

Nr 13 / 19.09.2011

Varjupaigataotlejad

Põgenike, varjupaigataotlejate ja pagulaste temaatika on jätkuvalt aktuaalne. Eriti ajal, kui araabia maailmas leviv rahutustelaine on kaasa toonud elanikkonna ulatusliku väljarände, põgenike küsimus on tekitanud pingeid ELi liikmesriikide vahel ja tõstatanud mh küsimuse solidaarsusest ja finantskoormuse jagamisest liidu sees ning surve alla on sattunud ka Schengeni süsteem.

Lampedusale on käesoleva aasta esimese viie ja poole kuuga saabunud hinnanguliselt 41 000 inimest, peamiselt on põgenikud pärit Tuneesiast ja Liibüast. Maltale on saabunud üle tuhande Liibüast põgenenud isiku. Need arvud on kahtlemata suured, eriti kui arvestada, et põgenikevool ei ole veel raugenud. Samas lähtudes laiemast perspektiivist – üksnes Liibüast on konflikti puhkemisest alates lahkunud üle 600 000 inimese, neist valdav enamik naaberriikidesse Tuneesiasse, Egiptusesse, Alžeeriasse. Euroopasse on Liibüa põgenikest jõudnud vaid 0,8 protsenti.

Araabia kevad on paljastanud eredalt nii mõnegi süsteemse ebakõla Euroopa varjupaigapoliitikas. ENPA migratsiooni, pagulaste ja elanikkonna komitee nõuniku Ivi-Triin Odratsi sõnul on käesolev olukord näidanud ELi võimetust koos ühise probleemi lahendamise eest seista ja oma rahvusvahelisi kohustusi täita veel enne, kui tõeline kriis on puhkenud. Kui Itaalia puhul on eeldatav, et riik peaks praeguses mahus sisserändega ise toime tulema, siis Malta puhul on see keeruline. Tuhatkond põgenikku tähendab väikeriigile suhtarvult sama mis nt Saksamaale 196 500 või Eestile 3 000 põgenikku.

ELi riigid on selle nimel pingutanud, et luua Euroopa ühine varjupaigasüsteem. Teemat on käsitletud nii 1999. a Tampere toimunud Ülemkogu kohtumise järeldustes, 2004. a vastu võetud Haagi programmis, 2008. a Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis kui ka 2009. a Stockholmi programmis. Vastu on võetud rida direktiive¹. Nn Dublini määruses (343/2003/EÜ) on toodud kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest. 2000. a loodi Euroopa Pagulasfond ja 2010. a alustas Maltal tööd Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, mis toetab liikmesriikide jõupingutusi ühtlasema varjupaigapoliitika eluviimisel.

Liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine.

ELi toimimise lepingu art 78

Euroopa Komisjon on seadnud eesmärgiks jõuda 2012. aastaks lõpule Euroopa varjupaigasüsteemi ülesehitamisega. Vastuvõtutingimusi ja varjupaigamenetlusi käsitlevate direktiivide muudatustepanekud sisaldavad senisest tõhusamalt toimivaid eeskirju². „Ühise rände- ja varjupaigapoliitika väljatöötamine on minu prioriteetide pingerea esiotsas. Praegu on varjupaigataotlejate kohtlemine ja neile pakutavad

tagatised ELi eri paigus väga erinevad ning võimalus saada kaitset oleneb suuresti sellest, milline liikmesriik varjupaigataotlust menetleb. Kogu ELis peavad varjupaigataotlejate jaoks kehtima tõhusalt toimivad ja õiglased menetlustoimingud ning taseme poolest võrreldavad vastuvõtutingimused. Samal ajal peaksid need standardid olema lihtsad, selged ja kulutõhusad,” lausus siseasjade volinik Cecilia Malmström.

