

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Marina Põldma

**EUROOPA ÜHISE VARJUPAIGASÜSTEEMI RAKENDAMISE
SEOS RIIGI SISEJULGEOLEKUGA**

Magistritöö

Juhendaja:

Risto Pullat, PhD

Kaasjuhendaja:

Shvea Järvet, MA

Tallinn 2014

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2014
Töö pealkiri eesti keeles: Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise seos riigi sisejulgeolekuga	
Töö pealkiri võõrkeeles: Relation of the European Common Asylum System's implementation to a country's internal security	
Töö autor: Marina Põldma	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas
Allkiri:	
Lühikokkuvõte: Magistritöö maht on 79 lk, millest 75 lk moodustab töö põhiosa. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvad võimalikud sisejulgeolekuriskid ning uuringu tulemuste põhjal teha ettepanekuid siseriiklike regulatsioonide täiendamiseks ja võimalike julgeolekuriske vähendavate meetmete kasutuselevõtuks. Läbi erinevate teooriate käsitlemise jõuti magistritöös teadmiseni, et riigi julgeolekuoht ei seisne ainult traditsioonilises sõjalises agressioonis ning muuhulgas on ka rahvusvahelise kaitse taotlejate sisseränne Euroopa Liitu 21. sajandil muutunud julgeolekuohuks, sest sellega kaasneb rida teisi julgeoleku ohtusid, näiteks suured majanduslikud kulud, haiguste levik, piiriülesed kuriteod, terrorism, etnilised konfliktid ja sellest tingitud sõjalised konfliktid. Läbi empiirilise uuringu, milleks kasutati dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuusid rahvusvaheliste sisejulgeoleku valdkonna ekspertidega, jõuti järeldusele, et suurimaks rahvusvahelise kaitse taotlejatega seonduvaks julgeolekuohuks on põgenike suurearvuline sisseränne, kelle taotluste menetluse raames ei jõuta piisavalt kontrollida nende tausta ja kaitsevajadust. Suurearvulise rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine kujutab vastuvõtvale riigile majanduslikku ja sotsiaalset ohtu, samuti ohtu riigi avalikule korrale. Magistritöös esitatakse konkreetsed ettepanekud, mis toetuvad teoreetilistele seisukohtadele ja empiirilise uuringu tulemustele.	
Võtmesõnad: Euroopa ühine varjupaigasüsteem, varjupaik, rahvusvaheline kaitse, immigratsioon, põgenik, varjupaigapakett, rände- ja varjupaigapoliitika, sisejulgeolek	
Võõrkeelsed võtmesõnad: European common asylum system, asylum, international protection, immigration, refugee, asylum package, migration and asylum policy, internal security	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Kaitsmisele lubatud: 09. mai 2014	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja: Harry Lahtein	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Risto Pullat	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Shvea Järvet	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	5
1. RÄNDE- JA VARJUPAIGAPOLIITIKAGA SEONDUVAD JULGEOLEKUTE TEOORIAD.....	9
1.1 Julgeolekuteooriad Euroopa Liidu rände- ja varjupaigapoliitikast ja rahvusvahelise kaitse taotleja staatusest lähtuvalt.....	9
1.2 Varjupaigataotlejate ränne kui uus julgeolekuoht Kopenhaageni koolkonna teooria vaates	18
1.3 Riigi suveräänsed õiguse rände- ja varjupaigapoliitika rakendamisel.....	21
2 VARJUPAIGAPAKETI ÕIGUSAKTIDE JA EKSPERTINTERVJUUDE ANALÜÜS	30
2.1 Uurimustöö metoodika ja valim	30
2.2 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide analüüs varjupaigataotlejate õiguste ja riigi sisejulgeoleku vaatest	33
2.3 Ekspertintervjuude analüüs.....	45
2.4 Uuringu järeldused ja ettepanekud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide ülevõtmisega seonduvate võimalike sisejulgeolekuohtude minimeerimiseks.....	58
KOKKUVÕTE	61
SUMMARY	64
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	66
JOONISTE JA TABELITE LOETELU	75
LISAD:	76
Ekspertintervjuude küsimused.....	76
Analüüsi kategooriad ja koodid.....	79

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Varjupaigapakett – Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamiseks vastu võetud õigusaktide kogum.

Kvalifikatsiooni direktiiv – 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.

Vastuvõtutingimuste direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded.

Menetlusdirektiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta.

Eurodac määrus – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) NR 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) NR 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks.

Dublini III määrus – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) NR 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

Liberaalne varjupaigapoliitika – varjupaigapoliitika, kus rakendatakse Euroopa Liidu õigusaktides kehtestatud tingimusi suuremal määral, kui seda on miinimumnõuded.

Konservatiivne varjupaigapoliitika – varjupaigapoliitika, kus rakendatakse Euroopa Liidu õigusaktides kehtestatud tingimusi minimaalsel nõutud tasemel.

SISSEJUHATUS

Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 14 kohaselt on igal inimesel õigus otsida ja saada rahvusvahelist kaitset teistes riikides. Antud põhimõtet tunnustavad sadakond riiki, kes ühinesid 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta New Yorgi protokolliga. Eesti ühines nimetatud dokumentidega 1997. aastal, mis tähendab, et Eesti on samuti võtnud endale kohustuse kaitsta välismaalasi, kes kardavad põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibivad väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibivad väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.

Magistritöö teema on **aktuaalne**, sest rahvusvahelise kaitse taotluste arv, mida on viimase kümnendi jooksul Euroopa Liidu riikides esitatud, on püsinud stabiilselt väga suurena, s.t enam kui 300 000 taotlust aastas (International Migration Outlook 2013) ning Euroopa Liidu liikmesriigid on juba alates 1999. aastast arutanud vajaduse üle luua Euroopa ühine varjupaigasüsteem. Teemat on käsitletud nii 1999. aastal Tampere toimunud Ülemkogu kohtumise järeldustes, 2004. aastal vastu võetud Haagi Programmis, 2008. aasta sisserände- ja varjupaigapaketi kui ka 2009. aasta Stockholmi programmis (Riigikogu Kantselei 2011). Kuni 2009. aastal vastu võetu Stockholmi programmi luhtusid kõik katsed varjupaiga taotlemise süsteemi ühtlustada. Kuivõrd varjupaiga- ja migratsiooniküsimuste näol on tegemist tundliku temaga, on liikmesriigid säilitanud erinevaid siseriiklikke poliitikaid varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste, menetluslike tagatiste ja nende suhtes langetatavate otsuste osas (Hamann, Hulinova, Malik, Wrzesinka 2010). Enam kui 5 aastat kestnud intensiivse töö tulemusena varjupaiga valdkonda kuuluvate Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega, võttis Euroopa Parlament 12. juunil 2013 vastu varjupaigapaketi, millega minnakse üle uuele Euroopa varjupaigasüsteemile ja ühtlasi kehtestatakse uued varjupaigataotluste käsitlemise reeglid, mis puudutavad nimetatud taotluste menetlust, tähtaegu, Euroopa Liitu saabuvate varjupaigataotlejate põhiõiguseid. Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi eesmärk on tagada, et varjupaigataotlejaid ei viida üle liikmesriikidesse, kus ei suudeta neile tagada miinimumtasemel elamistingimusi. (Euroopa Parlament andis heakskiidu 2013) Seniajani on riigid siseriiklikult kasutanud varjupaigataotlejate suhtes rangemaid meetmeid, nagu näiteks mõnel juhul sotsiaaltoetustest loobumine või immigrantide

kinnipidamise tõus (Hamann, Hulinova, Malik, Wrzesinka 2010). Varjupaigapaketi rakendamisega liikmesriikides soovitakse saavutada tõhusate ja õiglaste varjupaigamenetluste läbiviimine, tagada põhivabaduste täielik austamine Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kujundatava kohtupraktika kaudu ning muuta varjupaigataotluste menetluspõhimõtteid järjepidevamaks, samuti tagada paremad ja ühtsemad varjupaigataotlejate kohtlemise nõuded, muuhulgas sätted, mis käsitlevad juurdepääsu tööturule, materiaalsele abile, tervishoiule ja õigusabile, saatjata alaealiste esindamist, erivajaduste kindlaksmääramist. Seega peab Euroopa ühtne varjupaigasüsteem teoreetilisel tasandil põhinema inim- ja rahvusvaheliste kaitse õigustel, samuti liikmesriikide vahelisel solidaarsusel (Hamann, Hulinova, Malik, Wrzesinka 2010). Magistritöö aktuaalsus avaldub ka faktis, et Euroopa Parlamendi poolt 12. juunil 2013 vastu võetud varjupaigapaketti kuuluvad direktiivid tuleb siseriiklikusse õigusesse üle võtta kahe aasta jooksul pärast nende avalikustamist Euroopa Liidu Teatajas ning seega on asjakohane analüüsida, kas ning kuidas võib varjupaigapaketi rakendamine ohustada riigi sisejulgeolekut ning millised meetmed tuleks kasutusele võtta, et nimetatud julgeolekuohtusid minimeerida.

Varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide kehtestamisega kaasnevad eelkõige sätted, mis on suunatud varjupaigataotlejate õiguste kaitseks. Seesuguste regulatsioonide jõustamine on õiglane, õiguspärane, vajalik ja humaanne, küll aga tuleb analüüsida, et olukorras, kus Euroopa Liitu siseneb igapäevaselt tuhandeid varjupaigataotlejaid, siis kas varjupaigapaketi rakendamine siseriiklikult võib seostuda riigi siseturvalisusega.

2013. aastal esitati Euroopa Liidus enam kui 300 000 rahvusvahelise kaitse taotlust (International Migration Outlook 2013) ning põgenike massilist sisserännet peetakse suureks probleemiks. Kuigi Eestisse saabub vähem varjupaigataotlejaid kui teistesse Euroopa Liidu riikidesse, on ka siin rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute arv viimasel kolmel aastal jõudsalt kasvanud (Rände ja varjupaigapoliitika aruanne...2012). **Eestil on valminud ka tegevuskava**, mis reguleerib eri valitsusasutuste tegevust ja koostööd põgenike võimaliku massilise sisserände korral. Tegemist on riikliku hädaolukorra lahendamise kavaga, mille koostamise vajadus tulenes uuest hädaolukorra seadusest. Tegevuskava hõlmab erinevaid tegevusi, mille eesmärk on korraldada riiki sisserännanud põgenike vastuvõtmist, menetleda rahvusvahelise kaitse taotlusi, majutada põgenikke ja rahuldada nende esmavajadusi (Rände ja varjupaigapoliitika aruanne...2012), kuid põhjalikult pole analüüsitud suure hulga rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserändega kaasnevaid julgeolekuohtusid riigi sisejulgeolekule. Seega, on oluline leida vastus **uurimisprobleemile**, kuidas on seotud

varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide siseriiklikusse õigusesse ülevõtmine riigi sisejulgeolekuga.

Magistritöö probleemile otsitakse vastust järgmiste **uurimisküsimuste** kaudu:

1. Millised võimalikud riigi sisejulgeolekuohud kaasnevad varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisel?
2. Milliseid siseriiklike õigusakte tuleb täiendada, et vähendada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvaid võimalikke sisejulgeolekuohte?
3. Milliseid meetmeid tuleb tõhustada ja milliseid täiendavaid meetmeid kasutusele võtta, et vähendada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvaid võimalikke sisejulgeolekuohte?

Magistritöö **eesmärgiks** on välja selgitada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvad võimalikud sisejulgeolekuriskid ning uuringu tulemuste põhjal teha ettepanekuid siseriiklike regulatsioonide täiendamiseks ja võimalike julgeolekuriske vähendavate meetmete kasutuselevõtuks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida teaduskirjanduse kaudu rände- ja varjupaigapoliitikaga seonduvaid julgeolekuteooriad.
2. Analüüsida varjupaigapaketti kuuluvaid õigusakte ning uuringu tulemuse kaudu hinnata, millised nimetatud õigusaktide sätted võivad tekitada julgeolekuohtu magistritöös analüüsitud julgeolekuteooriatest lähtuvalt.
3. Analüüsida varjupaigapaketi rakendamisega seonduvaid julgeolekuohtusid, viies läbi ekspertintervjuud valdkonnas tegutsevate ekspertidega.
4. Varjupaigapaketi rakendamisega seonduvate julgeolekuohtudega seonduvalt teha ettepanekuid siseriiklike õigusaktide täiendamiseks ning pakkuda välja võimalusi riigi julgeolekuohtusid vähendavate juba kasutusel olevate meetmete tõhustamiseks ja täiendavate meetmete kasutusele võtmiseks.

Magistritöö koosneb kahest osast. Magistritöö esimeses peatükis analüüsib autor erinevaid rände- ja varjupaigapoliitikaga seonduvaid julgeolekuteooriaid.

Magistritöö teine peatükk kajastab töö raames läbi viidud empiirilist uuringut ja magistritöö järeldusi ja ettepanekuid. Magistritöö uurimisstrateegia on juhtumiuuring (Yin 2009: 10), andmete kogumise meetoditeks on dokumendianalüüs ja ekspertintervjuud rahvusvaheliste sisejulgeoleku valdkonna ekspertidega. Dokumendianalüüsi raames analüüsitakse nelja varjupaigapaketti kuuluvat õigusakti: Dublin III määrust, Eurodac-määrust, menetlusdirektiivi ja vastuvõtutingimuste direktiivi. Ekspertintervjuude valimi moodustavad 18 Euroopa Liidu liikmesriigi sisejulgeoleku valdkonna eksperti. Eesmärgiga tagada uuringu tulemuste adekvaatus, viidi intervjuud rahvusvaheliste ekspertidega läbi kirjalikult avatud küsimustega LimeSurvey keskkonna vahendusel, sest sel moel tagati kõigile ekspertidele võrdne võimalus võõrkeeles oma mõtteid koondada ning välistada inglise keelt emakeelena kõnelevate respondentide seisukohtade domineerimine. Magistritöö andmeanalüüsi meetodiks on kvalitatiivne sisuanalüüs (Saldana 2013: 9), kus uuringute tulemuste analüüsimiseks ja esitamiseks on moodustatud uurimisküsimustest lähtuvalt kategooriad ja kategooriate alla koondati koodid. Andmeanalüüsi raames ilmnis 13 kategooriat: sisejulgeolekuohud, varjupaigapakett, menetlus, liikmesriik, päritoluriik, ränne, rahvusvahelise kaitse taotleja, õigusakt, inimõigused, poliitika, koostöö, vabadused, organiseeritud kuritegevus ja 53 koodi. Teise peatüki lõpus esitab magistritöö autor empiirilise juhtumiuuringu ja teoreetilise käistluse analüüsile põhinedes uuringu järeldused ja ettepanekud siseriiklike regulatsioonide täiendamiseks ja võimalike julgeolekuriske vähendavate meetmete kasutuselevõtuks.

Autor tänab kõiki, kes on kaasa aidanud magistritöö valmimisele: juhendajaid Risto Pullatit ja Shvea Järvetit.

1. RÄNDE– JA VARJUPAIGAPOLIITIKAGA SEONDUVAD JULGEOLEKUTE TEOORIAS

1.1 Julgeolekuteooriad Euroopa Liidu rände- ja varjupaigapoliitikast ja rahvusvahelise kaitse taotleja staatusest lähtuvalt

Kodanike turvalisus on olnud Euroopa Liidu üheks prioriteediks (Ugur 1995, Miles ja Thränhardt 1995, Guilde 2003) ning seetõttu ongi Euroopa Liit ja selle institutsioonid koostöös liikmesriikidega edendanud enam kui viiekümne aasta jooksul oma poliitikat vabaduse ja turvalisuse ideest lähtuvalt. (Stockholmi programm ... 2010/C 115/01)

Sisejulgeoleku mõiste sisu on muutunud keerukaks, sest see ei piirdu vaid konkreetse riigipiiride kaitstusega ning 21. sajandil intensiivselt hoogustunud ühiskondade globaliseerumise tõttu on see muutunud eriti mitmemõõtmeliseks. (Karyotis 2007) Tulenevalt sisejulgeoleku mõiste avardumisest, on ka julgeolekuriske alates 1980-ndatest aastatest uuesti määratletud Ullman (1983), Waeber (1996), Cheyan ja Tsoukala (2002) ning vaadeldud hoopis laiemalt, kui seda teeb Biscop (2004), kelle käsitlemise kohaselt saab riigi julgeolekursikidena tõlgendada vaid sõjalisi rünnakuid riigi vastu.

Euroopa Liidu moodustab 28 liikmesriiki, kus on pühendatud pidevale majanduskasvule, samuti õigusriigi põhimõtete tagamisele ning nende kahe faktori koosmõjus luuakse oma kodanike tarbeks heaoluühiskonda. Samad aspektid on aga ka julgeolekuriskideks, sest toovad kaasa terroristide, organiseeritud kuritegevuse grupeeringute ning teiste kurjategijate huvi siseneda Euroopa Liitu, et isiku põhiõiguste ja -vabaduste egiidi all kasutada heaoluühiskonna hüvesid. (Kalesnyskas 2012)

Magistritöö alapeatükis vaadeldakse neid julgeolekuteoorias, mis seonduvad 21. sajandiks globaliseerunud rände- ja varjupaigaküsimustega nagu kirjeldavad Hysmans (2000), Lindström (2005), Gammeltoft-Hansen and Gammeltoft-Hansen (2008), samuti käsitletakse julgeolekuteooriasid rahvusvahelise kaitse taotleja staatusest lähtuvalt Doyle (2010).

Sõna „julgeolek“ tuleb ladina keelest sõnast *securus* ja viitab klassikalises tähenduses vabadusele hirmust, teatavale muretusele ja kindlusele. Tegemist on rahvusvaheliste suhete kontekstis „olemuslikult vaidlustatud“ kontseptsiooniga, millel puudub üks kindel ja alati kehtiv standardne kasutusviis (Baldwin 1997).

Julgeolekut mõistetakse objektiivselt mõõdetavana aspektina ning see avaldub kas võimalusena hinnata otseselt ohu olemasolu või selle puudumist või subjektiivse ohu tunnetamisena, milles arvestatakse küll ka sotsiaalset olustikku, kuid mis käsitleb julgeolekut siiski materiaalistest nähtustest ja objektiivsetest ohtudest lähtuvalt (Buzan, Hansen 2009: 31-34). Pigem mõistetaksegi traditsiooniliselt julgeoleku termini all vaid sõjalist julgeolekut, võrdsustades seda võimega ohu korral enda kaitseks jõudu kasutada (Waever 1996).

Emma Rothschild käsitle järgi tuleb aga julgeolekut näha kui indiviidide ja riikide olukorda mingi perioodi vältel, võttes arvesse suhteid indiviidide, riikide ja ühiskondade vahel (Rothschild 1995). Ka Buzan, Waever ja de Wilde on oma hilisemates teooriates leidnud, et julgeoleku all mõistetakse suunda, mille poliitika ulatub väljaspoole kehtestatud reegleid ja raame lähedamaks konkreetset poliitilist või poliitikaülest küsimust. (Buzan, Waever, de Wilde 1998: 23). Seega, arvestades nii Buzani, Waeveri ja de Wilde (1998: 23) kui ka Rothschild'i (1995) käsitlust, seostatakse julgeolekut muretu seisundina, kus isikud, grupid ja riigid tunnevad ennast kaitstuna.

Julgeolekut tagatakse julgeolekupoliitika kaudu ja Eesti julgeolekupoliitika aluseks on Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev ülesanne tagada kõigi sisemiste ja välispoliitiliste vahenditega demokraatliku Eesti riigi püsimine. Eesti julgeolekupoliitika eesmärgid on säilitada Eesti iseseisvus ja territoriaalne terviklikkus, kaitsta Eesti riigi püsimist ja arengu jätkumist demokraatliku riigina, edendada rahva heaolu ja säilitada kultuuripärandit, tagada globaliseeruvast maailmast rahvusvahelist koostööd arendades eesti rahva, eesti keele ja kultuuri, eesti identiteedi säilimine läbi aegade. (Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused ... RT I 2004, 49, 344)

Foucault (2003: 89) teooria kohaselt toimub riigi julgeoleku tagamine aga võimu teostamise kaudu. Foucault kirjeldab kaasaegses demokraatlikus riigis poliitilist võimu kolme vormina: suveräänne võim, distsiplinaarvõim ja bioloogiline võim ehk inimestelt suveräänsele üksusele antud ülim võim. Täpsemalt tähendab bioloogiline võim seda, et võimu teostatakse

konkreetselt rahvuse toetamiseks ja kaitsmiseks. Bioloogilise võimu kaudu reguleeritakse selliseid kollektiivseid poliitilisi ja bioloogilisi nähtusi nagu rahvuslik identiteet ning sünni, surma ja tootmise protsessid. Esimene ja viimane võimu vorm on omavahel konfliktis, kuna suveräänse võimu õigus otsustada elu ja surma üle, mis väljendub õiguses „elada lasta ja surma tuua“, põrkub bioloogilise võimu rolliga „elu tuua ja surra lasta“. Selleks, et bioloogiline võim saaks suveräänse võimuga kooskõlas toimida, on Foucault' sõnul vajalik „riiklik rassism“ (Foucault 2003: 89).

