



RIIGIKOGU KANTSELEI

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsi osakond teemal...

Rahvusvahelise kaitse taotlused Euroopa Liidus

Nr. 12

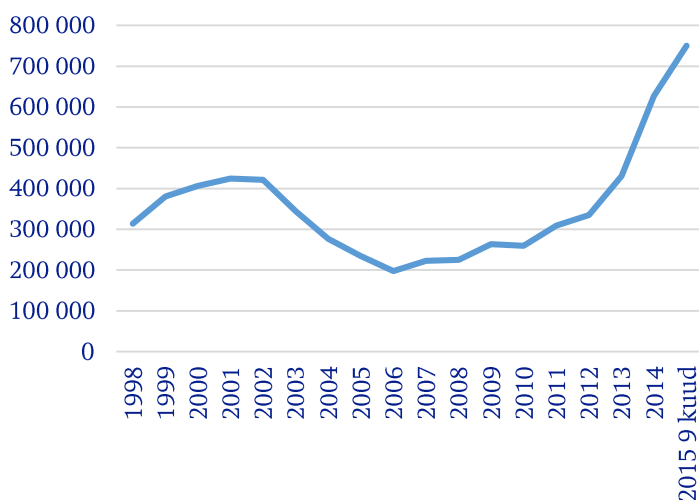
29.10.2015

Käesolev teemaleht annab ülevaate rahvusvahelise kaitse taotlejate statistika kohta tuginedes Eurostati andmetele. Numbrid näitavad, et ELi pagulaspoliitika on alates käesoleva aasta teisest kvartalist eriti suure väljakutse ees, kuna viimase paarikümne aasta jooksul pole ELi liikmesriikides nii palju rahvusvahelise kaitse taotlusi üheski kvartalis esitatud ning kolmanda kvartali taotluste arv on veelgi suurem. Statistiliste mõistete osas lähtub Eurostat nn miinimumnõuete direktiivist 2011/95/EL, kus kasutatakse kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku liikmesriigilt kaitse saamise taotluste puhul terminit “rahvusvaheline kaitse”, hõlmates nii pagulasseisundit kui ka täiendava kaitse seisundit ning sel põhjusel on läbivaks terminiks alljärgnevalt “varjupaiga” asemel “rahvusvaheline kaitse”.

Taotlused

Rahvusvahelise kaitse taotluste arv on aastate lõikes varem tipus olnud kahel korral, 1992. aastal ja 2001. aastal. 1992. aastal esitati 15 ELi liikmesriigile 672 000 taotlust ja 2001. aastal 27 ELi liikmesriigile 424 180 taotlust. Järgnevatel aastatel esitatud taotluste arv langes ja kõige madalam oli see 2006. aastal, kui esitati 197 410 taotlust. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vood ei ole aastate lõikes stabiilsed olnud, vt joonis 1. 2014. aastal esitati 626 960 (sh uusi e. esmakordseid taotlusi oli 562 680)

Joonis 1. Rahvusvahelise kaitse taotluste arv



rahvusvahelise kaitse taotlust, mis tähendas 44% kasvu. Kuigi andmed kolmanda kvartali osas on esialgsed, siis käesoleva aasta üheksa kuu peale kokku on esitatud juba 750 215 taotlust. Uusi taotlejaid oli esimeses kvartalis 184 800, millele lisanduvad korduvad taotlused ja reeglina moodustavad need 8–9% kõikidest taotlustest. 2015. aasta teises kvartalis kasvas märkimisväärselt uute taotluste arv, 15% enam kui sama aasta esimeses kvartalis ja 85% võrreldes sama perioodiga 2014. aastal. Uusi taotlejaid teises kvartalis oli 213 195, kolmandas kvartalis esialgsetel andmetel 297 195.

Allikas: Eurostat

Taotlejate päritoluriigid

Viis suuremat rahvusgruppi, kes 2014. aastal esitasid EL liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlusi, olid süürlased (20% kõikidest taotlejatest ELis, 122 790), afgaanid (7%, 41 305), kosovlased (6%, 37 875), eritrealased (6%, 36 990), serblased (5%, 30 810). Ülejäänud riikide kodakondsusega kodanikud moodustasid kõikidest rahvusvahelise kaitse taotlejatest 57%. Äramärkimist on väärt ukrainlaste esitatud taotluste kasv, võrreldes 2013. aastaga on nende poolt 2014. aastal taotlusi esitatud 13 korda enam (14 050) ja venelastest taotlejate arvu vähenemine poole võrra (19 815). 2015. aasta esimese poolaasta jooksul esitati taotlusi u 140 riigi kodanike poolt. Esimeses kvartalis kolm suuremat gruppi esmakordsete rahvusvahelise kaitse taotlejate seas olid kosovlased (26%, 48 900), süürlased (16%, 29 100), afgaanid (7%, 12 900). Teise kvartali kolm suuremat gruppi olid süürlased (21%, 44 000), afgaanid (13%, 27 000) ja albaanlased (8%, 17 000).