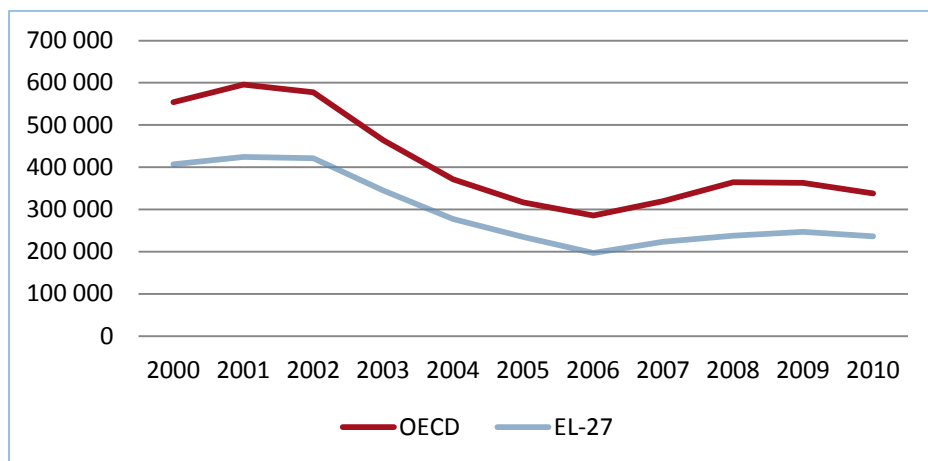
Kui Ungari ELi eesistumise ajal keskenduti varjupaigamenetluse direktiivile, siis käesoleva aasta juulis alanud Poola eesistumisel seatakse fookusesse vastuvõtutingimuste ja kvalifikatsiooni direktiivid. Juulis Varssavis toimunud ÜRO Genfi pagulasseisundi konventsiooni 60. aastapäevale pühendatud konverentsil tõdeti, et vaatamata tõsisele väljakutsele luua efektiivselt toimiv ühine varjupaigasüsteem, ei ole sellele alternatiivi.

¹ Vastuvõtutingimuste direktiiv (2003/9/EÜ) sätestab varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded. Varjupaigamenetluse direktiiv (2005/85/EÜ) määratleb miinimumnõuded liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetlusele. Kvalifikatsioonidirektiiv (2004/83/EÜ) toob ära miinimumnõuded, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu.

² Mõlema direktiivi uued ümbersõnastamise eelnõud esitati nõukogule ja Euroopa Parlamendile arutamiseks 01.06.2011.

Eeltoodu valguses on sobilik esitada järgnevalt mõned statistilised näitajad ja trendid varjupaigataotlejate kohta.

Joonis 1. Varjupaigataotlejate arv OECD ja ELi riikides 2000 – 2010



Allikas: OECD

Varjupaiga otsijate arv on püsinud viimastel aastatel stabiilsena. Nt 2009. a oli varjupaigataotlejate arv OECD riikides ligi 363 000 jäädes 2008. aastaga võrreldes pea samaks. See on suhteliselt madal arv võrreldes kõrgeaegadega 90-ndate alguses ja keskel või isegi käesoleva sajandi alguse tasemega. Esialgsete andmete kohaselt ei ole see tõusnud ka 2010. aastal (vt joonis 1).

2009. aastal oli OECD andmetel peamine sihtriik 42 118 varjupaigataotlejaga Prantsusmaa, millele järgnesid Ameerika Ühendriigid (38 080), Kanada (33 970), Suurbritannia (30 675), Saksamaa (27 649) ja Rootsi (24 194 taotlust). Samas vastavalt rahvaarvule oli Norras, Rootsis ja Šveitsis 2009. a enim taotlejaid – rohkem kui 2 000 taotlejat miljoni elaniku kohta. Antud skaala teises otsas võib leida Korea, Jaapani, Portugali ja Eesti, kus oli vähem kui 30 taotlejat miljoni elaniku kohta. Olulisemad lähteriigid olid 2009. a OECD riikide osas: Afganistan, Iraak, Somaalia, Venemaa ja Hiina.

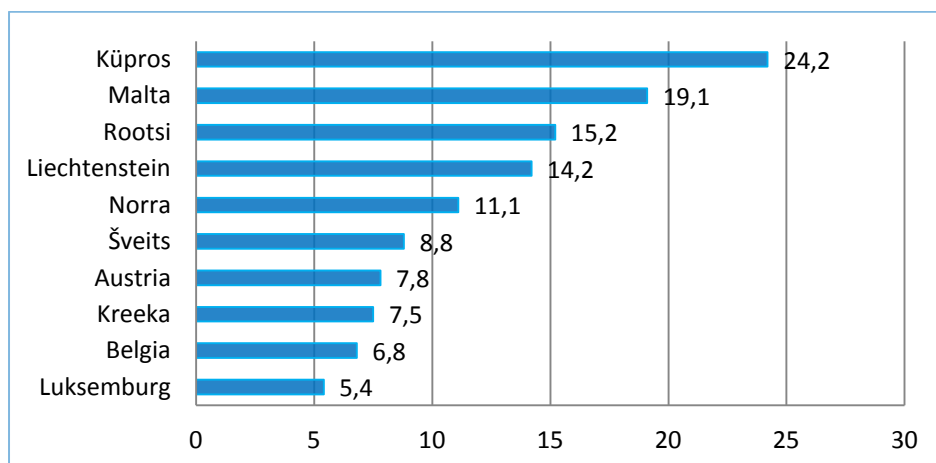
UNHCRi andmeil registreeris 27 ELi liikmesriiki 2010. aastal 235 930 taotlejat, mis on 5% vähem kui 2009. aastal (247 330). Uutelt ELi liikmesriikidelt varjupaika taotlejate arv moodustab sellest vaid väikese osa – 2010. a 7% ja 2009. a 10% (10% piires on see olnud ka aastatel 2006-2008). Euroopa Liidu riikide lõikes oli nii 2009. a kui ka 2010. a peamine sihtriik Prantsusmaa (vt tabel 1). Samas Saksamaal registreeriti 2010. a ligi 41 300 uut taotlejat, mis on võrreldes 2009. aastaga koguni 49% tõusnud. Tõus on põhjustatud peamiselt suuremast varjupaigataotlejate hulgast Serbiast ja Makedooniast. Samuti on eelmisel aastal võrreldes 2009. aastaga märgatav tõus (32%) tabanud Rootsit.