„Riiklik rassism“ on ka riigi ja varjupaigataotleja vahelisele suhtele tabav kirjeldus. Selle all mõeldakse diskursust, mis loob võitluse rassi vahel, kelle käes on võim ja kes määratleb sotsiaalsed normid, ning rassi vahel, kes hälbib neist normidest ja seetõttu ohustab ühiskonna bioloogilist identiteeti, teisisõnu rahvuslikku identiteeti. Viimasesse kategooriasse kuuluvad ka varjupaigataotlejad. (Doyle 2010)

Clark globaliseerumise mõiste käsitlemise kohaselt on ülemaailmastumine majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste piiriüleste suhete integratsioon (Clark 1997: 48) ning sellest tulenevalt on julgeolekut hakatud vaadelda kui ülemaailmset nähtust. Kay väidab, et globaliseerumise kaudu saab kõige paremini luua erinevaid piiriülese vastastikuse tegevuse mehhanisme, et mõjutada ja kajastada majandusliku, poliitilise ja julgeoleku omavahelist seotust. (Kay 2004)

Karacasulu (2006) nõustub Kay (2004) vaatega julgeoleku kui globaalse nähtusena käsitlemise osas, kuid täiustab mõtet traditsioonilise riigi julgeoleku vaatest. Ta mõistab oma täienduse all riigi jõupingutusi koondada kodanikke eesmärgiga arendada ja tugevdada demokraatiat, ennetada võimalikku ründajat ning kaitsta riigi iseseisvust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda. Sama käsitlemise lahtimõtestamisel toob Karacasulu (2006) välja ka riigi sisejulgeoleku kaks mõõdet. Esimene, nn laiendav vaade käsitleb julgeolekuohuna maavarade nappust, keskkonna mitteelamiskõlblikuks muutumist, haiguste levikut, piiriüleseid kuritegusid, rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserännet, terrorismi. Teine, nn süvendav vaade käsitleb julgeolekuohu indiviidide ja gruppide seisukohast ja mitte riigi väliste julgeolekuohu vaatest. Nn süvendav sisejulgeolekuvaade käsitleb julgeolekuohutusi nagu etnilised konfliktid, sõjalised konfliktid, looduskatastroofid üksikindiviidi turvalisuse vaates. Samas ei ole võimalik julgeoleku süvendavas vaates nimetatud julgeolekuohutusi vaadelda eraldi laiendavas mõttes nimetatud julgeolekuohutudest, sest ülemaailmastumisega kaasnev välistab nimetatud vaadete mitteseostamise ning seega tuleb kogu julgeolekut

vaadata tervikuna. (Karacasulu 2006) Clark on põhjendanud julgeoleku globaliseerumist nelja argumendiga: julgeoleku vaatlemine vaid riigi territoriaalsuse aspektist on muutunud mõttetuks, julgeolekuriskide maandamine eeldab üha enam ühinemist riikidevaheliste infosüsteemidega, julgeolekuriskide vähendamise eeldus on globaalsete tegevuskavade koostamine ning vähenenud on riikide suutlikkus tagada oma kodanike julgeolek. (Clark 1997:48)

Asjaoluga, et julgeolekuohtusid ja nende ohtude realiseerumise minimeerimise aspekte tuleb strateegilises mõttes vaadelda globaalselt, nõustuvad lisaks teoreetikutele ka praktikud, näiteks juba Euroopa Siseturvalisuse Strateegias 2010. aastaks (Draft of Internal Security Strategy for..., 2010) ei eristata sisejulgeolekut ja rahvusvahelist julgeolekut Kay (2004), Karasculu (2006), kuna Euroopa Liidu siseselt on piiri nende kahe aspekti eristamiseks peaaegu võimatu tõmmata ning ka erinevate julgeolekuohtude mõjusid liikmesriikidele käsitletakse nimetatud strateegias globaalses vaates.

Euroopa Liidu 2010. aasta ühtse julgeoleku strateegia on kooskõlas Clarki (1997: 48), Karacasulu (2006), Kalesnyskase (2012) teooriaga, sest ühine liikmesriikide sisejulgeoleku strateegia aitab Euroopa Liidu siseselt arendada pidevalt edasi vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonda, võttes aluseks järgmised Euroopa julgeolekut puudutavad väljakutsed: õiguste ja vabaduste kaitse, koostöö ja solidaarsuse tugevdamine liikmesriikide vahel, tegelemine turvatunde puudumise põhjuste, mitte üksnes tagajärgedega, tõkestamise ja ennetamise esmatähtsaks pidamine, kõigi selliste sektorite kaasamine, millel on oma osa avalikkuse kaitsel (poliitiline, majanduslik, sotsiaalne jne), kodanike teavitamine julgeolekupoliitikatest, kolmandate riikide suhtes nn globaalset julgeolekut hõlmava vastastikuse julgeolekupoliitika ja sõltuvuse tunnistamine (Euroopa Liit 2010). Koostöö tugevdamise ja piiriülese kontrolli vajaduse tugevdamist riigi sisejulgeoleku tagamise vaatest on käsitlenud ka Hysmans (2000).

Stockholmi programmi raames koostatud Euroopa Liidu julgeoleku strateegia baseerub Karacasulu (2006) ja Kay (2004) globaalsele julgeolekuteooriale. Stockholmi programmi dokumendis ei eristata Karacasulu laiendavat ja süvendavat globaalse julgeoleku mõõdet, sest näiteks rände- ja varjupaigapoliitika kujundamisel on Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud, et edasi arendatakse integreeritud piirihaldust ja viisapoliitikat, et võimaldada kolmandate riikide kodanike seaduslikku juurdepääsu Euroopa territooriumile, tagades samas liidu enda kodanike julgeolek. (Stockholmi programm ... 2010/C 115/01) Seega, on praktilise tasandi poliitika kujundamisel ühildatud julgeolek nii riigi kui ka üksikindiviidi vaates.

Oluline on rakendada globaalset julgeolekupoliitikat ning Stockholmi programmi raames kokkulepitut, kuid sisejulgeolekupoliitika kujundamine ja arendamine peaks jääma täielikult liikmesriigi enda otsustada ning kuigi, rände- ja varjupaigapoliitika osas võiks eeldada, et antud teemavaldkond peaks olema juhitud vaid Euroopa Liidu üleselt, ei saa autor Doyle (2010) ja Clark (1997: 48) teooriale tuginedes, antud seisukohaga nõustuda. Rände- ja varjupaiga temaatika on julgeolekupoliitika küsimus. Euroopa Liidu üleselt tuleks kujundada fundamentaalset rände- ja varjupaigapoliitikat, kuid riigi sisejulgeoleku tagamise vaates tuleks riikidele jätta õigus otsustada rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimuse ning arvu osas. (Lavenex, Wichmann 2009)

Karacasulu (2006) seob inimeksistentsiga kaasneva rände julgeoleku temaatikaga. Doyle'i (2010) teooria kohaselt kujuneb rahvusvahelise kaitse taotlejate ränne julgeolekuohuks teadmatusesest ning seda seetõttu, et rahvusvahelise kaitse taotleja staatus kuulub ebatäpsesse kategooriasse – ta ei ole kodanik ega ka pagulane, samas esitab ta nõudmisi tagada talle rahvusvahelistes inimõigusi puudutavates õigusaktides sätestatud õiguste kohaldamine. (Doyle 2010)

Julgeolekuohtude minimeerimise eesmärgil on Lääne-Euroopa ühises rände regulatsioonis rõhutatud rahvastiku voogude piiramise vajadust (Ugur 1995). Näiteks Dublini konventsioon (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) NR 604/2013 ... EL Teataja 2013/180) piirab riikide võimet varjupaigataotluste otsustamist edasi anda. Dublini regulatsiooniga seatakse kriteeriumid näiteks taotlemise koha ja peresidemete osas, millega määratakse ära riik, kes on vastutav varjupaigataotluse menetlemise eest. Mõnes mõttes teeb see konventsioon varjupaigataotlejate olukorra paremaks, sest Dublini konventsiooniga püütakse luua kiirem ja kindlam protseduur varjupaigataotlustega tegelemiseks, vähendades nii näiteks perioodi, mil varjupaigataotleja peab majutuskeskuses elama.

Nimetatud tõlgendus jätab aga tähelepanuta asjaolu, et Dublini konventsiooni (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) NR 604/2013 ... EL Teataja 2013/180) mõjutab tugevasti taotluste vähendamisele suunatud poliitika. Kuna varjupaigataotlejal ei ole enam võimalik erinevates liikmesriikides taotlusi esitada, siis vähenevad ka tema võimalused vastu võetud saada ja ilmselgelt loobuvad mõned põgenikud seetõttu Lääne-Euroopas varjupaiga taotlemisest. Dublini konventsiooni (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) NR 604/2013 ... EL Teataja 2013/180) piiravat ja kontrollile suunatud aluspõhja rõhutab veelgi Eurodac-süsteemi väljatöötamine, kuid Euroopa rändepoliitikat juhtiva piirava ning

Julgeoleku vaatest kontrollile suunatud põhimõtte kohta on veel palju näiteid, millest kõige rohkem reguleeritud on viisapoliitika koordineerimine ning samuti isikute tagasipöördumise koordineerimine ja soodustamine. (Hysmans 2000)

Rahvusvahelised lepped märgivadki rahvusvahelise kaitse taotleja põhiõiguste seisukohalt, et varjupaigataotlejal on õigus riigilt varjupaika taotleda, kuid kaugemale need lepped ei ulatu. 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon, mida on muudetud 1967. aasta protokolliga, määratleb pagulase kui isiku, 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...*“ (Convention and Protocol...2006). ÜRO määratleb varjupaigataotleja kui isiku, kes taotleb pagulasseisundit ja ootab selle taotluse lahendamist riigis, kus taotlus esitati. Lisaks määratleb ÜRO paljud varjupaigataotlejad, kes ei kvalifitseeru konventsiooni mõistes pagulasteks, nimetades neid probleemisikuteks, kes põgenevad „*tõsise ohu eest oma elule ja vabadusele*“ (Castles ja Miller 2004: 111). Samas jääb varjupaigataotleja positsioon suhetes riigiga sageli tähelepanuta ja varjupaigataotleja kategooria jääb pagulase ning mittepagulase vahelisse ähmasesse alasse ning see toob kaasa võimaluse, et rahvusvahelise kaitse taotleja rikub temale õigusaktiga kehtestatud kohustusi, mis võib omakorda olla üheks põhjuseks tema rahvusvahelise kaitse taotluse osas tagasilükkava otsuse tegemiseks ning seega ka illegaalsiks muutumiseks.

Inimõiguste alased dokumendid (Larsaeus 2004), millelt võiks oodata, et need räägivad pagulaseks tunnistamata jäetud isikute kasuks (Rodriguez 2004), on sedavõrd mitmetitõlgendatavad, et võimaldavad jällegi isikul riigi kontrolli sfäärist kaduda – isiku rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehakse negatiivne otsus, kuid sellega ei ole võimalik kohe piirata tema liikumisvabadust. Seega jääb isikule võimalus pärast tagasilükkava otsuse kättesaamist otsuse teinud riigist omavoliliselt lahkuda, millega nimetatud riik kaotab ülevaate nimetatud staatusega isikute viibimiskoha kohta.

Varjupaigataotlejate riikidevaheline liikumine on osa suuremast globaalse rände trendist, mis ei allu valitsuste ega üldisemalt ka riikide rahvusvahelisele kontrollile. Alates 1990-ndatest on rahvusvahelise kaitse taotleja rännet hakatud ametlikult kogu poliitilise spektri ulatuses nimetama riigi julgeolekuohuks. (Doyle 2010) Rahvusvahelise rände maht ja ulatus on pärast külma sõja lõppu dramaatiliselt suurenenud ning avaldanud tohutut sotsiaalset ja

majanduslikku mõju. Castles'i ja Milleri järgi on rahvusvahelise kaitse taotlejate ränne muutunud prioriteetseks julgeolekumureks nii siseriiklikus kui ka rahvusvahelises poliitikas. (Castles ja Miller 2003: 63) Antud teooria kinnitab taaskord, et varjupaigataotlejate rände puhul on tegemist globaalse julgeolekuprobleemiga, sest see on aktuaalne julgeolekuküsimus, mida ei saa lahendada vaid siseriikliku poliitika kaudu.

Suurehulgalist rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserännet on Euroopa Liidus hakatud nimetama isegi kriisiks, luues tegelikkuses soovimatu sisserände vältimiseks õiguslikke piiranguid (Doyle 2010) – Dublini konventsiooni alusel määratakse rahvusvahelise kaitse taotluse eest läbivaatamise eest vastutav liikmesriik, millega soovitakse välistada nn varjupaiga ostlemine ehk varjupaigataotleja võimalus valida rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks riik, kus on kõige soodsamad tingimused rahvusvahelise kaitse taotleja vaates.

Samas on rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände vähendamiseks nimetatud õiguslikud piirangud osutunud ikkagi ebatäiuslikuks, sest eksisteerib näiteks nõudlus migrantidest odavtöötajate järele ning ei suudeta ära hoida inimkaubitsejate tegevust ja viisatähtaega ületades riiki jäämist (Castles and Miller 2003: 63). Suutmatus saavutada kontrolli rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände üle tugevdab veelgi nimetatud julgeolekuohu kuvandit. Julgeolekuohu püsimine jätkub aga senikaua, kui eksisteerivad põhjused, miks inimesed liiguvad mujale tööd ja varjupaika otsima: konfliktid, ökoloogilise seisundi halvenemine ning vaesus. Rände küsimuse seadmine välispoliitiliste suhete keskmesse tähendab aga seda, et ränne võrdsustatakse kõrgpoliitika traditsiooniliste julgeolekuküsimustega. (Brouwer 2002)

Sedavõrd tugev pagulaspoliitika seostamine julgeolekupoliitikaga võib tunduda veider või isegi ebasobiv, kuna pagulaskonventsiooni loomisest on möödunud enam kui 60 aastat (pagulasseisundi konventsioon...RT II 1997, 6, 26) ning Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse valdkonna õigusakte täiendatakse pidevalt kaitse taotleja põhiõiguste vaates.

Reaalsuses aga rakendatakse paralleelselt ka nn teist poliitikat, mille eesmärk on võõramaalased riigist eemal hoida. Viimasel paaril kümnendil on loodud ja kasutusele võetud rida mehhanisme, mis suunavad migratsioonikontrolli väljapoole eesmärgiga pidada soovimatu immigrant kinni kaugelt enne tema soovitud sihtkohta jõudmist. Nimetatud mehhanismi rakendamiseks on vastu võetud ka rida Euroopa Liidu üleseid õigusakte, samal

ajal on aga varjupaiga valdkonna eksperdid tegelenud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide väljatöötamisega. (Lax 2010)

Samal ajal, kui rõhutatakse 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ja teiste inimõiguste lepete täielikku ja kaasavat kasutamist, on märgatav, et üha rohkemad pagulased ei suuda Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumile jõuda ja seega ei ole neil võimalik varjupaika taotleda. Näiteks esitas Holland 2004. aastal Euroopa Liidu eesistujana visiooni kaitsest kohalikel aladel „liikumisega Euroopa *varjupaigapoliitikast* Euroopa *pagulaspoliitika*“. Holland soovis oma visiooni väljaütlemisega selgitada, et mõistlik oleks Euroopas kaasa aidata globaalsele sisulisele pagulaste kaitsele, mitte varjupaiga protseduuriõiguse kaitsele (Gammeltoft-Hansen and Gammeltoft-Hansen 2008) ehk oluline ei ole protsess, vaid kindlus, et rahvusvaheline kaitse kindlustatakse isikutele, kes seda tõesti vajavad ning ülejäänud, st soovimatute ning rahvusvahelist kaitset mittevajavate isikute tulv tuleks Euroopa Liidust eemal hoida.

Antud käsitlus võib tunduda lihtsustatud tõlgendusena migratsioonipoliitika ja julgeolekupoliitika tihedast seosest, kuid sellegipoolest on see kõnekas näide viisist, kuidas Euroopa Liidu poliitikas nähti juba 2004. aastal ette suurehulgalist sisserännet Euroopa Liitu (Chou 2009) ning samuti märgiti ära vajadus kehtestada mehhanismid (Janssen 2003), millega välistada mittekaitset vajavate isikute pääs liitu.

Migratsiooni nimetatakse lausa üheks peamiseks rahvuslikke traditsioone ja ühiskonna homogeensust ohustavaks teguriks. Seda kujutatakse nii sise- kui ka välisohuna rahvusliku kogukonna või lääne tsivilisatsiooni püsijäämisele, Leitner (1995), Hysmans (2000). Seesugune seisukoht jätab rahvusvahelise kaitse taotlejad nn normaalsest ühiskonnast välja ja isegi mitte lihtsalt võõrastena, vaid ohtlike võõrastena, kes ohustavad sotsiaalse kogukonna säilimist. (Hysmans 2000) Selline lähenemine tõstatabki varjupaigataotlejate sisserände julgeolekupoliitiliseks küsimuseks – kas olla rände poolt või vastu. Samas on vastus antud dilemmale juba ette teada, kuna sisserännet kujutatakse etnilise kogukonna püsijäämist välistava faktorina, siis ollakse vastu immigratsioonile, nii illegaalsele kui ka legaalsele.

Võib tekkida kiusatus taandada rände julgeolekuteemaks muutmine ainult üksikute poliitiliste liikumiste kriitiliseks tegevuseks, nagu näiteks mõnede Euroopa riikide paremääruslased. Tegelikuses see nii ei ole, sest rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände küsimuse

muutmises julgeolekuprobleemiks, on kaasatud rohkem osapooli, näiteks riiklikud valitsused, kohalikud omavalitsused, Euroopa piiriülesed politseivõrgustikud, meedia jne ehk immigratsiooni muutmise julgeolekuteemaks on paljude praktikate struktuurne koondefekt, millest tulenevalt väidab Rodriguez (2004) ja Hysmans (2000), et rände julgeolekuteemaks muutmise Euroopa Liidus ja selle liikmesriikides on välja kujunenud kolme üksteisega seonduva teema najal: sisejulgeolek ehk avalik kord, etniline julgeolek ja heaoluriigi kriis.

Oluline on Gammeltoft-Hansen, Gammeltoft-Hansen (2008) teooria, et vajalik oleks keskenduda tegelikku rahvusvahelise kaitset vajava isiku kaitsele, mitte pidada pidevaid kohtuvaidlusi protseduurireeglite rikkumise üle. Autor ei väida, et rahvusvahelise kaitse menetluse protsess ei peaks olema kirjeldatud, kuid see peaks olema mõistlik ja mitte liigreguleeritud. Samuti nõustub autor Hysmansi (2000) käsitlusega, mille kohaselt on oluline aspekt rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusel infovahetus ja koostöö, sest ilma teabevahetuse- ja analüüsita ka sedavõrd sensitiivses teemas nagu isiku varjupaiga taotlus, pole sedavõrd suurearvulise sisserände korral enam võimalik tagada riigi sisejulgeolekut.

Kokkuvõtvalt on rahvusvahelise kaitse taotlejate sisseränne Euroopa Liitu 21. sajandil muutunud julgeolekuküsimuseks Waever (1996), Hysmans (2000), Brouwer (2002), Castles ja Miller (2003) Lindström (2005), Gammeltoft-Hansen and Gammeltoft-Hansen (2008), Doyle (2010), Kalesnyskas (2012) – seda väidet põhjendatakse asjaoluga, et massiline sisserändega kaasneb rida teisi julgeolekuohtusid, näiteks maavarade nappus, keskkonna mitteamiskõlblikuks muutumine ülerahvastatuse tõttu, haiguste levik, piiriülesed kuriteod, terrorism, aga ka etnilised konfliktid ja sellest tingitud sõjalised konfliktid. Vaatamata asjaolule, et pagulasseisundi konventsioon loodi humaansetel kaalutlustel kaitsta isikut, *kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast, on olnud sunnitud oma koduriigist lahkuma* (pagulasseisundi konventsioon..... RT II 1997, 6, 26), jääb rahvusvahelise kaitse taotleja positsioon suhetes riigiga sageli tähelepanuta. Varjupaigataotleja kategooria jääb pagulase ning mittepagulase vahelisse ähmasesse alasse ning see toob kaasa võimaluse, et rahvusvahelise kaitse taotleja rikub temale õigusaktiga kehtestatud kohustusi, mis võib omakorda olla üheks põhjuseks tema rahvusvahelise kaitse taotluse osas tagasilükkava otsuse tegemiseks, seeläbi illegaaliks ning seega ka julgeolekuohuks muutumiseks.

1.2 Varjupaigataotlejate ränne kui uus julgeolekuoht Kopenhaageni koolkonna teooria vaates

Biscop'i tõlgenduse kohaselt seostati julgeolekupoliitikat varasemalt vaid poliitiliste-militaarsete vahendite kasutamisega ning kuni Kopenhaageni koolkonna teooriate avaldamiseni nimetati julgeolekupoliitikaks, kitsamat mõistet, kaitsepoliitikat (Biscop 2004).

Käesoleva magistritöö alapeatükis vaadeldakse rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserännet kui julgeolekuohtu Kopenhaageni koolkonna teooriast lähtudes, täpsemalt käsitleb varjupaigataotlejate sisserände temaatika julgeolekustamist lõpule viidud kõneakti tulemusel.

