

**Rakendusuring:**

**Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -  
paigutamise programmides osalemise võimalikud  
riskid Eesti sisejulgeolekule**

Tallinn, 2015

**Tellijä:** Siseministeerium

**Koostaja:** Sisekaitseakadeemia  
Migratsiooniuringute keskus

**Autorid:** Eva-Maria Asari  
Helina Maasing  
Eike Luik

Sissejuhatus .....	4
Metodoloogia .....	4
Mõisted ja selgitused .....	5
Sisserände ohud sisejulgeolekule .....	6
Pagulaste ümberasustamine ja -paigutamine Euroopa Liidus .....	11
Ümberasustamine ja -paigutamine .....	11
Ümberasustatavate ja -paigutatavate valikuprotsess ja -kriteeriumid .....	12
Ümberasustamise ja -paigutamise seotud asutused .....	13
Uuringud, hinnangud ümberasustamise ja -paigutamise kohta .....	14
Ümberasustamise ja -paigutamise protsessiga kaasnevad ohud Eestis .....	15
Kokkuvõte .....	21
Kasutatud kirjandus .....	22
Lisa .....	26

#### Joonised ja tabelid

Joonis 1. Asutuste roll ümberasustamise ja -paigutamise protsessis .....	13
Joonis 2. Pagulaste ümberasustamise ja -paigutamise seotud võimalikud ohud Eesti sisejulgeolekule .....	15
Tabel 1. Ümberasustamise programmis osalevad riigid, vastuvõetud pagulaste arv, profiil ja peamised kriteeriumid .....	26
Tabel 2. Ümberpaigutamine EUREMA projekti raames .....	31
Tabel 3. Ümberasustamisega seotud asutused, selekteerimise protsess ja pagulastele antavad õigused ...	32
Tabel 4. Ümberasustamisega seotud uuringud, tugevad küljed ja väljakutsed .....	33
Tabel 5. Ekspertidele esitatud küsimustiku vastused .....	36

## Sissejuhatus

Antud rakendusuringu eesmärk on kaardistada sisejulgeolekualased ohud, mis võivad kaasneda pagulaste ümberasustamise ja –paigutamisega. Samuti teha ettepanekuid, milliseid meetmeid tuleks (täiendavalt) kasutusele võtta, et vähendada pagulaste ümberasustamise ja -paigutamisega seonduvate võimalike sisejulgeolekualaste ohtude esinemist Eestis.

Aruanne koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab ülevaate teadusartiklitest ja mh käsitleb erinevaid teooriaid, mis toovad välja sisejulgeoleku ohud, mida seostatakse sisserändega, sh pagulastega. Teine peatükk keskendub pagulaste ümberasustamise ja – paigutamise tegevustele Euroopa Liidus. Kolmandas osas on analüüsitud, millised võimalikud ohud võivad kaasneda Eesti sisejulgeolekule, kui alustada pagulaste ümberasustamist/paigutamist Eestisse. Lisas on esitatud ülevaatlikud tabelid ümberasustamise ja -paigutamise programmide Euroopa Liidu ja EMP<sup>1</sup> liikmesriikides.

Viimastel aastatel on rändega seotud küsimused jõudnud paljude Euroopa ja Põhja-Ameerika riikide sisejulgeoleku teema päevakorda. Alates 1980. aastatest on rändeteemade poliitiline käsitlus üha sagedamini viidanud rände destabiliseerivale mõjule siseriiklikus lõimumisprotsessis ning ka avalikule korrale (Huysmans 2000:751). Rahvusvahelise rände maht ja ulatus on pärast külma sõja lõppu märkimisväärselt kasvanud ning avaldanud olulist mõju riikide majandusele ja sotsiaalsele arengule. Samuti on suurenenud vägivaldsete konfliktide arv, mille tagajärjel on omakorda tekkinud ulatuslikud humanitaarkriisid, mis viivad pagulaste rändeni. ÜRO andmete kohaselt oli 2013. aastal maailmas kokku 232 miljonit sisserändajat. See on neljandiku võrra enam kui 2000. aastal ning kolmandiku võrra enam kui 1990. aastal. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (edaspidi ÜRO PÜA) kohaselt ületas pagulaste, rahvusvahelise kaitse taotlejate ning riigisisest ümberasustatud isikute arv esimest korda peale II maailmasõda 50 miljoni piiri. 2013. aastal oli 51,2 miljonit inimest sunnitud oma kodunt lahkuma, mis on 6 miljonit enam, kui 2012. aastal. Seega on rahvusvahelise kaitse taotlejate ränne muutunud prioriteetseks julgeolekuküsimuseks nii siseriiklikus, kui ka rahvusvahelises poliitikas (Castles ja Miller 2003: 63). 2013. aastal saabus Euroopasse ümberasustamise programmi raames ja ÜRO PÜA kaasabil u 6500 pagulast, Ameerika Ühendriigid asustasid ümber peaaegu 48 000 isikut, Austraalia 11 000 isikut ning Kanada 5100 pagulast. 2014. aastal oli planeeritud Euroopas ümber asustada u 7500 pagulast. EUREMA projekti raames on EL siseselt ümberpaigutatud 2010-13 aastatel 460 isikut (European Resettlement...).

## Metodoloogia

Käesoleva rakendusuringu metodoloogia põhineb kahel aspektil: esiteks valdkonna teaduskirjanduse läbitöötamisel, mille hulgast toodi esile ümberasustamise ja –paigutamisega kaasneda võivad sisejulgeolekuohud. Teiseks viidi läbi küsitlused nii Eesti kui välisriikide sisejulgeoleku ja ümberasustamise valdkonna ekspertidega, et saada ülevaade erinevate riikide kogemustest sisserändajatega, sh ümberasustatud pagulastega, kaasnevatest ohtudest. Uuringu läbiviimiseks esitati Euroopa rändevõrgustiku (ERV) raames kõikidele liikmesriikidele (sh Norrale) sihtotstarbeline *ad hoc* päring, mille tulemusel on aruandesse lisatud informatsiooni, mis ei ole avalikkusele kättesaadav. Lisainfo saamiseks esitati küsimustik ümberasustamisega/paigutamisega hinnatavate ohtude kohta 10le väliseksperdile immigratsiooni ja julgeoleku asutustest. Vastused saadi järgnevatest riikidest: Austria, Taani, Ühendkuningriigid, Holland, Saksamaa, Tšehhi, Norra ja

<sup>1</sup> Norras, Šveitsis ja Liechtensteinis

Soome. Ümberasustamise/ paigutamise kaasnivate ohtude esinemise tõenäosuse hindamiseks Eestis intervjueriti või saadeti küsimustik üheksale Eesti julgeoleku ja immigratsiooniametnikule.

Uuringu kitsaskohtadena võib välja tuua piiratud ligipääsuga info kättesaadavust. Liikmesriigid ei olnud alid jagama siseinfot, mis puudutab sisejulgeoleku kaitset ning ekspertide vastused olid pigem lakoonilised. Samuti oli kitsaskohaks, et antud valdkonnas ei ole tehtud süvaanalüüse ega uuringuid.

Uuringu kasutatud statistilised andmed põhinevad avalikul infol.

## Mõisted ja selgitused

**Kaustapõhised taotlused** (*dossier cases*) – ÜRO PÜA poolt koostatud toimikute läbitöötamist ning nende põhjal otsustamist, milliseid inimesi vastuvõttev riik on nõus ümber asustama.

**Missioonipõhised taotlused** (*mission selection cases*) – mille puhul toimub missioon varjupaigariiki, kus vastuvõtva riigi esindajad tutvuvad inimeste toimikutega.

**Rahvusvahelise kaitse taotleja** – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL).

**Oht** - inimene, olukord või asjaolude kogum, mis võib põhjustada kahju ning eeldab suutlikkuse või tahtlikkuse olemasolu (Strachan-Morris 2012).

**Pagulane** – 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni kohaselt tunnistatakse pagulaseks isik, kes 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.

**Risk** - võimalus ja tõenäosus, et kedagi või midagi kahjustatakse ohu poolt (Risk Management Standard 2002).

**Sisejulgeolek ehk siseturve** – tuvastab ja väldib ebaseaduslikke ja sihilikult kuritahtlikke toiminguid, mis kahjustavad inimesi, ühiskonda, ainelisi ja ainetuid väärtusi ning infrastruktuure, kaitseb nende toimingute eest, leevendab rünnete toimet ja tagab jätkusuutlikkuse pärast rünnet (Jaaksoo 2006).

**Sisseränne** – EL kontekstis, tegevus, mille käigus asub isik alaliselt elama liikmesriigi territooriumile vähemalt kaheteistkümneks kuuks, olles eelnevalt alaliselt elanud teises liikmesriigis või kolmandas riigis (ERV Rände- ja varjupaiga sõnaraamat).

**Varjupaigariik** – riik, kust isik ümber asustatakse.

**Vastuvõttev riik** – (liikmes)riik, milles kolmanda riigi kodanik saab elamisloa (ERV Rände- ja varjupaiga sõnaraamat).

**Ümberasustamine** – EL kontekstis tähendab see ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (edaspidi ka ÜRO PÜA) palvel kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku, kes vajab rahvusvahelist kaitset, paigutamist kolmandast riigist EL liikmesriiki, kus nad saavad pagulase või sellega samaväärse staatuse (ERV Rände- ja varjupaiga sõnaraamat).

**Ümberpaigutamine** – 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni alusel kaitse saanud isiku või täiendava kaitse saanud isiku ümber paigutamine EL liikmesriigist, kes talle kaitse andis, mõnda teise liikmesriiki, kus isikule antakse sarnane kaitse; või isiku ümber paigutamine riigist, kus ta taotleb rahvusvahelist kaitset, liikmesriiki, kes tema taotluse läbi vaatab (ERV Rände- ja varjupaiga sõnaraamat).

## Sisserände ohud sisejulgeolekule

Käesolev peatükk annab ülevaate rände- ja julgeolekualastes teadusartiklites käsitletud teooriate põhjal peamistest sisejulgeoleku ohtudest seoses sisserändega, sh pagulastega. Kuigi enamused teooriad ei käsitle otseselt ümberasustatud või –paigutatud pagulastega kaasnevaid julgeoleku ohtusid, siis suuremal või väiksemal määral on peamised sisserändega kaasnevad ohud laiendatavad ka käesoleva uuringu sihtrühmale.

Julgeolek koosneb mitmest valdkonnast. Pärast külma sõda on julgeolekuuringud eemaldunud riigikesksest lähenemisest ning laiendanud julgeoleku määratlust teistesse valdkondadesse, mis võivad kujuneda potentsiaalseks ohuks (Krause, Williams 1996:230). Ka sisserännet, pagulasi, kiiret rahvastiku kasvu, vaesusust jms hakati käsitlema julgeoleku osana. Seda protsessi nimetatakse *julgeolekustamiseks* (Eriksson 1999:315). Sisserännet on sisejulgeoleku ohuna käsitletud alates 1980. aastatest ning väljendatud näiteks Schengeni lepingus ning Dublini konventsioonis, kus sisseränne seoti terrorismi, rahvusvahelise kuritegevuse, piirikontrolliga (Huysmans 2000:756, Huysmans 1995:53). Tänapäeval on juba üsna tavaline, et rändepoliitika on oluline osa riigi julgeolekupoliitikast.

Lähtuvalt sisserände *julgeolekustamisest* on võimalik eristada järgmisi valdkondi<sup>2</sup>, mida sisserändajad (sh ka pagulased<sup>3</sup>) kõige enam mõjutavad ning mis võivad kaasa tuua julgeoleku ohu riigile. Eelkõige on nendeks i) riigiidentiteet ja kultuur, ii) sotsiaalne sidusus ja segregatsioon, iii) koormus riigi sotsiaalkindlustussüsteemile, majandusele ja tööturule, iv) avalik kord, v) äärmusluse kasv, vi) terrorismi oht ning vii) riigi poliitiline stabiilsus. Nimetatud valdkonnad võivad kujuneda sisejulgeoleku ohuks eelkõige siis, kui sisserändajad ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda integreerunud. Ka antud analüüsi käigus intervjuueeritud väliseksperdid märkisid, et kõige suuremaks väljakutseks on osutunud pagulaste lõimumine. Seega tuleb igal riigil sisserändajate, sh pagulaste, vastuvõtmisel eelnevalt kaaluda riigi võimekust sisserändajaid integreerida.

Ümberasustatud/paigutatud pagulaste, nagu ka muude sisserändajate, oht vastuvõtva riigi julgeolekule võib seisneda järgnevas:

- i. **Oht riigiidentiteedile ja kultuurile.** Ühiskondlik julgeolek seostub eelkõige kollektiivsest identiteedist tulenevate küsimustega. See on seotud ühiskonna võimega säilitada oma identiteedi põhiomadused muutuste ning ohu tingimustes (Waever 1993:23). Rahvusvahelise rände mõistes tähistab see viisi, kuidas riigi kodanikud tajuvad sisserändajate ohtu kultuurilisele, keelelisele või usulisele riigiidentiteedile. Julgeolekustamise objektiks on riigi väärtushoiakud. Sisserännet, sh pagulaste rännet nähakse suurema ohuna riikides, mille identiteet põhineb etnilisel rahvuslusel (nt Eesti). Riigid, mis on mitmekultuurilised (nt Kanada) näevad sisserändes pigem kasu. Vastuvõtva riigi jaoks on kõige olulisemad sisserändaja identiteet, karakteristikud ja arv; sisserändajate rahvus, religioon ja kultuuriline eripära, majanduslik ja sotsiaalne staatus. Väikeses hulgas homogeense grupi vastuvõtmine on vastuvõtva ühiskonna jaoks tolereeritav. Sisserändajate suuremas hulgas tajutakse juba ohtu vastuvõtva ühiskonna identiteedile ja sotsiaalsele turvalisusele (Erdogan), kuna riigi demograafiline tasakaal hakkab muutuma. Paljud Euroopa riigid on muutunud suhteliselt homogeensetest ühiskondadest, mille liikmeid seob ühine arusaam etnilisest ja kultuurilisest

<sup>2</sup> Loetelu ei ole lõplik. Valdkonnad ei ole esitatud tähtsuse järjekorras

<sup>3</sup> Teadusartiklites ei eristata ümberpaigutamise ja –asustamise tegevuste raames vastuvõetud pagulasi eraldi rühmana. Neid käsitletakse osana rahvusvahelise kaitse saanutest üldisest.

identiteedist, kultuuriliselt mitmekesisteks ühiskondadeks. Sellistel juhtudel tajutakse sisserännet ühiskondliku ohuna, mis esitab väljakutse riigiidentiteedile ja põhiväärtustele (Heisler ja Layton-Henry 1993:158). Sisserändajate võimetus kohaneda avaldab negatiivset mõju ühiskonna ning riigi stabiilsusele (Heisler ja Layton-Henry 1993:162). Nii tajuvad mitmed EL riigi (nt Belgia, Ühendkuningriigi, Itaalia, Hispaania, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari) elanikud, et sisserändajate suur arv on ühiskonnale mõjunud pigem negatiivselt ning et sisserändajate arv nende riigis on liiga suur (Global Views ..., 2011).