Taotlejate sihtriigid

Rahvusvahelise kaitse taotlejad ei jaotu ELis ühtlaselt, mis on tingitud riikide migratsioonipoliitikatest, kuid riigi valikul mängivad rolli veel mitmed tegurid, sh sihtkohariigi majandusolukord, päritoluriigi ja sihtkohariigi ajaloolised sidemed, sihtkohariigi riigikeele oskuse tase ja etniliste kogukondade olemasolu sihtkohariigis.

Üldteada on, et peamise sihtriigina eelistatakse Saksamaad, mis on kaitse taotlejate osas eriti liberaalne soovides nendega leevendada vananevast elanikkonnast tulenevat tööjõupuudust.

2014. aastal registreeriti iga kolmas rahvusvahelise kaitse taotleja Saksamaal (32% kõikidest taotlejatest, 202 645), vt tabel 1. Järgnesid Rootsi (13%, 81 180), Itaalia (10%, 64 625), Prantsusmaa (10%, 64 310), Ungari (7%, 42 775). Neile riikidele esitati eelmisel aastal 2/3 kõikidest rahvusvahelise kaitse taotlustest. 2014. aastal kahekordistus rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Itaalias, Ungaris ja Taanis, rahvusvahelise kaitse taotlejate arv vähenes poole võrra Horvaatias ja Poolas. Eestis taotles

Tabel 1. Rahvusvahelise kaitse taotlejate arv sihtriigiti

	2013	2014	2015 (9 kuu esialgsed andmed)
EL (28 riiki)	431 090	626 960	750 215
Austria	17 500	28 035	37 100
Belgia	21 030	22 710	27 700
Bulgaaria	7 145	11 080	10 645
Eesti	95	155	135
Hispaania	4 485	5 615	6 655
Holland	13 060	24 495	18 395
Horvaatia	1 075	450	120
Iirimaa	945	1 450	1 770
Itaalia	26 620	64 625	39 145
Kreeka	8 225	9 430	7 475
Küpros	1 255	1 745	1 085
Leedu	400	440	205
Luksemburg	1 070	1 150	875
Läti	195	375	185
Malta	2 245	1 350	955
Poola	15 240	8 020	8 340
Portugal	500	440	500
Prantsusmaa	66 265	64 310	37 890
Rootsi	54 270	81 180	72 985
Rumeenia	1 495	1 545	825
Saksamaa	126 705	202 645	288 740
Slovakkia	440	330	125
Sloveenia	270	385	130
Soome	3 210	3 620	17 795
Taani	7 170	14 680	5 100
Tšehhi Vabariik	695	1 145	880
Ungari	18 895	42 775	145 165
Ühendkuningriik	30 585	32 785	19 295
Island	125	170	100
Liechtenstein	55	65	110
Norra	11 930	11 415	13 230
Šveits	21 305	23 555	24 160

Allikas: Eurostat

kaitset 155 isikut (neist uusi taotlejaid oli 145), sh 60 ukrainlast, 20 venelast, 20 sudaanlast, 10 egiptlast, 5 süürlast ja 40 muust rahvusest isikut.

2015. aasta esimeses kvartalis registreeriti 80% kõikidest esitatud taotlustest Saksamaal (40%, 73 100), Ungaris (18%, 32 800), Itaalias (8%, 15 300), Prantsusmaal (8%, 14 800) ja 6% (11 400) Rootsis. Ka teises kvartalis nii nagu esimeseski registreeriti kaitse taotlejaid kõige enam Saksamaal (38%, 80 900), Ungaris (15%, 32 700), Austrias (8%, 17 400), Itaalias (7%, 14 900), Prantsusmaal (7%, 14 700) ja Rootsis (7%, 14 300). Võrreldes esimese kvartaliga tõusis oluliselt esmakordsete taotlejate arv Hollandis, Lätis, Austrias, Soomes ja Taanis.

Positiivsed ja keelduvad otsused

Kuigi aastate lõikes on suurem osa taotlustest saanud keelduva otsuse, siis stabiilselt 27%-lt on taotlejate rahvusvahelise kaitse tunnustamine kasvanud esmamenetluses 45%-le. Direktiivi 2013/32/EL näeb ette, et kõik taotlused vaadatakse läbi individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult ja enne asjaomase asutuse poolt otsuse tegemist on taotlejal õigus isiklikule vestlusele, et oma taotlust ammendavalt põhjendada. Esmane taotlemismenetlus (apellatsioonimenetlusi arvestamata) ei tohiks kesta kauem kui kuus kuud.

Positiivse otsuse puhul antakse taotlejale rahvusvaheline kaitse: pagulasseisund, täiendava kaitse või humaansetel põhjustel baseeruv seisund. Pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi määratlemisel on riikidele siduvad ELi direktiivid. Humaansetel põhjustel antava seisundi puhul lähtuvad ELi liikmesriigid oma siseriiklikust õigusest ning kõik liikmesriigid seda ei kohalda (mh Eesti).