Kopenhaagen koolkonna esindajad on julgeoleku jaganud viieks erinevaks sektoriks: sõjaline, poliitiline, majanduslik, sotsiaalne ning keskkondlik valdkonnad. (Buzan, Waever, de Wilde 1998: 1) Sõjalise ja poliitilise sektori piiritlevaks objektiks on riik ning riigi püsijäämiseks on vajalik suveräänsus. Sotsiaalne ja vähemal määral poliitilise aspekti toomine julgeoleku mõiste alla omavad siinse uurimustöö raames olulist tähtsust, sest just sellest teooriast lähtuvalt saab julgeoleku mõiste alla liigitada ka rände. Ühiskondliku julgeoleku sektori piiritlevate objektide spekter on lai, kuid migratsiooni aspektist vaadatuna on julgeoleku referentseks objektiks rahvus, rahvuslik identiteet ning keel (Buzan, Waever, de Wilde 1998: 23). Riigiidentiteedi kujunemise võimalusi mõjutab ühiskonnas valitsev hoiak etniliste eripärade suhtes ning see, kas neid tajutakse ühiselu normaalse osana või tekitavad need pigem häiritust. (Vetik 2008)

Traditsiooniliselt sisustatud ehk vaid sõjalisest vaatest käsitletud julgeoleku mõiste ei kata probleeme nagu etnilised konfliktid või rahutused riigis, mis võivad kasvada rahvusvaheliseks ning muuhulgas tuua kaasa ka majanduslikke ning sotsiaalseid probleeme, samuti välismaalaste kogukondade tekkimisega seonduvaid rahutusi, mille algpõhjuseks võib olla, et välismaalastele (varjupaigataotlejatele) on tagatud suuremad sotsiaalsed tagatised kui oma riigi kodanikele.

Loetletud ohtude puhul pole tegemist kaitsepoliitiliste või muude ohtudega, mida oleks võimalik vältida üheselt loetletud tegevuste kaudu. Need ohud on samuti poliitiliselt tähtsustatud, kuid Kopenhaageni koolkonna kohaselt tuleb julgeolekuohtu tegelikult teadvustamiseks ja määratlemiseks julgeolekuohtu ka julgeolekustada. Julgeolekustamist on tõlgendanud erinevad autorid. Näiteks Johan Eriksson defineerib julgeolekustamist kui käiku,

mis klassifitseerib mingit probleemi eksistentsiaalse ohuna, mis nõuab erakordste meetmete kasutuselevõtmist (Floyd 2007a). Kopenhaageni koolkonna kohaselt on julgeolekustamine ekstreemne versioon selle politiseerimisest ning konkreetne julgeolekuoht on omakorda konstrueeritud, kui see on teadvustamise ja määratlemise kaudu julgeolekustatud. (Floyd 2007b) Julgeolekustamise aluseks on Kopenhaageni koolkonna järgi kõneakt, mille alusel defineeritakse objekt, mille eksistents on ohustatud ning sellest tulenevalt annab kõneakt õiguse kasutusele võtta ekstreemsed meetmed, et tagada nimetatud objekti säilimine. (Floyd 2007a)

Julgeolekustamise puhul kujundatakse poliitilises kogukonnas subjektidevaheline arusaam, kuidas tulla toime ohuga ning ohu korral võtta sellega tegelemiseks kasutusele kiireloomulisi ja erakorralised meetmeid (Buzan, Waewer, de Wilde 2003: 23-24). Julgeolekustamise puhul pole tegemist ohu objektiivse ega subjektiivse aimdusega, objekti julgeolekustamine sõltub vaid avalikkusest, kes peab aktsepteerima julgeolekustamise kõneakti. Kõneakt julgeolekustamise protsessis on konkreetse julgeoleku ohu välja ütlemine. (Williams 2003)

Kõneakti kaudu on rände temaatika julgeolekustanud näiteks endine Prantsusmaa president J. Chirac, kes on oma kõnedes sisserännet kujutanud sisejulgeolekuprobleemina ning tulenevalt korduvatest sisserändajate korraldatud massirahutustele Pariisis, saab järeldada, et kõneaktid tõidki kaasa immigratsiooni julgeolekustamise. Chirac on väitnud, et sisserändajate tekitatud kogukonnad ja nendega seondud perede ühendamise, mis toob kaasa veelgi suurema immigrantide hulga, on tekitanud olukorra, kus prantslane, kes tahab olla kodus, ei saa seda enam teha, sest toimuvad rahutused ja mässud.

Kopenhaageni koolkonna teooria kohaselt ei saa julgeolekut käsitleda ühemõõtmeliselt. (Floyd 2007a) Chiraci on selgelt väljendanud oma negatiivset suhtumist immigrantidesse, sest nad kujutavad ohtu siseturvalisusele: „... mees (isa) kolme või nelja naisega ja umbes 20 lapsega, kes saab 50 000 franki sotsiaaltoetust kuus, loomulikult ilma töötamata. 50 000 franki võrdub 8300 US dollariga. Lisaks see lärm ja hais.“ (Riding 1991)

Chiraci väljaütlemist saabki käsitleda kõneaktina teema julgeolekustamisel, mis on ka lõpule viidud, sest ühelt poolt on sisseränne julgeoleku probleemina määratletud toonase Pariisi linnapea ja hilisema Prantsusmaa presidendi poolt, teisel poolt on ka rahvas mõistnud politiseeritud ohu määratlust, kuna tunnetavad ohtu endale hetkel, kui „prantslane ei tunne ennast kodus turvaliselt“, sest sisserändajad korraldavad mässe ja hävitavad kodanike vara.

Ka teise suurriigi tipp-poliitik, endine Suurbritannia siseminister Charles Clarke, on sisserände temaatika kõneakti kaudu julgeolestanud, kuid seda mitte absoluutselt – immigratsioon vaadeldakse kahe vasturääkiva nähtusena. Immigratsiooni osas rakendatakse nn jagamise poliitikat, st eristatakse häid sisserändajaid, Briti rahvusele kasu toojaid, ja halbu sisserändajaid, kahju toojaid. Selline suhtumine immigrantidesse esineb näiteks endise Suurbritannia siseminister Charles Clarke'i väljaütlemises, et oluline on kindlustada, et riiki lastakse need sisserändajad, kelle oskustest ja talentidest on Suurbritanniale kasu ning peatada tuleb need, kes püüavad britlaste külalislahkust kurjasti äta kasutada ja koormavad ühiskonda. (Clarke 2004 ref Hysmans 2006: 110).

Üldjuhul ilmneb siin immigratsiooni, kui nähtusesse, kahene vastandlik suhtumine, mis selgesõnaliselt seostab häid sisserändajaid seaduslikkuse, vajaliku majandusliku panuse ja hoolekandesüsteemi maksutoega ning halbu sisserändajaid ebaseaduslikkusega, pettuse, hoolekandesüsteemi ärakasutamise, brittidele võõraste väärtushinnangute sissevoolu, rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, teisisõnu ohuga elanikkonnale ja seega, riigi sisejulgeolekule tervikuna. (Doyle 2010) Nagu Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu 2006. aasta aruandes (Refugee rights 2006) märgitakse, on kunstlikult tekitatud seos varjupaigataotlejate ja negatiivsete teemade, eriti terrorismi vahel, aidanud luua hirmunud kogukonna, kes on valmis varjupaigataotlejatele karmimate ning äärmuslike meetmetega reageerima. (Rudinger 2007: 46)

Varjupaigataotlejate seostamine negatiivsete teemadega teeb neist selgelt „võõrad“ ja annab neile üldistatud ohtliku identiteedi, mida saab kohe meelde tuletada, kui aset leiab sündmus, mis on seotud immigratsiooniga. Varjupaigataotleja muudetakse üldistatud ohusümboliks, millel ei ole individuaalsust. Seega, ka Suurbritannias (Clarke 2004 ref Hysmans 2006: 110) on rahvusvahelise kaitse taotlejate temaatika kõneakti kaudu julgeolekustatud, rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserännet on otseselt kujutatud julgeolekuohuna, kuid osaliselt ehk juhtudel, kui see on britlastele sobiv ning mugav ja nimetatud kategooriasse kuuluvate isikute riiki saabumine ei too riigi majandusele kaasa otsest kasu.

Kicinger (2004) tugineb samuti Kopenhaageni koolkonna julgeolekustamine teooriale, mille alusel sisserände temaatika Euroopas julgeolekustati, kuna välismaalaste sisseränne võib ohustada sotsiaalset stabiilsust, demograafilist turvalisust, kultuurilist identiteeti, sisemise turvalisuse konteksti. Samuti võib ränne olla tagajärjeks teistele julgeolekuohtudele, näiteks

inimõiguste rikkumised, rassiline vägivald ning kodusõjad. Kicinger täiendab, et sisseränne võiks kujuneda ohuks julgeolekule, kui see on massiline, sest siis muutub ta kontrollimatuks. (Kicinger 2004)

Hollifieldi (1992: 32) teooria kinnitab Kicingeri (2004) väiteid ning tema tõlgenduse kohaselt saab immigratsiooni käsitleda kui ohtu rahvuslikule julgeolekule ja väljakutset rahvusriigi iseseisvusele ja suveräänsusele (Hollifield 1992: 32).

Serra, Mas, Xalabarder ja Pinyol (2005) sisustavad Hollifieldi (1992) seisukoha omakorda teooriaga, et kui sisserändajatele laienevad samad hüved, mida üks riik oma territooriumi alalistele elanikele ja kodanikele pakub, siis ikkagi hakkavad kohalikud inimesed väljendama rahulolematust, et peavad oma riigi hüvesid immigrereerunud isikutega jagama. Seesugune olukord võib kaasa tuua sotsiaalse ja poliitilise vastuseisu mis tahes immigratsiooni, s.t nii illegaalse kui ka legaalse sisserände osas (Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol 2005). Serra, Masi, Xalabarderi ja Pinyoli (2005) väidetu põhjal saab järeldada, et riigi sisejulgeolek ja riigi rände- ning varjupaigapoliitika on omavahel otseses seoses.

Kokkuvõtvalt, Kopenhaagen koolkonna esindajad (Buzan, Waever, de Wilde 1998: 1, Waever 1996) on julgeoleku jaganud viieks erinevaks sektoriks, milleks on sõjaline, poliitiline, majanduslik, sotsiaalne ning keskkondlik valdkonnad. Rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände temaatika on sotsiaalse ja majandusliku valdkonna vaates julgeolekustatud mitmete suurriikide tipp-poliitikute poolt ka lõpule viidud kõneakti kaudu. Antud alapeatükis vaatles magistrtritöö autor varjupaigapoliitikat kui julgeolekuohtu Kopenhaageni koolkonnast ning jõudis järeldusele, et rahvusvahelise kaitse taotlejate suurearvuline ränne on probleem, mille rakendamiseks tuleb rakendada riigi julgeolekupoliitikat.

1.3 Riigi suveräänsed õiguse rände- ja varjupaigapoliitika rakendamisel

Üheks peamiseks rändepoliitika kujundamise aluseks on rahvusvahelise õiguse põhimõte, et riigil on õigus kaitsta oma riigipiiri nii füüsiliselt kui ka haldusmeetmetega (Noll, Vedsted-Hansen 1999: 360-361). Riigipiiri kaitsmist peetakse oluliseks seetõttu, et territoorium on riigi kui õigussubjekti üks avaldumisvorme. Kuna kaitsmise tegevus on seotud ohuga ning Noll ja Vedsted-Hanseni (1999: 360-361) teooria kohaselt tuleb aktsepteerida riigi õigust

kaitsta oma riigipiiri eesmärgiga tõrjuda teatavat ohtu, siis on riigi migratsioonipoliitika seotud väga suuresti just riigi siseturvalisuse ehk sisejulgeolekuga. Rahvusvahelise kaitse printsiip positsioneerub eelnimetatud põhimõtte kõrval, devalveerides selle absoluutsust – varjupaigataotlejal on rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevalt õigus riiki siseneda.

Magistritöö alapeatükis vaadeldakse riigi suveräänseid õigusi rahvusvahelise kaitse taotlejaid puudutavate rahvusvahelise õiguse kontekstis, samuti käsitletakse julgeolekuteooriaid, mis puudutab Euroopa Liidu liikmesriikide võimalusi rahvusvahelise kaitse taotlejate tulvade pidurdamiseks ning ebasoovitavate isikute riigist väljasaatmiseks.

Riigi sisejulgeolek füüsilises mõttes algab riigipiirist ning sellest tulenevalt on riigil suveräänne õigus teostada oma huvide kaitseks immigratsioonist põhjustatud siseturvalisuse kaitsemeetmena piirikontrolli (Brownlie 2002: 289). Hammar (1999) täiendab sisserändevoogudest põhjustava sisejulgeolekuohtude vältimise võimalustena veel riigis viibimise seadusliku aluse lõppedes järelevalve ebaseaduslikult riiki jäänud isikute üle. (Hammar 1999: 32)

Aruteludes selle üle, kuidas käituda isikutega, kelle võib pagulaseks tunnistamata jätta, kuid keda inimõigustest tulenev väljasaatmise keeld ei luba välja saata või välja anda, viidatakse sageli üldises plaanis *aut dedere aut judicare* põhimõttele. 2001. aasta detsembris avaldas Euroopa Komisjon põhjapaneva töödokumendi pealkirjaga „Seos sisejulgeoleku kaitse ning rahvusvaheliste kaitsekohustuste ja -instrumentide järgimise vahel“, mis toob välja konteksti, milles Euroopa Komisjon sisejulgeoleku ja rahvusvaheliste kaitsekohustuste küsimusi arutama hakkab. Selles töödokumendis kinnitas Euroopa Komisjon vaadet, et „*aut dedere aut judicare* põhimõtte annab lahenduse sisemisele vastuolule ühelt poolt riigi vajaduse ja tegelikult ka kohustuse osas võidelda kuritegudega nagu ka terrorism ning teiselt poolt üksikisiku õiguse osas saada kaitset ohtlikku olukorda väljasaatmise vastu“. (Larsaeus 2011)

Eesmärgiga säilitada varjupaiga institutsiooni usaldusväärsus ja vältida karistamatust, on arusaadav, et riik, mis kahtlustatavat kurategijat välja ei saada ega anna, peaks selle asemel püüdma teda oma jurisdiktsioonis kohtu alla anda. Kui riigid jätavad isikud pagulaseks tunnistamata, võiks neilt oodata kahtlusaluse kurjategija väljasaatmist riiki, kus teda saab kohtu alla anda, või alternatiivina anda ta oma jurisdiktsioonis kohtu alla. See näib olevat nii hästi süstemaatiliselt õige, kui ka moraalne kohustus. (Satvinder 2005)

Küsimus tekib aga selles, kui hästi *aut dedere aut judicare* põhimõtet saab antud juhul kohaldatase, kuid sellele küsimusele Euroopa Komisjon ei vasta. Jääb küsimus, kas on tegelikult olemas rahvusvaheline kohustus anda väljasaatmatud isikud kohtu alla, mis tuleneks pagulasseisundi konventsiooni põhieesmärgist. (Larsaeus 2011)

Vaatamata asjaolule, et Lääne-Euroopa ühises ränderegulatsioonis on rõhutatud rahvastiku voogude saabumise piiramist Euroopa Liidu aladele (Kostakopoulou 2000), sisaldavad migratsioonivaldkonda mitmed rahvusvahelise õiguse aktid ja lepingud sätteid, milles osalisriigid võtavad kohustusi üksikisikute suhtes. Üheks seesuguseks on pagulasseisundi konventsioon (pagulasseisundi konventsioon ... RT II 1997, 6, 26), mille artiklis 1 on öeldud, et „... [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, on õigus 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.“. See tähendab, et varjupaika antakse isikutele, kes põgenevad tagakiusu eest teistesse turvalistesse ja demokraatlikesse riikidesse, et saada kaitset. Selle definitsiooni alusel on võimalik varjupaigaõiguse tõlgendamine välismaalase kui isiku subjektiivne õigus, eriti poliitilise pagulase seisukohast vaadatuna. (Heuser 2007)

Teisalt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte kohaselt igal riigil suverääne õigus otsustada, milliseid välismaalasi ja millisel hulgal ta oma territooriumile lubab. (Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad 2010) Suure migratsioonisurve tõttu on Euroopa Liidu riigid kehtestanud mitmeid migratsioonikontrollimeetmeid, et tagada riigi siseturvalisus ka suure hulga teadmata taustaga isikute saabumisel riiki ning seetõttu ei saa isiku õigust saada varjupaika, kui ta vastab Genfi konventsiooni artiklile 1, kohe määratleda isiku subjektiivse õigusena, sest pole olemas rahvusvahelist või isegi mitte riiklikku konsensust poliitika, võimu või riigi suveräänsuse kontseptsioonina, mis seesugust varjupaigaõiguse tõlgendamist toetaks (Brouwer 2002). Selline tõlgendus tekitab küsimuse, kas tingimusliku subjektiivse varjupaigaõiguse kodifitseerimine vähendab või suurendab riigi suveräänsust, sealhulgas ka riigi otsustuspädevust valimaks isikuid, keda lubada oma territooriumile kartmata, et see tooks kaasa ohu vastava riigi sisejulgeolekule.

Ka Doyle märgib ära, et riigi üheks määravaks tunnuseks on kontroll füüsilise territooriumi üle ning õigus valida sinna sisenevaid isikuid (Doyle 2010). Varjupaiga põhimõte vastandub täielikult nimetatud printsiibile, sest see vastupidiselt lubab riigi territooriumile kõik isikud, kes avaldavad soovi taotleda varjupaika. Kui rahvusvahelise kaitse taotleja nõuab riigilt õigust viibida tema territooriumil, rakenduvad korraga kaks vastuolulist õigusprintsiipi, millele on suur puutumus ka riigi julgeolekuga (Brouwer 2002)

Suurbritannias on varjupaigapoliitikast saanud riikliku julgeoleku ja avalikkuse heaolu küsimus. Seetõttu keskenduvad Briti varjupaiga-alased poliitikadokumendid ja seadusandlus suuremas osas ainult tõrjumisele ja kontrollile, mitte aga varjupaigataotleja õigustele ja humaansusele. Ühendkuningriigis kirjeldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate suurearvulist sisserännet kriisiks – varjupaigataotlejaid nimetatakse petisteks ning isegi avalikes aruteludes seostatakse neid ka terroristide ja teiste kuritegelike grupeeringutega. (Doyle 2010)

Suurearvulisest rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände nimetamist kriisiks tõendavad ka Suurbritannias kasutusele võetud erakorralised meetmed. 2002. aastal avaldati teateid, kus kirjeldati, et toonane peaminister Tony Blair oli varjupaigapoliitika kujundamise ja juhtimise üle võtnud ning kaalub muude meetmete hulgas ka sõjalaevade kasutamist varjupaigataotlejate tõrjumiseks, kes püüdsid inimkaubitsejate abiga Suurbritanniasse jõuda (Gibney 2008: 107-108).

2005. aastal Suurbritannia siseministeeriumi avaldatud viieaastases varjupaiga- ja rändestrategias nimega „Meie piiride kontrollimine: rände toimimapanek Suurbritannia jaoks“, kasutatakse varjupaigaküsimusi lahates terminoloogiat, mis on keskendunud politseitööle, piiride kindlustamisele ja siseriiklike huvide tagamisele, samuti esitatakse varjupaigataotlejaid ning teisi riiki sisenevaid grupe suure julgeolekuohuna, millega Suurbritannia siseministeerium jõuliselt tegeleb ja mille lahendamiseks lubab toime tulla. Nimetatud strateegia hõlmab tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejate vahistamise arvude tõstmist seni, kuni „muutub normiks, et tagasilükatud isikud tuleb alati kinni pidada“. (Doyle 2010) Samuti tehakse ettepanek võtta rangem seisukoht riigist välja saatmise osas, näiteks andes lähteriikide valitsustele selge sõnumi, et „koostööst keeldumisel negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejate tagasivõtmise korral on tagajärjed.“ (Gibney 2008: 114).

