärgiks on küll liikmesriikide asüülipoliitikate harmoniseerimine, kuid praktikas see loodetud harmoniseerimist siiski kaasa ei toonud (Allard 2010 : 307), mis omakorda tähendab, et asüülitaoletaja võimalused asüüli saada erinevad liikmesriigiti koguni 70kordselt (Allard 2010 : 313). See aga läheb otseselt vastuollu ühtse Euroopa asüülipoliitika juhtideega, mille kohaselt peaks asüülitaoletaja olenemata taotluse esitamise riigist omama samaväärseid võimalusi asüüli saamiseks.

Ka Euroopa Liit ise on väljendanud seisukohta, et miinimumnõuete direktiiv on liialt üldine ja ebamäärane, mistõttu liikmesriigid pole pidanud oma senist asüülipoliitikat muutma isegi juhul kui see ei vasta üleliiduliselt sätestatud normidele (Katsiaficas 2014 : 4). Vedsted-Hansen peab sedasorti olukorra üheks tekkepõhjuseks Euroopa Liidu enda leebust ning hirmu, et liiga jäikade nõuete pealesurumine võinuks kaasa tuua liikmesriikide vastuseisu ja seega direktiivi läbikukkumise juba eos (Vedsted-Hansen 2005 : 373). Liikmesriikide erinevad huvid ja soov ise oma asüülipoliitikat kujundada ning välispiiri kaitsa (Katsiaficas 2014 : 7) on seega peamised faktorid, mis on seni takistanud ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi arengut ning supranatsioonalse poliitika rakendamist.

Dimiter Toshkov ja Laura de Haan on oma töös jõudnud seisukohale, et Euroopa asüülipoliitikat peaks vaatlema kui kollektiivse käitumise probleemi (Toshkov & de Haan 2013 : 664). Autorid on seisukohal, et kuigi näiliselt eelistavad liikmesriigid põgenike kaitsmisel kõrgeid standardeid, üritatakse siiski oma vastutust vähendada ning seda teiste õlule suunata. Timothy J. Hattoni poolt välja töötatud asüülipoliitika jäikuse indeksi põhjal läbi viidud uuringust selgus, et mõnedes Euroopa Liidu liikmesriikides on tõepoolest märgata asüülitingimuste karmistamist perioodil, mil miinimumnõuete direktiiv vastu võeti, samas on paljudes liikmesriikides, sh Austrias, asüülipoliitika küllaltki muutumatuna püsinud (Hatton 2009 : 200). Asüülipoliitika karmistamisele ühes või teises liikmesriigis võib otsida mitmeid seletusi ning need võivad olenevat geograafilisest paiknemisest ka mõneti erineda, kuid läbivaks ideeks on siinkohal riigi võimalikult mitte-atraktiivseks muutmine võimalike asüülitaotlejate jaoks.

Liikmesriike, kus asüülitaotluste menetlemise kord on leebem ning tõenäosus asüüli saada suurem, seisavad silmitsi ohuga muutuda asüülitaotlejatele atraktiivseks, mis aga tooks omakorda kaasa veelgi suureneva pagulastevoo ning tõenäolise ülekoormuse konkreetsele liikmesriigile (Toshkov ja de Haan 2013 : 664). Seesugune teooria aitab selgitada põhjuseid, miks on mõned liikmesriigid oma asüülipoliitikat jäigemaks muutnud ja seeläbi harmoniseerimisprotseduuri edukusele negatiivset mõju avaldanud. Teisalt võib nende arengute taga näha ka Euroopa Liidu enda poliitikat, mida on samuti tugevasti kritiseeritud. Jari Pirjola on sarnaselt mitmele teisele autorile seisukohal, et inimõiguste tagamise ja asüülitaotlejatele kaitse pakkumise asemel on ühise asüülipoliitika eesmärgiks pigem Euroopa Liidu ühtsuse tagamine ning välispiiride kaitse (Pirjola 2009 : 350-352). Samuti on mitmed rahvusvahelised inimõiguste tagamisega seotud organisatsioonid ning Amnesty International süüdistanud Euroopa Liitu sellest, et viimane tegeleb oma huvide kaitsmisega ja migratsiooni reguleerimisega, unustades seejuures inimõigused (Katsiaficas 2014 : 10-11). Euroopa Liidu enda poolt tulev surve võib olla põhjuseks, miks mõned liikmesriigid on oma asüülipoliitikat jäigemaks muutnud, ennekõike on sedasorti eeldusteks alust Euroopa Liidu välispiiri omavate liikmesriikide puhul kelle hulka kuulub ka Ungari, kus positiivsete otsuste osakaal kõigist asüülitaotlustest on võrdlemisi madal.

Autorid nagu Bernd Perusel on küll seisukohal, et positiivsete otsuste madal osakaal ei tähenda automaatselt liikmesriigi jäika asüülipoliitikat ja võib olla tingitud ka pelgalt asüülitaotleja miinimumtingimustele mittevastavusest (Perusel 2015 : 130), kuid

arvestades asjaolu, et Euroopa Liidu Nõukogu leebe direktiiv jätab liikmesriikidele miinimumnõuete tõlgendamisel suhteliselt vabad käed, võib siiski väita, et positiivsete otsuste madal osakaal on asüülipoliitika jäikusega tugevasti seotud. Teiseks oluliseks mõjutajaks võib olla samuti suurest tõlgendamisvabadusest tingitud liikmesriikide erinev arusaam rahvusvahelisest kaitsest ja selle vajajatest. Liikmesriigid pole suutnud jätkuvalt välja töötada ühest arusaama sellest, milles täpsemalt seisneb „tagakiusamine“, mille eest asüülitaotlejad pagevad – näiteks leidis Rootsi valitsus 2007. aastal, et ligi 80% Iraagi päritolu põgenikest vajab kaitset, Kreeka valitsus arvas abivajajateks aga umbkaudu 1% põgenikest (Pirjola 2009 : 362).

Lisaks eelnevale leiab 2005. aasta direktiivist hulgaliselt üldsõnalisi ja ebamääraseid punkte, mida iga liikmesriik saab vajadusel lähtuvalt oma huvidest tõlgendada. Vedsted-Hansen toob neist oma töös esile direktiivi artiklid 25-27, mis käsitlevad vastuvõetamatuid taotlusi ja nendega tihedalt seotud turvalise kolmanda riigi mõistet võrdlemisi laiapiirilisel, jättes taaskord liikmesriikidele suure tõlgendamisvabaduse (Vedsted-Hansen 2005 : 371), mis omakorda takistab asüülipoliitika üleliidulist harmoniseerimist. Samasuguseid tendentse võib märgata veel teistegi direktiivi artiklite juures, mis aga tähendab, et ühtse ja kõigi liikmesriikide poolt aktsepteeritud asüülipoliitika olemasolust on vaatlusalusel perioodil keeruline rääkida. Kehtib küll kõigi poolt allkirjastatud üldtunnustatud normide kogu, kuid lai tõlgendusvabadus tähendab, et iga liikmesriik täidab direktiivis ette nähtud norme endale sobilikul viisil.

Kuigi ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi eksisteerimisaja esimesed 10 aastat ei suutnud luua ühist süsteemi, on liikmesriikide vahel toimunud siiski teatav lähenemine (Toshkov ja de Haan 2013 : 679-680) ning esimesed sammud harmoniseerimise suunas on märgatavad. Mõnevõrra ühtlasemaks on muutunud nii positiivsete taotluste osakaal asüülitaotluste koguarvust kui ka liikmesriikide omavaheline sidusus (Perusel 2015 : 128). Sellele vaatamata pole ühtne Euroopa varjupaigasüsteem suutnud vaatlusalusel perioodil täita sellele seatud eesmärgi ennekõike harmoniseerimise osas ning hoolimata teatud lähenemisest liikmesriikide vahel, eksisteerib seniajani suur statistiline erinevus asüülitaotluste rahuldamise osas.

Vaatlusalusel perioodil kehtinud miinimumnõuete direktiiv on jätnud liikmesriikidele suure tõlgendusvabaduse ning võttes arvesse olulist statistilist erinevust kahe näiteriigi – Austria ja Ungari – vahel, on põhjust vaadelda, mil määral on kumbki riik

miinimumnõuete direktiivi järginud ja mil viisil seda oma seadusandluses tõlgendanud. Seejuures on oluline pidada silmas juba eelpool põgusalt mainitud asjaolu, et Ungari näol on tegemist Euroopa Liidu välispiiri omava liikmesriigiga, Austria puhul aga pagulaste jaoks potentsiaalse lõpliku sihtriigiga. Erinev roll Euroopa asüülipoliitika kontekstis võib olla selgituseks, miks miinimumnõuete direktiiv ühe või teise riigi seadusandluses erineval moel rakendamist leiab.