2014. aastal tehti ELi liikmesriikide esmatasandi ametiasutuste, st migratsiooniametite poolt 357 445 otsust, millest positiivsed olid 45% ja negatiivsed 55%. Seega tunnustati esmatasandi menetluses rahvusvahelise kaitse saajana 160 210 isikut, sh pagulasseisundi sai 89 725 isikut, täiendava kaitse seisundi, 54 915 isikut, humaansetel põhjustel viibimise seisundi sai 15 570 isikut. Keelduva otsuse sai 197 235 isikut. Eestis tehti esmatasandi ametiasutuses otsused 55 isiku osas, millest 20 oli positiivsed ja 35 keelduvad otsused.

Esmatasandi ametiasutuse negatiivse otsuse puhul on taotlejatel õigus see kohtus vaidlustada. Neil taotlejatel, kes ei esita keelduva otsuse peale kaebust, tuleb riigist lahkuda, juhul kui pole muid seaduslikke aluseid riigis viibimiseks. Taotlejatele antakse aega vabatahtlikult riigist lahkumiseks, Direktiivi 2008/115/EÜ kohaselt nähakse tagasisaatmise otsusega ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg. Kui tagasisaatmise kohustust ei ole vabatahtlikuks lahkumiseks määratud aja jooksul täidetud, siis saadetakse isik riigist välja. Andmed esmatasandi ametiasutuse ja kohtumenetluse otsuste kohta leiab tabelist 2.

ELi liikmesriikide kohtutes vaidlustati 2014. aastal 131 960 esmatasandi keelduvat otsust. Kui esmatasandi ametiasutuste poolt oli taotluste osas tunnustamise määr 45%, siis edasikaebamisel kohtusse oli tunnustamise määr tunduvalt madalam 18%. Kohus jättis keelduva otsuse kehtima 82% juhtudest. Kohtutasandil anti rahvusvaheline kaitse 23 340 isikule, sh pagulasseisund 13 940 isikule, humaansetel põhjustel 4775 isikule. Samas negatiivsed otsused tehti 108 625 juhul. Eestis vaidlustati esmatasandi asutuse otsus 5 korral, mis kohtutasandil said samuti keelduva otsuse.

Kõige enam positiivseid otsuseid nii esmatasandi menetluses kui appellatsioonimenetluses rahvusvahelise kaitse taotlejate osas tehti Saksamaal, Rootsis, Prantsusmaal, Itaalias, Ühendkuningriigis ja Hollandis.

Tabel 2. Esmatasandi ja kohtutasandi otsused 2014

	Esmatasandi menetlus			Kohtumenetlus			Ümber- asustatud
	Kokku	Positiivsed	Negatiiv- sed	Kokku	Positiivsed	Negatiiv- sed	
EL (28 riiki)	357 445	160 210	197 235	131 960	23 340	108 625	6525
Austria	:	:	:	:	:	:	390
Belgia	20 335	8 045	12 290	7 950	470	7 480	35
Bulgaaria	7 435	7 000	430	20	20	5	0
Eesti	55	20	35	5	0	5	0
Hispaania	3 620	1 585	2 035	920	15	905	125
Holland	18 790	12 550	6 240	1 445	700	745	790
Horvaatia	235	25	210	110	0	110	0
Iirimaa	1 060	400	660	210	95	115	95
Itaalia	35 180	20 580	14 600	55	45	10	0
Kreeka	13 305	1 970	11 335	7 665	1 880	5 785	0
Küpros	1 305	995	310	495	225	275	0
Leedu	185	70	110	15	5	10	0
Luksemburg	885	120	765	740	10	725	30
Läti	95	25	70	35	0	35	0
Malta	1 735	1 260	475	260	35	225	0
Poola	2 700	720	1 980	1 380	20	1 360	0
Portugal	230	110	115	95	0	95	15
Prantsusmaa	68 500	14 815	53 685	37 085	5 825	31 260	450
Rootsi	39 905	30 650	9 255	13 130	2 375	10 755	2045
Rumeenia	1 585	740	845	170	35	135	40
Saksamaa	97 275	40 560	56 715	44 335	6 995	37 340	280
Slovakkia	280	170	110	60	5	55	0
Sloveenia	95	45	50	70	0	65	0
Soome	2 340	1 270	1 070	210	165	45	1090
Taani	8 055	5 480	2 580	1 785	290	1 495	345
Tšehhi Vabariik	1 000	375	625	565	35	530	0
Ungari	5 445	510	4 935	840	40	800	10
Ühendkuningriik	25 815	10 120	15 695	12 310	4 055	8 250	785
Island	120	30	90	55	5	55	10
Liechtenstein	10	0	10	0	0	0	5
Norra	7 640	4 905	2 735	8 430	960	7 470	1285
Šveits	21 800	15 410	6 390	2 460	165	2 295	0

: andmed pole kättesaadavad

Allikas: Eurostat

Kai Raudkivi
nõunik
6508

Kasutatud allikad

- Eurostati andmebaas:
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>
- Asylum statistics. Statistics Explained. 21.05.2015: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.