Aastatel 1996 – 2006 suurenes negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejate väljasaatmine Suurbritanniast 237% ning kõige rohkem saadeti isikuid tagasi Iraaki, Türgisse, Serbiasse,

Montenegrosse, Afganistani ning Pakistani. Veelgi enam – eesmärgiga hoida füüsiliselt ära varjupaigataotlejate astumine Briti territooriumile, püüab strateegia „Meie piiride kontrollimine: rände toimimapanek Suurbritannia jaoks“ kontakti varjupaigataotlejatega juba ette miinimumini viia, „soovides eksportida ... [Suurbritannia poliitika] *kogu maailma piiridele*“. (Doyle 2010)

Suurbritannia siseministeeriumi 2005. aastal rakendatud rändestrategie tulemusel toimuski Euroopasse ja eriti Suurbritanniasse sisenevate varjupaigataotlejate vähenemine, kus 2007. aastal oli sisenevate varjupaigataotlejate aastane arv kõige madalam pärast aastat 1993 ning nimetatud poliitikakujundaja esitab rahvusvahelise kaitse taotlejate arvu vähenemist kui saavutust parema riikliku julgeoleku tagamise mõttes. (Rudinger 2007) Vahistamisele ja väljasaatmisele keskenduv strateegia, mis teeb varjupaiga taotlemiseks Suurbritanniasse sisenemise raskemaks, näitab, et süsteem on suunatud pigem riiklikule julgeolekule kui humanitaarküsimustele. (Doyle 2010)

Kuigi Suurbritannias 2005. aastal rakendatud rändepoliitika strateegia tõigi kaasa rahvusvahelise kaitse taotlejate arvu ajutise vähendamise ning seega Tony Blair`i arvates ka varjupaigataotlejate massilisest sisserändest tingitud julgeolekuohu vähendamise, siis Annus (2009) on seisukohal, et immigratsioonipoliitika kujundamisel tuleb siiski arvestada, et vastuvõttev riik ei saa immigratsiooni eriti suunata, sest selle põhjused ei sõltu märkimisväärselt vastuvõtvast riigist. Juba ainuüksi asjaolu, et vastuvõtvates riikides on olemas suured immigrantide kogukonnad, toob paratamatult kaasa sama päritolu immigrantide lisandumise. Seega ei ole tõenäoline, et tänapäeva globaliseeruv maailmas migratsioon väheneks, sõltumata selleks rakendatavatest meetmetest. (Annus 2009)

Samal ajal ei sõltu immigrantide hulk kuigi palju vastuvõtva riigi tahtest, sest suurimad immigrantide kategooriad nagu rahvusvahelist kaitset vajavad isikud ja olemasolevate elanike perekonnaliikmed on vastuvõttev riik valdavalt kohustatud oma territooriumile lubama. Kas riik soovib lisaks nimetatud isikute kategooriatele oma territooriumile lubada ka muid välismaalasi, näiteks immigranttöötajõudu, või mitte, on iga riigi suveräänne otsustuspädevus. Vastuvõttev riik peab immigratsioonipoliitika kavandamisel eeltoodud tõsiasjadega arvestama. (Annus 2009)

Magistritöö autor on seisukohal, et kui vastus eelnevale küsimusele oleks, et riigi otsustuspädevus vähenb, siis toetaks antud lähenemine Heuseri (2007) viidatud

varjupaigaõiguse kui isiku subjektiivse õigusena tõlgendamist, tuues samal ajal kaasa kogukondade suveräänse otsustusvõime õõnestamise küsimuse, et kellele antakse riiki sisenemise ja riigis viibimise õigus ja kellele mitte.

Heuseri (2007) teooriat ei saa seega käsitleda absoluutse tõena ning see, missuguste õiguste kasutamiseks on riik kohustatud lubama isikul oma territooriumile saabuda ja seal viibida, nõuab iga õigusliku aluse igakordset hindamist. Kui aga välismaalase mõne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tuleneva õiguse teostamine eeldab viibimist konkreetse riigi territooriumil, siis tuleb leida sobiv tasakaal üksikisiku õiguste ja avalike huvide vahel (Annus 2009). Avalike huvid kaitse tagatakse eelkõige avaliku korra kaudu. Knappi teooria kohaselt koosneb avalik kord riigis avalikust julgeolekust, mis kaitseb isikut ohtude ja katastroofide eest, avalikust rahust, avalikust tervishoiust, avalikust hea usu põhimõttest äritegevuses ja avalikust kõlblusest. Kuivõrd Knappi teooriast lähtuvalt määratletakse avalikku korda seisundina, mille kaitseks antavad korraldused ja abinõud on tagatud eelkõige sanktsioneerivate meetmetega (Knapp 1992: 27-29 ref Eenma 2003), siis saab järeldada, et rände- ja varjupaigapoliitika ning antud poliitikast tulenevad õigusaktid on siseturvalisuse ja sellega seonduvate ohtude määratlemisel olulised.

Vaatamata sellele, et pagulasseisundi konventsiooniga liitunud riikidel on kohustus pakkuda varjupaika isikule, kes vastab sama regulatsiooni artiklile 1, saab Kicingeri (2004) teooriast lähtuvalt järeldada, et riigi siseturvalisuse tagamise seisukohast oleks isikule rahvusvahelise kaitse staatuse omistamisel vajalik kaaluda, kas isiku või samade omaduste, tausta, religiooni ja tavadega kolmandast riigist pärit isikute viibimine võiks kujuneda ohuks avalikule korrale ehk mõjutada riigi stabiilsust aspektides, millele viitab Knapp (1992:27 -29 ref Eenma 2003).

Avaliku korra ja siseriikliku stabiilsuse kaitsmise temaatikat hakati rändega seonduvates poliitikavaidlustes arutama 1980. aastatel, kui rännet esitati kui ohtu heoluriigile ja rahvuskultuurile. Nimetatud vaidluste põhiteemaks oli väide, et ränne ohustab vastuvõtva riigi ühiskonda (Bigo 2002). Teisisõnu olid alates 1980-ndatest rändepoliitika euroopastumise läbivateks joonteks julgeolekualased vaated ja tehnoloogiad. Selle üheks parimaks näiteks on 14. juuni 1985. aasta Schengeni leppe kohaldamise 1990. aasta konventsioon, mis seostab sisserände ja varjupaiga andmise terrorismiga, piiriülese kuritegevusega ja piirikontrolliga (Lodge, Flynn 1998).

Rände valdkonnas julgeolekualaste vaadete ja poliitikate tekkimist nimetatakse sageli vältimatuks poliitikavastuseks avaliku korra ja siseriikliku stabiilsuse kaitse probleemidele, mida toob kaasa (ebaseaduslike) sisserändajate ja varjupaigataotlejate arvu suurenemine (Lodge, Flynn 1998).

Rändest, sh põgenike sisserändest, tekkinud julgeolekuga seonduvad probleemid lahendatakse julgeolekupoliitika kaudu. Lodge'i ja Flynn'i (1998) teooriast lähtuvalt saab järeldada, et rände- ja varjupaiga valdkonnaga seonduv julgeolekupoliitika on vahend, millega kaitsta riiki ja selle ühiskonda (ebaseaduslike) sisserändajate ja varjupaigataotlejate sissetungiga seotud ohtude eest. Siinkohal rõhutab aga Annus (2009), et immigratsiooni kontrollimisest tuleb eristada rahvusvahelise kaitse andmist isikutele, kes on kaotanud oma päritoluma kaitse.

Lodge'i ja Flynn'i (1998) tõlgenduse abil saab näitlikustada, kuidas sotsiaalsuhted ehk sisserändajate, sh asüülitaotlejate suhted riigi kodanikega kujunevad riigi sisejulgeolekupraktika osaks, muutudes Weaver'i kohaselt ka julgeolekuprobleemiks, sest nimetatud inimgruppide sisenemisel riigi territooriumile mobiliseeritakse teatud institutsioonid (Weaver 1995: 46-86). Weaver'i (1996) teooria alusel on võimalik järeldada, et sisserändajate, sealhulgas asüülitaotlejate viibimine riigi territooriumil paneb ka õiguskaitseasutustele täiendava kohustuse jälgida antud inimgruppide tegevust oma riigis ning klassifitseerida ka immigratsioon kui tähelepanu vajav valdkond julgeoleku raamistikus, mille lahendamisel tuleb välja pakkuda julgeolekumeetmeid.

Lähenedes, et sisserändajad ja varjupaigataotlejad on julgeolekuprobleem, vastandub aga täielikult varjupaigaõiguse printsiibile, mis rõhutab rahvusvahelise kaitse andmist, kui inimõigust ning rahvusvahelise õiguse baaspõhimõtet, mille kohaselt tuleb rahvusvahelise õiguse subjektidel täita kohustusi, mis nad on endale erinevate lepingute võtnud. Siit tulenevalt järeldab magistr töö autor, et Annuse (2009) kirjeldatud avalike huvide ja üksikisiku huvide vahel tasakaalu leidmisel tuleks vaadelda ka, kas isikule või isikute gruppidele oma riigis varjupaiga pakkumine võiks olla ohuks riigi heaolule ja rahvuskultuurile, nagu väidab Bigo (2002), ja demograafilisele turvalisusele, kultuurilisele identiteedile sisemise turvalisuse kontekstis, nagu kirjeldab Kicinger (2004).

Wagrowska nimetab olukorda, kus kogukonna eksisteerimine baseerub etnilisele, kultuurilisele, ideoloogilisele või kodanlikule ühtekuuluvusele, identiteediks. Identiteet on riigi suveräänsuse ja riiklike huvide aluseks, sest see hoiab ühiskonda koos ning seetõttu ei ole riigid, kus ei suudeta välja kujundada identiteeti, võimelised looma ka sidusat julgeolekupoliitikat (Wagrowska 2009). Identiteet on julgeolekupoliitika spetsiifiline osa, millel on suur seos ka rände- ja varjupaigapoliitikaga, kuna identiteedi kaudu säilitatakse või muudetakse rühmituste lõimumist ning tekkiva kogukonna liikmelisuse kriteeriumeid, samaaegselt tuvastades eksistentsiaalseid julgeolekuohtusid. (Campell 1992)

Seega, tulenevalt Campelli (1992), Buzani, Waewer'i, de Wilde (1998: 23-24) teooriatest, saab järeldada, et riigi julgeoleku aspektist vaadatuna kujuneb kogukonna identiteet välja reaktsioonina eksistentsiaalsele ohule, mis võib olla põhjustatud massilisest teise kultuuri ja emakeelt kõnelevate isikute sisserändest riiki. Antud lähenemist toetab ka Huntingtoni (1996) teooria, mille kohaselt antakse alalise elanikkonna ehk „meie“ ja sisserändajate ehk „nende“ vahelist erinevust edasi sel teel, et julgeolekupoliitika kujundatakse selliselt, et sisserännanuid saabki tõlgendada kui ohtu koduse kultuuri püsijäämisele. Ränne on Huntingtoni (1996) kohaselt üks peamistest rahvuslike traditsioone ja ühiskonna homogeensust ohustavaks teguritest, mida kujutatakse ohuna rahvusliku kogukonna ehk identiteedi püsijäämisele.

Hysmans (2000) on samuti jõudnud järeldusele, et rahvusvahelise kaitse taotlejate sisseränne Euroopa Liidu liikmesriikidesse on sisejulgeolekualane probleem. Hysmans (2000) on välja toonud, et rände kui avaliku korra ja siseriikliku stabiilsuse kaitsmise teemal hakkas poliitilisi vaidlusi toimuma alates 1980. aastatest. Neis vaidlustes esitati rännet kui ohtu heaoluriigile ja rahvuskultuurile. Vaidluste läbivaks põhiteemaks oli väide, et ränne ohustab vastuvõtva riigi ühiskonda. (Hysmans 2000)

Teisisõnu olid rändepoliitika euroopastumise läbivateks joonteks julgeolekualased vaated ja tehnoloogiad. Selle üheks parimaks näiteks on 14. juuni 1985. aasta Schengeni leppe kohaldamise 1990. aasta konventsioon, mis seostab sisserände ja varjupaiga andmise terrorismiga, piiriülese kuritegevusega ja piirikontrolliga (Hysmans 2000) ehk antud lähenemine ja sellest kujundatud õigusaktid sidusid sisserände- ja varjupaigatemaatika tihedalt sisejulgeolekuga tegelevasse institutsioonilise raamistikuga. Hysmans (2000) väidab,

et rände julgeolekuteemaks muutmine ELis ja selle liikmesriikides on välja kujunenud kolme üksteisega seonduva teema najal: sisejulgeolek, kultuuriline julgeolek ja heaoluriigi kriis.

Magistritöö autor jõudis samale järeldusele, analüüsides antud peatükis nii Hollifieldi (1992), Lodge'i ja Flynn'i (1998), Huntigtoni (1996) kui ka Kicingeri (2004) teooriaid, mille järgi varjupaigataotlejate sisseränne on sisejulgeolekuohuks, kuna varjupaigataotlejatele riigi kodanike arvates liigsete hüvede ja sotsiaalsete tagatiste pakkumine tekitab rahulolematust, mis viib Lodge'i ja Flynn'i (1998) nimetatud sotsiaalsetest ja võimalikest majanduslikest aspektidest tulenevate rahuolematusteni.

Kokkuvõtvalt, kuigi riigi sisejulgeolek algab füüsilises mõttes riigipiirist ning sellest tulenevalt on riigil suveräänne õigus teostada oma huvide kaitseks immigratsioonist põhjustatud julgeolekuohu kaitsemeetmetena õigusaktidega lubatud mehhanisme, näiteks piirikontrolli, on rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserändest tulenevaid julgeolekuohtusid väga keerukas vähendada, isegi väga rangeid strateegiaid rakendades.

2 VARJUPAIGAPAKETI ÕIGUSAKTIDE JA EKSPERTINTERVJUUDE ANALÜÜS

2.1 Uurimustöö metoodika ja valim

Magistritöö raames viidi läbi empiiriline uuring. Autor kasutas uurimisstrateegiana juhtumiuuringut mis on üheks parimaks strateegiaks kui uuringu läbiviimiseks püstitatakse küsimus „miks“ või „kuidas“, kui uurija eesmärk on kontrollida mõnda reaalse elu raames kulgevat sündmust või kui uuringu fookus on suunatud mõnele reaalse elu kontekstis kulgevale nähtusele (Yin 2009: 2). Juhtumiuuringu raames uuritakse sügavuti konkreetset sündmust, tegevust või protsessi (Yin 2009: 3-5). Andmete kogumise meetoditeks olid dokumendianalüüs ja ekspertintervjuud rahvusvaheliste sisejulgeoleku valdkonna ekspertidega. Dokumendianalüüsi raames analüüsiti nelja varjupaigapaketti kuuluvat õigusakti: Dublin III määrust, Eurodac-määrust, menetlusdirektiivi ja vastuvõtutingimuste direktiivi.

Autor ei käsitlenud uuringu raames Euroopa ühise varjupaigasüsteemi hulka kuuluvat kvalifikatsioonidirektiivi, sest nimetatud õigusaktis sätestatud pagulaseks kvalifitseemise nõuded ei saa kujuneda julgeolekuohuks. Dokumentide analüüs oli vajalik, et saada vastus magistritöö esimesele uurimisküsimusele: millised on võimalikud riigi sisejulgeolekuohud, mis kaasnevad Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kuuluvate õigusaktide rakendamisel. Magistritöö autor analüüsis, millised varjupaigapaketi direktiivides ja määrustes sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja sotsiaalsed ja menetluslikud tagatised ning samuti taotleja suhtes kohaldatavad meetmed võivad osutada sisejulgeolekuohuks.

Juhtumiuuringu teises etapis kogus magistritöö autor andmeid eksperintervjuudega. Ekspertintervjuude valimi moodustasid 18 Euroopa Liidu liikmesriigi sisejulgeoleku valdkonna eksperti. Magistritöö autor viis läbi rahvusvahelise uuringu, et uurida 12. juunil 2013 Euroopa Parlamendi poolt heaks kiidetud pagulaspoliitika rakendamise seoseid sisejulgeolekuga Euroopa Liidu tasandil. Kuna varjupaigaküsimuste puhul on tegemist tundliku teemakäsitlusega ning eesmärgiga tagada uuringu tulemuste adekvaatus ja anonüümsus, viidi intervjuud rahvusvaheliste ekspertidega läbi kirjalikult avatud küsimustega

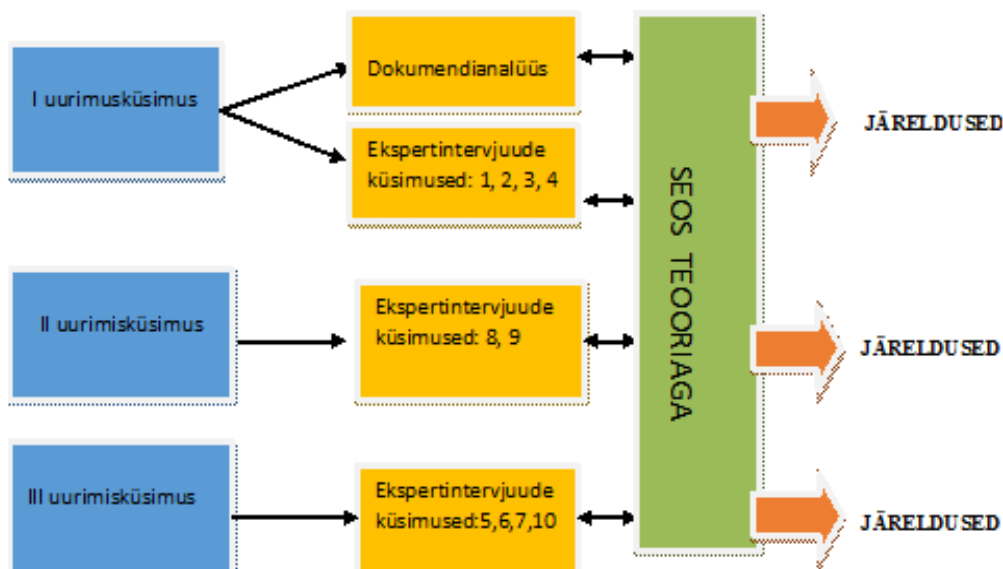
LimeSurvey keskkonna vahendusel. Sel moel tagati kõigile ekspertidele võrdne võimalus võõrkeeles oma mõtteid koondada ning välistada inglise keelt emakeelena kõnelevate respondentide seisukohtade domineerimine. Rahvusvahelise kaitse valdkonnas tõusetuvate probleemide tundlikkuse tõttu ning arvestades, et varjupaigapaketi õigusaktide vastuvõtmise eelduseks on olnud Euroopa Liidu liikmesriikide konsensulik kokkulepe nende sisu osas, anti respondentidele võimalus vastata magistritöö uuringu raames esitatud ekspertintervjuu küsimustele anonüümselt.

Tabel 1. Ekspertintervjuu respondentide valim, autori koostatud.

Interjuu number	Respondendi esindatav riik geograafilise asendi järgi	Respondendi esindatav riik suuruse järgi	Respondendi staaž valdkonnas
Respondent 1	Põhja-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	Enam kui 20 aastat
Respondent 2	Põhja-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	10–20 aastat
Respondent 3	Lääne-Euroopa riik	Väikeriik	Enam kui 20 aastat
Respondent 4	Lõuna-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	1–5 aastat
Respondent 5	Põhja-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	1–5 aastat
Respondent 6	Põhja-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	6–10 aastat
Respondent 7	Lääne-Euroopa riik	Suurriik	6–10 aastat
Respondent 8	Lääne-Euroopa riik	Suurriik	10–20 aastat
Respondent 9	Lõuna-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	6–10 aastat
Respondent 10	Põhja-Euroopa riik	Väikeriik	10–20 aastat
Respondent 11	Põhja-Euroopa riik	Väikeriik	6–10 aastat
Respondent 12	Lõuna-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	1–5 aastat
Respondent 13	Põhja-Euroopa riik	Väikeriik	Enam kui 20 aastat
Respondent 14	Lääne-Euroopa riik	Suurriik	10–20 aastat
Respondent 15	Lääne-Euroopa riik	Väikeriik	6–10 aastat
Respondent 16	Lõuna-Euroopa riik	Väikeriik	6–10 aastat
Respondent 17	Põhja-Euroopa riik	Väikeriik	10–20 aastat
Respondent 18	Lõuna-Euroopa riik	Keskmise suurusega riik	6–10 aastat

Uuringule vastas 18 eksperti, nende seas oli nii Põhja-, Lääne-, Lõuna-Euroopa riikide esindajaid, samuti oli esindatud nii väikeriigid, keskmised riigid kui ka suurriigid. Ekspertid erinesid ka valdkondliku staaži poolest, kokku vastas uuringule 3 lühikese staažiga eksperti (1–5 aastat), 7 keskmise staažiga eksperti (6–10 aastat), 5 pika staažiga eksperti (10–20 aastat) ning 3 väga pika staažiga eksperti (enam kui 20 aastat).

Magistritöö andmeanalüüsi meetod on kvalitatiivne sisuanalüüs (Saldana 2009: 9), kus uuringute tulemuste analüüsimiseks ja esitamiseks moodustati kategooriad ja kategooriate alla koondati neid iseloomustavad koodid. Kategooriad tekkisid peamistest teoreetilistest seisukohtadest ja ekspertintervjuu tulemustest ning koondati teemade kaupa vastavate uurimisküsimuste alla. Andmeanalüüsi raames ilmes 13 kategooriat: sisejulgeolekuohud, varjupaigapakett, menetlus, liikmesriik, päritoluriik, ränne, rahvusvahelise kaitse taotleja, õigusakt, inimõigused, poliitika, koostöö, vabadused, organiseeritud kuritegevus ja 53 koodi (vt Lisa 2 Kategooriate ja koodide tabel). Magistritöös esitatakse juhtumiuuringu raames tulemused uurimisküsimuste kaupa analüüsiva tekstina, illustreerides tsitaatidega ning seostades teoreetiliste seisukohtadega.



Joonis 1. Magistritöö koostamisel kasutatava uurimuse ülesehitus, autori koostatud joonis.

2.2 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide analüüs varjupaigataotlejate õiguste ja riigi sisejulgeoleku vaatest

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide analüüsi eesmärgiks on empiirilise uuringu kaudu leida vastus magistr töö esimesele uurimisküsimusele, milleks on välja selgitada võimalikud riigi sisejulgeolekuohud, mis kaasnevad varjupaigapaketi rakendamisel. Dokumendianalüüsi raames analüüsis magistr töö autor, millised varjupaigapaketi direktiivides ja määrustes sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja sotsiaalsed tagatised ja garantiid võivad kujuneda sisejulgeolekuohuks.