- ii. **Oht sotsiaalsele sidususele ja segregatsioon.** Ühiskondliku julgeoleku puhul mängib olulist osa ka ühiskonna sotsiaalne sidusus. Kui sisserändajad koonduvad elama ühte piirkonda (linnaosa, linnad) ja põliselanikud teise piirkonda, võib see äärmuslikumas vormis viia segregatsioonini (Bolt et al 2012). Näiteks Rootsis on tekkinud nn sisserändajate linnaosad, linnades nagu Malmö, Stockholm. Selline eraldumine on põhjustatud riigi majutamispoliitika poolt, ehk määravaks on saanud, kuhu sisserändajad on majutatud või milline kohalik omavalitsus neid vastu on võtnud. Hiljuti saabunud sisserändajatel on vastuvõtvast riigis piiratud sotsiaalne võrgustik ning laiema ühiskonna negatiivne suhtumine tekitab ohu kapseldumise ees – kohaliku kogukonna olemasolul hakkab domineerima suhtlus kogukonna siseselt (*social bonding*) ning suhtlus laiema ühiskonnaga (*social bridging*) on minimaalne (Lancee 2012). See annab võimaluse paralleelse sotsiaalse võrgustiku kujunemiseks ja opositsioonilise subkultuuri tekkimiseks. Uuringud näitavad, et kontaktid laiema ühiskonna ning põliselanikega parandavad oluliselt sisserändajate hakkamasaamist tööturul (Lancee 2012) ning aitavad vältida marginaliseerumist ning klaaslaeefektist tekkivat rahulolematust, mis võib olla heaks kasvulavaks äärmuslikele vaadetele.
- iii. **Oht riigi sotsiaalkaitstesüsteemile, majandusele ja tööturule.** Sisserändajaid, eriti aga pagulasi ja rahvusvahelise kaitse taotlejaid tajutakse koormana riigi sotsiaalkindlustuse- ning heaolusüsteemile. Pagulasi ning rahvusvahelise kaitse taotlejaid nähakse sageli *free-loader*'itena<sup>4</sup>, kes kuritarvitavad vastuvõtva riigi heaolusüsteemi, mistõttu ei pea sotsiaalsüsteem sisserändajate voolule vastu (Huysmans 2006:78-79). Ühiskonnad on mures, et riiki saabuvate inimeste arv on kas liiga suur või on nende seas palju vaeseid, mistõttu nad tekitavad suure majandusliku koormuse lisaks sotsiaalsüsteemile ka eluasemeturule ja haridussüsteemile. Töötamise eesmärgil riiki sisserännanuid, aga ka rahvusvahelise kaitse taotlejaid ning pagulasi võidakse tajuda ohuna ka riigi majanduslikule kindlustatusele. Avalikkuses on levinud arusaam, et töömigrandid võtavad ära töökohti kohalikest inimestest ning langetavad palgataset (Guild 2009:135). Uuringud (nt Liebig, Mo, 2013:128, 133) näitavad, et rändestruktuur mõjutab oluliselt sisserändajate fiskaalpanust<sup>5</sup> riigile. Riikides, kus töörande osakaal on suurem, on sisserändajate fiskaalpanus kõrgem, kui riikides, kus domineerib humanitaarränne (st kus on suurem rahvusvahelise kaitse saanute ja pererände osakaal). Skandinaavia riikides, kus on pikaajaline immigrantrahvastik, kellest suurem osa on pagulased, on uuringute kohaselt sisserändajatel suur tõenäosus jääda sotsiaaltoetusi tarbima (nt Ekberg, 2006). Arenenud riikides võib võõrtöötajatele, pikaajalistele sisserändajatele ning pagulastele pakutavate heaoluteenuste osutamine tekitada rahulolematust kohalike elanike seas (Weiner 2011:258- 259). Nt Ühendkuningriigis, Hispaanias, Ungaris ja Itaalias arvab enamus elanikkonnast, et sisseränne on avaldanud suurt survet avalikele teenustele (nt tervishoid,

<sup>4</sup> Inimene, kes elab teiste või riigi kulul.

<sup>5</sup> Antud kontekstis tähendab fiskaalmõju sisserändajate poolt makstud maksude ja sotsiaalteenuste ning avalike hüvede tarbimise võrdlust

transport, haridus jne) ning et sisserändajad on muutnud töökohtade saamise raskemaks (Global Views ..., 2011).

- iv. **Oht avalikule korrale ja kuritegevus.** Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Otsest seost sisserändaja staatuse ja avaliku korra rikkumise vahel ei ole, kuid arvestades sisserändajate, eriti pagulaste, haavatavamast positsiooni ühiskonnas (suurem töötus, kultuurilised erinevused, seadustest mitteamusaamine või omanägemuse järgi tõlgendamine), siis võib sellest tekkida oht avalikule korrale, sh kaasneda kuritegevus. On uuringuid, mis on leidnud korrelatsiooni sisserände ja kuritegevuse vahel. Kuritegevuse määr erineb oluliselt vastavalt sisserändajate päritolule (Ellis et al 2009). Näiteks on Norra täheldanud suuremat süüdimõistmise/vangistuse osakaalu Kosovost, Marokost, Somaaliast, Iraagist ja Iraanist pärit sisserändajate hulgas, kui näiteks Aasiast pärit sisserändajate seas (Skarðhamar 2011). Taani Statistikaameti kohaselt on kuritegevuse määr meessoost pagulaste ja nende järglaste seas 73% kõrgem, kui meeste seas keskmiselt. Samuti on leitud Taanis (Hansen et al, 2006:38) 2006. aastal tehtud uuringus, et noorte jaoks mõeldud kinnipidamisasutuses 10st noorukist 7 olid immigrandid ja nendest u 40% olid pagulased. Kuritegevuse suuremat määra on täheldanud mitmed teisedki riigid. Saksamaal arvatakse kuritegevuse määr olevat kuni viis korda kõrgem immigrantide, kui kohalike sakslaste seas (Dünkel 2004). Rootsi ja Hispaania on tuvastanud, et kuni kolmandik kuritegudest on toime pandud sisserändajate poolt. Läbivalt võib uuringutest täheldada, et peamiselt panevad kuritegusid toime sisserändajatest mehed, ka noorte seas on kuritegevus, sh rasked kuriteod levinud<sup>6</sup>.

Pagulaste puhul oht kalduda kuritegevusele suureneb, kui nad on töötud ja ei ole ühiskonnas aktiivsed. Vastavalt Bell et al (2010), kes uurisid sisserände ja kuritegevuse omavahelist seost Ühendkuningriigis kahel ajavahemikul (1990. aastad, ning 2000. aastate alguses) – tõid välja, et rahvusvahelise kaitse taotlejad, kelle taotlust menetleti liialt pikalt, kaldusid kuritegevusele, kuna neil ei olnud piisavat sissetulekut.

- v. **Äärmusluse kasv.** Äärmuslust ehk ekstremismi võib defineerida, kui riigis eksisteerivate ühiskondlike normide ja seaduste radikaalset eiramist üksikisikute, isikurühmade või organisatsioonide poolt, kelle kaugemaks eesmärgiks võib mh olla ka kehtiva riigikorra asendamine neile sobilikuga (Kaitsepolitsei). Äärmusluse võimalik kasv on seotud nii põliselanike rahulolematu suhtumisega sisserände suurenemisse, kui ka sisserändajate rahulolematusega hakkama saamisele vastuvõtvast ühiskonnas. Sisserändajate ja rahvusvahelise kaitse taotlejate arvu suurenemine on uuringute kohaselt seotud paremäärmuslike erakondade eelistamisega (Lucassen ja Lubbers 2012:550), mis väljendub tugevalt negatiivsetes hoiakutes sisserändajate suhtes. See omakorda loob soodsa pinna äärmusluse levikule ning võib põhjustada konflikte sisserändajate ja vastuvõtva ühiskonna vahel.
- vi. **Sisserändajatest tulenev terrorismi oht.** Kuigi ühest definitsiooni terrorismi kohta ei ole, võib selle all mõelda ebaseaduslikku ja läbimõeldud vägivalda kasutamist või sellega ähvardamist, eesmärgiga tekitada hirmu mitmesuguste poliitiliste, religioossete või ideoloogiliste eesmärkide saavutamiseks. Sisserändajate seostamine terrorismiga tõusis eriti teravalt päevakorda pärast 9/11 rünnakuid. Kuigi nende rünnakute 19st korraldajast ei olnud ükski pagulane, siis tekitas see sündmus avalikkuses eelarvamuse pagulastest, kui potentsiaalsetest

<sup>6</sup> Hollandis tehtud 2009.a uuringu kohaselt rasked kuritegusid sooritanud noortest (12-17) 63% olid sisserändajatest vanemate lapsed (Heilbron 2007).



terroristidest. Kardetakse, et pagulased võivad radikaliseeruda ja ühineda terroriorganisatsioonidega rahulolematusest Lääne vastu (Helton 2002: 1-2). Pagulaste seostamine terrorismiga seisneb selles, et paljud neist põgenevad, kuna neid peetakse terroristideks oma koduriigis või põgenevad näiteks terrorismi tolereeriva ekstreemse islami režiimi eest. Seega tõenäosus, et pagulased on otseselt või kaudselt terrorismiga kokku puutunud, on suur. Lisaks on kriisi situatsioonis radikaliseerumise oht palju suurem. Pagulaslaagrid on terroristidele hea võimalus edastada oma radikaalseid vaateid ning värvata uusi liikmeid (Martin-Rayo, 2011). Kuna paljud pagulased elavad aastaid pagulaslaagris, enne kui neid ümberasustatakse/paigutatakse, siis on oht, et nad võtavad omaks radikaalsed vaated ja ühinevad terroristlike organisatsioonidega. Kaphart (2005:26) väidab, et poliitilise rahvusvahelise kaitse taotlemine on terroristidele hea võimalus riiki sisenemiseks, kuna rahvusvahelise kaitse taotlemine välistab nende kohese riigist välja saatmise ja see annab neile võimaluse riigis vabalt ringi liikuda. Lisaks ei põhine paljud rahvusvahelise kaitse otsused kindlatel tõenditel, vaid tehakse lähtudes taotleja ütlustest. See annab terroristidele võimaluse põhistada oma taotlus valeandmetele. Näiteks on täheldatud, et ISIS<sup>7</sup> võitlejad proovivad pääseda Euroopasse rahvusvahelise kaitse taotlejatena (Brown 2015), et jätkata oma eesmärkide täitmist Euroopas (Giglio 2015).

Lisaks pagulase enda radikaliseerumisele välisriigis, võib tema rahulolematuse vastuvõttas ühiskonnas viia ta terroristlike tegudeni. Peale 11. septembri rünnakuid, aga ka 2004. aasta Madridi ning 2005. aasta Londoni pommiplahvatusi on sisserändajaid ning rahvusvahelise kaitse taotlejaid üha sagedamini hakatud sildistama vaenlastena (Saux 2007:63). Viha, mis tekkis ühiskonnas eelnimetatud sündmuste järel, suunati laiemale grupile. Üksikisikute süü laiendati ühiskonnas suuremale grupile ehk kogu moslemi kogukonnale. See omakorda tekitas ühiskonnas pingeid ja ohtu hakati nägema igas sisserändajas. Araabia ja moslemi sisserändajatele keskendumine, mitte ainult ei isoleeri neid rohkem ühiskonnast, vaid tugevdab üldsuses rassilisi, usulisi ja soolisi stereotüüpe. Mis omakorda põhjustab negatiivset suhtumist nii sisserändajatesse, kui ka sisserändajate halvustavat suhtumist Lääne valituse ja elanike osas (Lohrmann 2000).

- vii. **Oht riigi poliitilisele stabiilsusele.** Sisserändajad ja pagulased võivad riigi poliitilist olukorda (sh põhiseaduslikku korda) mõjutada mitmeti. Esiteks võivad pagulased mõjutada riigi välispoliitikat. Kui rahvusvahelise konflikti olukorras vastuvõttev riik tunnistab, et varjupaigariigist tulevatel inimestel on põhjendatud hirm tagakiusamise ees, on see tunnistus selle kohta, et varjupaigariik ei suuda täita kohustusi oma elanike põhiõiguste tagamisel. Seda võidakse võtta kui vastuvõtva riigi kriitikat varjupaigariigi suhtes, mis võib tekitada pingeid riikidevahelistes suhetes. Samuti võivad riikidevahelist pinget tekitada pagulaste kriitilised väljaütlemised varjupaigariigi olukorra ja poliitika suhtes, või kui vastuvõttev riik toetab pagulaste püüdlusi muuta päritoluriigi poliitilist režiimi (Weiner, 2011). Selle tulemusel võib varjupaigariigil kujuneda kahtlustav suhtumine oma välismaal elavate kodanike algatustesse. Näiteks Soome hindab pagulaste ümberasustamisel ka nende mõju riigi välissuhetele (Ekspertintervjuu 9).

Teiseks võivad sisserändajad/pagulased sattuda riigi sisepoliitika subjektiks. Poliitikud võivad häälte saamise nimel soodustada sisserännet/pagulasrännet liiga palju (nt Kanadas tekkis ühiskonnas terav konflikt, kuna immigratsioonipoliitika oli nii lihtsaks tehtud, et ei suudetud

<sup>7</sup> ISIS – inglise keeles Islamic State või Islamic State of Iraq and Syria ehk Islamiriik või Islamiriik Iraagis ja Süürias on sunniitide islamistlik terroriorganisatsioon.

enam piisavalt kontrollida, kes riiki siseneb). Teiselt poolt võib kasvada paremäärmuslike parteide/organisatsioonide aktiivsus poliitikas ja ühiskonnas, külvates negatiivsust sisserändajate suhtes. 2014. aastal on Saksamaal jõuliselt toetust kogunud islami ja sisserände vastane liikumine PEGIDA<sup>8</sup>, mille suurimates meelevaldustes on osalenud hinnanguliselt 25 000 inimest (Who goes ...). Mitmetes Euroopa riikides on parem-äärmuslikud erakonnad jõudnud ka valitsusse (nt Austrias, Taanis, Itaalias, Hollandis, Norras, Poolas, Slovakkias). Samuti mängib parem-äärmuslus olulist rolli Prantsusmaa (Bar-On 2013:40) ja Rootsi poliitikas (Crouch 2014).