Tabel 1. ELi liikmesriikidelt varjupaigataotlejate arv 2010. aastal ja muutus võrreldes 2009. aastaga

aasta	Prantsusmaa	Saksamaa	Rootsi	Suurbr.	Belgia	Holland	Austria	Kreeka	Itaalia
2010	47 790	41 330	31 820	22 090	19 940	13 330	11 020	10 270	8 190
vrldl 2009	+13%	+49%	+32%	-28%	+16%	-11%	-30%	-36%	-53%

Allikas: OECD

Joonis 2. Varjupaigataotlejate arv 1000 elaniku kohta Euroopa riikides aastatel 2006 – 2010



Allikas: UNHCR (ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet)

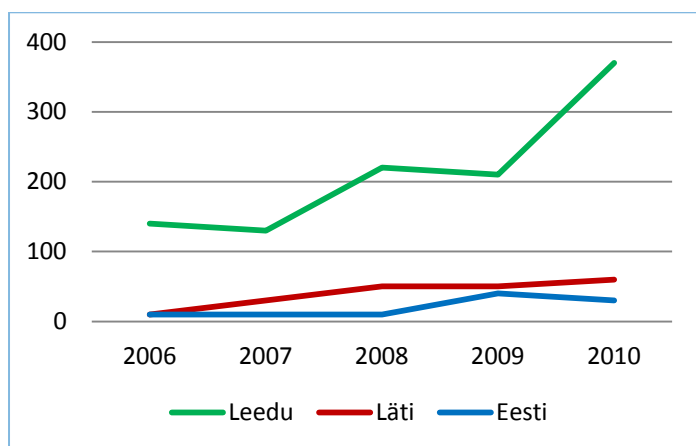
Varjupaigataotlejate arv ei jaotu Euroopa riikide vahel ühtlaselt. Oma geograafilise asendi ja väiksuse tõttu võtavad ebaoproportsionaalselt suure osa vastu Küpros ja Malta (vt joonis 2). Samuti on Rootsi avatum poliitika muutnud ta põgenike poolt eelistatud sihtkohaks.

Euroopa olulisemad lähteriigid on 2009-2010: Afganistan, Serbia, Iraak, Somaalia ja Venemaa.

Eesti varjupaigapoliitika

Rahvusvahelises plaanis on Eesti riik, millel on küllaltki lühiajaline kogemus varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtmisel. Eestis on pagulasi vastu võetud ja varjupaigapoliitikat rakendatud alates 1997. aastast, kui hakkas kehtima esimene pagulaste seadus. Seadus tugines rahvusvahelise pagulasõiguse vundamendiks olevale 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsioonil ning 1967. aasta pagulasseisundi protokollil, millega Eesti ühines päev pärast pagulaste seaduse vastuvõtmist. 2006. aasta 1. juulil hakkas kehtima välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ning samaaegselt kaotas kehtivuse pagulaste seadus. Uue seaduse väljatöötamise vajadus tulenes nii Eesti muutunud rahvusvahelisest seisundist kui ka Euroopa Liidu seadusandlusest.