1.5. Rollijaotus

Eelnevates peatükkides on kaudselt mainitud erinevaid rolle, mida üks või teine Euroopa Liidu liikmesriik võib liidusiseselt ja lähtuvalt üleliidulisest poliitikast ning eesmärkidest kanda. Ühise asüülipoliitika kontekstis saab üldistatult eristada kahte olulisemat ja omavahel võrdlemisi vastastikust rolli. Esimene, mida täidavad reeglina vanad, juba Euroopa Ühenduse ajast liitu kuulunud ning ka mõned uuemad, majanduslikult paremal järjel olevad liikmesriigid, on sihtriigi roll. Sihtriigile vastandlikku transiitriigi rolli kannavad aga peamiselt Euroopa Liidu uuemad liikmesriigid Kesk- ja Ida-Euroopast, eelkõige need, kelle riigipiir ühtib Euroopa Liidu välispiiriga. Sedasorti rollijaotuse põhjuste mõistmiseks tuleb suunata pilk ajalukku ning ühinenud Euroopa juhtriikide poliitikasse.

Eelmise sajandi keskpaigas, 1950-60ndatel, omasid Euroopa riigid küll üsna erinevaid vaateid, kuid asüüli- ja immigratsiooniteemade puhul oli ühiseks läbivaks jooneks siiski liberaalne suund (Stalker 2002 : 165). Tõenäoliselt võib üsna leebete normide ja liberaalse suhtumise põhjusteks lisaks kommunistlikule režiimile vastandumisele pidada soovi lahendada II maailmasõjast tingitud ulatuslikku inimeste ümberpaiknemist ja sellega kaasnenud probleeme. Seejuures toimusid tänapäeval pigem transiitriigi rolli täitvad ja välispiiri omavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid toonases Euroopas lähteriigina, mille suhtes Lääne-Euroopa riigid eelmainitud liberaalset migratsioonipoliitikat rakendasid (Phuong 2003 : 642). Varasjastel 1970ndatel toimus Lääne-Euroopa riikide hulgas aga oluline, lausa paradigmaatiline muutus ning varasema liberaalse ja äärmiselt leebe migratsioonipoliitika asemel hakati rakendama rangemaid meetmeid, et vähendada immigratsiooni ja põgenikevoolu oma riigi territooriumile (Boswell 2003 : 619).

Kui Euroopa riikide enda teadvusesse jõudis probleemi olemasolu juba 1970ndatel, siis üleliiduliselt hakati sellele suuremat tähelepanu pöörama alates Schengeni leppe

allkirjastamisest 1985. aastal. Lisaks Euroopa Ühenduse liikmete vaba liikumist reguleerivale Schengeni lepingule toimus samal kümnendil ka teine märkimisväärne muutus, kui Berliini müüri langemise järel 1989. aastal avaldasid paljud Lääne-Euroopa poliitikud muret sellega kaasneva põgenikevoo üle Ida-Euroopast ja endisest Nõukogude Liidust (Collinson 1996 : 76). 1990. aastal Schengeni konventsiooniks formuleeritud Schengeni leppe põhimõtted kaotasid piirikontrolli alla kirjutatud riikide vahel, mis tähendas ühtlasi, et ühenduse turvalisuse huvides tuleb suurendada välispiiride kaitset (Stalker 2002 : 166). Soovimatut massiimmigratsiooni hakati Lääne-Euroopas nägema potentsiaalse ohuna riigi turvalisusele ja ühiskonna stabiilsusele, mistõttu hakati 1990ndatel ulatuslikult tugevdama piirikontrolli ning arendama muid immigratsiooni kontrollimiseks vajalikke vahendeid (Collinson 1996 : 78).

Ühtlasi võib seesugust üleliidulist välispiiride kaitse vajaduse tähtsustamist mõista kui olulist nihet valitsustevahelise koostöö nihkumisest riikideüleseks. Sarnast tendentsi on oma töös täheldanud ka Eiki Berg ja Piret Ehin, kes leiavad, et Euroopa Liidu piirirežiim on üheaegselt mõjutatud mitmete liiduüleste poliitikate poolt (Berg & Ehin 2006 : 56-57). See aga võib antud töö kontekstis tähendada, et välispiiri omaval ja transiitriigina tegutseval Ungaril võib lasuda teatav Euroopa Liidu surve, millega kaasneb ka jäigem asüülipoliitika ja positiivsete otsuste madal osakaal.

Ühtlasi kuulub Ungari ka Visegradi gruppi (Poola, Tšehhi, Ungari ja Slovakkia), kellele avaldas Collinsoni hinnangul lääneriikide surve (varasema lepingulise seotuse tõttu Euroopa Liiduga) piirirežiimi karmistamisel enim mõju (Collinson 1996 : 78). Mainitud riikide olulisus Euroopa turvalisuse tagamisel on ka mõistetav, sest võib väita, et 1990ndatel omasid nad ühelt poolt veel põgenikevoo lähteriigi rolli, samas oli aga toimuvaid arenguid vaadeldes selge, et lähemas tulevikus saavad neist Euroopa Liidu liikmesriigid ja seega potentsiaalsed sihtriigid, kindlasti aga liidu välispiiri omavad transiitriigid.

Euroopa Liit mõistis, et iseseisvalt tegutsevad liikmesriigid ei suuda põgenikevooga toime tulla ning Euroopat selle eest kaitsta, mistõttu rõhutati efektiivsema koostöö vajalikkust (Boswell 2003 : 621-622). Potentsiaalne koostöö lähtus aga väga tugevasti Lääne-Euroopa ja juba Euroopa Liitu kuuluvate riikide huvidest, mis tähendas, et tulevastelt liidu välispiiri omavatel liikmesriikidel eeldati puhvertsooni funktsiooni täitmist (Phuong 2003 : 645). Välispiiride varasemast efektiivsema kaitsmise vajadusest

annab aimu ka Euroopa Liidu rahaline ja tehniline panus uute liikmesriikide piirikontrolli arendamisse, et see vastaks liidus nõutud tasemele (Berg & Ehin 2006 : 60). Niisiis on Euroopa Liit olnud seisukohal, et kasvava põgenikevoo valguses on oluline oma välispiiri varasemast efektiivsemalt kaitsta. See aga tähendas, et uute Kesk- ja Ida-Euroopast pärit liikmesriikide ülesandeks sai puhverriikide süsteemi moodutamine, mis ühtlasi tähendab, et nende kanda on jäänud liidusisese täieliku liikumisvabaduse tingimustes välispiiri ja seeläbi kogu Euroopa Liidu kaitse põgenikevoo eest.

Lähtudes Gil Loescheri ideest on parim moodus riigi suure põgenikevoo eest kaitsmiseks vältida põgenike saabumist (Loescher 1989 : 624). See aga tähendab, et tuleb kehtestada võrdlemisi karmid nõuded ja keerulised tingimused, mis muudaks riigi asüülitaotlejate jaoks sihtriigina mitteatraktiivseks. Seesugusest loogikast lähtudes saab väita, et Euroopa Liit pani tulevastele liikmesriikidele juba eos peale tugeva surve, mis eeldas liikmesriikidelt karmide asüülitaotluste menetlemise korra sisseviimist. Niisiis saab eelnevale arutluskäigule tuginedes teha selget vahet sihtriigi ja transiitriigi rollidel Euroopa Liidu kontekstis. Teadmine, et välispiiri omavad transiitriigid toimivad puhvertsoonina ehk nõu esimese filtrina Euroopasse saabuva põgenikevoo ohjamisel, võib selgitada, miks just seda rolli täitva Ungari puhul on positiivsete otsuste osakaal asüülitaotluste koguarvust märkimisväärselt madalam kui sihtriigina toimival Austriaal.

2. Kaasuste analüüs

Valitud kaasuste (Austria ja Ungari) analüüsi eesmärgiks on pakkuda kahe riigi võrdlusmomenti ning tuua välja erinevused ja sarnasused selles, mil määral ja moel on kumbki riik oma asüülipoliitikat reguleerivas seadusandluses kohaldanud Euroopa Liidu Nõukogu 2004. aasta direktiivi pagulasseisundi saamiseks vajalike miinimumnõuete kohta (Euroopa Liidu Nõukogu 2004). Lisaks sellele tuleb arvesse võtta eelpool kirjeldatud rollijaotusest tingitud erinevusi, mis võivad selgitada erinevusi direktiivi kohaldamisel.

Analüüs põhineb eelmainitud direktiivil, mille põhjal koostatud lühem ja vaid asjassepuutuvaid artikleid koondav ülevaade annab võimaluse kahte riiki võrrelda. Kaasatud on vaid pagulasseisundi andmist ja sellega kaasnevaid nõudmisi käsitlevad artiklid 4-10.

2.1. Miinimumnõuete direktiiv

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv pagulasseisundi saamiseks vajalike miinimumnõuete kohta (siin edaspidi ka kui „direktiiv“) võeti vastu 29. aprillil 2004 ning selle artikkel 38 sedastab, et liikmesriigid peavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid jõustama hiljemalt 10. oktoobriks 2006 aastal (Euroopa Liidu Nõukogu 2004), s.o. üsna antud töös vaatlusaluse perioodi alguses. Direktiivi preambula (lg 6) kohaselt on direktiivi eesmärgiks tagada, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele. Järgnevalt on välja toodud ja lahti kirjutatud direktiivi olulisimad pagulasseisundi andmist reguleerivad artiklid.