### **Julgeolekuriski suurenemine seoses pagulaste hulgaga**

Sisserändajate, sh pagulaste muutumine *julgeolekustamise* aluseks on eelkõige seotud nende arvuga. Sisserändajate arvu kasv suurendab ka julgeolekuriskide realiseerumise tõenäosust. Vähest ja kontrollitud sisserännet peetakse riigi ühiskonnale ja majandusele kasulikuks – nt kõrgelt kvalifitseeritud töötajad ja välisinvestorid aitavad tõsta majanduse tootlikkust. Julgeoleku ohuks võib sisseränne kujuneda siis, kui see on massiline, sest siis muutub see kontrollimatuks (Kicinger 2004). Nimetatud väide laieneb ka pagulaste sisserändele. Massilise rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände suurimaks julgeolekuohuks on, et siis ei jõuta menetluse raames koguda piisavalt informatsioon isikute päritolu ja eluloo kohta ning põhjalikult kaaluda isikute kaitsevajadust (Põldmaa 2014:59). Kaitset otsivate inimeste arv on suur ning pagulaslaagrid on raskustes isikutuvastamisega. Kaitsevajaduse määratlemine ja isiku päritolu tuvastamine on samuti keeruline nn hädaolukorras (nt avatud konfliktiga piirkonnast) ümberasustamise juhul, kui taustainfo kogumine on raskendatud. Hädaolukorra juhtumite (*emergency cases*) korral asustatakse inimesed ümber nädala jooksul, mis ei ole piisav aeg inimese tausta, sh tema integreerumisvõime tuvastamiseks. Üldjuhul tehakse hädaolukorra juhtumite korral isikute ümberasustamise otsused ainult kaustade (*dossier*) põhjal. Mistõttu käsitletakse ainult kausta põhiselt ümberasustatud pagulasi suurema ohuna, kui pagulasi, kelle ümberasustamise otsused põhinevad missioonide käigus kogutud infol (Ekspertintervjuu 8).

Sisserände puhul on samuti oluline arvestada erinevate rändeliikide omavahelist seotust. Enamike rändeliikide puhul tekib sisserändajate pereliikmetel perekonnaga ühinemise õigus. See õigus on ka pagulastel. Samas pererände raames tulevate inimeste kontrollimine on juba keerulisem ja nende saabumise piiramine raskem. Vaadates 2014. aasta Soome ja Rootsi statistikat pagulaste ühinemise kohta oma pereliikmetega, siis saab väita, et umbes iga teine pagulane toob kaasa oma pereliikme. Näiteks andis Rootsi 2014. aastal rahvusvahelise kaitse 33 500 isikule ning elamisloa pere taasühinemiseks 12 600 isikule (Statistics, Swedish...). Soomes sai rahvusvahelise kaitse 1346 inimest ning elamisloa 671 pagulase pereliiget (Statistics of the Finnish Immigration Service). Eesti kohta saab väita, et umbes iga neljas pagulane on kaasa toonud ka oma pereliikme<sup>9</sup> ehk pereliikmed on kasvanud pagulaste arvu umbes viiendiku võrra. Seega pagulaste ümberasustamise/paigutamise kontekstis peab arvestama nende õigusega tuua kaasa ka oma pereliikmeid, mis suurendab sisserändajate hulka vastuvõtvast riigis oluliselt. See omakorda paneb suurema koormuse vastuvõtva riigi sotsiaalsüsteemile.

<sup>8</sup> PEGIDA - saksa keeles: Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes ehk Patriootilised Eurooplased Lääne Islamiseerumise Vastu

<sup>9</sup> Politsei- ja Piirivalveameti andmete kohaselt on Eesti aastatel 1997-2014 andnud rahvusvahelise kaitse 94 inimesele ning 22 elamisloa nende pereliikmetele.

## Pagulaste ümberasustamine ja -paigutamine Euroopa Liidus

Käesolev peatükk annab ülevaate pagulaste ümberasustamise ja – paigutamise tegevustest Euroopa Liidus (edaspidi EL). Kuna kaitset otsivate inimeste arv kasvab aasta-aastalt ning osad EL riigid ja EL naaberriigid seisavad silmitsi ebaproportsionaalsete pagulasvoogudega, siis on üha teravamalt päevakorda tõusnud pagulaste ümberasustamine ja –paigutamine. Tegemist on solidaarsusmehhanismidega, vastavalt kas rahvusvahelisel tasandil või EL tasandil, mis aitab jagada teatud riikidele langevat pagulaste koormust. ÜRO PÜA andmetel on pagulaste ümberasustamise vajadus ELis kasvanud pidevalt – 35 000 isikult 2012. aastal kuni 150 000 isikuni 2015. aastal (UNHCR Projected Resettlement ...). Euroopa ida suunalt vajavad enim ümberasustamise programmi Kesk-Aasia ja Afganistani päritolu pagulased, Kagu-Euroopa suunalt Türgist ja Maltalt Süüria põgenikud (European Resettlement...).

### Ümberasustamine ja -paigutamine

Hetke seisuga viivad 14 EL liikmesriiki (Belgia, Tšehhi, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Holland, Portugal, Rumeenia, Hispaania, Rootsi, Suurbritannia) ellu iga-aastast ümberasustamise programmi. Mitmed teised liikmesriigid (nt Luksemburg, Itaalia, Austria, Leedu) on kvoodi-pagulasi vastu võtnud *ad-hoc* põhiselt. Juba 1980ndatest on pagulaste ümberasustamisega tegelenud ka Norra; Island liitus alates 1996. aastal ning 2013. aastal alustas pilootprojekti ka Šveits (European Resettlement...).

Teine solidaarsusmehhanism, mida EL liikmesriigid viimastel aastatel (2010-2013) on rakendanud, on EL-sisene pagulaste ümberpaigutamise EUREMA (European Council Conclusions ...) projekt. EUREMA projekt loodi abistamiseks Maltat, kui territoriaalselt väikest saareriiki, et tulla toime ülisuure rahvusvahelise kaitse taotlejate vooga. Rahvusvahelise kaitse taotluste arv Maltal enam kui kümnekordistus 2011-2012 võrreldes 2010 aastaga<sup>10</sup>. 11 liikmesriiki (Bulgaaria, Prantsusmaa, Ungari, Luksemburg, Leedu, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Ühendkuningriik) avaldas soovi osaleda ümberpaigutamise EUREMA piloot-projektides I ja II. Saksamaa, Taani, Hispaania, Iirimaa ja Holland osalesid ümberpaigutamise programmis luues Maltaga kahepoolseid lepinguid (mis on samuti üks mehhanism ümberpaigutamises osalemiseks), mis nende riikide seisukohalt oli kiireim ja tõhusaim viis pakkumaks solidaarsustuge kriisisituatsioonis. Ka Norra, Šveits ja Liechtenstein osalesid Maltalt ümberpaigutamises kahepoolsete lepingute kaudu.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et mõned riigid eelistavad ja toetavad mõlemat, nii ümberasustamist, kui ümberpaigutamist (Bulgaaria, Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania). Mõned riigid, nagu Belgia, Tšehhi, Soome, Itaalia Ühendkuningriigid ja Rootsi toetavad ümberasustamist, mitte ümberpaigutamist. Leedu aga toetab ümberpaigutamist, mitte ümberasustamist. Samas kui Austria, Küpros, Eesti, Kreeka, Läti ja Malta ei ole seni toetanud kumbagi programmi (European Resettlement...).

<sup>10</sup> Eurostati andmetel esitati Maltale rahvusvahelise kaitse taotlusi: 2010- 175; 2011. -1890; 2012- 2080 taotlust. Maltale saabuvatest rahvusvahelise kaitse taotlejatest olid 2011-2012 aastal valdav enamus somaallased (vastavalt 46% ja 65%, järgnes Eritrea (30% ja 24%). Meeste osakaal oli väga kõrge (79% 2011. aastal ja 74% 2012 aastal). Samuti oli väga kõrge paadipõgenike arv: 1579 isikut 2011. aastal, 1890 isikut 2012. aastal. Allikas: <http://www.unhcr.org/mt/statistics/487> ja <http://www.unhcr.org/mt/statistics/652> ja Eurostat

## Ümberasustatavate ja -paigutatavate valikuprotsess ja -kriteeriumid

Riikide valitsused on enamasti määranud iga-aastase või mitmeaastase kvoodi, mis määrab, kui palju kvoodi pagulasi nad on valmis vastu võtma ning ümber asustama. Kvoodi suurus varieerub EL riikides oluliselt – 30st pagulasest Portugalis kuni 1900ni Rootsisis (European Resettlement...). EL-sisese ümberpaigutamise raames on vastuvõetud pagulaste arv tunduvalt väiksem. Näiteks võttis Leedu EUREMA projekti raames vastu 4 pagulast, samas kui Saksamaa paigutas Maltalt ümber 255 pagulast.

Enamus riike on seadnud kriteeriumiks, et ümberasustatav ja/või -paigutatav pagulane peab vastama 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni (edaspidi nimetatud ka konventsioon) (RT II 1997, 6, 26, artikkel 1 A) toodud pagulase definitsioonile või täiendava kaitse andmise tingimustele. Osad riigid on laiendanud ümberasustamise võimalust ka neile, kes vajavad kaitset humanitaarsetel kaalutlustel (nt Tšehhi, Holland, Norra), on saatjata alaealised (Taani) või perekondade taasühinemise juhtudel (Saksamaa, Holland, Tšehhi). Riigid on peamiselt näidanud üles enda valmisolekut vastu võtta riski kuuluvaid naisi ja lapsi, piinamise/ vägivalla ohvreid, pagulasi, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus, meditsiinilise vajadusega pagulased ja perekonna taasühinemise juhtumeid. Pagulaste selekteerimisprotsessis võtavad mitmed riigid (Tšehhi, Taani, Soome, Saksamaa, Iirimaa, Rumeenia, Hispaania, Holland) lisaks eeltoodud kriteeriumitele arvesse ka isiku potentsiaali integreeruda vastuvõtva riigi ühiskonda (Lisa, Tabel 1, Tabel 2). Isiku lõimumise võimekusel võetakse peamiselt arvesse isiku keeleoskust, haridust ja erialaseid oskusi ning isiku tahet uude ühiskonda elama asuda.

ÜRO PÜA poolt on peamiseks isiku programmist väljajäämise aluseks Genfi Konventsiooni artikli 1F punktide a, b või c väljatoodud põhjused (UNHCR Resettlement Handbook ...) nn eksklusioonisätted. Nende kohaselt pagulasestaatust ei anta isikule, kelle puhul on alust arvata, et ta on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahunvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo; või ta on enne varjupaigariiki pagulasena sisenemist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo; või ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises. Seega välistab konventsioon pagulasstaatus andmise isikutele, kes on pannud toime raske kuriteo ning peaks välistama selliste isikute sattumise ümberasustamise või -paigutamise programmi.

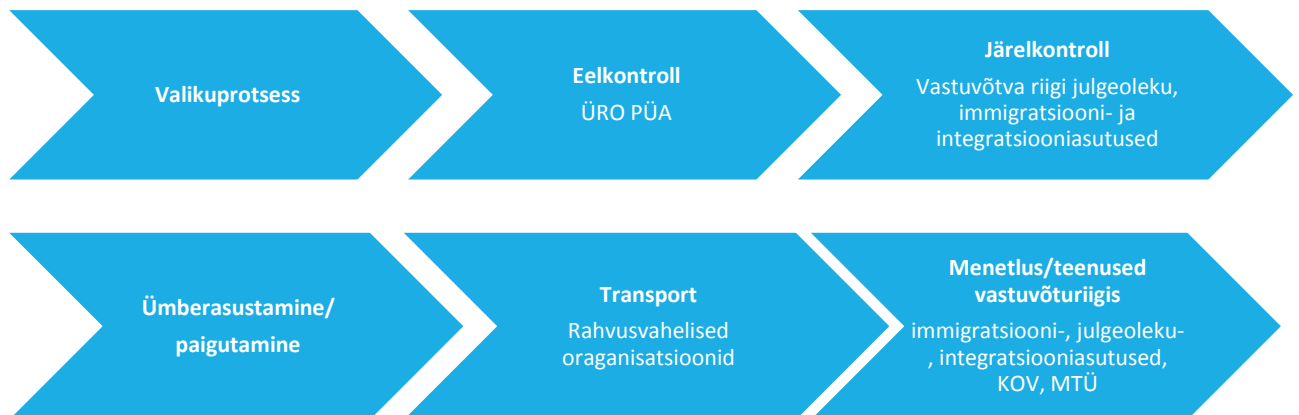
Mitmed riigid on selgesõnaliselt märkinud pagulaste ohtu **riigi julgeolekule** (Taani, Iirimaa, Prantsusmaa, Soome, Norra, Rumeenia), **avalikule korrale** (Soome, Belgia, Holland, Taani, Tšehhi, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia) ja **rahva tervisele** (Iirimaa, Taani, Tšehhi, Soome, Rumeenia) keeldumise aluseks ümberasustatava või -paigutatava võtmiseks oma riiki (UNHCR Resettlement..., ERV *ad hoc*..., Ekspertintervjuud). ERV *ad hoc* päringu vastustest selgub, et suurem osa ümberasustamise programmis osalevatest EL riikidest kaasavad otsustusprotsessi ka julgeolekuasutused (Austria, Belgia, Tšehhi, Soome, Saksamaa, Ühendkuningriigid, Norra) (Lisa, Tabel 3). Seega kaaluvad riigid enne ümberasuja riiki vastu võtmist tema riski riigi julgeolekule.