Joonis 3. Varjupaigataotlejate arv Balti riikides 2006 – 2010

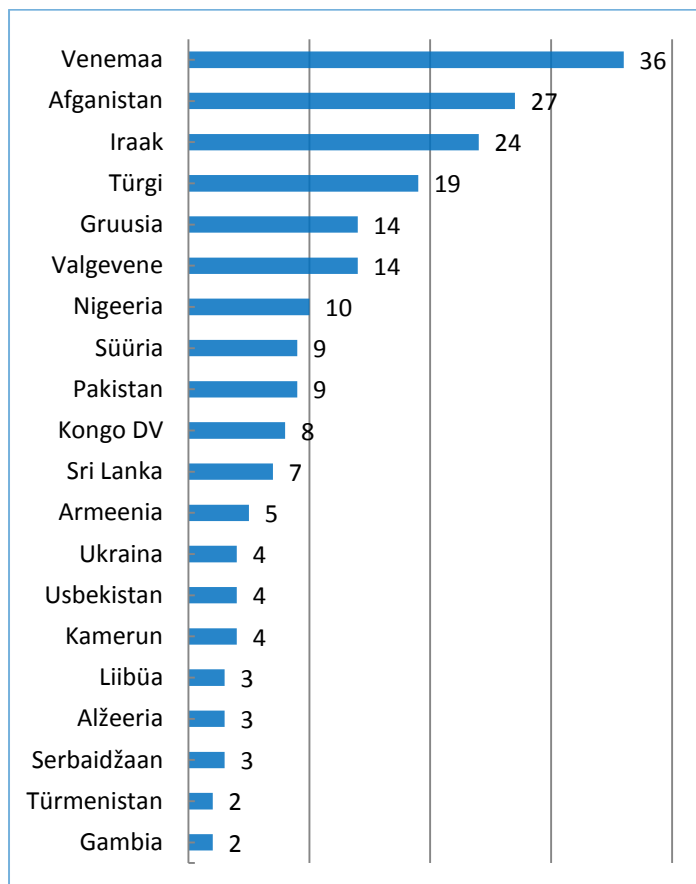


Allikas: UNHCR

Võrreldes teiste ELi riikidega on varjupaigataotlejate arv Eestis väiksem. Seoses Eesti liitumisega Schengeni ruumiga 2008. a alguses toimus 2009. a teises pooles varjupaigataotlejate arvu teatav kasv, kui aasta peale kokku esitati 40 taotlust (2009. a esitati 36 esmast taotlust ja 4 korduvat taotlust).

Samas Rootsis taotles 2009. aastal varjupaika 24 190, Soomes 5 910, Taanis 3 820 ja Leedus 210 inimest. Vaid Lätis on sarnaselt Eestiga taotlejate arv jäänud alla saja inimese aastas – 2009. aastal taotles Lätis varjupaika 50 inimest.

Joonis 4. Eesti varjupaigataotlejate lähteriigid 1997 – 2011 (31.05.2011 seisuga)



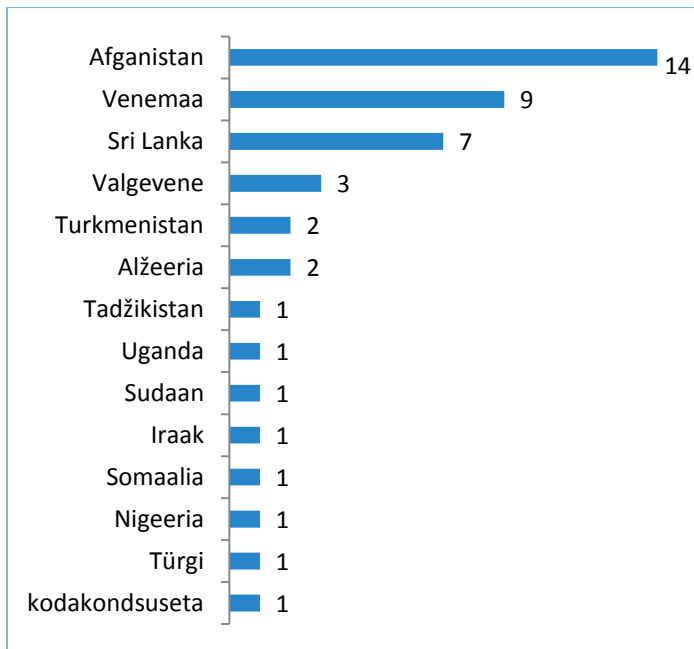
Allikas: Siseministeerium, PPA

Niisiis, erinevalt oma lähinaabritest Soomest ja Rootsist ei ole Eesti seni varjupaigataotlejatele veel peamiseks sihtriigiks olnud. Suurem osa siia sattunud varjupaigataotlejaid on sihiks võtnud Põhjamaad ning on vaid juhuste kokkulangevuste tõttu jõudnud Eestisse. Samas näitavad uuringutulemused, et kui kord on siin rahvusvaheline kaitse juba saadud, seob suurem osa pagulasi oma tuleviku Eestiga.