Varjupaigapaketi õigusaktide vastuvõtmise idee sai alguse Euroopa Ülemkogu istungil Tampere 1999. aastal, kui EÜ otsustas püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooni täielikul kohaldamisel, säilitades seega pagulase välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte järgimise.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomine tulenes soovist muuta Euroopa Liit ühtseks pagulaste kaitsmise alaks, mis põhineb täielikult ja igakülgset Genfi konventsiooni ja liikmesriikide ühistel humanitaarväärtustel. (Roheline raamat Euroopa..... 2007) Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamiseks on vastu võetud ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatud viis õigusakti: kvalifikatsiooni direktiiv, vastuvõtutingimuste direktiiv, menetlusedirektiiv, Dublini määrus ja Eurodac-määrus.

Euroopa ühine varjupaigasüsteemi kuuluvat kvalifikatsioonidirektiivi magistr töös ei käsitleta, sest antud direktiiv sätestab nõuded, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks. Samuti sätestab direktiiv nõuded pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule. Kvalifikatsiooni direktiivis sätestatud nõuded ei saa aga kujutada julgeolekuohtu, probleemiks saab vaid olla olukord, kui nimetatud nõuetele vastavust ei hinnata korrektselt ehk julgeolekuoht saab tekkida menetlusedirektiivis sätestatu ebakorrektsel rakendamisel.

Euroopa Liidu liikmesriikide poliitiline tahe Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kehtestamisel oli õigusaktide kehtestamise kaudu tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejate õigused oleksid kaitstud rahvusvaheliste õigusaktide kohaselt ning Euroopa Komisjon koostaski Euroopa

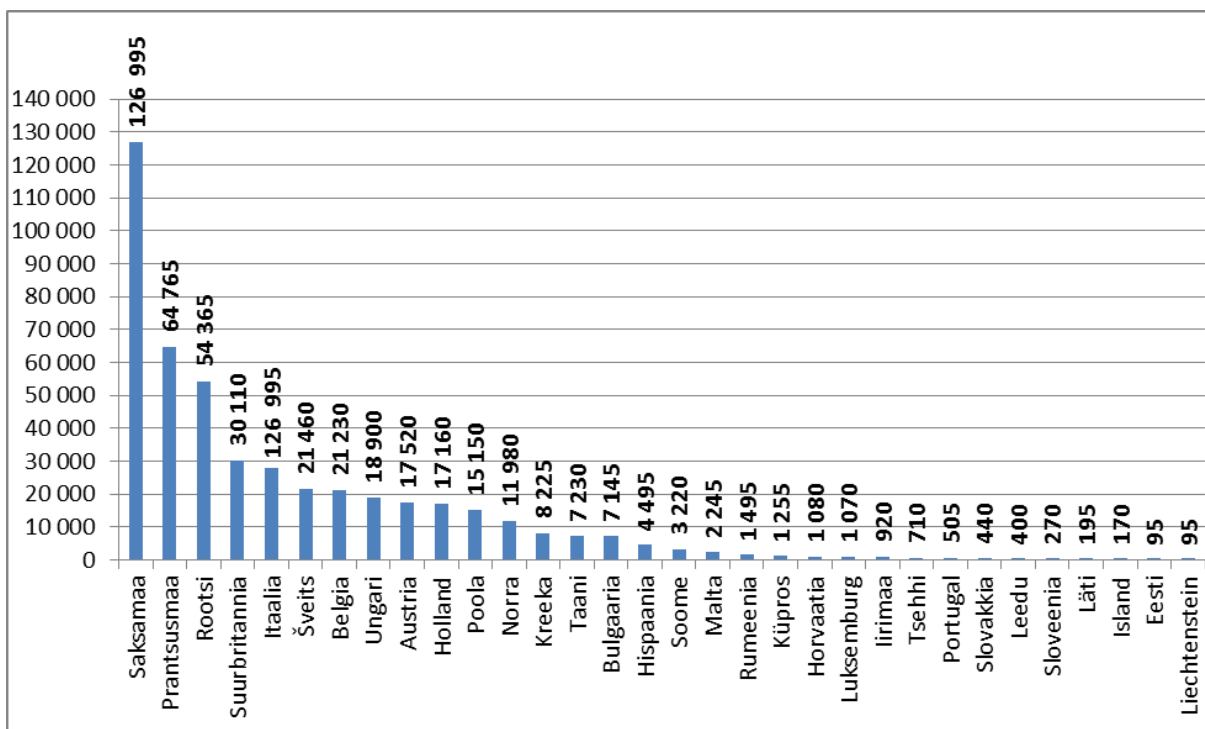
ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide eelnõude tekstid selliselt, et rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalused suureneksid, rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kaitse paraneks ning muu hulgas oleks rahvusvahelise kaitse taotlejatele kindlustatud ka esmaste õiguskaitse vahendite kasutamine (*Future common asylum system*) kuid 29. juunil 2014 avaldatud määrused ja direktiivid on laiendanud rahvusvahelist kaitset otsivate välismaalaste õigusi sedavõrd, et see võib juba muutuda ohuks riikide sisejulgeolekule seetõttu, et üha suuremate rahvusvahelise kaitse taotlejate massi tõttu esineb üha rohkem pettusi ja varjupaigaõiguse kuritarvitamist, mida liikmesriigid ei suuda enam kontrollida. (Haman, Hulinova, Malik, Wrzesinska 2010).

Selles valguses ei tohi aga unustada, et Euroopa Liidu kui institutsiooni ellukutsumise üheks püsivaks ja fundamentaalseks eesmärgiks oli luua ja säilitada rahu ja julgeolekut Euroopas. ELi välis- ja julgeolekupoliitika ülesanne on tagada rahu ja tugevdada rahvusvahelist julgeolekut, edendada rahvusvahelist koostööd, arendada ja tugevdada demokraatiat, õigusriigi põhimõtteid ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist. (Dorussen, Kirchner, Sperling 2009)

Euroopa Liidu pagulaspoliitika hetkeseisu võrdlemine ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsiooniga pole kuigivõrd asjakohane, arvestades arenguid, mis on kuuekümne aasta jooksul Euroopas toimunud. Sellegipoolest on asjakohane rääkida varjupaigataotlejate sisserändest Euroopasse, sh ka julgeoleku aspektist vaadatuna – massilised rahvusvahelise kaitse taotlejad Balkani riikidest, hiljem Somaaliast ja Süüriast on viinud olukorrani, et Euroopa Liidu liikmesriigid soovivad ühelt poolt täita kuuskümmend aastat tagasi vastu võetud deklaratsiooni, kuid teisest küljest on hädas sisserännanute põhjustatud avaliku korda rikkuvate ja sisejulgeolekut mõjutavate tegevuste kontrollimisega.

29.06.2013 Euroopa Liidu Teatajas avaldatud õigusaktid reguleerivad toiminguid, kuidas liikmesriikides varjupaigataotlusi läbi vaadatakse, ning sätestavad miinimumnõuded, mida riigid peavad välismaalase pagulaseks tunnistamisel arvestama ning milliseid vastuvõtutingimusi varjupaigataotlejale pakkuma. Pärast kooskõlastusmeetmete mõjukuse ja tulemuslikkuse analüüsi ning konsulteerimist huvirühmadega võttis Euroopa Komisjon 2008. aastal oma varjupaigapoliitika programmis sihiks kujundada nn kolmele sambale tuginev varjupaigapoliitika. (European Commission 2008)

Magistritöö autor on joonises 2 (EUROSTAT-i andmed) välja toonud rahvusvahelise kaitse taotluste statistika Euroopa Liidu liikmesriikide osas 2013. aastal. Kõige enam rahvusvahelise kaitse taotlusi esitati 2013. aastal Saksamaal (126995), Prantsusmaal (64765), Rootsis (54365) ja Suurbritannias (30110).



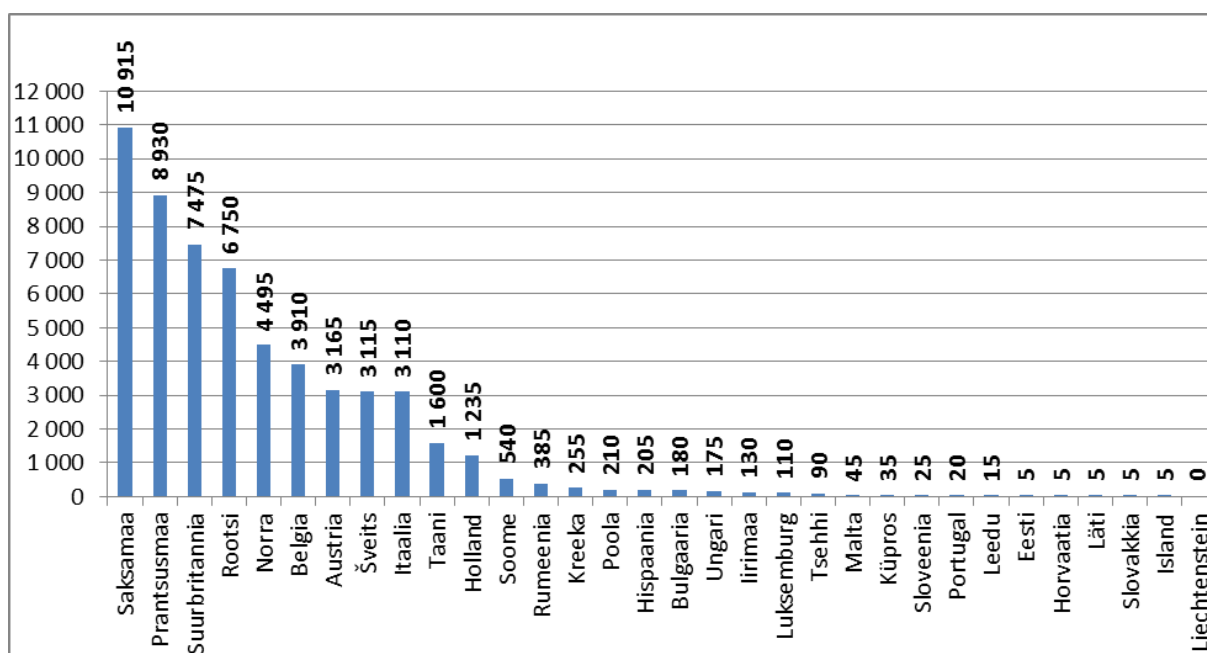
Joonis 2. Euroopa Liidu liikmesriikides 2013. aastal esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv, autori koostatud EUROSTAT-i andmete põhjal.

Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi sammaste all mõeldakse järgmisi tegevusi (Riigikogu toimetised):

- Esimene samm – liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes rakendatavate standardite suurem ühtlustamine, sõnastades ümber direktiivide nõudeid;
- Teine samm – liikmesriikide tegeliku koostöö tihendamine. Loodud on Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), mis asub Maltal. Tugiameti ülesanne on pakkuda liikmesriikidele tugiteenuseid, alates varjupaigataotlejate päritoluriikide kohta käiva info kogumisest, menetlusametnikele tõlketeenuste ja koolituse pakkumisest, vajaliku info, heade kogemuste ja tavade vahetamisest ning lõpetades rahvusvahelise kaitse saajate liikmesriikide vahel ümberjaotamise korraldamisega;
- Kolmas samm – liikmesriikide solidaarsuse suurendamine. Selle üheks meetmeks on luua Euroopa Liidu ühine pagulaste ümberasustamise programm, mis võimaldaks vähendada mõnele liikmesriigile varjupaigataotlejate suurest arvust tekkinud survet. (Kallas 2013)

Kõigi kolme samba rakendamine tuleneb varjupaigapaketi täieliku jõustumisega 2015. aasta juulis, mil liikmesriikidel on kohustus täies mahus rakendada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kuuluvaid õigusakte.

Magistritöö autor on joonises 3 (EUROSTAT-i andmed) välja toonud rahvusvahelise kaitse taotluste statistika Euroopa Liidu liikmesriikide osas 2013. aastal. Kõige enam taotlusi esitati Saksamaal, Prantsusmaal, Suurbritannias ja Rootsis. Kõige vähem rahvusvahelise kaitse taotlusi esitati 2013. aastal.



Joonis 3. Euroopa Liidu liikmesriikides 2013. aastal esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste osas tehtud positiivsed otsused, autori koostatud EUROSTAT-i andmete põhjal.

Järgnevalt vaatleb magistritöö autor Dublin III määruses, Eurodac-määruses, menetlusedirektiivis ja vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatud riigi võimalike sisejulgeolekuohtude vaates. Magistritöö autor toob dokumendianalüüsis välja ka varjupaigapaketi õigusaktide omavahelised seosed. Tabelis nr 2 on magistritöö autor välja toonud artiklid ning aspektid, mida autor dokumendianalüüsis kajastas.

Tabel 2. Dokumendianalüüsis käsitletavate aspektide ülevaade, autori koostatud.

Õigusakt	Dokumendianalüüsi raames käsitletud sätted	Õigusakti siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise tähtaeg	Dokumendi analüüsiga käsitletavad aspektid
Dublin III määrus Eurodac-määrus	Artikkel 27 (õigus jääda liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni apellatsioonimenetluse esimese astme otsuseni)	1. jaanuar 2014 20. juuli 2015	Õigusaktide omavaheline seos, isiku õigus jääda liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni apellatsioonimenetluses, tema kinnipidamise võimalikkus, sisejulgeolekuohud
Menetlusdirektiiv	Põhjenduspunkt 18 (võimalikult kiire menetlus), põhjenduspunkt 20 (õigus menetlust kiirendada); artikkel 9 (õigus jääda liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni apellatsioonimenetluse esimese astme otsuseni); artikkel 15 (isikliku vestluse nõuded); artikkel 16 (isikliku vestluse sisu)	21. juuli 2015	Rahvusvahelise kaitse taotleja menetluslikud tagatised julgeolekuhuna. Üksikisiku huvide ja riigi huvide vahelise tasakaalu leidmine
Vastuvõtutingimuste direktiiv	Artikkel 7 (elukoht ja liikumisvabadus); artikkel 8 (rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine) artikkel 12 (perekondade ühtsuse tagamine)	21. juuli 2015	Rahvusvahelise kaitse taotleja liikumisvabadus julgeolekuhuna. Rahvusvahelise kaitse taotleja suurima põhiõiguse – vabadusevõtmine kinnipidamise läbi julgeolekuohu vähendamise võimalusena. Perekonna ühendamise menetlusega kaasnevad julgeolekuohud

Dublini regulatsiooni eesmärk on hoida ära olukordi, kus rahvusvahelise kaitse taotleja on liikunud mitme liikmesriigi vahel ja keegi ei võta tema taotluse eest vastutust, samuti olukordi, kus rahvusvahelise kaitse taotleja esitab taotluse mitmes liikmesriigis, mõnikord ka üheaegselt (tuntud ka kui “varjupaiga ostlemine”). Regulatsiooni järgi on rahvusvahelise kaitse läbivaatajaks kas riik, kuhu taotleja on esimesena jõudnud (seaduslikult või ebaseaduslikult), või riik, kes on väljastanud talle elamisloa või sissesõiduviisa. (Riigikogu toimetised) Teisisõnu, Dublini regulatsioon piirab riikide võimet rahvusvahelise kaitse taotluse otsustamist edasi anda. Selles seatakse kriteeriumid – näiteks taotlemise koha ja

peresidemete osas, millega määratakse ära riik, kes peab rahvusvahelise kaitse taotlust menetlema. Mõnes mõttes on seesugune olukord rahvusvahelise kaitse taotleja jaoks pigem soosiv, sest sellega püütakse luua kiirem ja kindlam protseduur rahvusvahelise kaitse taotlusega tegelemiseks, lühendades sealjuures näiteks aega, mil rahvusvahelise kaitse taotleja peab rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtukeskuses veetma.

Dublini regulatsiooni tõhusaks rakendamiseks on vastu võetud ka Eurodac-määrus, mille eesmärk on kehtestada rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejälgede võrdlemise süsteem – kõik rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejäljed salvestatakse Eurodac-keskandmebaasis.

Täiendavalt käsitleb Eurodac-määrus liikmesriikide õigusasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil.

Dublin III määrus ja Eurodac määrus on **omavahelises seoses**, sest liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotleja sõrmejäljed saadetakse võrdlemiseks Eurodac-keskandmebaasis olevate sõrmejälgedega ning juhul, kui nimetatud päringule järgneb tabamus ehk päringu objekti sõrmejäljed on Eurodac-keskandmebaasis olemas, siis on antud Eurodac-keskandmebaasist saadud tabamus aluseks Dublini menetluse algatamiseks.

Dublini menetluse algatamine Eurodac-keskandmebaasist saadud tabamuse põhjal kinnitab, et isik on enne Dublini menetlust algatavasse riiki saabumist esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või Dublini konventsiooniga liitunud riigis, kuid sama isik on antud riigist enne tema rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtud otsust omavoliliselt lahkunud. Seega on rahvusvahelise kaitse taotleja toiminud ebaseaduslikult, kui on omavoliliselt lahkunud esimesest Euroopa Liidu liikmesriigist, kes on vastutav tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Samas aga sätestab Dublin III määruse artikkel 27 rahvusvahelise kaitse taotleja õiguse jääda Dublini menetlust läbiviivasse liikmesriiki kuni apellatsioonimenetluse esimese astme otsuseni. Tekib olukord, kus liikmesriigid on Dublini menetluse kaudu jõudnud küll selgusele ja konsensusele, kes võtab vastutuse konkreetse rahvusvahelise kaitse taotleja taotluse läbivaatamise eest, aga isik saab ikkagi antud otsust edasi kaevata ja peatada tema üleandmine vastutavasse liikmesriiki kuni esimese astme kohtuotsuseni.

Vastuvõtutingimuste direktiivi artikkel 8 annab küll võimaluse Dublini menetluses oleva isiku kinnipidamiseks, kuid Dublin III määruse põhjenduspunkt rõhutab, et kinnipidamine peab olema võimalikult lühiajaline ning lähtuma vajaduse ja proportsionaalsuse põhimõttest. Lisaks teeb Dublini menetluses oleva rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise keerukaks

fakt, et sarnaselt teiste rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise alustega tuleb ka nimetatud aluse puhul taotleda kinnipidamist halduskohtult, mis on aga aeganõudev protsess.

Magistritöö autor jõudis Dublin III määruse aspekti analüüsid **järeldusele**, et vastutava liikmesriigi menetluses oleva isiku puhul on tegemist võimaliku ohuga riigi julgeolekule, kuna Dublini menetlusse sattuvatele isikutele pole nimetatud menetlust läbiviiv riik esimene Euroopa Liidu riik, kuhu nad sisenevad. Samas on väga raske otsustada, kas tegemist on tõepoolest rahvusvahelise kaitse kauplejatega, sest vastavad tõendid jõuavad nende olemasolul kaasust menetleva ametnikuni teatava viivitusega. Teisest küljest on väga keerukas ka nimetatud isikute kinnipidamine vastuvõtutingimuste direktiivi artiklist 8 lähtuvalt, sest kinnipidamine on kõige suurem isiku põhiõiguste riive ning pelgalt faktist, et isik on varasemalt rahvusvahelist kaitset taotlenud ka teises Dublini konventsiooniga liitunud riigis, ei piisa, et põhistada isiku kinnipidamise vajadust. Seega, on tegemist julgeoleku probleemiga, sest võimalikel illegaalselt või rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjendusega, kuid süsteemi kuritarvitada soovivatel isikutel on hõlpsasti võimalik Euroopa Liitu siseneda ja ringi liikuda.

Probleemne on julgeoleku aspektist ka Dublin III määruse artikkel 27, mis kohustab liikmesriiki tagama isiku üleandmise protsessi peatamise kuni esimese astme kohtumenetluse otsuseni, isegi juhul, kui Euroopa Liidu liikmesriigid, kes kõik on kohustatud täitma Euroopa ühise varjupaigasüsteemi nõudeid, on jõudnud Dublin menetluse kaudu ühisele otsusele, missugune liikmesriik vastutab konkreetse rahvusvahelise kaitse taotleja taotluse menetlemise eest. Selle sätte rakendamisega ei kaasne alati isiku kinnipidamist, seega tekib olukord, kus isikule on teada antud, et tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab teatav liikmesriik, kuid isikule see ei sobi ning ta kaebab otsuse edasi halduskohtusse. Samal ajal ei piirata tema liikumisvabadust, sest antud põhiõiguse riivet on keeruline motiveerida, kui isik on kogu Dublini menetluse ajal või sellele eelnenud perioodil käitunud seaduskuulekalt. Samas saab isiku Dublini menetluse otsuse edasikaebamise faktist eeldada, et isiku soov on jõuda talle meelepärasesse liikmesriiki. Süsteemi kuritarvitada sooviv isik ei jää aga praktikas ootama apellatsioonikohtu esimese astme otsust, sest see pole tema jaoks ootuspärane, vaid lahkub illegaalselt Dublini menetlust läbiviiva liikmesriigi territooriumilt. Seega pole võimalik alati rakendada ka Noll ja Vedsted-Hanseni teooriat, kes ütlevad, et rändepoliitika aluseks on rahvusvahelise õiguse põhimõte, et riigil on õigus kaitsta oma riigipiiri nii füüsiliselt kui ka haldusmeetmetega (Noll, Vedsted-Hansen käesolev töö lk 22). Antud käsitlusest saab **järeldada**, et Dublin III artikli 27 rakendamine võib praktikas tuua kaasa julgeolekuohu, sest võimaldab süsteemi kuritarvitada soovival isikul vabalt Dublini

menetlust teostavast riigist illegaalselt lahkuda ning seega kaob liikmesriikidel tervikuna kontroll isiku liikumise ja tegevuse üle ning liikmesriikidel puudub võimalus kaitsta oma riigipiiri kõikide võimalike meetmetega.