Näiteks Taani keeldus 2014. aastal ümber asustamast 104 isikut (s.o u 30% taotlejatest), enamasti kas julgeoleku kaalutlustel või ei vastanud isik Taani õiguse kohaselt kaitse saamise tingimustele (Ekspertintervjuu 2). Taani seadusandluse kohaselt on isiku vastuvõtmisest keeldumise aluseks lisaks Konventsiooni artiklile 1F ka, et isik kujutab ohtu riigi julgeolekule, avalikule korrale, riigi turvalisusele või rahva tervisele. Taanis läbivad kõik ümberasustamise programmis osalevad pagulased kontrolli Taani julgeolekuasutuse poolt (*Danish Security Intelligence Service*), samas kui mõnede riikide kodanikud läbivad täiendava kontrolli (*Danish Defence Intelligence Service*) poolt (UNHCR Resettlement Handbook..., Ekspertintervjuu 2).

Kuigi ÜRO PÜA teeb kõik, et ümberasustamise programmi ei satuks julgeoleku riski kujutavad isikud (Ekspertintervjuu 1), siis aitab seda riski omakorda maandada missioonide käigus kogutud info. Enamus EL riike kasutavad pagulaste selekteerimisprotsessis missioone varjupaigariiki kohapeale, kus on võimalik taotlejat isiklikult küsitleda vastuvõtva riigi ametnike poolt. Üsikus riigid võtavad pagulasi vastu ainult ÜRO poolt koostatud kaustadest (*dossier*) saadud info põhjal (nt Portugal ja Prantsusmaa) (Lisa, Tabel 3).

## Ümberasustamise ja –paigutamisega seotud asutused

Enamus EL riikides osalevad pagulaste ümberasustamise ja/või –paigutamise protsessis julgeoleku asutused. Lisaks julgeolekuasutustele osalevad peaaegu kõikides riikides pagulaste ümberasustamise ja –paigutamise protsessis veel ministeeriumid, sisserände asutused, rahvusvahelised organisatsioonid, osades riikides osalevad ka integratsiooniasutused, kohalikud omavalitused ning MTÜd (Lisa, Tabel 3). Riikide valitusasutused teevad otsuse, kas ja mil määral osaleda ümberasustamise ja –paigutamise protsessis. ÜRO PÜA roll on tuvastada isikud, kes vajavad ümberasustamist või –paigutamist ning viivad läbi esmase kontrolli, sh julgeolekukontrolli (intervjuude, andmebaaside (nt proGres) põhjal). Vastuvõtva riigi immigratsiooni ja julgeolekuasutused hindavad isiku vastavust riigi vastuvõtukriteeriumitele, sh isiku ohtu riigi julgeolekule. Riigid, kes peavad oluliseks ümberasuja lõimumise võimet, kaasavad otsustusprotsessi ka integratsiooni eksperdid. Lõpliku otsuse isiku ümberasustamiseks/paigutamiseks teeb üldjuhul immigratsiooniasutus. Ümberasustamist/ paigutamist vastuvõtvasse riiki aitavad korraldada mitmed rahvusvahelised organisatsioonid (nt IOM, Punane Rist).



### Joonis 1. Asutuste roll ümberasustamise ja –paigutamise protsessis

Sihtriigis pakuvad pagulasele tuge ja teenuseid nii MTÜd, KOVd, integratsiooniga tegelevad asutused (Joonis 1). Enamus riikides on nõutud, et pagulane taotleks vastuvõtva riigi immigratsiooniametist pagulase või sellega samaväärse staatuse. Kui pagulane on ümberasustatud, siis mõnes riigis (nt Ühendkuningriik) võib julgeoleku asutus ümberasustatud pisteliselt monitoorida teatud aja möödudes (Ekspertintervjuu 4).

---

*Kui Eesti otsustaks osaleda pagulaste ümberasustamise/paigutamise programmis, peaks kindlasti arvestama, et nii pagulaste valikuprotsessis, kui nende hilisemas kohanemise protsessis, osaleksid mitmed ametid ja organisatsioonid. Seega oluline on koostöö ja koordineeritus erinevate asutuste vahel. Halduskoormuse olulise kasvuga peaksid arvestama kõik valdkonnaga seotud asutused. Kui pagulaste valikuprotsessis langeb suurem koormus Siseministeeriumi haldusala immigratsiooni ja julgeoleku asutustele, siis teises faasis, kui isikud on juba riiki saabunud, on enim koormatud Sotsiaalministeeriumi haldusala, et tegeleda rahvusvahelise kaitse saajate majutamise ning neile pakutavate tugiteenuste korraldamisega. Kuna Eesti senine kogemus ning ka kaitse taotlejate arv on olnud väga madalad, siis vajaksid valdkonna ametnikud eelnevat koolitust/väljaõpet, samuti tuleks suurendada ametnike arvu. Mistõttu tuleks leida enne ümberasustamis/paigutamise programmiga liitumist ametitele täiendavaid ressursse (nii rahalist, kui inimressurssi).*

---

### Uuringud, hinnangud ümberasustamise ja –paigutamise kohta

Ümberasustamise programmide kohta on uuringuid teinud paljud pagulasi ümberasustavad riigid, küll aga keskenduvad need peamiselt kvoodi-pagulaste lõimumisele vastuvõtja ühiskonda (Lisa, Tabel 4). ERV *ad hoc* päringu vastusest selgub, et hetkel on Leedus koostamisel ümberasustamise programmi mõjude hindamine (sh mõju julgeolekuohule). Hetkel ei ole veel uuringu tulemusi avalikustatud.

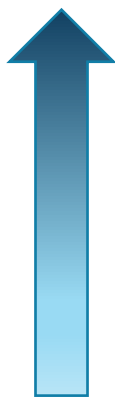
Heade praktikatena toovad ümberasustamise programmis osalevad riigid esile seotud ametite head koordineeritust ja koostööd, vähem pole oluline poliitiline tahe ning avalikkuse positiivne suhtumine. Nõrkade kohadena tuuakse välja riikide majandusliku olukorra halvenemist (seoses majanduskriisiga), mis mõjutab ka pagulasi; ebapiisava majutamise olemasolu; pikale venivat menetluse protsessi isikute valimisel ja identifitseerimisel (Lisa, Tabel 4).

EUREMA programmi kitsaskohtadena on EASO hinnanud, et mõningate riikide kriteeriumid ei vastanud Maltal kaitse saanud isikute karakteristikutele, eriti juhul, kui riik oli liialt orienteeritud integratsiooni potentsiaalile (keele, hariduse ja töökogemusele). Mõned projektis osalevad riigid aktsepteerisid ainult perekondi, kusjuures ainult mõni üksik riik aktsepteeris vallalisi mehi, kelle pereliikmed olid jäänud päritoluriiki. Kuna suur enamus Maltal kaitse saanud isikutest olid vallalised mehed, siis viis see kriteeriumite ja vastavuse ebakõlani. Samuti tekitas raskusi asjaolu, et sooviti valida just isikuid, kes olid saanud kaitse Genfi pagulasseisundi konventsiooni alusel, kuigi suur enamus ümber-paigutatavatest olid Maltal saanud täiendava kaitse staatuse (EASO Fact ...).

## Ümberasustamise ja -paigutamise protsessiga kaasnevad ohud Eestis

Käesolevas peatükis kaardistatakse võimalikud ohud, mis võivad kaasneda Eestile, kui alustada rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamist ja/või -paigutamist. Ümberasustamise ja -paigutamise käigus ilmnevad ohud on samad, seega ei ole neid eristatud.

Ohtude realiseerumise hindamisel on kasutatud Delfi meetodit<sup>11</sup>. Selle jaoks paluti üheksal sisejulgeoleku ja rahvusvahelise kaitse valdkonna eksperdil hinnata, milline on nende arvates Joonisel 2 toodud ohtude realiseerumise tõenäosus Eestis, skaalal 1 (kõige vähem tõenäoline) kuni 9 (kõige tõenäolisem). Esitatud hinnangud arvutati kokku ning saadi Joonisel 2 toodud järjestus.




---

*Isiku tuvastamine ja vastuvõtukriteeriumitele vastamine*  
*Oht avalikule korrale ja kuritegevusele*  
*Koorem sotsiaalkaitstesüsteemile*  
*Sotsiaalse sidususe ja pagulaste segregatsiooni oht*  
*Äärmusluse kasv*  
*Oht tööturule ja majandusele*  
*Oht riigiidentiteedile ja kultuurile*  
*Terrorismi oht*  
*Oht riigi poliitilise stabiilsusele*

---

### Joonis 2. Pagulaste ümberasustamise ja -paigutamise seotud võimalikud ohud Eesti sisejulgeolekule

Ohtude realiseerumist nähakse eelkõige kahes kohas – pagulaste valiku protsess ja nende lõimumine Eesti ühiskonda. Esiteks, kui ümberasustatavate/paigutatavate pagulaste hulgast ei suudeta selekteerida Eesti jaoks kõige „sobilikumaid“ isikuid. „Sobilikumate“ all on mõeldud isikute tahet ja potentsiaali lõimuda Eesti ühiskonda. Teiseks on lõimumise edukus väga oluline aspekt, et maandada kõiki järgnevaid ohte. Seega, kui jäetakse ümberasustatud/paigutatud pagulaste lõimumine tahaplaanile, siis sellega kasvab risk, et nad jäävad koormaks Eesti sotsiaalsüsteemile, hakkavad tegelema kuritegevusega, radikaliseeruvad ning võivad muutuda nii äärmuslikuks, et panevad toime terrorismi kuritegusid. Samuti kaasneks sellega sallimatuse kasv Eesti elanike seas pagulastesse ja sisserändajatesse laiemalt. Kindlasti kasvab ohtude esinemise tõenäosus ja mõju pagulaste arvu kasvuga, mida tuleks ümberasustamise/paigutamise kontekstis silmas pidada.

Küsitletud ekspertide hinnangul nähakse suurimat ohtu isiku tuvastamises ja nende vastavuse väljaselgitamisel riigi poolt määratud valikukriteeriumitele (Joonis 2). Samuti hinnati kõrgeks ohtu avalikule korrale, sh kuritegevusele ning koormuse suurenemist Eesti sotsiaalkaitstesüsteemile. Keskmiseks hinnati ohtu sotsiaalse sidususe ja segregatsiooni ohtu; äärmusluse kasvu Eestis ning ohtu tööturule ja majandusele. Madalalt hinnati ohtu riigiidentiteedile ja kultuurile; terrorismi ohtu ning ohtu riigi poliitilisele stabiilsusele.

<sup>11</sup> Delfi meetod on protsess jõudmaks üksmeelsele ekspertide grupi arvamustes mingis küsimuses või tulevikku suunatud asjaolus.

Järgnevalt on välja toodud, millised ohud võivad kaasneda pagulaste ümberasustamisega/ paigutamise Eestis ning ettepanekud meetmetest, mis aitaksid nende ohtude esinemise riski maandada.

#### **i. Isiku tuvastamine ja tema lõimumise võimekuse/-tahte välja selgitamine**

Üks suurimaid väljakutseid ümberasustamise/paigutamise protsessis on isikute tuvastamine. Konflikti ja kriisi koldest põgenenud inimestel ei ole tihti dokumente, et tõendada oma isikut või üritavad nad sihilikult varjata oma identiteeti. Seega, nii ÜRO PÜA jaoks, kes teevad isikute osas eelkontrolli, kui vastuvõtva riigi ametite jaoks, on üsna raske välja selgitada, milline on isikute minevik. Samuti on keeruline hinnata inimeste lõimumispotentsiaali ja võimet panustada vastuvõtva ühiskonna arengusse ehk millised on isikute sotsiaalsed ja erialased oskused, harjumus töötada ning kitsamad ametialased oskused. Rahvusvahelise kaitse taotluse menetlus põhineb suuresti taotleja enda ütlustel, kui et kindlatel tõenditel. Probleemiks on/või võib kujuneda ka riikide vähene informeeritus selle kohta, mis pagulase päritoluriigis tegelikult toimub.

---

#### **Ettepanekud ohu maandamiseks:**

- Võtta vastu isikuid, kelle puhul on tõendatud ja dokumenteeritud tema isik.
  - Korraldada Eesti ametnike missioone varjupaigariiki või leida sealt usaldusväärne koostööpartner, kes hindaksid pagulaste vastavust Eesti vastuvõtutingimustele.
  - Vältida kiirmenetluse raames pagulaste vastuvõtmist (nn hädaolukorra juhtumid).
  - Eelnevalt analüüsida, milliste isikute vastuvõtt oleks Eestile prioriteetne ning milliste isikute vastuvõtt kujutaks madalamat julgeolekuriski.
  - Seotud ametitele näha ette ressursid, sh ametnike koolitamiseks, väljaõppeks, lähetusteks, kui üldiseks halduskoormuse kasvuks.
- 

#### **ii. Oht sotsiaalsele sidususele, riigiidentiteedile ja kultuurile ning pagulaste segregatsioon**

Suurim väljakutse Eesti riigiidentiteedile ja kultuurile ümberasustamisel/paigutamisel seisneb selles, et Eesti on ühe kõrgeima kolmandate riikide kodanike osakaaluga riik ELis (Eurostat). Eesti senised lõimumise seire ja uuringute tulemused näitavad, et seni on venekeelse vähemuse lõimumine olnud tagasihoidlik (Jermalavicius 2014, Lauristin et al 2012). Võttes arvesse eestlaste kultuurilist suletust<sup>12</sup>, muudaks teisest kultuuriruumist pärit inimeste suurearvuline vastuvõtmine kohalikke elanikke ebakindlamaks. Eestis on mitte-eestlased koondunud eelkõige Harju- ning Ida-Virumaa linnadesse (Statistikaamet), millele lisandub etniliselt segregeeritud tööturg (Krusell 2013) ja etniline ametialane segmenteeritus (Lepik 2010). Olemasoleva eraldatuse süvenemise vältimiseks oleks oluline toetada ümberasustatavate/paigutatavate lõimumist eestikeelsesesse kogukonda ja vältida lõimumist

---

<sup>12</sup> Tegemist on sallivuse koondindeksiga, mis tugineb kultuurilist mitmekesisust ja vähemuste erinevast elustiilist häiritust. Pikemalt vt Integratsiooni monitooring 2011 (Lauristin et al 2012, peatükk 6: Tallinna ja Ida-Viru eripärad lõimumise kontekstis)



teistkeelsesse kogukonda (nt ümberasustavate/paigutatavate hajutamine üle Eesti, mitte koondamist ühte linna/regiooni).

Sotsiaalse sidususe seisukohalt on oluline tihendada kontakte erinevast rahvusest Eesti elanike vahel. See edendab üksteise mõistmist ning sallivust ja aitab vältida eraldatust ning võõrandumist. Integratsiooni monitooringu 2011 andmete kohaselt on rahvuste-vahelised kontaktid Eestis küll tihenenud, kuid sellest hoolimata ei puutu ligi pooled eestlastest oma igapäevaelus teise rahvusrühmaga praktiliselt üldse kokku.