Artikkel 4 – faktide ja asjaolude hindamine

Lõige 1. Liikmesriigid võivad lugeda taotleja kohuseks esitada niipea kui võimalik kõik elemendid, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid elemente.

Kuigi antud artikli positiivse poole pealt hakkab silma asüülitaoletaja õiguslik seisund, mis eeldab taotleja ja menetleja vahelist koostööd (ECRE 2004 : 6), jääb ebaselgeks, milles seisneb ajaline määratlus „niipea kui võimalik“. Lõikes 2 on välja toodud

nimekiri „vajalikest elementidest“, kuid ECRE (Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu) on seisukohal, et paljudel juhtudel on inimene sunnitud kodumaalt niivõrd kiiresti põgenema, et vajalikke isiku- ja reisidokumente pole olnud võimalik kaasa võtta (ECRE 2004 : 6).

Lõige 3. *Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine peab toimuma individuaalsetel alustel, ehk teisisõnu tuleb iga taotlust menetleda üksikjuhtumina.*

Lõige 4. *Asjaolu, et taotlejale on juba osaks saanud tagakiusamine või [...] tagakiusamise [...] otsene ähvardus, on arvestatav märk taotleja põhjendatud tagakiusamishirmu [...] reaalse ohu kohta, kui puudub mõjuv põhjus arvata, et kõnealune tagakiusamine [...] ei kordu. – Lõige 4 on oma sõnastuselt küllaltki üldine ja ei sätesta tingimusi, mille põhjal tagakiusamist hinnata, küll aga tuleks seda rakendada paralleelselt mõnevõrra konkreetsemate artiklitega 6, 7 ja 9.*

Lõige 5. *Kui liikmesriigid kohaldavad põhimõtet, mille kohaselt on taotleja kohustatud põhjendama rahvusvahelise kaitse taotlust ja kui taotleja väidete aspekte ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need aspektid kinnitamist, kui on täidetud järgmised tingimused:*

a) taotleja on teinud tõsiseid jõupingutusi oma taotluse põhjendamiseks

c) taotleja väited on osutunud sidusateks ja usutavateks [...]

e) taotleja üldine usaldusväärsus on kindlaks tehtud

Lõige 5 sätestab küll tingimused, millistel juhtudel võib dokumentaalsete või muude tõendite puudumise korral asüülitaotleja positiivse vastuse saada, kuid sellele järgnevad punktid on väga üldsõnalised ja jätavad oma ebamäärasuses kindlasti palju tõlgendamisvabadust.

Artikkel 5 – rahvusvahelise kaitse vajadus, mis tekib *sur place*

Artikkel 5 käsitleb juhtumeid, kus põhjendatud tagakiusamishirm või oht tõsise kahju kannatamiseks võib tekkida ka pärast seda, kui asüülitaotleja oma päritoluriigist lahkus, seejuures ka taotleja end tegevuse tagajärjel (lg 1-2).

Lõige 3. *Ilma, et see piiraks Genfi konventsiooni kohaldamist, võivad liikmesriigid otsustada, et taotlejale, kes esitab järgneva taotluse, ei anta üldjuhul pagulasseisundit,*

kui tagakiusamise oht põhineb asjaoludel, mille taotleja on tekitanud oma otsusega pärast päritoluriigist lahkumist.

Siinkohal rõhutab ECRE, et sedasorti juhtumite menetlemisel peaks arvestama ka võimalusega, et näiteks poliitiliste süüdimõistmiste korral ei pruugi asüülitaotleja tegelikkuses süüdi olla ning süüdistus võib olla talle omistatud tagakiusaja enda poolt (ECRE 2004 : 6).

Artikkel 6 – tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad

Lähtuvalt artiklist 6 on antud direktiivi kontekstis võimalikeks tagakiusajateks:

a) riik

b) riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid

c) mitteriiklikud osalised, kui on võimalik tõestada, et punktides a ja b nimetatud osalised [...] ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise kahju eest vastavalt artikli 7 määratlusele.

Artikkel 7 – kaitse pakkujad

Lõige 1. *Kaitset võivad pakkuda:*

a) riik

b) riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid

Lõige 2. *Kaitset pakutakse üldiselt juhul, kui lõikes 1 nimetatud osalised astuvad mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist või tõsise kahju kannatamist, rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamise või tõsise kahju tekitamisena käsitavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks, ning kui kõnealune kaitse on taotlejale kättesaadav.*

ECRE hinnangul ei oma sel moel sõnastatud säte olulist mõju, sest mõistlikud sammud on üsna subjektiivne mõiste ning jätab võimaluse liikmesriikidel kaitse andmisest keelduda (ECRE 2004 : 7).

Artikkel 8 – sisemine kaitse

Lõige 1. *Rahvusvahelise kaitse taotluse hindamise osana võivad liikmesriigid otsustada, et taotleja ei vaja rahvusvahelist kaitset, kui päritoluriigi mõnes osas puudub põhjendatud tagakiusamishirm või reaalne oht tõsise kahju kannatamiseks ning taotlejalt võib mõistlikult eeldada riigi selles osas püsimist.*

Lõige 2. *Kontrollides, kas päritoluriigi osa on koosõlas lõikega 1, võtavad liikmesriigid taotluse asjus otsuse tegemisel arvesse riigi selles osas valitsevaid üldisi asjaolusid ja taotleja isiklike asjaolusid.*

Antud artikli puhul tuleb esile tõsta selle individikesksust, mille vajalikkust on rõhutatud ka käesoleva direktiivi artikkel 4 lõikes 3. Antud direktiiviga tihedasti seotud „Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta“ artiklites 29-31 on käsitletud kolmandate riikide turvaliseks päritoluriigiks nimetamise küsimusi (Euroopa Liidu Nõukogu 2005). Sealsetes sätetes on aga nüansse, mis lubavad vastavalt üldistele kriteeriumitele liikmesriikidel otsustada, kas üks või teine päritoluriik või selle osa on turvaline või mitte. Seega võib juhtuda, et erinevate tõlgenduste korral on turvaliste päritoluriikide nimistu liikmesriigiti erinev ja see võib omakorda tingida erinevust eelpool toodud lõigete kohaldamisel.

Lõige 3. *Lõiget 1 võib kohaldada olenemata päritoluriiki tagasipöördumise ees seisvatest tehnilistest tõketest.*

Antud lõike rakendamist taunib ECRE tugevasti, sest jätab Euroopa Liidu liikmesriigile võimaluse kaitse andmisest keelduda isegi juhul, kui taotlejal puudub alternatiivne võimalus kaitsele, minnes sel moel vastuollu ka ÜRO Pagulasseisundi konventsiooni artikliga 1 (ECRE 2004 : 8).

Artikkel 9 – tagakiusamisaktid

Direktiivi artikkel 9 lähtub otseselt pagulasseisundi konventsioonist ning selle artiklist 1, mistõttu on põhjust arvata, et liikmesriigid pole tagakiusamisakte reguleerivaid põhimõtteid kohaldanud käesolevast direktiivist, vaid pigem Pagulasseisundi konventsioonist lähtuvalt. Artikli lõikes 2 on täpsemalt välja toodud kõik viisid, mil moel võivad tagakiusamisaktid vastavalt direktiivis toodud lõikele 1 esineda.

Artikkel 10 – tagakiusamise põhjused

Lõige 1. Liikmesriigid võtavad tagakiusamise põhjuste hindamisel arvesse järgmisi elemente:

a) rassi mõiste hõlmab eelkõige nahavärvi, päritolu või teatavasse rahvusrühma kuulumist

b) usutunnistuse mõiste hõlmab eelkõige teistlikke, mitteteistlikke ja ateistlikke uskumusi, osalemist või hoidumist [...] jumalateenistustest, muudest religioosetest tegevustest [...]

c) rahvuse mõiste ei piirdu ainult kodakondsuse või selle puudumisega, vaid hõlmab eelkõige kuuluvust teatava kultuurilise, rahvusliku või keelelise identiteediga, ühise geograafilise või poliitilise päritoluga rühma [...]

e) poliitilise tõekspidamise mõiste hõlmab eelkõige tõekspidamist, ideed või uskumust artiklis 6 nimetatud potentsiaalsete tagakiusajatega ja nende poliitika või meetoditega seotud küsimuses [...]

Lühidalt kokkuvõetuna sätestab artikkel 10 tingimused ja tunnused, mille alusel võib tagakiusamine toimuda ja on seeläbi kindlasti üks direktiivi olulisemaid artikleid.

Eelpool on välja toodud kõik miinimumnõuete direktiivi tähtsamad aspektid, mis puudutavad pagulasseisundi andmist ja selleks vajalikke miinimumnõudeid taotlejale. Neist lähtudes on võimalik analüüsida ja võrrelda, mil moel ja määral on Austria ja Ungari direktiivis ette nähtud põhimõtteid oma seadusandluses rakendanud.