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et Dublin III määruse rakendumisel tulenevad peamised ohud riigi sisejulgeolekule isikute vabalt riiki liikumise õigusest ning liikmesriikide vahel vastutava liikmesriigi tehtud otsusele rahvasvahelise kaitse taotleja poolt edasi kaebamise korral omistatavast õigusest jääda Dublini menetlust läbiviiva liikmesriigi territooriumile kuni apellatsiooni esimese astme otsuseni.

Järgnevalt analüüsib autor menetlusedirektiivi. Autor toob välja, millised menetluslikud tagatised võivad kujuneda julgeolekuohuks.

Menetlusedirektiivi kohaldatakse kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril, territoriaalvetes või transiiditsoonis. Menetlusedirektiivi eesmärk on ühtlustada rahvusvahelise kaitse taotleja menetluslikud tagatised ja õigused rahvusvahelise kaitse menetluse ajaks, toetada rahvusvahelise kaitse menetluse kvaliteedi tõstmist liikmesriikides ning sätestada ühtsed menetluslikud printsiibid, arvestades nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka liikmesriikide huvisid.

Direktiiviga kinnitatakse põhilised menetluslikud tagatised: õigus eravestlusele, õigus saada teavet ja suhelda ÜRO pagulaste ülemvolinikuga, õigus tasuta õigusabile, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kuni apellatsioonimenetluse esimese astme lõpuni, samuti rahvusvahelise kaitse taotleja õigus jääda tema taotlust menetlevasse liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni. Menetlusedirektiiv sätestab imperatiivselt vaid tingimused, mida liikmesriigid peavad täitma rahvusvahelise kaitse taotleja seisukohast.

Riigi huvide kaitsmist, sealhulgas ka riigi sisejulgeoleku aspektist aga tuleb liikmesriigil alati määratleda läbi diskretsiooni. Menetlusedirektiivi põhjenduspunkt 18 selgitab, et rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tuleks otsus teha võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, sest see on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotleja huvides, kuid sama direktiivi põhjenduspunkt 20 välistab tegelikult reaalses praktikas kiirendatud menetluse, kuna sätestab, et kui taotlus on tõenäoliselt põhjendamatu või kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, võib taotluse läbivaatamist kiirendada, eelkõige kehtestades teatud menetlusetappide lühemad mõistlikud tähtajad, kuid vaid juhul, kui seesugune tegevus ei piira taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist ning taotleja tegelikku võimalust kasutada menetlusedirektiivis sätestatud aluspõhimõtteid ja tagatisi. Menetlusedirektiivi põhjenduspunktide 18 ja 20 analüüsist tulenevalt saab **järeldada**,

et kuigi direktiivi eesmärk on tagada, et rahvusvahelise kaitse menetluses oleksid tagatud nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui ka menetleva riigi huvid, siis nimetatud põhjenduspunktide kohaselt prevaleerivad üksikisiku huvid riigi huvide ees. Sellest saab omakorda järeldada, et menetlusedirektiivi sõnasõnalisel rakendamisel ei tekigi riigil võimalust üksikisiku õiguste ja avalike huvide vahel sobiva tasakaalu leidmiseks, millele viitab Annus. (Annus käesolev töö lk 26)

Üksnes rahvusvahelise kaitse taotleja huvisid arvestades on sätestatud ka menetlusedirektiivi artikkel 9, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus jääda liikmesriiki kuni vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluse lõpuni. Antud säte võimaldab reaalsuses riiki jääda ja Euroopa Liidu territooriumil vabalt ringi liikuda ka välismaalasel, kelle isik võib olla tuvastatud vaid tema ütluste alusel, sest menetlusedirektiivi põhjenduspunkt 20 sätestab, et näiteks riiki sisenemisel dokumentide puudumine või võltsitud dokumentide kasutamine ei tähenda, et tuleks rakendada kiirendatud menetlust, kui isik esitab arvestatava põhjenduse. Seega, ka rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine tema isiku tuvastamiseks ei tule antud juhul kõne alla, sest kinnipidamine on suurim isiku põhiõiguste riive, mida saaks kasutada, kui teised järelevalvemeetmed ei too oodatud tulemust või esineb põgenemisoht.

Ka arvestatava põhjendusega riiki sisenemisel ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise raames võltsitud dokumendi kasutamine või dokumentide puudumine võib kujunda ohuks riigi sisejulgeolekule, sest praktikas ei ole menetlusedirektiivi sätetest lähtuvalt võimalik reaalselt viia läbi kiirendatud rahvusvahelise kaitse menetlust ning isiku tuvastamine muude vahendite (nt ekspertiiside kaudu) kui isiku ütluste kaudu võtab kaua aega. Isiku liikumisvabadust aga ei ole sellel perioodil võimalik piirata ainult põhjusel, et tal puudus dokument või see oli võltsitud. Seda eriti juhtudel, kus isik annab asjaolude põhjendamiseks menetlusedirektiivi artiklite 15 ja 16 sätestatud isikliku vestluse raames arvestavad selgitused. Samuti juhul, kui isik sisenes Euroopa Liitu nt kuritegelikel põhjustel või ta on varasemalt toime pannud teo, mis välistab isikule rahvusvahelise kaitse staatuse andmise. See aspekt võib selguda alles kuude pärast. Direktiiv sisaldab erinevaid menetluslikke nõudeid, et kiirendada varjupaigamenetlust, millega viivitamine võib kahjustada varjupaigataotlejate juurdepääsu õiglasele ja tõhusale nõuete tagamisele. Menetlusedirektiivi artiklite 9, 15 ja 16 analüüs ühtib ka Bigo (2002) käsitlemisega, mille kohaselt seostub rände temaatika avaliku korra ja siseriikliku stabiilsusega. Varjupaigasüsteemi kuritarvitada soovival isikul on seega võimalik siseneda riiki ja seal vabalt ringi liikuda, kui ta on menetlevale haldusorganile esitanud usutava põhjenduse oma dokumentide puudumise kohta. Seega võib ta kujuneda ohuks riigi heaolule ja siseriiklikule stabiilsusele. (Bigo käesolev töö lk 27)

Menetlusdirektiivi analüüsi kokkuvõtteks saab öelda, et nimetatud õigusakti koostamise ja jõustamise eesmärk on tagada Euroopa Liidu liikmesriikides ühetaolised rahvusvahelise kaitse taotluse menetluslikud tagatised ja õigused rahvusvahelise kaitse taotlejale, sätestades samal ajal ka ühtsed menetluslikud printsiibid nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka liikmesriikide huvidest lähtuvalt. Siiski saab dokumendianalüüsist järeldada, et rahvusvahelise kaitse taotleja õigused on paremini kaitstud kui liikmesriikide huvid. Rahvusvahelise kaitse taotleja õigused, nagu isiklik vestlus, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, õigus jääda liikmesriiki kuni rahvusvahelise kaitse otsuse tegemiseni, sh apellatsioonimenetluse esimeses astmes, välistavad reaalsuses riikide võimalused nt kiirendatud menetluse läbiviimiseks, isegi juhul, kui taotlus on tõenäoliselt põhjendamatu või kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, sest ka nimetatud juhtudel peab riik garanteerima, et tema kiirendatud menetlus ei piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist ning taotleja tegelikku võimalust kasutada menetlusdirektiivis sätestatud õigusi.

Vastuvõtutingimuste direktiiv on Euroopa ühise varjupaigasüsteemi keskseks elemendiks – alates Amsterdami leppe jõustumisest 1. mail 1999 on Euroopa Liit võtnud kasutusele põhjaliku lähenemise varjupaigaküsimusele, käsitledes seda osana suuremast kampaaniast, millega soovitakse luua „vabaduse, julgeoleku ja õigluse ala“ (Larsaeus 2011). Vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatakse ühine määratlus selle kohta, kellel on õigus saada pagulase staatus ja täiendav kaitse koos miinimumtaseme sotsiaalmajanduslike õigustega neile kolmandate riikide kodanikele, kes kaitse saamiseks kvalifitseeruvad (kvalifikatsioonidirektiiv). Lisaks oodatakse, et vastuvõtutingimuste direktiiv piirab motivatsiooni parima varjupaigataotlemise koha otsimiseks, luues varjupaiga taotlemiseks kõikjal ühtsed tingimused. püüagi direktiiv tühistada rahvusvaheliselt siduvate konventsioonide kehtivust ning seetõttu ei saa niisugust isikut riigist välja saata. Teisisõnu, kuigi see rühm on väljasaatmise eest kaitstud tänu rahvusvaheliste inimõiguste kaitsele, jääb nende staatus (rääkimata kaitsetasemest) ühise varjupaigasüsteemi rakendamisel lahendamata ning lisaks asjaolule, et masside saabumisel on isiku kaitsevajaduse hindamine erinevate riiklike ressursside tõttu väiksem kui maksimaalsel tasemel, pole varjupaigapaketi rakendamisel tagatud, et riigi sisejulgeolek nimetatud õigusaktide järgimisel oleks tagatud.

Vastuvõtutingimuste direktiivi artikkel 12 näeb ette, et liikmesriik võtab kasutusele asjakohased meetmeid, et säilitada võimalikult suurel määral nende territooriumil viibiva perekonna ühtsust, kui asjaomane liikmesriik annab taotlejale majutuse. Antud sätte puhul on tegemist problemaatilise sättega põhjusel, et isegi juhul, kui liikmesriigis on rahvusvahelise kaitse taotleja taust (sh tema mittekaristatus inimvastasuse kuriteos või mittekuulumine

liikmeriigile vaenulikesse relvajõududesse ja/või luure- või julgeolekuteenistustesse) menetluse käigus välja selgitatud, siis puudub vastav info tema perekonnaliikmete kohta. Samas on isikul õigus nõuda oma perekonna ühendamist, mille kaudu võib tekkida julgeolekuoht riigile. Perekondade ühendamine on Kicingeri (2004) teooria järgi üks viis, kuidas isikute sisseränne võib muutuda massiliseks ja sellest tulenevalt ka julgeolekuohuks.

Varjupaigatingimuste direktiivi artikli 7 kohaselt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejatele tagada võimalus vabalt liikuda vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või kõnealuse liikmesriigi poolt neile määratud alal. Muuhulgas on rõhutatud, et kindlaksmääratud ala ei mõjuta eraelu puutumatus ning lubab tagada piisava juurdepääsu kõigile vastuvõtutingimuste direktiivist tulenevatele hüvedele. Liikmesriigid võivad küll avalike huvide või avaliku korraga seotud põhjustel või vajadusel määrata rahvusvahelise kaitse taotluse kiire menetlemise ja tõhusa järelevalve tagamiseks kindlaks rahvusvahelise kaitse taotleja elukoha, kuid sellega ei piirata tema liikumisvabadust. Antud direktiivi puhul on tegemist problemaatilise sättega, sest rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega kaasneb isikule Euroopa Liidu liikmesriigis ligipääs majutusele ja sellega kaasnevatele muudele teenustele, näiteks õigus haridusele, piisavale elatustasemele ning tervishoiuteenustele. See võib tuua kaasa rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitavate isikute sisserände Euroopa Liitu, sest seesugused välismaalased esitavad Euroopa Liidus rahvusvahelise kaitse taotluse eesmärgiga leida nn paremat elu Euroopas, mitte seetõttu, et *kardavad põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast. lahkuma* (pagulasseisundi konventsioon..... RT II 1997, 6, 26)

Vastuvõtutingimuste direktiiv on eriti oluline täiendava kaitse all olevatele isikutele, kuna varem pole ükski piirkondlik ega rahvusvaheline instrument sellele rühmale reguleeritud staatust ja võrreldavat õiguste taset pakkunud. Euroopa Komisjon on algusest peale rõhutanud oma kavatsust, et Euroopa ühtne varjupaigasüsteem põhineks pagulasseisundi konventsiooni täielikul ja kaasaval tõlgendusel ning erandiklausli vastuvõtmine direktiivi osana järgib seda lähenemist.

Samas kehtestab direktiiv erandiklausli ka täiendava kaitse kohta. See tähendab, et ükski isik, keda kahtlustatakse inimsusevastase kuriteo toimepanekus, s.t meie sihtrühm, ei saa direktiivi alusel kaitset, hoolimata igasugusest väärkohtlemise, piinamise vms ohust. Samas ei saa ega pärast ning ei saa kartuse tõttu naasta oma kodakondsusjärgsesse või asukohariiki.

Vastuvõtutingimuste direktiivi artikkel 7 annab võimaluse ka teistsuguseks varjupaigasüsteemi kuritarvituseks. Isikud saavad riiki, esitades rahvusvahelise kaitse taotluse, kuid kuna nende liikumisvabadust ei piirata, siis nad lahkuvad teistesse

liikmesriikidesse ning asuvad illegaalselt elama vastavas riigis elavate perekonnaliikmete või sealse kogukonna juurde. Kopenhaageni koolkonna kohaselt kujuneb antud olukorda samuti julgeolekuohuks, sest immigrantide massiline sisseränne, sellega kaasnevate kogukondade moodustumine ja sellest tulenevad sotsiaalsed probleemid on kõneaktina esitatud nii Kicingeri (käesolev töö lk 21) kui Serra, Masi, Xalabarderi, Pinyoli (käesolev töö lk 21) teoorias.

Vastuvõtutingimuste direktiivi artikkel 8 sätestab alused ka rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamiseks, kuid seda vaid vajadusel ja igat juhtumit eraldi hinnates ning kui leebemaid alternatiivseid meetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Kinnipidamise alused sätestatakse siseriiklikus õiguses ning näiteks Eesti on kinnipidamise alused juba siseriiklikusse õigusesse üle võtnud. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 36¹ lg 2 kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja vältimatu vajaduse korral kinni pidada isikuandmete kontrollimiseks, isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimiseks, rahvusvahelise kaitse menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks ning juhul, kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse väljasaatmise vältimiseks, aga samuti ka riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmise eesmärgil ning isiku eeldusliku põgenemise vältimiseks.

Halduskohtu loata võib rahvusvahelise kaitse taotlejat Eestis kinni pidada kuni 48 tunniks ning Politsei- ja Piirivalveametil on võimalik samadel alustel ja põhimõtetel taotleda sama isiku kinnipidamist kuni kaheks kuuks. Praktikas on aga rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise motiveerimine keeruline ning aeganõudev protsess, seetõttu pole isegi isiku kõige suurema põhiõiguse riivamine ehk isiku kinnipidamine piisav meede, mis välistaks võimaluse, et isik lahkub illegaalselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt või kõnealuse liikmesriigi määratud alalt.

Vastuvõtutingimuste direktiivi vastuvõtmise eesmärk on tagada, et kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides oleksid ühtsed tingimused rahvusvahelise kaitse taotlemiseks. Vastuvõtutingimuste direktiiv sätestab, et rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatakse võimalus vabalt liikuda vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või kõnealuse liikmesriigi poolt neile määratud alal ning seega ei ole ka näiteks isikute üle, kes saavad riiki võltsitud dokumendiga, kuid esitavad selle teo kohta arvestatava põhjenduse, võimalik kontrolli teostada. Isiku selgituste kontrollimine võtab aega ning asjaolude selgumise ajaks on nimetatud isikud, kes on saanud riiki ebaausate kavatsustega, vastuvõtva riigi territooriumilt lahkunud. Vastuvõtutingimuste direktiiv sätestab küll võimaluse rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamiseks, kuid antud kinnipidamiseks on halduskohtu luba ning kohe isiku riiki saabumisel ei pruugi menetlejal olla piisavaid andmeid ja tõendeid,

et ammendavalt motiveerida kinnipidamise taotlust halduskohtule. Vastuvõtutingimuste direktiiv näeb ette, et liikmeriik võtab kasutule kõik võimalikud meetmed, et säilitada perekonna ühtsus. See kohustus võib kujuneda sisejulgeolekuohuks, sest isiku taust, kellele on omistatud rahvusvahelise kaitse staatus, on kontrollitud, kuid liikmesriigil puuduvad andmed perekonnaliikmete eluloo kohta, kellega ühendamist võib rahvusvahelise kaitse saanud isik paluda.

2.3 Ekspertintervjuude analüüs

Magistritöö **eesmärgiks** on välja selgitada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvate võimalikud sisejulgeolekuohud ning uuringu tulemuste põhjal teha ettepanekuid siseriiklike regulatsioonide täiendamiseks ja võimalike julgeolekuriske vähendavate meetmete kasutuselevõtuks. Arvestades magistritöö eesmärki soovib autor läbi ekspertintervjuude kaardistada liikmesriikide sisejulgeolekut ohustavaid riske. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on vajalik saada vastused uurimisküsimustele ning ekspertintervjuude analüüsi tulemuseks saada vastused kesksetele sisejulgeolekut ohustavatele riskidele.

Ekspertintervjuude analüüsi esimese etapina jaotas uuringu autor respondendid tinglikult alagrupidesse: riigid, kus rahvusvahelise kaitse taotlejate suur arv on tingitud sellest, et nende geograafiline paiknevus on lähim konfliktoldele; riigid, kus rahvusvahelise kaitse taotlejat suur arv on tingitud, kuna tegemist on heaoluriikidega, kus on isikutele tagatud suurimad sotsiaalsed tagatised; kolmandaks alagrupiks on riigid, mida varjupaigasüsteemi kuritarvitaajad kasutavad transiitriikidena, et jõuda sihtriikidesse.

Esimese uurimisküsimusega soovis autor välja selgitada, millised võimalikud riigi sisejulgeolekuohud kaasnevad varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisel. Kõigil uuringus osalejatel paluti kirjeldada oma riigi õigusakte ja samuti Euroopa Liidu õigusakte, mis reguleerivad varjupaigataotleja menetluse objektiivsust, menetluste hulka, tingimusi ja tagatise taotlejale ning varjupaigataotlejate mõju vastanu riigi sisejulgeolekule.

Vastuseks uurimisküsimusele ütlesid kõik vastanud, et nende arvates **varjupaigataotlejad mõjutavad iga riigi sisejulgeolekut** ning täpsustasid ka selle teema konkreetsed aspektid. Vastajad leidsid, et rahvusvahelise kaitse taotlejad ja nende hulk ei mõjuta julgeolekut või mõjutab seda negatiivselt. Negatiivse poole moodustab intervjuueeritavate arvates peamiselt oht **väärkasutada** riigi poolt varjupaigataotlejale tagatavaid **sotsiaalseid hüvesid ja garantiisid**. Samuti märgiti, et tulevikus võib tõusta **kuritegevuse** kasv peamiselt uue etnilise

kogukonna kujunemisega selles riigis. Respondentide vastused ühitivad siinkohal Serra, Masi, Xalabbarderi, Pinyoli (2005), kui ka Doyle (2010) ning Castles ja Miller (2003) käsitlusega, mille kohaselt võib riigi **Julgeolekuohuks** kujuneda olukord, kus **massiliselt sisserännanud** isikud hakkavad tarbima samu hüvesid, mida kodanikud, kelle poolt makstavatest maksudest antud riigiaparaat toimib ning seesugune olukord võib viia **sotsiaalse ja majandusliku** vastuseisuni immigratsioonile (Doyle käesolev töö lk 15, Castles, Miller käesolev töö lk 15, Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol käesolev töö lk 21).

Vaid üks respondent leidis, et tema riigis on rahvusvahelise kaitse taotlejad noored inimesed, kes otsivad tasuvamat tööd ja mõjutavad positiivselt ning elavdavad kohalikku tööturгу. Ekspert leidis, et võimalikult kiire tööturule jõudnud rahvusvahelise kaitse taotleja on positiivne nähtus, sest sellega vähenevad oluliselt riigi makstavad soodustused ja vabanenud finantse on võimalik kasutada teistes valdkondades. Rahvusvahelise kaitse taotlejale töötamise õiguse andmist tõlgendasid respondendid samuti **Julgeolekuohuna**, sest riikides, kus esineb suur tööjõupuudus, võib rahvusvahelise kaitse taotlejate tööturule toomine põhjustada **konflikte** riigi alaliste elanike ja kodanike ning sisserännanute vahel (Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol käesolev töö lk 21, Kicinger käesolev töö lk 21).

„Julgeolekuoht võib tekkida, kui riigi majandus on languses ja tööpuudus alalise elanikkonna seas on kõrge, sest alalistel elanikel ja kodanikel võib tekkida väärarusaam, et rahvusvahelise kaitse taotlejate töölelubamisega vähendatakse alaliste elanike võimalusi“ (respondent 8).

„...meil on suhtumine aafriklastesse ja nn Poola torumeestesse ühiskonnas tihti ühesugune...“ (respondent 2).

„... ühe ultraparempoolse erakonna juht ütles välja, et kõik peale kodanike on samasugused illegaalid...“ (respondent 8).

Arvestades tänapäeva kiirelt arenevat majandust võiks siiski lugeda positiivseks ilminguks rahvastiku osakaalu tõusu ja töötava isiku panust kohaliku riigi majanduskasvu.

„Majanduskriisi järgses Euroopas on immigrantide tööleasumine oluline...“ (respondent 11).