---

### **Ettepanekud ohu maandamiseks:**

- *Enne isikute vastuvõtmist viia pagulaslaagris läbi orientatsioonikursus Eesti kohta.*
- *Hoiduda ainult ühest riigist ja keeleruumist pärit isikute arvukat ümberasustamist (see aitab vältida arvukate kogukondade tekkimist ja segregeerumist).*
- *Rakendada kohanemismeetmeid, mis toetavad ümberasustatavate/paigutatavate lõimumist eestikeelsesse keskkonda (nt hajutatud territoriaalne paigutamine, alaealiste ümberasustatavatele/paigutatavatele tugiteenuste loomine (eelkõige koolis)).*
- *Eelistada vastu võtta inimesi, kes valdavad Eestis laialt kasutatavaid võõrkeeli (nt vene, inglise keelt).*
- *Pagulaste segregatsiooni vältimiseks tuleks hajutada nende paigutamist erinevate kohalike omavalitsuste vahel.*
- *Ümberasustamise/paigutamisele eelnev koostöö ja kokkulepped kohalike omavalitustega (et pagulane oleks teadlik, kuhu ta elama asub ning kohalik omavalitsus oleks valmis pagulasele vajalikke teenuseid pakkuma).*
- *Sallivuse, kontaktide ja ühistegevustele suunatud tegevuste toetamine lõimumispoliitika raames ning Eesti elanikkonna laiapõhjaline teavitamine- keda, kui palju ja miks ümberasustatakse/paigutatakse.*

---

### **iii. Koorem sotsiaalsüsteemile, tööturule ja majandusele**

Riikide sotsiaalsüsteem on tundlik ning iga suurem koormus sellele annab kohe tunda teistes valdkondades, mistõttu võib tekkida rahulolematust põlisrahva seas. Kui pagulased jääksid pikalt tööturult kõrvale, siis satuksid nad pikaajaliste sotsiaalkindlustussüsteemide kasutajateks, mis koormaks liigselt riigi sotsiaal- ja ravikindlustussüsteemi. Pagulaste puhul tuleb arvestada ka asjaoluga, et nende hulgas on palju traumeeritud inimesi, kes võivad vajada pikemaajalist tuge ja rehabilitatsiooni ühiskonnas osalemiseks. Näiteks Hollandis tehtud uuring (Heilbron 2007) tõi välja, et sinna elama asunud pagulastest 45% kannatab psüühiliste haiguste käes ning kuna nad on aastaid olnud pagulaslaagrites tegevusetult, siis on see põhjustanud identiteedi ja eneseväärikuse (määratlemise) kadumise. Seetõttu on neil tihti madal enesehinnang, depressiooni ja stressi tundemärgid ning ainult 20% neist leidis töö. Seega peaks Eesti arvestama, et ümberasustatavate/paigutatavate pagulaste tööturule integreerimine oleks enne pagulaste saabumist läbi mõeldud ja korraldatud. Samuti peab integratsiooniplaani koostamisel lähtuma iga

isiku erivajadustest. Lisaks võivad pagulastega ühinevad pereliikmed suurendada koormust Eesti sotsiaalsüsteemile (peretoetused, lastetoetused, muu sotsiaalabi).

Samuti nähakse sisserändajates ohtu tööturule, kuna nad on nõus tööturul odavamalt tööd tegema ning seeläbi võib kohalike töötajate töötasu langeda. See võib kaasa tuua rahulolematuse kohalike seas. Vastavalt läbiviidud küsitlusele arvavad Eesti elanikud, et pagulaste sisseränne koormab Eesti sotsiaalsüsteemi (väitega nõustus 79% küsitletutest) ning suurendab siinset tööpuudust (nõustus 64% küsitletutest) (SaarPoll 2014...).

---

### **Ettepanekud ohu maandamiseks:**

*-Määratleda selged valikukriteeriumid:*

*i) näiteks eelistada vastu võtta isikuid, kes on omandanud hariduse/eriala (annab parema võimaluse ümberõppeks);*

*ii) eelistada vastu võtta isikuid, kellel on Eestis kogukond (kogukonna võrgustik aitab lihtsamini leida tööd ning vältida, et pagulane satuks pikaajaliseks sotsiaalabi süsteemi kasutajaks) jms*

*-Toimiv kohanemise süsteem:*

*i) keeleõppe võimalus*

*ii) tööturukoolitused (ümberõppe võimalus)*

*iii) hariduse võimalus.*

*- Tugevdada tugiisikute koostööd kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga ja tööturuteenuste pakkujatega. Tagada tugiisiku teenuse jätkusuutlik rahastamine.*

*- Kaaluda võimalust luua Eesti Töötukassa kaudu tööandjatele riigipoolne toetus, kui nad võtavad pagulase tööle või praktikale.*

*-Pagulase staatuse saanud isikute sotsiaalmajandusliku olukorra perioodiline ja süstemaatiline monitoorimine (nt KOV poolt).*

---

#### **iv. Oht avalikule korrale ja kuritegevus**

Pagulaste oht avalikule korrale, sh kuritegevusele, võib avalduda eelkõige siis, kui nad ei ole ühiskonda lõimunud. Paljud pagulased on ühiskonnas haavatavas seisundis, kuna nad ei valda riigikeelt, on madalama haridusega, on töötud ja elavad sotsiaaltoetustest. Samuti on neil puudulik arusaam Eesti seadustest. Mõned teod, mis Eesti õiguse järgi on karistatavad, ei pruugi pagulase päritoluriigi seaduste/traditsioonide/usundi järgi olla karistatavad (nt veritasu).

Kriminoloogia kriitilise teooria kohaselt on halvem positsioon ühiskonnas üheks võimalikuks eelduseks, et isik läheb kuritegelikule teele. Ka esimeses peatükis välja toodud teiste riikide praktika kinnitab, et süüdimõistetutest ja kinnipeetavatest suure osa moodustavad sisserändajate taustaga isikud. Eesti 2011-2014. aasta süüdimõistetute andmetest selgub, et kõigist süüdimõistetutest üle poole (51%-2011, 61%-2014) on isikud, kelle emakeel ei ole eesti keel. Seega võib eeldada, et nende puhul on tegemist sisserändaja taustaga inimestega (Kikas et al 2015). Pagulaste ümberasustamisel/ paigutamisel Eestisse peaks kindlasti jälgima, et nende jaoks oleks väljatöötatud aktiivsed haridus- ja

tööturumeetmed, et pagulased saaksid Eesti ühiskonda lõimuda ja ei satuks olukorda, kus nad võiks ohustada Eesti avalikku korda.

Väga oluline on ka avalik arvamus pagulastest, hetkel avaliku arvamuse kohaselt kasvab immigrantidega seoses ka kuritegevus. Eesti avalikkus on selle väitega pigem nõus (46% nõustub, et sisserändajad suurendavad kuritegevust) (Laineste, 2011). Kohalike elanike väärarusaamadega mitte

---

### **Ettepanekud ohu maandamiseks:**

- *Enne Eestisse asumist viia läbi orientatsioonikursus Eesti ühiskonna toimimise ja õigusruumi kohta.*
- *Haridusasutuse valmisolek tegeleda teisest kultuuriruumist pärit noortega, sh probleemsete noortega, et vältida nende kuritegelikule teele sattumist.*
- *Aktiivsete tööturumeetmete rakendamine antud sihtrühmale (nt tööpraktika, ettevõtluse koolitused jms).*
- *Politsei, kohalike omavalitsuste ametnike, õpetajaskonna ja teiste seotud isikute kultuuride erinevuste alane tõhus koolitamine.*
- *Koostöö haridusasutuse, politsei ja sotsiaaltöötajate vahel riski kuuluvate noortega.*
- *Sotsiaal/kriminaalhooldustöötajate valmisolek süütegusid toime pannud inimeste rehabiliteerimiseks.*

---

tegelemine võib viia konfliktini kohalike ja sisserändajate vahel.

### **v. Radikaliseerumine ja terrorism**

Sisserändajate lõimumisprobleemid vastuvõtvas riigis, samuti majanduslik ebastabiilsus ohutavad ühiskonnas tendentse, mis on soodne pinnas äärmusrühmituste tekkimiseks. Kuigi sellistel rühmitustel ei ole kaitsepolitsei arvates kuni viimase ajani õnnestunud Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda tõsiseltvõetavalt ohustada, ei saa alahinnata hetkel ega ka edaspidi võimalikke äärmuslaste tekitatavaid ohte Eesti riigi julgeolekule (Kaitsepolitsei...2013). Ümberasustamise/paigutamise kontekstis peaks kindlasti silmas pidama, et tagakiusatud ja kriisi situatsioonist pärit pagulased on vastuvõtlikumad propagandale ja manipulatsioonile. Seega peaks pagulaste valikuprotsessis jälgima nende meelsust Lääne maailma ja vastuvõtva riigi vastu.

Otsene terrorismioht on Eestis senini olnud madal (Kaitsepolitsei... 2013). Siin ei tegutse ei riigisiseseid ega rahvusvahelisi terroristlikke rühmitusi, samuti ei ole siin kaitsepolitseile teadaolevalt selliste rühmituste toetajaid. Eesti moslemite kogukonnad on hästi integreerunud Eesti ühiskonda ning neid ei ole põhjust seostada radikaalse islamiga. Pagulaste puhul tuleks jälgida, et nad oleks vastuvõtlikud või aktsepteeriks vastuvõtva ühiskonna reegleid (sõnavabadust, erinevate uskude koeksisteerimise võimalust jms).

---

**Ettepanekud ohtude maandamiseks:**

- *Julgeoleku asutuste kaasamine pagulaste valikuprotsessi.*
- *Valida võimalikult sarnase kultuuri, usulise ja maailmavaatega inimesi.*
- *Efektivesed lõimumismeetmed lähtudes iga isiku vajadustest. Pagulastele ühiskonnas väärtusliku rolli andmine- pakkuda neile hariduse ja töötamise võimalusi.*
- *Riigi, kogukonna ja usuorganisatsioonide koostööle suunatud tegevused.*
- *Isikute deradikaliseerumisele suunatud tegevuste läbiviimine.*
- *Tugiisikute koolitamine isiku radikaliseerumise ilmingute märkamiseks.*

---

**vi. Oht riigi poliitilisele stabiilsusele**

Antud ohu puhul on tegemist pigem pikemaajalisest protsessist tulnud ohuga, mis ei kaasne koheselt peale pagulaste ümberasustamist/paigutamist, vaid kui ümberasustatavatel/paigutatavatel tekib õigus hääletada kohalikel (u 5 aasta pärast) ning Riigikogu (u 10 aasta pärast) valimistel. Kui neist on saanud Eesti kodanikud, on neil võimalus muuta Eesti poliitilist olukorda, nii läbi valimistel hääletamise, kui ka ise valitsusse kandideerides. See võib tekitada põliselanike seas protestina äärmusluse toetuse kasvu, kui nad koonduvad äärmusliku erakonna taha. Suur pagulaste kogukond võib hakata muutma ka eesti õigusakte ning käitumisnorme, mis omakorda võib seda ohtu riigi poliitilise olukorra.

---

**Ettepanekud ohu maandamiseks:**

- *Anda pagulastele ülevaade Eesti õigusest, riigikorrast ning käitumiskultuurist nii kohanemisprogrammi raames kui ümberpaigutamisele eelneval orientatsiooni kursusel.*
  - *Pagulaste valikul võtta arvesse, et riigid, mis on sarnase riigikorraga, mõistavad ka paremini Eesti poliitilist olukorda.*
  - *Poliitilised erakonnad kaasaks oma tegevusplatvormi ka välismaalaste kogukondi ning neile olulisi tegevusi.*
-

## Kokkuvõte

Viimastel aastatel on pagulasi ümber asustavate riikide arv nii maailmas, kui Euroopa Liidus oluliselt kasvanud. Vastavalt kehtivale EL *aquis*´le on pagulaste ümberasustamine kolmandatest riikidest ning ümberpaigutamine EL siseselt seni olnud vabatahtlik. Käesoleval rakendusürauringul on kaks eesmärki – esitada vastava valdkonna ekspertteadmistel põhinev analüüs selle kohta,

1. millised riigi sisejulgeolekualased ohud võivad kaasneda pagulaste ümberasustamise ja -paigutamisega (ohtude kaardistus), ja
2. milliseid meetmeid tuleks Eestil (täiendavalt) kasutusele võtta, et vähendada võimalikke pagulaste ümberasustamise ja -paigutamisega seonduvaid sisejulgeolekualaseid riske.

Uuringu koostamise aluseks on intervjuud nii Eesti kui ka välisriikide sisejulgeoleku ja ümberasustamise valdkonna ekspertidega, samuti on kasutatud valdkonna teadusartikleid.

Uuring selgitas teaduskirjanduse põhjal välja valdkonnad, mida sisserändajad (sh pagulased) mõjutavad enim ning mis võivad kaasa tuua julgeolekuohu riigile. Eelkõige on nendeks i) riigiidentiteet ja kultuur, ii) sotsiaalne sidusus ja segregatsioon, iii) koormus riigi sotsiaalkindlustussüsteemile, majandusele ja tööturule, iv) avalik kord, v) äärmusluse kasv, vi) terrorismi oht ning vii) riigi poliitiline stabiilsus. Nimetatud valdkonnad võivad kujuneda sisejulgeoleku ohuks eelkõige siis, kui sisserändajad ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda integreerunud. Kindlasti kasvab ohtude esinemise tõenäosus ja mõju pagulaste arvu kasvuga, mida tuleks ümberasustamise ja/või –paigutamise kontekstis silmas pidada. Seega tuleb Eestil pagulaste vastuvõtmisel eelnevalt kaaluda riigi võimekust sisserändajaid integreerida.

Rakendusürauring toob välja, et isikute ümberasustamise ja –paigutamise võtmesõnaks on isikute tuvastamine ning pagulaste lõimumine ühiskonda. Küsitletud ekspertide hinnangul nähakse Eesti jaoks suurimat ohtu isiku tuvastamisprotsessis, eelkõige kui isiku identiteet jääb väljaselgitamata, samuti ümberasustatava mittevastavuses riigi poolt määratud valikukriteeriumitele. Kõrgeks hinnati ümberasustatavatest tulenevat võimalikku ohtu avalikule korrale, sh kuritegevusele ning pagulastega kaasnevat koormuse suurenemist Eesti sotsiaalkaitsesüsteemile. Keskmiseks hinnati sotsiaalse sidususe ja segregatsiooni ohtu; äärmusluse kasvu Eestis ning ohtu tööturule ja majandusele. Madalalt hinnati võimalikku ohtu riigiidentiteedile ja kultuurile; terrorismi ohtu ning ohtu riigi poliitilisele stabiilsusele.