2.2. Miinimumnõuete direktiiv Austria seadusandluses

Austrias oli vaatlusalusel perioodil peamiseks asüülipoliitikat reguleerivaks dokumendiks siseriiklikus seadusandluses 2005. aastal vastu võetud Asylum Act (siin hiljem kui asüüliseadus), millesse lähtuvalt ECRE raportist oli olulisel määral viidud sisse ka miinimumnõuete direktiivis sõnastatud põhimõtteid. Järgnevalt vaatame, kui suures ulatuses ja mil viisil on Austria direktiivi punktidest olulisimaid oma seadusandluses kohaldanud.

Artikkel 4 – faktide ja asjaolude hindamine

Lõige 1 ja 2.

Asüüliseaduse artikkel 15 sedastab, et asüülitaotleja on kohustatud esimesel võimalusel esitama rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks vajalikud elemendid, milleks on nimi, sünnikuupäev, päritoluriik, senine teekond, varasemad elukohariigid ning põhjused, mis on tinginud vajaduse rahvusvahelisele kaitsele, samuti info asjaomaste sugulaste kohta (Austria 2005 : 20). Seega on Austria seadusandluses lähtunud üsna otseselt miinimumnõuete direktiivis sätestatust, sest ka nõ vajalike elementide nimekiri kattub suures osas direktiivis nimetatuga.

Samas võib aga välja tuua ka olulise vastuolu. Nimelt eeldab miinimumnõuete direktiiv, et asüülitaotleja ja –menetleja teeksid koostööd, Austria puhul sellest aga rääkida ei saa. Seadusandluses on küll sõnastatud, et riigi ülesandeks on koguda ja täpsustada asjassepuutuvate informatsiooni, praktikas aga võimuinstantsid tihti oma ülesandeid ei täida, mis aga toob kaasa olukorra, kus puudulike tõendusmaterjalide tõttu tuleb menetlus peatada ja taotlus tühistada (ECRE 2008 : 50).

Lõige 3. Iga taotluse läbivaatamist individuaalsetel alustel pole Austria seadusandluses otseselt sõnastatud, küll aga nõuab individuaalset hindamist kohalik õigussüsteem (ECRE 2008 : 70). Seesugusesse hinnangusse tuleb aga suhtuda kriitiliselt, sest ECRE on seda oma raportis põhjendanud riigi kohustusega koguda ja täpsustada asjassepuutuvat informatsiooni iga asüülitaotluse puhul. Eelmisest lõigust aga selgus, et praktikas neid kohutusi tihti ei täideta.

Lõige 4 ja 5. Ka lõiget 4 pole seadusandluses otseselt sõnastatud, kuid ECRE hinnangul kehtib Austria õigussüsteemis siiski põhimõte, mille kohaselt miinimumnõuete direktiivi artikkel 4 lõiget 4 siiski menetluses kohaldatakse (ECRE 2008 : 76).

Sarnaselt kahele eelnevale pole Austria seadusandlusesse üle võetud ka lõiget 5, mis sätestab asüülitaotleja õigust saada rahvusvahelist kaitset juhul, kui puuduvad dokumentaalsed või muud tõendid kaitse saamise põhjendamiseks. Küll aga on Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu raportis taaskord rõhutatud, et õigusorganite töös rakendatakse lõikele 5 sarnaseid printsiipe (ECRE 2008 : 80).

Eelnevast selgub, et Austria seadusandluses on miinimumnõuete direktiivi artiklit 4 kohaldatud väga vähesel määral ning ainsa otsese tõlgendusena leiame asüüliseadusest vaid lõike 1 ühes seda täpsustava lõikega 2. Seega võib väita, et Austria pole faktide ja asjaolude hindamise küsimustes lähtunud Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist ning on vähemalt artikkel 4 puhul kasutanud üsna suurt tõlgendamisvabadust.

Artikkel 5 – rahvusvahelise kaitse vajadus, mis tekib *sur place*

Kuigi suurem osa liikmesriikide lähtub direktiivi artiklist 5, mille lõike 3 kohaselt „ei anta üldjuhul pagulasseisundit, kui tagakiusamise oht põhineb asjaoludel, mille taotleja on tekitanud oma otsusega pärast päritoluriigist lahkumist,“ on Austria siinkohal erand. Asüüliseaduse artikkel 3 lõige 2 näeb ette, et juhul, kui tagakiusamise ohu põhjustanud tegevused ei lähe vastuollu Austria seadustega, antakse taotlejale siiski pagulasseisund (Austria 2005 : 8). Tegemist on erandiga, mis võib kahtlemata suurendada positiivsete otsuste osakaaluga asüülitaotluste koguarvust võrdluses nende liikmesriikidega, kus sedasorti erandit ei rakendata.

Artikkel 6 – tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad

Austria seadusandluses pole defineeritud mitte-riiklike tagakiusajate või tõsises kahju põhjustajate mõistet, küll aga lähtutakse ÜRO pagulasseisundi konventsioonist (ECRE 2008 : 84). Kuivõrd pagulasseisundi konventsioonis pole antud mõistet samuti lahti kirjutatud ega riiklike ja mitte-riiklike tegutsejaid tagakiusamise küsimustes eristatud, võib järeldada, et hoolimata otsese kohaldamise puudumisest järgib Austria siiski miinimumnõuete direktiivis artikkel 6 põhimõtteid. Seda järeldust kinnitab ka praktika, mille kohaselt võib Austrias juhtumipõhiselt käsitleda tagakiusaja või tõsise kahju tekitajana nii parteisid, organisatsioone kui ka üksikisikuid, näiteks vägivaldseid pereliikmeid või rassivaenu õhutajaid (ECRE 2008 : 86).

Artikkel 7 - kaitse pakkujad

Lõige 1. Austria seadusandlusest ei leia punkti, mis määratleks rahvusvahelise kaitse pakkujaid. Samuti pole sõnastatud, kuidas kohaldatakse direktiivis toodud „olulist osa riigi territooriumist“ ja selle valitsejaid ning praktikaski puuduvad näited rahvusvahelise kaitse pakkumisest mitte-riiklike tegutsejate poolt (ECRE 2008 : 98). Seega võib järeldada, et Austrias omab õigust ja kohustust pakkuda rahvusvahelist kaitset vaid riik ise.

Lõige 2. Asüüliseadus on ECRE hinnangul kooskõlas direktiivi artikkel 7 lõikega 2, mis sõnastab „mõistlikud sammud“, mida lõikes 1 nimetatud osalised peavad astuma, et vältida tagakiusamist või tõsise kahju kannatamist (ECRE 2008 : 100). Kuivõrd töö eelnevas peatükis on välja toodud sellesama ECRE hinnang, et direktiivi artikkel 7 ei oma subjektiivsuse tõttu erilist mõju ja jätab siinkohal liikmesriikidele suure tõlgendusvabaduse, on raske hinnata, milles seisnevad Austria seadusandluse kontekstis „mõistlikud sammud“.

Artikkel 8 – sisemine kaitse

Lõige 1 ja 2. Asüüliseaduse artikkel 11 lõige 1 sätestab, et juhul, kui asüülitaotleja on mõnes oma päritoluriigi osas kas riigi enda või mõne selle muu tegutseja poolt kaitstud, pole asüülitaotlus põhjendatud ning see tuleb tagasi lükata (Austria 2005 : 14). Käesoleva artikli rakendamine eeldab aga juhtumite individuaalset läbivaatamist, mille puudustele on antud töö eelnevas osas juba viidatud.

Lõige 2 nõuab, et lõike 1 kohaldamisel tuleb arvesse võtta riigi konkreetses osas valitsevaid üldisi ja taotleja isiklike asjaolusid. ECRE hinnangul on Austria sellest nõudest ka lähtunud ning eelkõige hinnatakse sedasorti juhtumite menetlemisel taotleja ligipääsu turvalisele piirkonnale ning seda, kas taotleja on kõnealusel territooriumil tagakiusamise ja muude probleemide eest kaitstud või mitte (ECRE 2008 : 117).

Lõige 3. Antud lõige on üks suuremaid erandeid, mille Austria seadusandluse puhul on välja toonud ECRE oma raportis. Artikkel 8 lõige 3 pole Austrias kohaldamist leidnud (ECRE 2008 : 39), mis tähendab, et lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimuste olemasolu korral peab taotleja omama ka tehnilisi võimalusi päritoluriiki naasmiseks. Seega ei saa Austria seaduste alusel saata päritoluriiki tagasi inimest, kel naasmiseks võimalused puuduvad.

Artikkel 9 – tagakiusamisaktid

Artikkel 9 pole Austria seadusandlusesse sisse viidud ning seda asendab viide ÜRO pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotis 2 lõikele A (ECRE 2008 : 35), mis ütleb: Rahvusvahelise Pagulasorganisatsiooni otsus pagulaseks tunnistamata jätmise kohta ei keela pagulasseisundit anda isikule, kes enne 1. jaanuari 1951 toimunud sündmuste tagajärjel ning põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki

ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda“ (Pagulasseisundi konventsioon : 1).