Alates 1997. aastast on Eestile esitatud 249 varjupaigataotlust (seisuga 31.05.2011) kokku 234 isiku poolt (mitu isikut on esitanud korduvtaotlused ning sellest tulenevalt on taotluste ja taotlejate arv erinev). Peamised päritoluriigid on olnud sel perioodil: Vene Föderatsioon (36 isikut) ja Afganistan (27 isikut), aga ka Iraak (24 isikut), Türgi (19 isikut), Gruusia ja Valgevene (mõlemast 14 isikut). Vt ka joonis 4, kus on toodud 20 aktiivsemat lähteriiki.

Politsei- ja Piirivalveameti sõnul on Eestis tänavu poole aastaga varjupaika taotlenud juba 33 inimest. Neist kümme on Kongo DV kodanikud, kolm määratlemata kodakondsusega isikut, kolm Kameruni, kolm Afganistani, kolm Liibüa, kolm Venemaa, kaks Valgevene, üks Palestiina okupeeritud ala, üks Kõrgõzstani, üks Iraagi, üks Türgi, üks Usbekistani ja üks Bangladeshhi kodanik.

Joonis 5. Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikud ja nende perekonnaliikmed kodakondsuse järgi 1997 – 2011



Allikas: Siseministeerium, PPA

Eesti ei ole siiani osalenud rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamisprogrammides ega ka ELi sisese ümberjaotamise projektides (nt 2009. aastal algatas Euroopa Komisjon pilootprojekti Maltale suunatud immigratsiooni surve leevendamiseks).

15.10.2009 kinnitas Vabariigi Valitsus oma seisukohad ELi ühise ümberasustamisprogrammi loomist puudutava Euroopa Komisjon teatise (KOM(2009) 447)94 osas. Vastavalt valitsuse seisukohale ei plaani Eesti lähitulevikus ümberasustamisprogrammides osaleda tulenevalt keerulisest eelarve olukorrast ning puudulikest valmisolekust kaitse saajate vastuvõtmiseks.

Siiri Sillajõe
asejuhataja, nõunik
tel 6505

Kasutatud allikad:

- Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. UNHCR 28.03.2011. www.unhcr.org/4d8c5b109.html
- Asylum applicants and first instance decisions on asylum application 2010. Eurostat. 5/2011. epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-032/EN/KS-QA-10-032-EN.PDF
- Odrats, I.-T. Euroopa ühtsuse proovikivi. Maailma Vaade. 14/2011. maailmavaade.ee/?d=Euroopa_odr_0511
- Kallas, K., Kaldur, K. Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda. Balti Uuringute Instituut, 2011. www.siseministeerium.ee/public/IBS-RKS-raport-avalik.pdf
- Varjupaigataotlejate ja pagulaste vabatahtliku tagasipöördumise toetamine : uuringu lõpparuanne. 2008.
- Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2010. Sisekaitseakadeemia, Euroopa rändevõrgustik. 03.2011. www.sisekaitse.ee/public/ERV/2010_POLIITIKA_ARUANNE_ee_final.pdf
- International Migration Outlook: SOPEMI 2011. www.oecd.org/migration/imo
- Euroopa Komisjon; ENPA; Eurostat; OECD; UNHCR.

Varjupaigataotlejate arvu suurenemise tõttu 2009. aastal kasvas 2010. aastal rahvusvahelise kaitse andmise otsuste arv. Aastatel 1997-2010 on rahvusvahelise kaitse andmise otsuseid tehtud 43 juhul (24 korral on inimest tunnustatud pagulasena, 19 korral täiendava kaitse saajana), kokku 41 isiku suhtes. 2011. aasta esimese kolme kuu jooksul tehti veel üks rahvusvahelise kaitse andmise otsus. Seega on Eesti seisuga 31.03.2011 andnud rahvusvahelise kaitse 42 inimesele. Lisaks on kolmele isikule antud välja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikme elamisluba.

Nii varjupaigataotlejate kui ka rahvusvahelise kaitse saajate hulgas domineerivad noored meesterahvad. Viimastel aastatel on lisandunud ka väikelastega pered. Rahvusvahelise kaitse saajate hulgas on mehi 76%, naisi 9% ja alaealisi 11% (seisuga 31.03.2011).

Varjupaigataotleja – välismaalane, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes ei ole veel otsust tehtud.

Pagulane – välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset.

Rahvusvahelise kaitse saaja – välismaalane, keda on tunnustatud pagulasena, täiendava kaitse- või ajutise kaitse saajana ning kellele on antud elamisluba.