Kuna Eestil puudub seni kogemus isikute ümberasustamise ja –paigutamisega, siis on vaja arendada ametkondade võimekust valdkonnaga tegeleda. Ametkondade ring, mis oleks seotud isikute ümberasustamise ja –paigutamisega, on aga väga lai. Pagulaste valikuprotsessis langeb suurem koormus Siseministeeriumi haldusala immigratsiooni ja julgeoleku asutustele. Kui isikud on juba riiki saabunud, on enim koormatud Sotsiaalministeeriumi haldusala, et tegeleda rahvusvahelise kaitse saajate majutamise ning neile pakutavate tugiteenuste korraldamisega. Lisaks võivad ümberasustamise ja –paigutamise olla seotud ka muud valdkonna ametid (nt Eesti Töötukassa), kohalikud omavalitused, MTÜd ja rahvusvahelised organisatsioonid. Seega on ümberasustamise kontekstis oluline, et toimiks ametite vaheline koostöö ja koordineeritus. Samuti tuleks Eesti ametkondadel arvestada halduskoormuse olulise kasvuga, mis eeldab täiendavaid ressursse (nt ametnike koolitamiseks, missioonidel osalemise kulu, integratsioonikulu jm).

## Kasutatud kirjandus

- Bar-On, T. 2013. Rethinking the French New Right: Alternatives to Modernity. Routledge.
- Bell, B., Machin, S., Fasani, F. 2010. Crime and Immigration: Evidence from Large Immigrant Waves. Centre for Economic Policy Research
- Bolt, G., Özüekren A. S. and Phillips, D. 2012. Linking Integration and Residential Segregation. Rotledge.
- Brown, A. 15.02. 2015. It is not the end of fighting in Kobani – expert fears IS could return. Syrian Observatory for Human Rights. Leitav: <http://syriaahr.com/en/2015/02/exclusive-it-is-not-the-end-of-fighting-in-kobani-expert-fears-is-could-return/>
- Castles, S., Miller, M.J. 2003. The Age of Migration, 3rd ed. New York: Pluto Press
- Crouch, D. 14.12.2014. The rise of the anti-immigrant Sweden Democrats: ‘We don’t feel at home any more, and it’s their fault’. The Guardian. Leitav: <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/14/sweden-democrats-flex-muscles-anti-immigrant-kristianstad>
- Dünkel, F. (2004). Migration and ethnic minorities in Germany: impacts on youth crime, juvenile justice and youth imprisonment. University of Greifswald.
- EASO Fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, 2012, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>
- Ekberg, J. 2006. Immigration to the Welfare State. Is it a Burden or a Contribution? The Case of Sweden, AMID Working Paper, No. 48/2006, Copenhagen
- Ekspertintervjuu 1 rahvusvahelise organisatsiooni ÜRO PÜA Rootsi ekspertidega
- Ekspertintervjuu 2 Taani (Danish Immigration Service)
- Ekspertintervjuu 3 Austria (Bundesministerium für Inneres)
- Ekspertintervjuu 4 Ühendkuningriik (Home Office)
- Ekspertintervjuu 5 Holland (IND Information- and Analysis Centre (INDIAC))
- Ekspertintervjuu 6 Saksamaa (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)
- Ekspertintervjuu 7 Tšehhi (Ministry of the Interior of the Czech Republic, International Affairs and COI Unit)
- Ekspertintervjuu 8 Norra (UDI, Utlendingsdirektoratet)
- Ekspertintervjuu 9 Soome (Finnish Security Intelligence Service)
- Ellis; L., Beaver. K. M., Wright, J. 2009 Handbook of Crime Correlates. Academic Press
- Erdogan. I. Does migration pose a threat to security. Leitav: <http://w3.balikesir.edu.tr/~ierdogan/DOES%20MIGRATION%20POSE%20A%20THREAT%20TO%20SECURITY.pdf>
- Eriksson, J. Symposium. 1999. Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts. Cooperation and Conflict, SAGE Publications
- ERV Rände- ja varjupaiga sõnaraamat
- ERV 15.12.2014 *ad hoc* päring, mille vastused esitatud seisuga 14.01.2015, vastanud riikidest (10), kes osalevad programmis (osade riikide vastused veel puuduvad)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule;

- European Council Conclusions of 18-19 June 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2)
- European Resettlement Network. Leitav <http://www.resettlement.eu/>
- Eurostati andmebaas. Leitav: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Giglio, M. 30.01.2015. ISIS Operative: This Is How We Send Jihadis To Europe. BuzzFeed News. Leitav: <http://www.buzzfeed.com/mikegiglio/isis-operative-this-is-how-we-send-jihadis-to-europe#.hr8PQXI2Y>
- Global Views on Immigration, 2011. IPSOS. Leitav: [http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/globaladvisor\\_immigration.pdf](http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/globaladvisor_immigration.pdf)
- Guild, E. 2009. Security and Migration in the 21st Century. Polity Press
- Hansen, L. and Zobbe, K. 2006. Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger. Teori og Metodecentret, Hillerød. Leitav: [http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2009/Udredning\\_Ungdomskriminalitet.pdf](http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2009/Udredning_Ungdomskriminalitet.pdf)
- Heilbron, L., Richer, M. 2007. Pardon Me? Does Anyone Know How to Integrate 26,000 Refugees?, <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/148-pardon-me-does-anyone-know-how-to-integrate-26-000-refugees>
- Heisler, M. and Z. Layton-Henry. 1993. Migration and the Links Between Social and Societal Security. In: Waever, O., B. Buzan, M. Kelstrup and P. Lemaitre, eds. Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London: Pinter Publishers, pp.148-166
- Helton, A. C. July 16 2002. War on Terror Hurts Refugees Too, Newsweek. Leitav: <http://www.cfr.org/immigration/arthur-helton-immigration-refugee-policy-age-terrorism/p4311>
- Huysmans, J. 2006. The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. London: Routledge
- Huysmans, J. 2000. The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies, 38,5, 751-777
- ICMC Europe, Welcome to Europe! A Comprehensive Guide to Resettlement. 2013. Leitav: [http://www.resettlement.eu/sites/icmc.tttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe\\_0.pdf](http://www.resettlement.eu/sites/icmc.tttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe_0.pdf)
- Jaaksoo, Ü. 2006. Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse. – Riigikogu Toimetised 13. Leitav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11049> viimati külastatud 12.01.2015
- Jermalavicius, T. 2014. Eessõna ülevaatele venekeelse elanikkonna lõimumisest ning riigikaitse alaste arvamusuuringute tulemustest. Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus.
- Kaitsepolitseiamet. Aastaraamat 2013. Leitav: <https://www.kapo.ee/cms-data/text/38/44/files/kaitsepolitsei-aastaraamat-2013.pdf>
- Kaitsepolitsei veebileht. Äärmuslus. Leitav <https://www.kapo.ee/äärmuslus,%20äärmuslased,%20paremäärmuslus,%20vasakäärmuslus,%20ekstremism.html>
- Kaphart, Janice L. 2005. Immigration and Terrorism - Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel, Washington: Center for Immigration Studies
- Kicing, A. 2004. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomen, Central European Forum For Migration Research, CEFMR Working Paper, 2/2004
- Kikas, L. et al. 2015. Vanglateenistuse aastaraamat 2015.
- Krause, K and Williams, M.C. 1996. Broadening the Agenda of Security Studies?: Politics and Methods", Mershon Review of International Studies, 40, 229-254

- Krusell, S. 2013. Välispäritolu ja põlisrahvastik tööturul. Eesti Statistika kvartalikirj 1/2013. Statistikaamet. Leitav: <http://www.stat.ee/65367>
- Laineste, L., Raus, T. et al. 2011. Rassi- ja võõrvimm Eestis. Justiitsministeerium. Leitav: <http://www.just.ee/30181>
- Lancee, B. 2012. Immigrant Performance in the Labour Market Bonding and Bridging Social Capital. Amsterdam University Press
- Lauristin, M. et al. 2012. Integratsiooni monitooring 2011. Kultuuriministeerium. Leitav: [http://www.kul.ee/sites/default/files/integratsiooni\\_monitooring\\_2011.pdf](http://www.kul.ee/sites/default/files/integratsiooni_monitooring_2011.pdf)
- Lepik, A. 2010. Töötud mitte-eestlased Eesti tööturul. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 6. Leitav: [http://vana.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised\\_20106.pdf](http://vana.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised_20106.pdf)
- Liebig, T. and Mo, J. 2013. The fiscal impact of immigration in OECD countries. In International Migration Outlook 2013
- Lohrmann, R. 2000. Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace? International Migration, Vol. 38, No. 4, pp. 3-22. Malkin, Michelle 2002: Invasion
- Lucassen, G. and Lubbers, M. 2012. Who Fears What? Explaining Far-Right-Wing Preference in Europe by Distinguishing Perceived Cultural and Economic Ethnic Threats. Comparative Political Studies 45(5) 547–574. Sage.
- Martin-Rayó, F., 2011. „Countering Radicalization in Refugee Camps: How Education can Help Defeat AQAP“, Working paper. Harvard Kennedy School
- Pagulasseisundi konventsioon, RT II 1997, 6, 26, vastu võetud 19.02.1997
- Politsei- ja Piirivalveamet. Rahvusvahelise kaitse statistika. Leitav: <https://www.politsei.ee/dotAsset/218156.pdf>
- Põldma, M. 2014. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise seos riigi sisejulgeolekuga. Magistritöö. Sisekaitseakadeemia.
  - Risk Management Standard. 2002. The Institute of Risk Management
- Saux, M. 2007. Immigration and Terrorism: A Constructed Connection. European Journal of Criminal Policy and Research 13(1-2), pp.57-72.
- SaarPoll. 2014. Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes. Siseministeerium. Leitav: [https://www.siseministeerium.ee/public/Pagulasuuring\\_ARUANNE\\_2014\\_avalik.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Pagulasuuring_ARUANNE_2014_avalik.pdf)
- Skarðhamar, T., Henriksen, K. 21.01.2011. Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig
- Statistics of the Finnish Immigration Service. Leitav [http://www.migri.fi/about\\_us/statistics](http://www.migri.fi/about_us/statistics)
- Statistics, Swedish Migration Board. Leitav <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Board/Facts-and-statistics-/Statistics.html>
- Statistikaameti andmebaas. Leitav: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/databasetree.asp>
- Strachan-Morris, D. 2012. Threat and Risk: What Is the Difference, and Why Does It Matter?, Intelligence and National Security, 27:2, 172-186
- UNHCR Global Resettlement Statistical Report, 2012. Leitav: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)
- UNHCR Projected Resettlement Needs 2015, 2014. Leitav: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)
- UNHCR Resettlement Handbook, Contry sheets, 2014. Leitav: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)
- Waever, O. 1993. Securitization and Desecuritization, Working papers. Centre for Peace and Conflict Research



- Weiner, M. 2011. Migration and Security in Hughes, C.W., Meng, L.Y (eds). Security Studies: A Reader. Routledge
- Who goes to German Pegida 'anti-Islamisation' rallies?, 13 January 2015 BBC. Leitav: <http://www.bbc.com/news/world-europe-30776182>
- ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. Leitav: <http://unhcr.org/trends2013/>

## Lisa

Tabel 1. Ümberasustamise programmis osalevad riigid, vastuvõetud pagulaste arv, profiil ja peamised kriteeriumid

Riik (programmi algus*)	Vastuvõetud kvoodi pagulased		Vastuvõetud pagulaste kodakondsus → varjupaigariik	Vastuvõetavate pagulaste profiil	Kriteeriumid ümberasustamisel	
					kriteeriumid	Lõimumis- potentsiaal
<b>Austria (2010 ad hoc)</b>	2010	31	Iraak → põhja Iraak (kristlaste piirkond)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Eakad</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilist abi vajavad või puudega isikud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haavatavad isikud</li> <li>• Perekondlikud sidemed vastuvõturiigis</li> </ul>	EI
	2013-14	470 (Sept 2014 seisuga)	Süüria → Liibanon, Jordaania, Türgi			
	2014-15	1000 (eeldatav)	Süüria → Liibanon, Jordaania, Türgi			
<b>Belgia (2013)</b>	2009	47	Iraak, Palestiina → Iraak/Süüria piir, Süüria, Jordaania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> </ul>	EI
	2011	25	Eritrea, Kongo → Tansaania			
	2013	100	Kongo → Burundi Burundi → Tansaania			
	2014	100	Süüria → Türgi, Jordaania Kongo → Uganda, Rwanda, Burundi, Tansaania			
<b>Tšehhi Vabariik (2008)</b>	2009	17 (sh 1 enne saabumist sündinud laps)	Birma → Malaisia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Perekonna ühendamine</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> <li>• Humanitaarsed põhjused</li> <li>• perekondade taasühendamine</li> </ul>	JAH
	2010	48 (sh 1 enne saabumist sündinud laps)	Birma → Malaisia, Tai Tšetšeen → Aserbaidžaan Iraan → Türgi Usbekistan → Ukraina			
	2011	19	Afganistan → Ukraina			
	2012	25	Birma → Malaisia			
	2013	1	? → Araabia Ühendemiraadid			
	2014	50	? → Malaisia, Tai, Mongoolia			
<b>Taani</b>	2009	452	Bhutan → Nepal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a</li> </ul>	JAH