Kuivõrd aga miinimumnõuete direktiivi artikkel 9 lähtub ise otseselt pagulasseisundi konventsioonist, ei saa siinkohal Austriale ette heita asjaolu, et direktiivi pole oma seadusandlusesse otseselt üle võetud. Asüüliseaduse artikkel 3 on aga otsene viide pagulasseisundi konventsioonile (Austria 2005 : 7-8) ning seega võib väita, et vähemalt sel tasandil lähtutakse Austria seadusandluses igati direktiiviga samadest põhimõtetest.

Artikkel 10 – tagakiusamise põhjused

Artikkel 10 puhul kehtib sarnane printsiip artikliga 9, kuivõrd ka siin lähtub Austria seadusandlus pagulasseisundi konventsioonist, viidates taaskord artikli samale lõikele. Sellele vaatamata on ECRE seisukohal, et asüülitaotluste menetlemine on Austrias miinimumnõuete direktiivi artiklis 10 esitatud tagakiusamise põhjustega kooskõlas (ECRE 2008 : 132).

2.3. Miinimumnõuete direktiiv Ungari seadusandluses

Ungari seadusandlusest leiame vaatlusalusel perioodil kaks peamist asüüliküsimusi reguleerivat seadust. 2007. aasta asüüliseadus (Ungari 2007) on otseselt seotud selle rakendamist reguleeriva valitsus määrusega (National Authorities 2007) mistõttu tuleb kaht dokumenti vaadelda paralleelselt. Lisaks neile kahele on mõningate miinimumnõuete direktiivi punktide kohaldamisel otsene seos ka Ungari haldusmenetluse seadusega (Ungari 2004). Mitme erineva dokumendi koosmõju annab põhjust eeldada keerukamat seadusandlust võrreldes Austriaga, mis võib olulisel määral selgitada ka kahe riigi erinevust asüülimenetluste statistikas. Suur erinevus on ka dokumentide mahus, mida kumbki riik asüüliküsimustele pühendab. ECRE raportki kinnitab, et kõnealuste seaduste vastuvõtt tõi Ungaris kaasa varasemast märkimisväärselt täpsemate reeglite rakendamise (ECRE 2008 : 44), mis suure tõenäosusega muudab asüülitaotleja võimalused asüüli saada keerulisemaks. Järgnevalt vaatlen, mil määral ja moel on Ungari seadusandluses lähtutud miinimumnõuete direktiivist.

Artikkel 4 – faktide ja asjaolude hindamine

Lõige 1 ja 2. Ungari seadusandluses puudub viide kohustusele esitada asjassepuutuvad dokumendid „niipea kui võimalik“, samuti pole riiklikes seadustes lähtunud lõigetes 1 ja 2 esitatud nõudmistest. Sellele vaatamata kehtib taotleja ja menetleja vahelise koostöö põhimõte, mida on siiski interpreteeritud pigem riigile kasulikust vaatenurgast lähtudes. Asüülitaotleja peab olema koostööaldis, igati põhjendama oma vajadust kaitsele ning täpselt järgima menetleja poolt antud korraldusi (ECRE 2008 : 59). Menetleja ehk riigi ülesandeks on samal ajal langetada faktidel põhinev otsus (ECRE 2008 : 59), mis võib, juhul, kui taotleja eksib talle esitatud tingimuste vastu või eksitab menetlejat, olla olenemata rahvusvahelise kaitse vajadusest negatiivne (ECRE 2008 : 47).

Ungari asüüliseaduses on küll sõnastatud „vajalikud elemendid“, mille asüülitaotleja peab menetlejale esitama, kuid needki pole võetud miinimumnõuete direktiivist. Asüüliseaduse §44 (Ungari 2007 : 30) kohaselt tuleb asüülitaotluse põhjendamisel:

- 1) esitada dokumentidega põhjendatud faktid ja asjaolud, mille tõttu asüülitaotleja on sunnitud päritoluriigist põgenema*
- 2) reisi- või muud dokumendid, mille põhjal on võimalik tuvastada taotleja isik ja päritolu*
- 3) kogu asjaomane ja ajakohane asüülitaotleja päritoluriigiga seotud informatsioon*

Kuigi üldistades võib tõmmata eelmainitud aspektide ja miinimumnõuete direktiivis ette nähtu vahele paralleele, tuleb siiski tõdeda, et kogu artikkel 4, eelkõige aga lõigete 1 ja 2 kohaldamine on Ungaris oluliselt detailsem kui käesoleva töö piiratud maht lubaks vaadelda. Eelmainitud põhimõtted on seotud paljude eranditega ning ainuüksi ECRE raportis (ECRE 2008 : 46-48, 59-60) leidub hulgaliselt viiteid nii Ungari asüüliseaduse erinevatele osistele, kui ka valitsuse määrusele ja haldusmenetluse seaduse punktidele.

Lõige 3. Ungari asüüliseaduse §40 kohaselt peab *asüülitaotluse kohta tehtav otsus lähtuma asüülitaotleja olukorra individuaalsest hindamisest* (Ungari 2007 : 29), mis tähendab, et Ungari seadusandluses on vaatlusalusest lõikest otseselt lähtunud. Samas aga pole täpselt määratletud, milliseid asjaolusid seesuguse hinnangu andmisel arvesse tuleb võtta (ECRE 2008 : 71).

Lõige 4. Lõiget 4 pole Ungari seadustes kohaldatud, küll aga leidub vastavasisulisi näiteid praktikast, kuid sel juhul peab tagakiusamine olema tõendatud dokumentidega, näiteks meditsiiniliste raportitega piinamise kohta (ECRE 2008 : 77).

Lõige 5. ECRE raporti hinnangul pole Ungari seadusandluses lähtutud ka lõikest 5 (ECRE 2008 : 80), mistõttu võib eeldada, et Ungaris tuleb asüülitaotluse rahuldamiseks selle taotlejal siiski esitada oma väidete tõendamiseks dokumentaalsed või muud tõendid ning pelgalt lõikes 5 sätestatud eritingimuste täitmise korral asüüli ei saa.

Kokkuvõtvalt võib artikli 4 kohaldamist Ungari seadusandluses hinnata pigem puudulikuks. Seaduste välja töötamisel pole vähemalt selles osas miinimumnõuete direktiivist lähtutud, küll aga on enda huvides kasutatud direktiivi üldsõnalisuse poolt võimaldatud mänguruumi, mistõttu on Ungari mitme dokumendiga reguleeritud seadused üsna jäigad, kuid ei lähe siiski miinimumnõuete direktiivi ettekirjutustega vastuollu.

Artikkel 5 – rahvusvahelise kaitse vajadus *sur place*

Sur place tekkinud vajadus rahvusvahelise kaitse järele ei leia kajastamist kummaski vaatlusalusel perioodil kehtinud Ungari asüülipoliitikat reguleerivas dokumendis. Samuti puuduvad sellele viited ECRE raportis, mistõttu võib eeldada, et antud meetet Ungari seadusandluses vaatlusalusel perioodil ei rakendatud.

Artikkel 6 – tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad

Ungari asüüliseaduse §62 kohaselt (Ungari 2007 : 40-41) võivad tagakiusajaks või tõsise kahju põhjustajaks olla:

- a) riik
- b) partei või organisatsioon, mis kontrollib riiki või olulist osa selle territooriumist
- c) isik või organisatsioon, kes või mis on sõltumatu punktides a) ja b) mainitud tegutsejatest

Seega on Ungari seadusandluses sisuliselt kopeeritud miinimumnõuete direktiivis sõnastatud, küll aga on ECRE seisukohal, et Ungari rakendab siinkohal jäigemaid meetmeid kui direktiivis ette nähtud. Nimelt ei kvalifitseeru kõik mitte-riiklikud tegutsejad isikute või organisatsioonidena (näiteks perekonnad, klannid), samuti ei

pruugi kõik mitte-riiklikud tegutsejad olla punktides a) ja b) mainituist sõltumatud (ECRE 2008 : 85), mis tähendab, et Ungari on rakendanud piiranguid, mis pole kooskõlas miinimumnõuete direktiiviga.

Artikkel 7 – kaitse pakkujad

Lõige 1. Ungari asüüliseadus §63 käsitleb ainult riiki kui võimalikku kaitse pakkujat (Ungari 2007 : 41), välistades seega võimaluse, et kaitse pakkujaks võiks olla mõni muu tegutseja. ECRE raporti kohaselt keeldus Ungari seadusandlik võim mitte-riikliku tegutseja poolt pakutava kaitse kontseptsiooni tunnistamast ning nii võeti vastu vaid riiklikku kaitset aktsepteeriv norm (ECRE 2008 : 93-94).

Lõige 2. ECRE raporti kohaselt rakendatakse Ungaris lõike 2 kontekstis kõrgemaid standardeid kui miinimumnõuete direktiivis ette nähtud. „Mõistlike“ sammude asemel lasub Ungari riigil rahvusvahelise kaitse tagamisel kohustus astuda „sobivaid ja efektiivseid“ samme (ECRE 2008 : 100-101), mis on määratletud asüüliseaduse §63 lõikes 1 (Ungari 2007 : 41) ja valitsuse määruse §-s 91 (National Authorities 2007 : 84-85). Mitme erineva seaduse punktidest aga ei selgu täpsemalt, mida „sobivate ja efektiivsete“ sammude all silmas peetakse, seega on taaskord seadus keerukas, kuid vajalikke vastuseid siiski ei anna.