Autor leiab, et **varjupaigataotleja** võimalikult kiire tööhõive on positiivne, sest selle kaudu on võimalik vähendada survet sotsiaalsete garantiide osas. Samas jääb küsitavaks asjaolu, kui riigi **sotsiaalsed garantiid** on kõrgemad või samaväärsed keskmise sissetulekuga, kas välismaalane on motiveeritud töötama või eelistab pigem kasutada riigipoolseid soodustusi. Ekspertide arvamuse kohaselt ei tohiks piisava elatustaseme tagamisena olla etnilist

elanikkonda diskrimineeriv. Vastajad on märkinud, et rahvusvahelise kaitse taotleja **sotsiaalsed tagatised** on viidud samale tasemele, kui sama riigi kodanikule kehtivad tagatised. Respondentide vastuste põhjal saab järeldada, et **sotsiaalsete garantiide** ühtlustamine on ennetav meede minimeerida võimalikke **rahutusi ja meelevaldusi**, mis võivad tekkida, kui varjupaigataotlejale on need suuremad, kui oma riigi kodanikele.

Järgmise koodina ilmnis intervjuude analüüsis **seos kuritegevuse kasvu ja varjupaigataotlejate vahel**. Selles osas ütlesid intervjuueeritavad, et nad ei tea, milline see seos on, kuid nende arvates võib kujutada ohtu uute **etniliste kuritegelike grupeeringute** tekkimise näol, kuid Doyle (2010), Kalesnyskas (2012) seostavad rahvusvahelise kaitse taotlejate suurearvulist sisserännet terrorismi ja organiseeritud kuritegevusega (Kalesnyskas käesolev töö lk 9, Doyle käesolev töö lk 20). Hysmans (2000) toob välja, et juba 1985. aasta Schengeni leppe 1990. aasta konventsiooniga seostati **sisserännet** ja varjupaiga andmist terrorismi ja piiriülese kuritegevusega (Hysmans käesolev töö lk 29).

Analüüsis selgus, et intervjuueeritavad ei ole põhjalikumalt tööalaselt analüüsinud ohte, mis on seotus olukorraga, kus **ränne muutub massiliseks** ja võib kaduda kontroll olukorra üle. Üks vastanust mainis sarnast olukorda, kus massiline põgenike hulk muutus kriitiliseks ja varjupaigataotlejate keskuses tekkisid **rahutused**. **Massilise sisserände** üle kontrolli kaotamine võib intervjuueeritavate arvates tekitada olukorra, kus põgenikud moodustavad oma kogukonna ja selle kaudu tekivad uued **traditsioonid (usulised, kultuurilised jne)**. Ohuna töid uuringus osalenud eksperdid välja kohaliku **elanikkonna etnilise püsijäämise**, eriti riigis, mille rahvaarv on 1 kuni 4 miljonit. Sarnase probleemiga on vastamisi seisnud ja seisavad ka suurriigid, kus välismaalaste arv on miljonites. Peamised probleemid on tekkinud **usulistest ja kultuurilistest** küsimustes, mis on põhjustanud suuri vastasseise kohaliku elanikkonna ja sisserännanute vahel. Valitsuste varasemates järeleandmistes välismaalastele on tänaseks tekitanud olukordi, kus kohalikud elanikud tunnetavad ennast teisejärgulistena ja jääb mõistmatuks, miks ühtesid eelistatakse rohkem kui teisi. Kicinger (2004), Karasculu (2006) on samuti ära märkinud, et ränne võib kujuneda julgeolekuohuks just siis, kui see on massiline, sest siis muutub ta kontrollimatuks (Kicinger käesolev töö lk 21) ja toob kaasa rida teisi julgeolekuohtusid (Karasculu käesolev töö lk 11).

Kokkuvõtvalt olid vastanud ühisel seisukohal, et liigselt **liberaalne varjupaigapoliitika** võib ohustada riikide julgeolekut. Uuringus osalenud eksperdid soovivad kaaluda pigem mõistlikku ja **konservatiivset varjupaigapoliitikat** ja mitte hakata kehtivat **migratsiooni- ja asüülipoliitikat** oluliselt muutma.

Tabel 3. Õigusaktides sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja sotsiaalsed tagatised võimaliku julgeolekuohu allikana, autori koostatud.

Garantii, tagatis	Intervjueritavate ekspertide hinnangud	Autori järeldus	Seos teooriaga
Alaealiste ja haavatavate gruppide suhtes kehtivad tagatised (Dublini määrus art 6, menetlusdirektiiv art 25, (vastuvõtutingimuste direktiiv art 11).	Varjupaigasüsteemi kuritarvitamine alaealiste kurjategijate poolt.	Väärkasutuse korral oht julgeolekule, sest kuni vanuse ekspertiisi tulemusteni menetluses alaealised (võivad osutada kurjategijateks, lapssõdurid sõjakolletes).	Varjupaigasüsteemi kuritarvituse kaudu tekitatav oht heaoluriigile ja rahvuskultuurile (Kalesnyskas käesolev töö lk 9, Kicinger käesolev töö lk 21, Bigo käesolev töö lk 27)
Elukoht ja liikumisvabadus (vastuvõtutingimuste direktiiv art 7)	Varjupaigasüsteemi kuritarvitamise korral võib liikumisvabadus kaasa tuua olukorra, kus väidetavalt kaitse otsimise eesmärgil riiki saabunud välismaalane lahkub menetluse ajal illegaalselt mõnda muusse EL liikmesriiki elama ja tööle.	Suurimaks ohuks julgeolekule, võimaldab varjupaigasüsteemi kuritarvitada soovival isikul hõlpsasti liikuda sihtriiki.	Kontrollipuudumine riigis viibivate isikute üle ja kohta (Kicinger käesolev töö lk 21, Hysmans käesolev töö lk 17)
Õigus koolitusele ja tööhõivele (vastuvõtutingimuste direktiiv art 14, 15, 16)	Rahutused, meeleavaldused – majanduslanguse ja tööpuuduse puhul tekitab pingeid alaliste elanike ja sisserändajate vahel	Positiivne, sest selle kaudu on võimalik vähendada rahalisi kulutusi vastuvõtvale riigile	Massiline sisseränne ja sotsiaalsed hüved Doyle käesolev töö lk 15, Castles, Miller käesolev lk 15, Riding käesolev töö lk 19, Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol käesolev töö lk 21)
Piisava elatustaseme tagamine (vastuvõtutingimuste direktiiv art 17)	Rahutused, meeleavaldused – tekitab pingeid alaliste elanike ja kodanike ning sisserännanute vahel.	Riigi majanduse madalperioodil võib tekitada rahutusi.	Massiline sisseränne ja sotsiaalsed hüved (Doyle käesolev töö lk 15, Castles, Miller käesolev lk 15, Riding käesolev töö lk 19, Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol käesolev töö lk 21)
Tervishoiuteenuste tagamine (vastuvõtutingimuste direktiiv art 19)	Rahutused, meeleavaldused – tekitab pingeid alaliste elanike ja kodanike ning sisserännanute vahel.	Riigi majanduse madalperioodil võib tekitada rahutusi.	Massiline sisseränne ja sotsiaalsed hüved (Doyle käesolev töö lk 15, Castles, Miller käesolev lk 15, Riding käesolev töö lk 19, Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol käesolev töö lk 21)

Samuti peab olema varjupaigataotluse menetlus võimalikult kvaliteetne, et oleks tuvastatav taotleja tegelik soov, miks ja millistel asjaoludel isik taotluse esitab. Varjupaigataotlejal peab olema kohustus omapoolselt esitada kõik põhjendused, mis välistavad tema elamise oma **päritolumaal**. Respondendid leiavad, et on oluline liikmesriikidel välja töötada plaan, mis rakenduks juhul, kui tekib **massiline sisseränne** EL-is näiteks **sõjapõgenike** näol. Antud olukorras tekitab tugev surve neile liikmesriikidele, mis asuvad **sõjakoldele** kõige lähemal ja oleks lubamatu, kui need riigid ei saaks teistelt liikmesriikidelt kohest abi olukorra lahendamiseks.

Järgnevalt on autor analüüsivatest õigusaktidest välja toonud **sotsiaalsed varjupaigataotlejatele pakutavad garantiid** ning analüüsinud neid koosvõimaliku **julgeolekuohuga**.

Teise uurimisküsimusega soovib autor välja selgitada, milliseid siseriiklike õigusakte tuleb täiendada, et vähendada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvaid võimalikke sisejulgeolekuohte. Antud uurimusküsimusele vastuse saamiseks uuris magistritöö autor ekspertidelt nende riikide rahvusvahelist kaitset puudutavate siseriiklike regulatsioonide, püsielanike meelsuse ja ekspertide hinnanguid Euroopa ühise varjupaigasüsteemile.

Respondendid leidsid, et tänasel päeval on lisaks varjupaigataotluse **menetlust** läbiviivate ametnike kaalutlusele oluline arvestada ka iga riigi teiste sisejulgeolekuvaldkondi tagavate ekspertide kogemusi. Antud seisukohad ühtivad Lodge'i ja Flynn'i seisukohaga, et põgenike sisserändest tekkinud probleeme saab lahendada **julgeolekupoliitika kaudu** (Lodge, Flynn käesolev töö lk 27), seega on ka koostöö erinevate ametkondade vahel vajalik (Hysmans käesolev töö lk 12). Selleks, et varjupaigataotleja menetlus oleks **objektiivne** ja õige peab iga liikmesriik vaatlema taotlejat mitmest aspektist. Vastajad leidsid, et ühe ameti poolt läbiviidav menetlus ei pruugi olla kõige täpsem, kui ei teata riigisiseseid **julgeolekuohte ja kuritegevuse kasvutrende**. Eeltoodust lähtuvalt on oluline, et koostöö kõigi sisejulgeolekut tagavate ametitega peab olema laiapõhjalisem ja baseeruma teaduslikul analüüsil, mis annab vajadusel rakendada varjupaigataotlejate suhtes parimat ja efektiivsemat **varjupaigapoliitikat**.

Respondendid on ühisel arvamusel, et erinevate ametite ekspertide kaasamine **asüülipoliitika** kujundamisesse annab objektiivsema tulemuse asüülitaotlejate tegelikest eesmärkidest. Respondendid pidasid oluliseks tagada, et asüülitaotleja kohta kogutaks võimalikult palju erinevat informatsiooni võimalikult erinevatest allikatest, mis annaks võimaluse kontrollida taotleja isikut ja tema elulugu piisavalt ammendavalt. Positiivseks pooleks ei loeta menetluse kiirust ja kiiret otsuse langetamist, vaid põhjalikku ja **kvaliteetset menetlust**, mille peab

tagama võimalikult suur informatsiooni maht taotleja kohta ja informatsiooni analüüsi tulemuse põhjal langetataks isiku suhtes **õiglane otsus**. Kahe respondendi kogemus viitab olulisele asjaolule, kus **menetlusi viiakse läbi kiirelt** ja ehk mitte väga põhjalikult, juhul kui tekib olukord, kus mõni EL-i liikmesriik satub suure asüülitaotlejate surve alla. Viimase 20 aasta jooksul on eespool mainitud olukordi olnud Euroopas mitmeid ja tulemuseks on juhtumid, kus EL-i liikmesriikidesse on sattunud isikuid, kellel on oma **päritoluriigis kriminaalne** minevik, samuti ka **sõjakurjategijaid ja inimsusvastaste kuritegudega** seotud isikuid. Näitena on toodud Rwanda 1994. aasta genotsiidis osalenud isikuid, kes on EL-i liikmesriikides viibinud kui **sõjapõgenikud**. Kicingeri (2004) teooriast tulenevalt on **rändest** põhjustatud **julgeolekuohtude** minimeerimise eesmärgil oluline kaaluda, kas isiku taust võiks kujuneda ohuks avalikule korrale või siseriiklikule stabiilsusele. (Kicinger käesolev töö lk 21, Knapp käesolev töö lk 26, Larsaeus käesolev töö lk 21)

„...meil elas isik aastaid kui sõjapõgenik ja töötas elektrikuna...“ (respondent 6).

Respondentide arvates tuleks kõiki varjupaigapaketi õigusaktides sätestatud **humaanseid** aspekte analüüsida ka sisejulgeoleku vaatest ehk kas ja kuidas on antud aluste **väärkasutuse** kaudu võimalik ohustada riigi sisejulgeolekut ning antud vaates on oluline analüüsida varjupaigapaketi **humaanseid aspekte** ja seda just selleks, et praktika kohaselt kasutatakse varjupaigataotleja poolt just neid asjaolusid ja rõhutakse neile. Näidetena on toodud **perekonna taasühendamist**, mille kaudu tuuakse Euroopa Liitu suur hulk immigrante, kelle tausta pole tihti võimalik kontrollida. Seega, perekondade ühendamise põhjendusel siseneb Euroopa Liitu tuhandeid välismaalasi, kelle eesmärk on asuda **heaoluriikidesse** ning nautida sealseid **sotsiaalseid tagatiseid**. Respondendid märkisid oma vastustes, et **perekonna ühendamise** võimalust kasutades satuvad Euroopa Liidu liikmesriikides isikud, kes mingitel põhjustel on sunnitud **päritoluriigist** lahkuma, kuid põhjused pole seesugused, et oleksid aluseks rahvusvahelise kaitse küsimiseks pagulasseisundi konventsiooni mõistes. Ridingi (1991), Bigo (1994) ja Kicingeri (2004) seisukohad on respondentide arvamustega samased, sest ka nemad väidavad, et **massiline sisseränne** võib kujuneda **julgeolekuohuks**, kuna kahjustab riigi **heaolu ja rahvuskultuuri** (Riding käesolev töö lk 19, Bigo käesolev töö lk 28, Kicinger käesolev töö lk 28). Respondendid on seisukohal, et perekonnaühendamine on viis, kuidas kodukohas toime pannud kurjategijad saaks pääseda **päritoluriigis** toime pandud **kuriteo** eest karistuse kandmisest. Samas ongi just seesugused isikud sisejulgeoleku ohuks **Euroopa Liidu liikmesriikides**, sest on võimalik uute **etnilise kuritegelike grupeeringute moodustumine**.

„...*perekondade ühendamise* eliidi all toimub kindlasti ka kurjategijate Euroopa Liitu smuugeldamine või vastupidi – *inimkaubandus*“ (respondent 1).

Respondentide arvamuse kohaselt on väga oluline **EL-i asüülipoliitika** kujundamisse kaasata kõikide liikmesriikide **erinevate valdkondade eksperte**, kes kujundavad oma riikide **sisejulgeolekupoliitikat** ning **Euroopa Liidu julgeolekupoliitikat** kujundataks liikmesriikide parimat praktikat ja kogemust arvestades.

Respondentide arvates tekib siseriiklike probleemide alaliste elanike ja **sisserännanute** vahel, ning seda just siis, kui **heaoluühiskonda** tabab majandus-, finants- või muu kriis. Tekkinud kriisid mõjutavad inimeste heaolu oluliselt, sest majanduskriiside tagajärjel võivad väheneda sissetulekud, kasvada **töötus** jne. Üks respondent märkis ära, et viimase majanduskriisi tulemusena vähenesid riiklikud kodanikele mõeldud toetused oluliselt, kuid rahvusvahelise kaitse taotlejate **sotsiaalsete tagatiste hulka** ja suurust nimetatud kriis ei mõjutanud. Respondendid teavad juhuseid, kus soodsad rahvusvahelise kaitse taotlejale pakutavad **tagatised** on peamine eesmärk Euroopa Liitu sisenemisel ning seega on see ka üks peamised **varjupaigasüsteemi väärkasutamise** viise, samas on seesugune tegevus koormaks riikide sotsiaalsüsteemidele, mis omakorda mõjutab negatiivselt **etnilise päritoluga elanikkonda**. Antud respondentide seisukoht ühtib täielikult Castles'i, Milleri (2003), Serra, Masi, Xlabarderi, Pinyoli (2005), Karasculu (2006) teooriaga, kes väidavad, et sisserännanutele sotsiaalsete tagatiste garanteerimine juhatab sotsiaalsetest ja majanduslikest põhjustest tingitud vastuoludeni immigrantide ja alaliste elanike vahel (Karasculu käesolev töö lk 12, Castels, Miller käesolev töö lk 15, Serra, Mas, Xlabarder, Pinyol käesolev töö lk 21). Eriti suure surve alla langevad **kõrge elatustasemega riigid**, kuhu soovitakse **massiliselt** siseneda ning mis omakorda loob olukorra, kus heaoluriikide suurlinnadesse tekivad uued kogukonnad, mille kaudu imporditakse uusi **traditsioone, religioone, tavasid** ning sellest tulenevalt avalduvad võimalikud ohud **kokkupõrgeteks** vastuvõtva riigi **alaliste elanike ja sisserännanute vahel**. (Leitner käesolev töö lk 16, Hysmans käesolev töö lk 16).

„... *immigrantide rühmitused on toonud kaasa rahutusi linnades...*“ (respondent 7)

Üks vastanutest märkis, et nende riigis on eelnimetatud põhjustel algatatud **õigusaktide** muudatused, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotleja võimalus asuda tööle niipea, kui ta on esitanud avalduse taotlemaks rahvusvahelist kaitset. Antud muudatusega soovitakse vähendada rahvusvahelise kaitse taotlejate suurest arvust tingitud rahalisi kulutusi.

Üks respondent kritiseeris **varjupaigapaketi** liigset taotlejakesksust ja väga suurte vabaduste andmist. Näitena toodi olukord, kus taotleja ootas otsust ja selle ooteaeg möödus tal vabalt

riigis ringi liikudes. Kriitiliseks muutus olukord, kui taotlejale anti kätte negatiivne **otsus** rahvusvahelise kaitse taotlusele ning menetlev haldusorgan ei suutnud ette näha taotleja edasist käitumist. Antud juhtum lõppes traagiliselt, rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse saanud isik tappis kolm kõrvalist isikut. Juhtum leidis kajastust terves maailmas ja ekspertintervjuule vastaja leidis, et on tõenäoline, et see juhtum suurendas oluliselt kohalike elanike vaenulikku suhtumist sisserändajatesse.

„... iga negatiivne juhtum suurendab inimeste hulka, kes näevad sisserännet kui midagi ohtlikku ...“ (respondent 13).

Respondendid mõnsid, et rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse ajal peaks menetleval haldusorganil olema suurem **koostöö** sisejulgeolekut tagavate ametite valdkondade sisupoolega. Seesuguse koostöö vähesus või puudumine võib olla üks peamisi põhjuseid, miks rahvusvahelise kaitse staatuse saanud isikute hulk on mitmeid kordi suurem kui see peaks olema pagulasseisundi konventsiooni sätteid rakendades. Rahvusvahelise kaitse staatus omistatakse ka isikutele, kelle tausta ei kontrollita kõiki võimalikke meetmeid kasutades. Intervjuule vastanud eksperdid on ühisel seisukohal, et riigil on võimatu kujundada oma **rändepoliitikat** rahvusvahelise kaitse taotlejate ja vastuvõtukoostöö kehtestades, kui sisejulgeoleku ohuks võib kujuneda põhjaliku koostöö puudumine teiste asutustega, kes omavad selleks võimalikku teavet **rahvusvahelise kaitse taotleja** ja tema **päritoluriigi** kohta. Kaks respondenti märkisid ära, et vähene koostöö migratsioonivaldkonnas võib kujutada ohtu avalikule korrale ja sisejulgeolekule. Samade liikmesriikide eksperdid leiavad, et koostöö ja infovahetus erinevate ametkondade vahel ka rände- ning asüüliteemade osas aitaks kaasa tõhusamale julgeolekuohtude vältimisele.

Kokkuvõtvalt saab magistritöö autor teise uurimusküsimuse raames analüüsitud ekspertintervjuudest järeldada, et varjupaigapaketi rakendamisel tuleks pöörata tähelepanu **koostööle ja infovahetusele erinevate valdkondade** vahel. Kindlasti peab iga riigi varjupaigapoliitika olema kooskõlas EL-i varjupaigapoliitika üldpõhimõtetega, kuid lähtuma peab alati oma riigi suveräänsest õigusest kehtestada oma riigis viibimise kord. Seega tuleks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ülevõtmisel siseriiklikusse õigusesse arvestama konkreetset riiki puudutavaid võimalike julgeolekuohtusid, mis kaasnevad varjupaigapaketi rakendamisega.

Kolmanda uurimusküsimusega soovib autor välja selgitada milliseid meetmeid tuleb tõhustada ja milliseid täiendavaid meetmeid kasutusele võtta, et vähendada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvaid võimalikke sisejulgeolekuohte. Kõigil vastanutel

paluti ekspertintervjuude raames esitatud küsimustele vastamisega selgitada oma riigi sisejulgeoleku peamisi probleeme ja ohtusid.

Vastanud liikmesriikide respondendid teadsid märkida kolme peamist julgeolekut ohustavat probleemi, milleks olid **energia julgeolek, rahutagamisega seonduvad ohud, keskkonnaturvalisust puudutavad ohud**. Täiendavalt märkisid respondendid ära lisaks eelnevale ka **siseriikliku kuritegevusega** seonduvaid ohte. Migratsiooni valdkonda seostasid respondendid ohtusid, mis kaasnesid olukorraga, kus **massiline sisseränne** muutub kontrollimatuks. Massilist sisserännet on julgeolekuohuna käsitletud ka Buzan, Waever de Wilde (käesolev töö lk 18), Riding (käesolev töö lk 19), Campell (käesolev töö lk 28), Bigo (käesolev töö lk 28), Kicinger (käesolev töö lk 28), sest see seab ohtu rahvuse, rahvusliku identiteedi.