<b>(1979)</b>			Birma → Malaisia Kongo → Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Perekonna ühendamine</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	Pagulasseisundi konventsiooni mõistes, va kes on ohuks riigi julgeolekule/avalikule korrale või on toime pannud kuriteo. Samuti ei võeta vastu vaimupuudega pagulasi. • Humanitaarsetel põhjustel pagulane või saatjata alaealine	
	2010	494	Bhutan → Nepal Birma → Malaisia Kongo → Keenia			
	2011	516	Bhutan → Nepal Birma → Malaisia Kongo → Zimbabwe			
	2012	468	Bhutan → Nepal Birma → Malaisia Kolumbia → Ecuador			
	2013	515	Bhutan → Nepal Kongo → Uganda Kolumbia → Ecuador Afganistan → Pakistan Somaalia → Keenia			
	2014	u. 500	-			
<b>Soome (1985)</b>	2009	627	Iraak, Palestiina → Süüria, Jordaania Kongo → Rwanda Birma, Sri Lanka → Tai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Perekonna ühendamine</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahvusvahelise kaitse vajadus päritoluriigis</li> <li>• Ümberpaigutamise vajadus esimest varjupaigariigist</li> </ul>	JAH
	2010	571	Afganistan → Iraan Birma, Sri Lanka, Hiina, Pakistan, Somaalia → Tai Iraak → Süüria Kongo → Rwanda			
	2011	460	Afganistan → Iraan Birma, Sri Lanka, Hiina, Pakistan, Somaalia → Tai Iraak → Süüria Kongo → Rwanda			
	2012	689	Afganistan → Iraan, Türgi Kongo → Rwanda Somaalia, Iraan, Iraak → Türgi Birma, Sri Lanka, Hiina, Pakistan, Somaalia → Tai			
	2013	675	Afganistan → Iraan Sudaan → Egiptus Somaalia → Keenia Kongo → Malawi, Sambia Afganistan, Somaalia, Iraan → Türgi			

	2014	u. 600	Iraak → Süüria, Jordaania, Liibanon, Türgi Afganistan → Iraan Iraak → Süüria, Jordaania, Liibanon			
<b>Prantsusmaa (2008)</b>	2009	159	Palestiina → Iraak	• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed	• UNHCR mandaadi alusel tunnustatud pagulane, va <i>prima facie</i> pagulane	EI
	2010	203	Etioopia, Afganistan, Kongo	• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid		
	2011	55	Afganistan, Palestiina, Kongo	• Piinamise/ vägivalda ohvrid		
	2012	90	Erinevad riigid	• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus		
	2013	107	Erinevad riigid	• Meditsiinilise vajadusega pagulased		
	2014	117	Süüria → Jordaania, Liibanon Afganistan → Iraan, Pakistan Somaalia → Keenia	• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta		
<b>Saksamaa (2012)</b>	2009-2010	2501	Iraak → Türgi, põhja Iraak	• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed	• füüsilise või õigusliku kaitse vajadusega inimesed + spetsiaalse kaitse vajadus • perekonna ühtsus	JAH
	2011	50	Iraan → Türgi, põhja Iraak	• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid		
	2012	202	Somaalia, Eritrea, Etioopia → Tuneesia Iraak → Türgi	• Piinamise/ vägivalda ohvrid		
	2013	293	Iraak	• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus		
	2014	300	-	• Meditsiinilise vajadusega pagulased		
<b>Island (1996 iga-aastane)</b>	2008	29	Palestiina → Süüria	• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed	• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes	EI
	2010	6	Kolumbia → Ecuador	• Perekonna ühendamine		
	2012	9	Afganistan → Iraan	• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus		
	2014	22	Afganistan → Iraan			
<b>Iirimaa (1998)</b>	2009	192	Birma → Bangladesh, Kongo → Tansaania	• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed	• Vastab „programmi pagulase“ definitsioonile • Ei tohi kujutada ohtu riigi julgeolekule või rahva tervisele	JAH
	2010	20	Birma → Tai	• Piinamise/ vägivalda ohvrid		
	2011	45	Sudaan → Uganda Iraak, Etioopia	• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus		
	2012	49	Kongo → Tansaania	• Meditsiinilise vajadusega pagulased		
	2013	86	Kongo → Uganda, Rwanda, Burundi, Tansaania	• Perekonna ühendamine		
	2014	90 (oodatav)	-	• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta		
<b>Norra (1980ndad)</b>	2009	1420	Eritrea → ida Sudaan Afganistan → Iraan Bhutan → Nepal Iraak, Palestiina → Süüria Birma → Malaisia	• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed	• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes • Erakordsed humanitaarsed põhjused • KOV-de võime	EI
	2010	1116	Eritrea → ida Sudaan Iraan → Türgi Afganistan → Iraan Birma → Malaisia Iraak, Palestiina → Süüria	• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid • Piinamise/ vägivalda ohvrid • Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus • Meditsiinilise vajadusega pagulased		

	2011	1289	Eritrea → ida Sudaan Somaalia → Keenia Birma → Malaisia Bhutan → Nepal Afganistan → Iraan Iraan → Türgi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	vastuvõtuteenuseid pakkuda <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateegiline ümberasustamine</li> </ul>	
	2012	1300	Eritrea → ida Sudaan Afganistan → Iraan Somaalia → Keenia Iraan → Türgi Birma → Malaisia			
	2013	992	Afganistan → Iraan Somaalia → Keenia Eritrea → ida Sudaan Kongo → Uganda Erinevad rahvused → Türgi			
	2014	1550	Afganistan → Iraan Somaalia → Keenia Eritrea → ida Sudaan			
<b>Portugal (2007)</b>	2009	30	Kongo, Afganistan, Iraak, Etioopia, Somaalia → Tansaania, Ukraina, Süüria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNHCR mandaadi alusel tunnustatud pagulane</li> </ul>	EI
	2010	33	Kongo, Afganistan, Iraak, Etioopia, Somaalia, Uganda, Iraan → Ukraina, Süüria, Valgevene, Mosambiik, Liibüa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>		
	2011	30	Eritrea, Iraak, Senegal → Tuneesia, Süüria, Mauritaania, Ukraina			
	2012	23	Sudaan, Eritrea → Egiptus, Tuneesia AÜE, Guinea, Etioopia, Libeeria, Kongo, Somaalia, Afganistan → Maroko, Egiptus, Senegal, Keenia, Türgi, Tai			
	2013	6	-			
	2014	45 (eeldatav)	-			
<b>Rumeenia (2008 piloot)</b>	2010	38	Birma → Malaisia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noored</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> </ul>	JAH
	2013		Iraak → Türgi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> </ul>		
<b>Hispaania (2011-12 piloot)</b>	2011-12	80	Eritrea, Sudaan, Somaalia → Tuneesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> </ul>	JAH
	2013-14	30	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>		

<b>Rootsi (1950)</b>	2009	1882	Iraak → Jordaania, Süüria Iraan → Türki Kodakondsuseta → Süüria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Perekonna ühendamine</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> <li>• Täiendava kaitse staatuseks kvalifitseeruvad pagulased</li> <li>• Endised kohtu tunnistajad ja nende perekonnaliikmed</li> </ul>	EI
	2010	1799	Afganistan → Iraan, Usbekistan Iraak → Süüria Eritrea → Sudaan Somaalia → Keenia			
	2011	1900	Somaalia → Keenia Afganistan → Iraan Eritrea → Sudaan			
	2012	1728	Afganistan → Iraan Somaalia → Keenia Eritrea → Sudaan Kolumbia → Ecuador/Costa Rica			
	2013	1902	Somaalia → Keenia Afganistan → Iraan Eritrea → Ida Sudaan Iraak → Süüria, Jordaania, Liibanon			
	2014	1900 (eeldatav)	Somaalia → Keenia Afganistan → Iraan			
<b>Holland (1984)</b>	2009	367	Bhutan → Nepal Etioopia → Keenia Eritrea → Sudaan Somaalia → Keenia Iraak → Süüria, Jordaania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Riski kuuluvad lapsed ja noorukid</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Perekonna ühendamine</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> <li>• Täiendava kaitse staatuseks kvalifitseeruvad pagulased</li> <li>• Humanitaarsed põhjused</li> <li>• Perekonna taasühinemine</li> </ul>	JAH
	2010	435	Bhutan → Nepal Birma → Tai Etioopia → Keenia Iraak → Süüria, Jordaania			
	2011	530	Bhutan → Nepal Birma → Tai Etioopia → Keenia Iraak → Süüria			
	2012	429	Etioopia → Keenia Eritrea → Sudaan Birma → Tai Kolumbia → Ecuador Iraak → Jordaania, Süüria, Liibanon			
	2013	329	Kongo → Rwanda, Uganda Birma → Tai Etioopia → Keenia Iraak → Jordaania Eritrea → Ida Sudaan			
	2014	500 (eeldatav)	Eritrea → Sudaan			
<b>Suurbritannia (2004)</b>	2009-10	845	Iraak, Palestiina → Süüria, Jordaania Birma → Tai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riski kuuluvad naised ja tütarlapsed</li> <li>• Piinamise/ vägivalda ohvrid</li> <li>• Pagulased, kel on füüsilise või õigusliku kaitse vajadus</li> <li>• Meditsiinilise vajadusega pagulased</li> <li>• Puudub alternatiivne lahendus isiku saatuse kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagulane 1951 a pagulasseisundi konventsiooni mõistes</li> </ul>	EI
	2010-11	613	Iraak → Süüria, Jordaania Bhutan → Nepal Somaalia → Keenia Birma → Bangladesh			
	2011-12	752	Bhutan → Nepal Somaalia → Keenia, Jeemen Etioopia → Jeemen Iraak → Süüria, Jordaania			

2012-13	740	Bhutan → Nepal Kongo → Tansaania Iraak → Jordaania Somaalia → Keenia Etioopia → Keenia, Egiptus Sudaan, Eritrea → Egiptus			
2013-14	935	Somaalia → Keenia Iraak → Süüria, Jordaania, Liibanon			
2014-15	671	Somaalia → Keenia Iraak → Süüria, Jordaania, Liibanon			

\*püsiv programm  
Allikas: European Resettlement

Network, ICMC Europe, *Welcome to Europe! A comprehensive guide to resettlement, 2013*

**Tabel 2. Ümberpaigutamine EREMA projekti raames**

Vastuvõttev riik	EUREMA I Vastuvõetute arv	EUREMA II Vastuvõetute arv	Lepingu liik	Peamised isiku ümberasustamisel valikkriteeriumid
Prantsusmaa	95	-	EUREMA	Keeleoskus, rahvusvahelise kaitse staatus, haridus/eriala oskused, haavatavate isikute juhtumid, peresidemed Prantsusmaal
Ühendkuningriik	10	-	EUREMA	Perekonnad, keeleoskus, rahvusvahelise kaitse staatus, haavatavate isikute juhtumid, peresidemed Inglismaal
Sloveenia	8	-	EUREMA	Keeleoskus, haridus/eriala oskused, haavatavate isikute juhtumid
Luksemburg	6	-	EUREMA	Perekonnad, keeleoskus, haridus/eriala oskused, alaealised
Portugal	6	4	EUREMA	Keeleoskus, rahvusvahelise kaitse staatus, peresidemed Portugalis
Ungari	0	0	EUREMA	Perekonnad, keeleoskus, rahvusvahelise kaitse staatus, alaealised
Slovakkia	0	0	EUREMA	Perekonnad, keeleoskus, rahvusvahelise kaitse staatus, alaealised
Rumeenia	0	0	EUREMA	Keeleoskus, pagulase staatus, ei ole oht avalikule korrale, hea tervis
Poola	0	6	EUREMA	Perekonnad, keeleoskus, haridus/eriala oskused, hea tervis
Leedu	-	4	EUREMA	X*
Bulgaaria	-	0	EUREMA	X
Holland	-	20	Kahepoolne leping	X
Taani	-	10	Kahepoolne leping	X
Saksamaa	102	153	Kahepoolne leping	Perekonnad, keeleoskus, haridus/eriala oskused
Iirimaa	-	30	Kahepoolne leping	X
Norra	-	31	Kahepoolne leping	X
Šveits	-	19	Kahepoolne leping	X

<b>Liechtenstein</b>	-	1	Kahepoolne leping	X
----------------------	---	---	-------------------	---

\*X-info puudub

Allikas: EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta

**Tabel 3. Ümberasustamisega seotud asutused, selekteerimise protsess ja pagulastele antavad õigused**

Vastuvõtve riik	Seotud asutused					Selekteerimise protsess		Saadavad õigused	
	Ministeeriumid	Julgeoleku asutused	Sisserände asutused	Rahvusvahelised organisatsioonid/ MTÜ	KOV	Missiooni põhine	Kausta põhine	Elamisluba	Perekonna taasühinemise õigus
<b>Austria</b>	x	x	x	X	x	x			x
<b>Belgia</b>	x	x	x	X		x	x	Alaline elamisluba Kodakondsus: õigus taotleda 5 aasta möödumisel	X (1 aasta jooksul peale saabumist)
<b>Tšehhi</b>	X	x	x	X		x	X (võimalik)	Alaline elamisluba Kodakondsus: õigus taotleda 5 aasta möödumisel	x
<b>Taani</b>	x	x	x	X	x	x	X (kiireloomulised)	Tähtajaline elamisluba- 6- kuuline, pikendatav Pikaajaline elamisluba peale 5 a	x
<b>Soome</b>	x	x	x	X		x	X (kiireloomulised)	Tähtajaline elamisluba: 4 aastaks, pikendatav Kodakondsus: õigus taotleda peale 4 aastat	x
<b>Prantsusmaa</b>	x		x	X	x		x	Tähtajaline luba: 6 kuuks, pikendatav kodakondsus: saab taotleda kohe peale pagulase staatuse saamist	x
<b>Saksamaa</b>	x	x	x	X		x	X (eelvalimiseks)	Tähtajalise elamisloa: 12 kuud kuni 3 aasta. Alaline elamisluba: peale 5 aastat Kodakondsus: saab taotleda 6-8 aastat peale riiki elama asumist.	x
<b>Ungari</b>			x	X		x			
<b>Island</b>	x			X	x	x	X (hiljuti kasutusele võetud)	Tähtajaline elamisluba: kuni 4 aastaks Kodakondsus: 5 a peale saabumist saab taotleda	x
<b>Iirimaa</b>	x		x	X		x (oli võimalik 2005-2008)	x	Tähtajaline elamisluba: kuni 1 aastaks, pikendatav. Kodakondsus: saab taotleda 3 aastat peale saabumist	x



<b>Holland</b>	x	x	x	x	x	x	x	Tähtajaline elamisluba: 5 aastaks. Alaline elamisluba: peale 5 aastat Kodakondsus: 5 aastat peale alalise elamisloa saamist saab taotleda kodakondust.	x (3 kuu jooksul saabumisest, peale 3 kuud täiendavad tingimused)
<b>Portugal</b>	x		x	X			x	Tähtajaline elamisluba: 5 aastaks, pikendatav Kodakondsus: peale 6- aastast riigis elamise perioodi.	x
<b>Rumeenia</b>	x		x	X			x (eelvalimiseks)	Tähtajaline elamisluba: 3-aastastaks, pikendatav Alaline elamisluba: 5 aasta möödumisel Kodakondsus: taotlemiseks peab riigis elama vähemalt 4 aastat.	x
<b>Hispaania</b>	x		x	x			x (tulevikus on plaanis)	Alaline elamisluba: 5 aastaks, Kodakondsus: peale 5 aastat	x
<b>Rootsi</b>	x		x	x	x		x	Alaline elamisluba: koheselt Kodakondsus: saab taotleda 4 aastat peale riiki saabumist	x
<b>Ühendkuning- riik</b>		x	x	x	x		x	Tähtajaline elamisluba: 5-aastaks Kodakondsus: peale 5 aastat	x
<b>Norra</b>	x	x	x				x	Tähtajaline elamisluba: 3- aastaks Alalist elamisluba: peale 3 aastat, Kodakondsus: saab taotleda 7 aastat peale riiki saabumist.	x

Allikas: European Resettlement Network, ICMC Europe, *Welcome to Europe! A comprehensive guide to resettlement, 2013*; ERV ad-hoc päring

**Tabel 4. Ümberasustamisega seotud uuringud, tugevad küljed ja väljakutsed**

Vastuvõttev riik	Uuringud/analüüsid	Head kogemused	Väljakutsed
<b>Austria</b>	Ei		Vastavalt Austria eksperdi vastusele on peamiseks probleemiks ümberasustatud isikute valimine ning nende integratsioon. Samuti tegevuste finantseerimine ning meditsiinilise abi pakkumine (Ekspertintervjuu 3).