Artikkel 8 – sisemine kaitse

Lõige 1 ja 2. Ungari seadused sätestavad konkreetsed tingimused, mille puhul on tagakiusamishirm või reaalne oht tõsise kahju kannatamiseks põhjendatud (ECRE 2008 : 40). Asüüliseaduse §63 lõikes 2 toodud direktiivist lähtuvat korda tuleb rakendada vastavalt valitsus määruse §92-le (National Authorities 2007 : 85), mille kohaselt peab riik:

a) kontrollima, kas asüülitaotlejal on võimalik päritoluriigis kaitset saada

b) täpsustama, millises päritoluriigi piirkonnas on asüülitaotlejal võimalik kaitset saada

Asüülitaotleja saab saata tagasi oma päritoluriiki juhul, kui:

a) taotleja saab kaitset pakkuvasse piirkonda õiguslikult, turvaliselt ja reaalsetl siseneda

b) taotleja omab piirkonnas perekondlike- või sugulussidemeid või tema toimetulek ja elukoht on muul moel tagatud

c) puudub oht, et taotleja võiks langeda tagakiusamise või tõsise kahju ohvriks

Eelneva põhjal võib väita, et miinimumnõuete direktiivi artikkel 8 lõikes 2 sõnastatud vajadus võtta arvesse konkreetset piirkonnas valitsevaid ja taotleja isiklike asjaolusid on Ungari seadusandluses vähemalt teoreetiliselt tagatud. Samuti selgub, et sarnaselt Austriale ei rakenda ka Ungari käesoleva artikli lõiget 3, mis tähendab, et asüülitaotleja päritoluriiki tagasipöördumiseks peavad eksisteerima reaalsed võimalused, vastasel juhul ei või lõiget 1 rakendada. Seesuguseid juhtumeid pole Ungaris aga praktikas ette tulnud (ECRE 2008 : 122), seega ei saa sisemist kaitset reguleeriv artikkel asüülistatistika olulist mõju omada.

Artikkel 9 – tagakiusamisaktid

Lõige 1. Ungari pole oma seadusandluses lähtunud miinimumnõuete direktiivis sätestatust ega viidanud otseselt ka pagulasseisundi konventsioonile, millest artikkel 9 lõige 1 on tuletatud. Asüüliseaduse §61 lõige 1 kohaselt on tagakiusamisaktiks kõik teod, mis oma olemuselt, korduvuselt või kuhjumiselt on piisavalt tõsiseid, et põhjustada olulist põhiliste inimõiguste rikkumist (Ungari 2007 : 40). Kuigi Ungari asüüliseaduses on mainitud kõik olulisemad mõisted, on ECRE siiski seisukohal, et Ungari seadusandlik võim on teinud vea, sest miinimumnõuete direktiivi artikkel 9 lõiget 2 (b) pole seadusandluses kohaldatud, mis aga tähendab, et Ungari standardid on praktikas madalamad kui direktiiviga ette nähtud (ECRE 2008 : 126). Samas aga tõdetakse, et kitsamate piiride seadmine tagakiusamisaktide määratlemisel ei oma tõenäoliselt praktikas olulist mõju.

Lõige 2. Viisid, mil tagakiusamisaktid võivad esineda, on Ungari asüüliseaduse §60 lõikes 2 (b) esitatud miinimumnõuete direktiiviga samal kujul (ECRE 2008 : 127)

Artikkel 10 – tagakiusamise põhjused

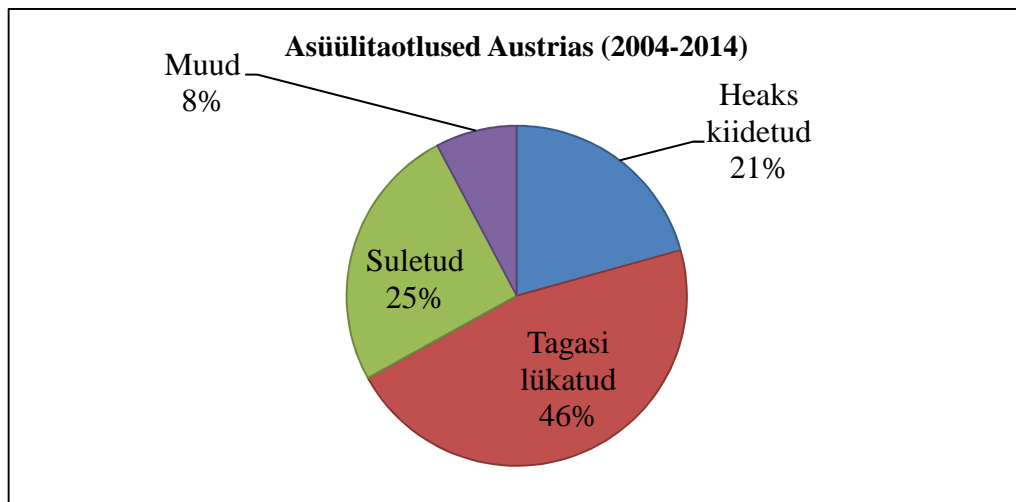
Ungari on miinimumnõuete direktiivi artiklit 10 kohaldanud oma seadusandluses peaaegu muutmatul kujul ning täies mahus, vaid ühe väikese erandiga. Nimelt näeb direktiivi lõige 1 (d) ette, et mingi rühma teatava sotsiaalse grupina käsitamiseks peavad olema üheaegselt täidetud mõlemad direktiivis toodud nõuded, Ungari asüüliseaduse

§64 lõike 1 puhul piisab aga sellest kui üks kahest tingimusest on täidetud (ECRE 2008 : 134). Tegemist on aga võrdlemisi ebaolulise erinevusega, millel praktikas tõenäoliselt siiski suurt mõju pole ning seega võib väita, et artikkel 10 on Ungaris seadusandluses kohaldatud täiel määral.

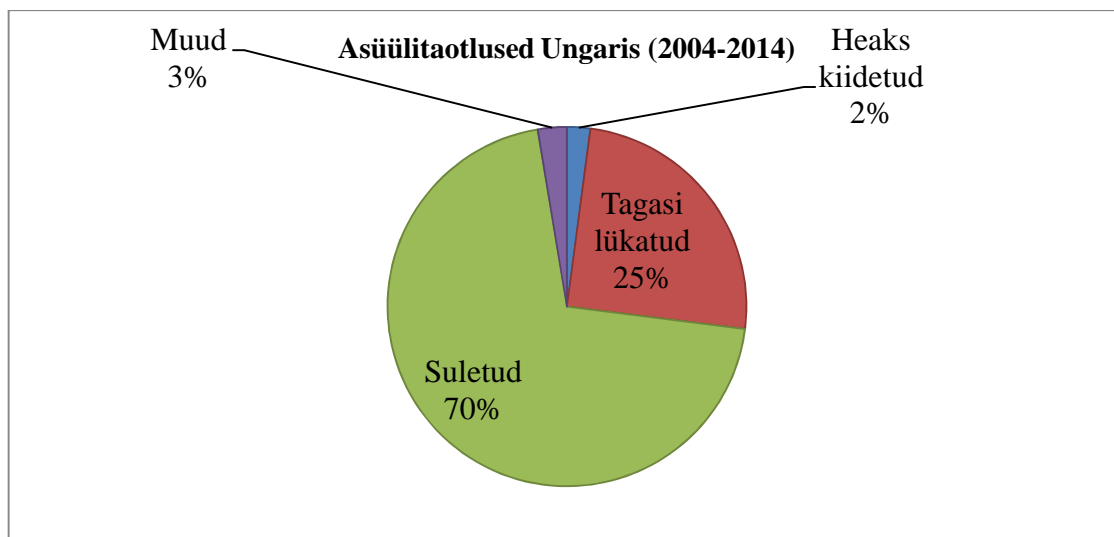
2.4. Austria ja Ungari võrdlus

Käesoleva töö sissejuhatuses esitatud Jooniselt 1 selgus, et Austrias on vaatlusalusel perioodil rahuldatud 40480 taotlust 195 763st (~20,7%). Ungaris aga seevastu 67953st taotlusest vaid 1427 (~2,1%) ehk umbkaudu kümme korda vähem kui Austrias.

Alltoodud Joonistelt 2 ja 3 – andmed pärinevad ÜRO pagulaste ülemvoliniku büroo (UNCHR) kodulehe statistika andmebaasist (UNCHR Population Statistics) - nähtub, et lisaks suurele erinevusele positiivsete otsuste osakaalus eristab kahte riiki ka märkimisväärne statistiline erinevus suletud ja tagasi lükatud taotluste osas. Austrias moodustavad tagasi lükatud 46% ja suletud 25% asüülitaotluste koguarvust, Ungaris on samad numbrid vastavalt 25% ja 70%.



Joonis 2.



Joonis 3.