<b>Belgia</b>	Jah, integratsiooni alane 2012-2015 perioodil		Peamine probleem on perede majutamine (eriti suured pered); kõik omavalitused ei ole huvitatud perede võtmisest; isikud elavad omavalitsutes, kuid ei ole oma elukohta ametlikult registreerinud (segab toetuste maksmist, tervisega seotud probleemide lahendamist).
<b>Tšehhi</b>	Ei	Avalikkuse positiivne tagasiside (tuuakse esile humanitaarset aspekti), KOVde ja kohalike MTÜde aktiivne osalemine	Vastavalt Tšehhi eksperdi vastusele on peamiseks probleemiks ümberasustatute integratsioon vastuvõtva riigi kogukondadesse ning tšehhi keele õpingud, vabade elamispiindade olemasolu ning vähene vabatahtlike arv (Ekspertintervjuu 7)
<b>Taani</b>	On tehtud KOVdes uuringuid (head praktikad isikute lõimumisel ning KOVde võimekus anda terviseabi kvoodipagulastele)	Hea koordineeritus ministeeriumite, MTÜde, KOVde vahel, nii enne riiki saabumist, kui peale seda; täidetakse pea kõik kvoodikohad, suures osas erakorralise kaitse vajaduse tõttu;	Kuna ei pakuta kohe alguses alalist elamisluba, siis keeletesti mittesooritamine jätab paljud pikaks ajaks tähtajalise elamisloaga; uussisserändajate integratsioon on muutunud väga politiseerituks ning palju on negatiivsust, mis takistab osades omavalitsustes isikute integratsiooni; väljakutse on paigutada inimesi elama piirkondadesse kus on tööjõu vajadus ning elukohti pakkuda, kui samas võib isikutel puududa isegi kirjaoskus.
<b>Soome</b>	Üldiselt mitte, ainult majutuse, tervise siserände osas KOVde tasandil.	Tugev poliitiline toetus võtmaks vastu haavatavaid gruppe vastuvõtukvoodi raames; suhteliselt suur arv kvoodikohti erakorralistele juhtumitele; poliitiline eestvedamine integratsiooni vallas – tugev seadusandlik baas riiklikeks programmideks.	Ebapiisav majutuste arv KOVdes, mis viib selleni, et Soome ei saa pakkuda kaitset nii paljudele, kui sooviks (kvoodi täituvus on alakoormusega); puudub <i>pre-departure</i> nõustamine; mõned programmis osalejad on mõnes omavalituses kohanud rassismi ja diskrimineerimist.
<b>Prantsusmaa</b>	Jah, (Prantsuse valituse ja UNHCR koostööna valminud 2012), hetkel ei ole tulemused avalikud.	Prantsusmaa ei tee olulist valikut programmis osalejate osas ( <i>Dossier basis</i> ), võttes erinevatest riikidest, ilma valimikriteeriumita isikuid. Prantsusmaa ei pane mingeid rangeid kriteeriume seoses integratsiooni potentsiaaliga, suurendades sellega veelgi ümberasustamise programmi kättesaadavust eriti haavatavatele pagulaste; kohene kättesaadavus tervisekaitsele ja sotsiaalsetele hüvitistele; <i>pre-departure</i> infolehed.	Piisava majutuse puudumine; ebapiisav info <i>pre-departure</i> perioodis (on põhjustanud ebarealistlikke ootusi majutuse); MTÜd ei oma isikute kohta piisavat infot, et pakkuda neile vajadustele vastavaid teenuseid.
<b>Saksamaa</b>	2009-2010 hinnati 86 Iraagi päritolu isiku ümberasustamist Schleswig-Holstein'i regioonis.	Föderaalamet töötas välja kiire isikute identifitseerimise ja valimise protsessi, mille raames väikseima ajakuluga tehakse otsus ja isik saabub riiki; integratsiooni programmide raames pakutakse saksa keele õpet tuutori abil.	Vastavalt Saksamaa eksperdi vastusele on ümberasustamise programmis osalenute peamised probleemid seotud nende integratsiooniga (Ekspertintervjuu 6). Ümberasustatud ei saa kaitse staatust ja neile ei laiene kaitse saajate tingimused; probleemne elukohta vahetus ühest maakonnast teise. Uuring näitas, et programmi-pagulased liikusid maakondadest, kuhu nad algselt paigutati suurematesse linnadesse ja keskustesse, et elada kogukonnale lähemal, samuti et saada paremat ligipääsu arstiabile ja sotsiaalsetele teenustele. Ainult 1 isik oli leidnud töö.

<b>Island</b>	Islandi Punane Rist teeb ametlike küsitlusi iga täiskasvanud programmis osalejaga (kui on möödunud 6, 12 ja 24 kuud riiki saabumisest) isiku lõimumise kohta.	Väga hea ametite vaheline koostöö; Punane Rist on kaasatud ka isikute valimise ringi.	MTÜde roll ei ole alati selge ei ümberasustatud isikutele, ega laiemale avalikkusele; riigi väiksuse tõttu ei ole alati võimalik tagada igas maakonnas tõlke võimalus.
<b>Iirimaa</b>	2 uuringut 2008 ja 2011, mis on keskendunud programmi-pagulaste lõimumisele Iirimaaal.	Hea kohalike omavalitsute koostöö keskagentuuridega; töögrupid, mis töötavad välja probleemide ennetusi varases faasis ja püüavad leida lahendusi.	Majanduskriisi tulemusel on programmide raames vastu võetud isikute arv langenud oluliselt (2009 192, 2012 49 ja 2013 80 isikut).
<b>Holland</b>	4 uuringud 2010 2011, 2012 peamiselt isikute lõimumise kohta.	Hollandi ümberasustamise programm on hästi välja töötatud (4 aastase kvoodi mudeliga), mis annab riigil võimaluse valida erinevaid kvoodi-pagulasi (riigiti erinevaid, erinevate vajaduste isikuid ja kiireloomulisi abivajajaid); väga hea koostöövõrgustik valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste vahel.	Suhteliselt pikk isikute valimisperiood (kuni 6 kuud); liiga suur osakaal on isiku "integratsioonivõimekusel", ilma milleta isiku vastuvõtutaotlus lükatakse tagasi.
<b>Portugal</b>	2012 a uuring, mis hindas ümberasustamise programmi alusel isikute vastuvõtmist ja integreerumist.	Aktiivne MTÜde tegevus (vastuvõtu ja integratsiooni tegevuste planeerimine ja rakendumine); spetsialistide toetus integratsiooniprogrammide alguses vastuvõtukeskustes; üldsuse positiivne meelestatud ümberasustamise programmides osalenute kohta, nii poliitilisel kui avalikkuse tasandil.	Pikale veniv ja väljakutseid pakkuv isikute valimine ja transiit Portugali; puudub valitsuse tasandil koostatud poliitika ja tegevuste koordineeritus; rohkem huvigruppe võiks olla tegevustesse kaasatud.
<b>Rumeenia</b>	2012 a on läbi viidud analüüs isikute vastuvõtmisest ja lõimumisest		Rumeenial on ainult ühekordne kogemus isikute vastuvõtmisel (2010, kui grupp 38 isikuga Katšini päritolu tulid Malaisiast), probleeme esines isikutega suhtlemisel (tõlkide leidmisel), väheses <i>pre-arrival</i> informatsiooni jagamises ja sotsiaalabi peeti ümberasustatute poolt ebapiisavaks (paljud lahkusid riigist Põhjamaadesse, riigis elab ainult 7 programmis osalenut).
<b>Hispaania</b>	Ei	Programmile on tugev siseriiklik toetus valituse poolt, olenemata riiki räsivast majanduskriisist; tugev koostöö ja tahe teha koostööd erinevate osapoolte vahel.	Suur tööpuudus mõjutab ka kaitse saajaid, ning paljud isikud võivad pikaks ajaks jääda sõltuvaks sotsiaalabist; ka integratsioon ei suju tänu sellele nii sujuvalt.

<b>Rootsi</b>	2009 tehti uuring ümberasustatute tööintegratsiooni kohta.	Tugev ametite vaheline koostööd isikute enne riiki saabumist ning riiki saabumisel, et kiirendada kiireloomuliste juhtumite lahendamist; kaitse saajad saavad alalise elamisloa enne riiki saabumist; kiire (4 aastat saabumisest) ja lihtne (puudub eksamisüsteem) kodakondsuse taotlemine.	Ebapiisav majutuskohtade arv, mis viis selleni, et kvooti ei suudeta alati täita; poliitiline kliima on hakanud muutuma uussisserändajate osas vähem tolerantseks; mõnedes omavalitustes on olnud rassismi juhtumeid.
<b>Ühendkuningriik</b>	2011 ilmus uuring ümberasustamise programmide edukust.	3-aastased lepingud (mis aitavad tegevusi planeerida); tugev koostöö erinevate osapoolte vahel. Kolm korda aastas koguneb töögrupp, kes jagab omavahel informatsiooni ja parimad praktikaid.	Võimalikud on pikad ooteajad keeleõppe alustamiseks; isikute riiki transportimine finantsperioodi jooksul võib olla probleemne. Uuring tõi välja, kui erinev on eri kodakonduste integreerumisvõime, keeleõppes on vajaka keeletuutorluse järele.
<b>Norra</b>	Ei	Kvoot täidetakse iga-aastaselt (vastuvõetud isikute spekter on lai); tugev koostöö valitusasutuste ja KOVde vahel (eriti mis puudutab terviseprobleemidega ja saatjata alaealiste isikute vastuvõtmist).	KOVd on kogenud raskusi leida elamispiind üksikisikutele; kuna Norra on vastu võtnud palju isikuid, kellel on sotsiaalsed ja meditsiinilised erivajadused, siis on see vahest negatiivselt mõjutanud KOVde võimekust pakkuda erivajaduste teenuseid (spetsialistide puudus).

**EUREMA projekti väljakutsed:**

- Rahastamine ja administratiivsed nõudmised - rahatuse hilinemise tõttu otsustasid mitmed riigid kahepoolsete lepingute kasuks
- Seadusandluse takistused – näiteks puudus osade riide seadusandluses võimalus ümber paigutada isikuid, kellel ei ole Konventsiooni järgset staatust. Olemata seadusandlikest takistustest said mõned riigid osaleda programmis, osadele oli see aga takistuskiiviks.
- Ümberpaigutatavate isikute „teadmised“ „uuest“ vastuvõturiikidest – vähene info vastuvõtivate riikide kohta, Aafrika kogukondade kohta nendes riikides, perekonna taasühinemise väljavaateid.
- Administratiivsed takistused – kiirmenetluse asemel võis ümberpaigutamise protsess venida liialt pikaks.
- Projekti pikkus – riigid oleksid vajanud projekti teostamiseks pikemat perioodi.
- Puudus tugev koordineeriv asutus – kuna mitmed asutused olid projektiga seotud, siis oli puudujääke koordineerimises.
- Isiku valikkriteeriumid – projektis osalevate riikide parem koordineeritus ja selgemad valiku kriteeriumid oleksid parandanud isikute vastuvõtmise protsessi.

Allikas: European Resettlement Network, *ICMC Europe, Welcome to Europe! A comprehensive guide to resettlement, 2013; ERV ad-hoc päring*

**Tabel 5. Ekspertidele esitatud küsimustiku vastused**

Küsimus/Riik	Taani	Austria	Ühendkuningriik	Holland	Saksamaa	Tšehhi	Norra	Soome
<b>Kas on kohustuslik läbi viia eelnev julgeoleku kontroll?</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah
<b>Milliseid julgeoleku riske kaalutakse?</b>								
- Majanduslik				x				
- Poliitiline		X	X	x			x	
- Sotsiaalne ja kultuuriline				x				

- Riigiidentiteedile	x	X	X	x				
- Terrorism	x	X	X	x		X	x	X
- Kuritegevus	x	X	X	x		X	x	X
- Avalik kord	x	X	X	x		X	x	X
- Muu		1F*						Oht rahva tervisele, riigi välissuhetele, 1F*
<b>Kas te võtate arvesse pagulase spetsiifilisi karakteristikuid?</b>	Ei	Jah	Ei	Ei	Jah (igal aastal valitakse teatud sihtrühm)	Jah	Jah	Jah
- Sugu		X				X	x	
- Vanus		X				X		
- Riik, regioon		X				X		x
- Lõimumise võimekus		X				X	x	x
- Muu		Haavatavad grupid					KOV vastuvõtu ja majutuse võimekus	KOV vastuvõtu ja majutuse võimekus
<b>Kas riskianalüüs koostatakse pagulase kohta</b>								
- enne pagulase vastuvõtmist?	x	X	X	x	x	x	x	x
- pärast pagulase vastuvõtmist?		X						
<b>Kas ümberasustatud/paigutatud pagulasi monitooritakse teatud aja möödudes peale riiki vastuvõtmist?</b>	Ei	Ei	Jah. 12 kuu möödudes		Ei	Ei	Ei	-
<b>Kas ümberasustatud/paigutatud pagulase elamisuba on võimalik tühistada, kui ta osutub ohuks? Ja välja saata?</b>	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah

\*1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1F tingimused.