Tuginedes kahes eelmises alapeatükis toodud võrdlustele kahe riigi asüülipoliitikat reguleerivate seaduste ja Euroopa Liidu Nõukogu miinimumnõuete direktiivi vahel, kõrvutan kahte riiki omavahel andmaks hinnanguid, mil viisil ja määral võib erinevate statistiliste näitajate põhjustajaks olla direktiivi erinev kohaldamine riiklikus seadusandluses.

Artikkel 4 – faktide ja asjaolude hindamine

Austria asüüliseaduse artiklis 15 on kirjas, et asüülitaotleja on kohustatud esitama kõik rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjendamiseks vajalikud elemendid esimesel võimalusel. Ungaris ajaline määratlus aga puudub ning selle mõju võib tõlgendada kahel vastandlikul moel. Ühelt poolt võiks töö autori hinnangul Ungari ajaline vabadus asüülitaotlejat soosida, sest pole seatud kindlat dokumentide esitamise tähtaega, teisalt võib aga just see olla üheks põhjuseks, miks Ungaris ligi 70% asüülitaotlustest suletakse. Andmete mitteesitamise korral ei pääse asüülitaotleja ka asüülitaotluse saamiseks vajalikule personaalsele intervjuule, mis tähendab, et menetlus suletakse ilma otsust tegemata (UNCHR 2005 : 48). See on aga vaid üks paljudest põhjustest, mis võib mõjutada suletud taotluste osakaalu.

Seesuguse olukorra tekkimisele võib kaasa aidata ka asjaolu, et Ungaris lasub asüülitaotlejal dokumentide esitamisel ja taotluse põhjendamisel suurem roll kui näiteks Austrias. Asüülitaotleja võimalused rahvusvahelise kaitse vajadust on aga kindlasti enam piiratud kui Euroopa Liidu liikmesriigi instantsidel, seega võib asüülitaotleja võimalusi taotluse piisavaks põhjendamiseks pidada Ungaris väiksemaks kui Austrias.

Vajalike elementide nimekiri, mida oma taotluse põhjendamiseks tuleb esitada, on mõlemas riigis küllaltki sarnane ja lähtub üldjoontes miinimumnõuete direktiivist. Seejuures on Austria võtnud otseselt üle direktiivis sõnastatud selged nõuded, Ungari aga neist lähtuvalt töötanud välja oma süsteemi. Ungari seadusandlust iseloomustab antud küsimustes keerukus ja mitme paralleelselt kehtiva õigusakti omavaheline seotus, millele viitab oma raportis ka ECRE (ECRE 2008 : 46-48, 59-60). Keerukam ja rohkemate eranditega süsteem võib olla samuti põhjuseks, miks asüülitaotlejad Ungaris hätta jäävad ning nende taotluste menetlemine tõendite puudumise tõttu suletakse.

Eelneva põhjal võib väita, et erinevused artikkel 4 tõlgendamisel ei mõjuta ilmselt otseselt positiivsete otsuste osakaalu, küll aga võib neist olulisel määral sõltuda erinevus suletud ja tagasi lükatud otsuste vahel. Kaudselt mõjutab see aga ka positiivsete otsuste hulka, sest menetlused, mis juba esimestes faasides suletakse, ei jõua intervjuuni ega sellest lähtuva lõpliku positiivse või negatiivse otsuseni.

Artikkel 5 – rahvusvahelise kaitse vajadus *sur place*

Vaatlusalustest artiklitest võib just artiklit 5 hinnata kahe riigi statistiliste erinevuste üheks suurimaks põhjustajaks. Kuigi puuduvad andmed selle kohta, mil määral rahvusvahelise kaitse vajadust *sur place* Austrias rakendatakse, on teoreetilisel baasil erinevus Ungariga selge. Austria on siinkohal loonud asüülitaotlejaile soodsamad tingimused kui direktiivis sätestatud ning annab reeglina asüüli ka juhul, kui vajadus rahvusvahelise kaitse järgi on tekkinud põhjustel, mille on taotleja ise peale päritoluriigist lahkumist tekitanud. Enamus Euroopa Liidu riike, sealhulgas ka Ungari, seesugust printsiipi oma seadusandluses ei rakenda, mis tähendab, et eelpool kirjeldatud juhtudel Ungaris asüüli ei anta.

See oluline erinevus võib olla üheks põhjuseks, mis lähtuvalt miinimumnõuete direktiivi erinevast kohaldamisest aitab kaasa positiivsete otsuste osakaalu erinevusele.

Artikkel 6 – tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad

Kuigi mõlema riigi seadusandluses kehtivad tagakiusajate või tõsise kahju põhjustajate määratlemisel üldjoontes sarnased tingimused, on ECRE seisukohal, et Ungari meetmed on jäigemad kui Austrias. Mitte-riiklike tegutsejate hulgast jäävad Ungari seadusandluse sõnastuse järgi välja näiteks perekonnad ja klannid, kes võivad samuti tagakiusajatena tegutseda, samuti ei hõlma see mõningaid riigist sõltuvaid isikuid ja

organisatsioone (ECRE 2008 : 85). See aga tähendab, et Ungari on rakendanud piiranguid, mis pole kooskõlas miinimumnõuete direktiiviga ning tagakiusajate või tõsise kahju põhjustajate ring on seetõttu väiksem kui näiteks Austrias, mis võib omakorda kaasa tuua asüülitaotluse tagasi lükkamise kohas, kus selle võiks heaks kiita.

Artikkel 7 – kaitse pakkujad

Riikide seadusandluses põhimõttelisi erinevusi ei eksisteeri ning mõlema puhul tegutseb kaitse pakkujana vaid riik. Samuti on mõlemad riigi seadused üldsõnalised ning ei täpsusta, millised peavad olema sammud, mida riik kaitset pakkujal peaks astuma. Ainus erinevus seisneb Ungari seadusandluse suuremas keerukuse astmes, sest reguleerivaid dokumente on paralleelselt 2, kuid praktikas see olulist rolli siiski ei mängi.

Artikkel 8 – sisemine kaitse

Märkimisväärseid erinevusi ei esine. Ungaris kehtivad küll mõnevõrra rangemad normid, kuid vastavasisuliste näidete puudumine praktikas annab alust järeldada, et statistilistele erinevustele see suurt mõju avaldada ei tohiks.

Artikkel 9 – tagakiusamisaktid

Austria on tagakiusamisaktide määratlemisel lähtunud 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonist, mis on kooskõlas miinimumnõuete direktiiviga. Ungari on aga töötanud välja oma normid, mis lähevad ECRE hinnangul direktiiviga vastuollu, olles viimasest madalamad (ECRE 2008 : 126), mis tähendab, et tagakiusamisaktide spekter on Ungari seadusandluses sellevõrra madalam. Kuigi ECRE hinnangul ei oma see praktikas väga olulist mõju, on see siiski järjekordne näide Ungari jäigemast asüülipoliitikast.

Artikkel 10 – tagakiusamise põhjused

Ka artikkel 10 puhul kehtib artikliga 9 vastupidine seaduspära. Austrias on needki põhimõtted miinimumnõuete direktiiviga kooskõlas, Ungari on aga taaskord lähtunud otseselt miinimumnõuete direktiivist, kuid kohaldanud eeskirju natukene teisel viisil. Kui Austrias tuleb mingi rühma teatava sotsiaalse grupina käsitamisel täita samaaegselt kaks erinevat tingimust, piisab Ungaris vaid ühe täitmisest, muutes seega artikli 10 vaadeltuist ainsaks, kus Ungari on sisse seadnud soodsamad tingimused.

Kahe riigi asüülipoliitikate võrdlusest miinimumnõuete direktiivi kontekstis selgub, et Ungari on enamasti rakendanud jäigemaid ja karmimaid meetmeid kui Austria. Seesugune erisus kahe riigi vahel aitab selgitada peaaegu kümnekordset erinevust positiivsete otsuste osakaalus asüülitaotluste koguarvust. Hoolimata asjaolust, et miinimumnõuete direktiivi näol on tegemist peamise asüülipoliitikaid mõjutanud dokumendiga vaatlusalusel perioodil, ei anna see täit ja täpset ülevaadet asüülipoliitikate erinevuse põhjustest. Vähemal määral mängivad rolli ka muud dokumendid ning alahinnata ei saa ka rollide mõju, mida riigid Euroopa tulenevalt oma geograafilisest paiknemisest Euroopa Liidus omavad.

Kokkuvõte

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli süveneva põgenikekriisi valguses vaadelda, mil moel on Euroopa asüülipoliitika ühiseid põhimõtteid rakendatud Austrias ja Ungaris aastatel 2004-2014. Kahe riigi märkimisväärne erinevus asüülitaotluste statistikas ning nende erinev paiknemine Euroopa geograafilisel kaardil andsid põhjust eeldada, et üleliidulist asüülipoliitikat kohaldatakse kummaski riigis erinevalt.

Vaatlusalusel perioodil kehtinud Euroopa Liidu Nõukogu miinimumnõuete direktiivi ja vastavasisulisi riiklike dokumentide võrdlemise käigus said eelmainitud eeldused ka kinnitust. Ungari, kus heaks kiidetud asüülitaotluste osakaal on ligi kümme korda väiksem kui Austrias, rakendab miinimumnõuete direktiivi kohaldamisel rangemaid ja jäigemaid meetmeid, mis võib olla üheks oluliseks statistikat mõjutavaks teguriks.

Lisaks kahe riigi seadusandluse kõrvutamisele on töös vaatluse all ka riikide geograafiline paiknemine ning selle potentsiaalne mõju nii miinimumnõuete direktiivi erinevale kohaldamisele kui ka statistilistele erisustele. Töös on lähtutud mitmete autorite poolt varasemalt välja toodud ideest, mille kohaselt on Euroopa Liidu üheks eesmärgiks kujunenud kontrolli tugevdamine liidu välispiiridel ning seeläbi liidu kaitse põgenikevoo ja soovimatu immigratsiooni eest. Sedasorti idee on töö autori hinnangul aga kahtlemata üheks põhjuseks, miks liikmesriigid üleliidulisi norme erinevalt kohaldavad ja miks on Ungari asüülipoliitika vähemasti miinimumnõuete direktiivi kohaldamisel rangem kui Austrias.

Seejuures on töö autor aga veendunud, et on äärmiselt oluline samalaadsete ja põhjalikemate uuringute teostamine tulevikus, sest käesolev töö on käsitletud vaid miinimumnõuete direktiivi. Samas ei saa alahinnata ka teiste vaatlusalusel perioodil kehtinud programmide ja dokumentide mõju, kuid töö piiratud mahu tõttu need siinkohal kajastamist ei leidnud. Samuti peab autor vajalikuks geograafilise asukoha ja sellest tuleneva liikmesriikide erinevate rollide mõju põhjalikumat analüüsi nii asüülipoliitikale kui ka teisi valdkondi reguleerivatele seadustele ja normidele, mis võiksid aidata selgitada niivõrd suurt erinevust kahe võrdlemisi sarnase naaberriigi vahel.

Summary

The purpose of this study is to examine to what extent have Austria and Hungary applied the common European asylum policy during the period of 2004-2014 and how is the different implementation influenced the inequalities in asylum statistics. As Austria approves approximately 20% of all asylum applications and Hungary in contrast has the margin about 2%, it is reasonable to expect different approaches in asylum policy.

During the period studied, the main document regulating asylum policies in European Union was the Qualification Directive on minimum standards (European Council Directive 2004/83/EC), thus this study compares the legislation of Austria and Hungary in the context of the afore-mentioned directive. Study shows that Hungary has more complex and strict legislation than Austria which may cause the statistical differences.

It is also important to recognize different geographical locations of these two states as Hungary has the external border of European Union and thus operates as a transit-country for refugees, while Austria is a potential country of destination. As it is argued that European Union wants to strengthen its external borders to protect the union from masses of refugees and unwanted immigration, this study also examines the impact of the country's geographical position to the asylum statistics.

The study shows that different implementation of European Council directives may have important influence in the outcomes on local level. Also, as the author argues, the implementation of directive on minimum standards is closely associated with the country's geographical location and the goals of European Union, which helps us to understand why the margin of approved asylum applications is about ten times lower in Hungary than in Austria.

Kasutatud kirjandus

- Allard, Silas W. 2010. „Casualties of Disarmony: the Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System.“ *Emory International Law Review* 24(1): 295-330.
- Amsterdami leping. <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (külastatud 01.03.2016).
- Austria. 2005. „Federal Act Concerning the Granting of Asylum“, <http://www.refworld.org/docid/46adc62c2.html> (külastatud 26.04.2016).
- Bačić, Nika. 2012. „Asylum Policy in Europe - The Competences of the European Union and inefficiency of the Dublin System“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* (8): 41-76.
- Badre, Abdeslam. 2014. „Supranational Integration Versus Intergovernmental Structure: The European Union vs. the African Union.“ https://www.academia.edu/13612612/Supranational_Integration_Versus_Intergovernmental_Structure_The_European_Union_vs._the_African_Union (külastatud 12.05.2016)
- Boswell, Christina. 2003. „The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy.“ *International Affairs* 79(3): 619-638.
- Brinkmann, Gisbert. 2004. „The Immigration and Asylum Agenda.“ *European Law Journal* 10 (2): 182-199.
- Collinson, Sarah. 1996. „Visa Requirements, Carrier Sanctions, 'Safe Third Countries' and 'Readmission': The Development of an Asylum 'Buffer Zone' in Europe.“ *Transactions of the Institute of British Geographers* 21(1): 76-90.
- Dean, Meryll. 2014. „Bridging the Gap: Humanitarian Protection and the Convergence of Laws in Europe.“ *European Law Journal* 20(1): 34-65.
- Dublini konventsioon. <https://www.riigiteataja.ee/akt/812869> (külastatud 28.02.2016).
- ECRE. 2004. „ECRE Information Note on the Council Directive on Minimum Standards for the Qualification of Third Country Nationals“, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/132.html> (külastatud 26.04.2016).

- ECRE. 2008. „The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection“, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/131.html> (külastatud 02.05.2016).
- Euroopa Liidu Nõukogu. 1999. „Tampere European Council 15 and 16 October 1999 - Presidency Conclusions“, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (külastatud 10.03.2016).
- Euroopa Liidu Nõukogu. 2004. „Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN> (külastatud 14.03.2016).
- Euroopa Liidu Nõukogu. 2005. „Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN> (külastatud 14.03.2016).
- Fabbrini, Sergio. 2010. „Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis.“ *Comparative Political Studies* 46(9): 1003-1029.
- Goudappel, Flora A. N. J. & Raulus, Helena S., eds. 2011. *The future of asylum in the European Union : problems, proposals and human rights*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Guild, Elspet. 2006. „The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy.“ *International Journal of Refugee Law* 18 (3-4): 630-651.
- Hatton, Timothy J. 2009. „The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?“ *The Economic Journal* 119(535): 183-213.
- Katsiaficas, Caitlin. 2014. „The Common European Asylum System as a Protection Tool: Has the European Union Lived Up to Its Promises?“ *Bridging Europe Working Paper on Migration* (7).
- Loescher, Gil. 1989. „The European Community and Refugees.“ *International Affairs* 65(4): 617-636.
- Maastrichti leping. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0026&from=EN> (külastatud 01.03.2016).
- Mole, Nuala & Meredith, Catherine. 2000. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- National Authorities. 2007. „Hungary: Government Decree No. 301/2007

- (XI.9.) On the implementation of the Act on Asylum“, <http://www.refworld.org/docid/524544c44.html> (külastatud 03.05.2016).
- Nugent, Neill. 2006. *The government and politics of the European Union*. Basingstoke & New York: Palgrave.
 - Pagulasseisundi konventsioon. <https://www.riigiteataja.ee/akt/78623> (külastatud 27.02.2016)
 - Peers, Steve & Rogers, Nicola, eds. 2006. *EU immigration and asylum law: text and commentary*. Leiden & Boston: Nijhoff.
 - Perusel, Bernd. 2015. „Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress?“ *Migration Letters* 12(2): 124-136.
 - Petrovič, Nikola. 2016. „EU ideology.“ *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 29(1): 56-76.
 - Phuong, Catherine. 2003. „Enlarging 'Fortress Europe': EU Accession, Asylum, and Immigration in Candidate Countries.“ *The International and Comparative Law Quarterly* 52(3): 641-663.
 - Pirjola, Jari. 2009. „European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language.“ *European Journal of Migration and Law* (11): 347-366.
 - Schengeni konventsioon. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922%2802%29&from=EN> (külastatud 27.02.2016).
 - Sidorenko, Olga. 2007. *The common European asylum system : background, current state of affairs, future direction*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
 - Stalker, Peter. 2002. „Migration Trends and Migration Policy in Europe.“ *International Migration* 40(5): 151-179.
 - Toshkov, Dimiter & de Haan, Laura. 2013. „The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates.“ *Journal of European Public Policy* 20(5): 661-683.
 - UNCHR Population Statistics. http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers (külastatud 19.04.2016)
 - UNCHR. 2005. „Asylum and Refugee Status Determination.“ in *UNCHR Statistical Yearbook*, 44-51.
 - Berg, Eiki & Ehin, Piret. 2006. „What Kind of Border Regime is in the making?:

Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 41(1): 53-71.

- Ungari. 2004. „Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services“, [http://www.oah.hu/web/v3/HAEAPortal.nsf/3F0D11115ECE3BDFC1257EB403DF714/\\$FILE/KET_EN.pdf](http://www.oah.hu/web/v3/HAEAPortal.nsf/3F0D11115ECE3BDFC1257EB403DF714/$FILE/KET_EN.pdf) (külastatud 03.05.2016).
- Ungari. 2007. „Act LXXX of 2007 on Asylum“, <http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html> (külastatud 03.05.2016).
- Vedsted-Hansen, Jens. 2005. „Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures?“ *European Journal of Migration and Law* (7): 369-376.

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.

.....

/Markus Käo/