„... massiline sisseränne on probleem...“ (respondent 2).

Mitmete respondendid märkisid ära aspekti, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi võivad tulla ära kasutama organiseeritud kuritegevusega tegelevad grupeeringud.

„... organiseeritud kuritegevuse ilmingud esinevad praktiliselt kõigis majandustegevuse valdkondades, aga isegi poliitikas...“ (respondent 2).

„Organiseeritud kuritegevuse eesmärk on erinevatest valdkondadest saadavat majanduslikku kasu varjata...“ (respondent 18).

„... immigrandil ei ole alati võimalik legaalselt pääseda tööturule ja neid kasutatakse varimajanduses, kus levinuim on õmbleja amet...“ (respondent 5).

„...migratsiooniametnik aitab täita ankeete nii, et need näeksid sisult õiged välja...“ (respondent 5).

Näitena märkisid neli eksperti ära **fiktiivsete abielude** korraldamise juba rahvusvahelise kaitse saanud isikutega, kuid keda kasutatakse ära, pannes neid tundma nn võlgnikena päritoluriiki jäänud kaasamaalaste ees.

Ekspertid olid seisukohal, et antud aspekti kasutavad peamiselt **kriminaalkurjategijad päritoluriigis** toime pandud kuritegude eest karistuse kandmise vältimiseks. Antud respondentide seisukohad ühtivad Noll ja Vedsted-Hanseni teooriaga, kes leiavad, et riikidel peab olema tagatud võimalus kaitsta oma riigipiiri ja tõrjuda julgeolekuohtusid nii füüsiliselt kui ka mis tahes haldusmeetmetega (Noll, Vedsted- Hansen käesolev töö lk 22). **Fiktiivabielude teenust** pakutakse ka isikutele, kel pole õigust rahvusvahelise kaitse staatusele, kuid kes soovivad pääseda Euroopa Liitu, et nautida siin heaoluühiskonna hüvesid.

Julgeolekuohuna avaldub nn **fiktiivabielude** teenus seetõttu, et Euroopa Liitu sisenevad antud alusel isikud, kellel pole selleks tegelikkuses õiguslikku alust ning nemad omakorda saavad taotleda **perekondade ühendamist**. Seega saab antud meetodit kasutades tekitada uusi **kogukondasid**. Üks respondent leidis, et **fiktiivabieliu** tuvastamisel tuleks karistada isikut, kes antud teenust tarbis.

„... fiktiivse abielu kaudu või menetluses valeandmete esitamise tuvastamisel elamisluba tühistatakse ja isik saadetakse riigist välja...“ (respondent 5).

Ekspertintervjuule vastanud leidsid ka, et rahutagamise aspekt võimalikes kriisikolletes on valdkond, mille kaudu ennetada massilist sisserännet Euroopa Liitu ning seega ka välistada **massilisest sisserändest** põhjustatud **julgeolekuohud**. Kolme respondenti märkisid ära, et nende riigid omavad põhjalikku kogemust rahutagamise kindlustamisel, kui Euroopa Liidu lähiriikides on toimunud **relvakonfliktid, kodusõjad, poliitilised riigipöörded, genotsiidid**. Just ebastabiilsed olukorrad on asetanud rasketesse olukordadesse need EL-i liikmesriigid, kes omavad Euroopa Liidu välispiiri, mille kaudu tavaliselt sisenetakse Euroopa Liitu eesmärgiga taotleda rahvusvahelist kaitset. Üks respondent märkis sellist olukorda kirjeldades ära olukorra, kus

„riigis tekkis tõsine julgeolekuoht, sest ööpäevas sisenes riiki 3000 isikut, kes esitasid rahvusvahelise kaitse taotluse, kuid samas polnud seesuguse massi tõttu võimalik hinnata, kas isik on isegi pärit kriisikoldest, rääkimata muust taustast ...“ (respondent 12).

Respondentide vastustest saab järeldada, et **julgeolekuohtusid** on ülimalt raske ette prognoosida, sest maailm on muutunud etteennustamatuks ja selle kaudu on julgeolekut ohustavad ohud muutunud omakorda mitmekesisemaks.

Respondendid on üksmeelel, et julgeolekuohtude määratlemisel tuleb kindlasti hinnata ka rändega kaasnevaid **julgeolekuohtusid**. Respondendid, kes on oma valdkonna eksperdid, leiavad ühiselt, et rahvusvahelise kaitse taotlejate **massilist liikumist** on võimalik ette prognoosida ja selleks valmistuda juhul, kui tehakse põhjalikku **koostööd erinevate ametkondade** vahel.

Tabel 4. Õigusaktides sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja menetluslikud tagatised võimaliku julgeolekuohu allikana, autori koostatud.

Menetluslik tagatis	Intervjueeritavate ekspertide hinnangud	Autori järeldus	Seos teooriaga
Perekonna taotluste koos menetlemine ja õigus viibida koos perekonnaga (Dublini määrus art 10, (vastuvõtutingimuste direktiiv art 12).	Varjupaigasüsteemi kuritarvitamine perekonna ühendamise eesmärgil. Kogukondade tekkimine. Rahutused.	Ei suudeta kontrollida riiki sisenevate pereliikmete tausta. Tekivad uued tundmatute tavadega kogukonnad.	Uute etniliste kogukondade teke, kokkupõrked alaliste elanike ja kodanike ning sisserännanute vahel (Leitner käesolev töö lk 16, Buzan, Waever, de Wilde käesolev töö lk 18, Serra, Mas, Xalabarder, Pinyol käesolev töö lk 21, Campell käesolev töö lk 28, Huntigton käesolev töö lk 28)
Õigus saada teavet ja pääseda juurde menetlusele (Dublini määrus art 4, menetlusdirektiiv art 6, vastuvõtutingimuste direktiiv art 5).	Varjupaigataotleja õiguste rikkumine menetleva haldusüksuse poolt.	Õigusaktidest tuleneva kohustuse mittetäitmine menetleva riigi poolt võib kaasa tuua illegaalse immigratsiooni ning olukorra, kus riigil puudub kontroll oma territooriumil viibivate isikute üle.	Uute rändepoliitika alaste vaadete ja tehnoloogiate kasutusele võtmine (Kay käesolev lk 11, Hysmans käesolev töö lk 14)
Isiklik vestlus taotlejaga (Dublini määrus art 5, menetlusdirektiiv art 14).	Kaasaaitamise kohustus mittetäitmine.	Mitteammendav informatsioon võib tuua kaasa rahvusvahelise kaitse staatuse omistamise isikutele, kellel selleks õiguslik alus puudub.	Tasakaalu leidmine üksikisiku ja avalike huvide vahel (Gammeltoft-Hansen, Gammeltoft-Hansen käesolev töö lk 17, Brouwer käesolev töö lk 24, Annus käesolev töö lk 26)
Õigus mõistlikule menetlustähtajale ja menetlustähtajast teavitamine (menetlusdirektiiv art 15e, art 30 p 5)	Haldusorgani ebapiisav võimekus. Ettenähtud tähtaja jooksul ei jõuta ammendavalt koguda vajaliku informatsiooni õiglase otsuse tegemiseks.	Õigusaktiga sätestatud menetlustähtaeg võib olla ebapiisav kogu vajaliku informatsiooni otsimiseks.	Tasakaalu leidmine üksikisiku ja avalike huvide vahel (Gammeltoft-Hansen, Gammeltoft-Hansen käesolev töö lk 17, Brouwer käesolev töö lk 24, Annus käesolev töö lk 26)
Õigus jääda liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni (menetlusdirektiiv art 9, Dublin määrus 27).	Kontrolli puudumine varjupaigataotlejate liikumise ja tegevuse eest.	Pärast menetlevalt haldusüksuselt negatiivse otsuse saamist lahkutakse menetleva riigi territooriumilt omavoliliselt.	Kontrollipuudumine riigis viibivate isikute üle ja kohta (Kicinger käesolev töö lk 27, Hysmans käesolev töö lk 29)
Taotleja teavitamine (menetlusdirektiiv art 12 p 1)	Varjupaigataotleja õiguste rikkumine menetleva haldusüksuse poolt.	Õigusaktidest tuleneva kohustuse mittetäitmine menetleva riigi poolt võib kaasa tuua illegaalse immigratsiooni, mille läbi ka kontrolli puudumise riigis.	Taotleja teavitamise kohustuse kui subjektiivne õigus puudumine, tasakaalu leidmine üksikisiku ja riigi huvide vahel. (Gammeltoft-Hansen, Gammeltoft-Hansen käesolev töö lk 17, Brouwer käesolev töö lk 24; Annus töö lk 26)

Oskus ennetada ja suurendada vajadusel valmisolekut rahvusvahelise kaitse taotlejate võimalikuks **massilisest sisserändeks** aitab kaasa ka riikidepoolseks rahvusvahelise kaitse taotlejate ees kõige olulisema kohustuse täitmisele – **inimväärse kohtlemise** tagamisele. **Inimväärne kohtlemine** on olulisem osa kõigist sätetest, mis reguleerivad rahvusvahelise kaitse valdkonda.

Respondendid leiavad, et rahvusvahelise kaitse taotlejad tuleks võimalikult kiiresti suunata tööturule, et selle kaudu vähendada **pingeid ühiskonnas**, kus maksumaksja raha kulutatakse alaliste elanike arvates väärtusi mitteloovate inimeste hüvanguks. Üks respondent oli seisukohal, et seesugune regulatsioon välistab ka selliste isikute sisserände, kelle eesmärk on siseneda Euroopa Liitu, et nautida **heaoluühiskonnas** pakutavaid **tagatise**.

Arvestades suuremate **rännetega**, mis on maailmas toimunud, tuleb lähtuda aspektist, et massidega liiguvad ka **kriminaalse ja sõjakurjategijate** taustaga isikuid. Tulenevalt sellest on väga oluline, et kõik andmed, mis iga rahvusvahelise kaitse taotleja kohta kogutakse, oleksid säilitatud pikemaajaliselt. Enamik respondente on seisukohal, et rahvusvahelise kaitse menetluse raames kogutud **andmete pikaajaline säilitamine** ei riku rahvusvahelise kaitse taotleja põhiõigusi. Lähtutakse põhimõttest, et kui isik vajab rahvusvahelist kaitset pagulasseisundi konventsioonis sätestatu alusel, siis ta seda ka saab ning tema kohta rahvusvahelise kaitse menetluse raames kogutud andmed pigem tõendavad seda vajadust. Rahvusvahelise kaitse taotlust menetlenud riik või teised liikmesriigid aga kasutavad rahvusvahelise kaitse menetluse raames kogutud andmeid teises menetluses vaid põhjendatud taotluse alusel, eesmärgipäraselt ja tõhusa järelevalve raames. Respondendid leiavad üksmeelselt, et **Europolile** ja teistele õiguskaitseorganitele on Eurodac-andmebaasile juurdepääsu andmine igati õigustatud ja väga vajalik, kui tekib põhjendatud **vajadus kuritegude, sh organiseeritud kuritegelike grupeeringute** avastamiseks või ennetamiseks.

„... igasuguste andmete kasutamine terrorismis ja organiseeritud kuritegevuse tõkestamiseks on põhjendatud...“ (respondent 17).

Arvestades veel asjaolu, kus EL-i sisepiirid on avatud ja Euroopa Liidu siseselt kehtib isikute vaba liikumise printsiip, on vajalik, et vajadusel saaks isik tuvastatud, kui liikmesriikide õiguskaitseorganid seda vajavad.

Respondendid on arvamusel, et ilmselgelt on riikidel hilisem vajadus isikuandmete järele, kui isik on **Euroopa Liitu sisenenud varjupaigasüsteemi kuritarvitades**, kuid viimane fakt selgub hilisemas etapis. Antud vajaduse ilmestamiseks toob üks ekspert näite, kus isik sõlmis fiktiivse abielu rahvusvahelise kaitse staatust omava isikuga, kuid isik ise ei elanudki

tegelikult riigis, kus ta oleks pidanud esitatud dokumentide kohaselt oma abikaasaga elama. Antud väärkasutus tuvastati alles siis, kui isik vajab uut isikut tõendavat dokumenti – seega, teise menetluse raames tuvastati isiku asukoht ja seega ka **varjupaigasüsteemi väärkasutus**.

Viis respondent tõi välja sõjakurjategija poolt varjupaigasüsteemi kuritarvitamise juhtumi. Respondendid märkisid ära, et **varjupaigasüsteemi** võivad tulla **väärkasutama** ja seeläbi tekitada vastuvõtvale riigile **sisejulgeolekuohu sõjakurjategijad**, kes sisenevad Euroopa Liitu, paludes rahvusvahelist kaitset, ning loodavad seeläbi pääseda vastutusest oma tegude ees. Selleks et selliseid juhtumeid tuvastada on oluline, et isikute andmeid säilitatakse võimalikult kaua ja vajaduse tekkimisel, oleks neid põhjendatud päringu korral võimalik kasutada menetluses, mille eesmärk on tuvastada või ennetada **kuritegusid**. Juhul, kui varjupaigamenetluse raames kogutud andmeid ei ole võimalik hilisemalt kasutada raske või **sõjakurjategija** tuvastamiseks, on oluliselt keerulisem ka vastavate kuritegude avastamine ning julgeoleku **ekspertide** hinnangul on sellistel puhkudel tegemist väga suure **julgeolekuohuga**.

Kokkuvõtteks leiab autor, et kui varjupaigataotleja suhtes kohaldatakse **inimväärset kohtlemist**, siis on vastuvõtja riigil õigus samasugust suhtumist nõuda taotlejalt. Autor on veendumusel ja seda toetab ka uuring, kus varjupaigataotleja peab taotluse esitamisega andma selge sõnumi oma siirast soovist asuda antud riiki elama. Taotleja peab samuti aitama kaasa tõhusa rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimisele ning **kaasaaitamise** kohustuse kaudu aitama menetlevat haldusüksust vajaliku informatsiooni leidmisel. Sellise kohustuse mitte täitmine või valeandmete esitamine peab tooma kaasa sanktsioonid taotlejale. Peamine sanktsioon oleks tagasisaatmine taotleja kodumaale.

Tabel 5. Õigusaktides sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes kohaldatavad meetmed, autori koostatud.

Rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes kohaldatav meede	Intervjuueeritavate ekspertide hinnangud	Autori järeldus	Seos teooriaga
Isikuandmete kaitse (Dublini määrus art 39, Eurodac-määrus art 33). Kõik liikmesriigid tagavad isikuandmete töötlemise üksnes menetluse läbiviimise eesmärgil.	Eurodac-andmete kasutamine julgeoleku tagamise eesmärgil. Sisejulgeoleku tagamise vaates on oluline, rahvusvahelise kaitse menetluseraames kogutud andmeid saab kasutada eesmärgipäraselt julgeoleku kaitseks.	Isikuandmete kogumine ja nende kasutamine eesmärgipäraselt mõne teise menetluse raames, ei piira isiku põhiõigusi. Eurodac-andmete kasutamine peaks olema lubatud mis tahes ajahetkel kuritegude ennetamise ja tuvastamise eesmärgil.	Isikuandmete kasutamine sisejulgeoleku kaitsemeetmena; kontrollipuudumine riigis viibivate isikute üle ja kohta (Hysmans käesolev töö lk 14, Kicinger käesolev töö lk 21, Brownlie käesolev töö lk 22)
Minimaalne kinnipidamisaeg (vastuvõtutingimuste direktiiv art 8)	Suurim põhiõiguslik riive. Vajalik tõhusa menetluse läbiviimiseks, kui muud vähem piiravad meetmed ei ole tulemuslikud. Oluline, kui esineb põgenemisoht.	Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine on julgeolekuohtu ennetamisel vajalik meede juhul, kui on põhjendatud alus arvata, et rahvusvahelise kaitse taotlus on esitatud varjupaigasüsteemi kuritarvitamise eesmärgil.	Tasakaalu leidmine üksikisiku ja avalike huvide vahel (Brouwer käesolev töö lk 24, Annus käesolev töö lk 26)

2.4 Uuringu järeldused ja ettepanekud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide ülevõtmisega seonduvate võimalike sisejulgeolekuohtude minimeerimiseks

Magistritöö empiirilise uuringu raames tehtud dokumendi ja ekspertintervjuude tulemused kinnitavad, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide ülevõtmisest tulenevad ohud sisejulgeolekule realiseeruvad juhul, kui õigeaegselt ei võeta kasutusele vajalikke meetmeid ohtude minimeerimiseks. Uue varjupaigapaketi jõustumine on peamine juhiste kompleks, mis aitab oluliselt Euroopa Liidu liikmesriikide vastavaid ameteid varjupaigataotlemise menetlemisel. Varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide kehtestamisega kaasnevad eelkõige sätted, mis on suunatud varjupaigataotlejate õiguste kaitseks. Seesuguste regulatsioonide jõustamine on õiglane, õiguspärane, vajalik ja humanne, kuid kujutavad riigile sisejulgeolekuohtu olukorras, kus Euroopa Liitu siseneb igapäevaselt tuhandeid rahvusvahelise kaitse taotlejaid.

Autor jõudis magistritöös **järeldusele**, et julgeolekuoht ei seisne ainult traditsioonilises sõjalises agressioonis (Karyotis käesolev töö lk 9, Karasculu käesolev töö lk 10, Kay käesolev töö lk 11, käesolev töö lk 49, käesolev töö lk 53), sest tänapäeval on julgeolekuohtude spekter

oluliselt laienenud (Kicinger käesolev töö lk 21). Arvestades eeltoodut, on liikmesriikidel vajalik vaadelda erinevaid ohtusid komplekselt, et ennetada nende eskalleerumist.

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et suurimaks rahvusvahelise kaitse taotlejatega seonduvaks julgeolekuohuks on põgenike massiline sisseränne, sest antud juhtumi korral ei jõuta menetluse raames koguda piisavalt informatsiooni isikute päritolu ja eluloo kohta ning põhjalikult kaaluda isiku kaitsevajadust (käesolev töö lk 47, 54). Rahvusvahelise kaitse taotlejate suurearvuline sisseränne on globaalne julgeolekuprobleem, sest sellega kaasneb rida teisi julgeolekuohutsid nagu näiteks majanduslik julgeolekuoht, haiguste levik, maavarade nappus, keskkonna mitteelamiskõlblikuks muutumine ülerahvastatuse tõttu, kuid ka piiriülesed kuriteod, uute kuritegelike grupeeringute tekkimine, terrorism, etnilised konfliktid ja sellest tingitud sõjalised konfliktid. Magistritöö autor teeb **ettepaneku** täiendada rahvusvahelise kaitse andmise seadust selliselt, et suurel hulgal rahvusvahelise kaitse taotlejate sisenemisel oleks täpselt reguleeritud koostöö ja vastutus erinevate ametite, sh õiguskaitseorganite vahel rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel. Magistritöö autor teeb Politsei- ja Piirivalveametile **ettepaneku** kaaluda Euroopa Pagulasfondist vahendite taotlemist eesmärgiga luua üksus, kes tegeleb päritoluriigi informatsiooni otsimisega – antud ettepaneku rakendumine minimeeriks ohtu, et varjupaigasüsteemi väärkasutajad sisenevad Euroopa Liitu oma päritoluriigi ja selle olukorra kohta valeandmeid esitades.

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et liikmesriikide soodustused ja garantiid varjupaiga taotlejatele on erinevad ja soosivad hüvede väärkasutamist (Doyle käesolev töö lk 15, Castles, Miller käesolev töö lk 15, Riding käesolev töö lk 19, Kicinger, käesolev töö lk 21, Serra, Mas, Xalabarder ja Pinoyl käesolev töö lk 21, käesolev töö lk 46-47, 51, 56). Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et suurele hulgale sisserännatutele varjupaigapaketi sätetatud sotsiaalsete garantiide ja tagatiste osutamine tekitab vastuvõtvale riigile ülisuuri rahalisi kulusi, mis omakorda toob kaasa pingeid alaliste elanike ja kodanikega (Karasculu käesolev töö lk 12, Doyle käesolev töö lk 15, Kicinger käesolev töö lk 21, Serra, Mas, Xalabarder ja Pinoyl käesolev töö lk 21, käesolev töö lk 46, 51). Kirjeldatud pinged võivad tuua kaasa rahutusi ja meeleavaldusi (käesolev töö lk 29, 47). Magistritöö autor teeb Euroopa Komisjonile **ettepaneku** kaaluda muuta rahvusvahelise kaitse taotlejate sotsiaalseid garantiisid ja tagatise puudutavaid regulatsioone selliselt, et rahvusvahelise kaitse taotlejatele pakutavad sotsiaalsed teenused oleksid tagatud samas mahus kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides (käesolev töö lk 46-47, 51).

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et üheks peamiseks varjupaigasüsteemi kuritarvituse põhjuseks, on siseneda Euroopa Liitu eesmärgiga nautida heaoluühiskonna hüvesid. (Doyle käesolev töö lk 15, Riding käesolev töö lk 19, Kicinger käesolev töö lk 21, Serra, Mas, Xalabarder ja Pinoyl käesolev töö lk 21, käesolev töö lk 46, 48, 51). Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et perekondade ühendamine ja fiktiivabelude temaatika on suureks julgeolekuohuks, sest antud skeemi alusel siseneb Euroopa Liitu suurel hulgal kontrollimata taustaga isikuid (Riding käesolev töö lk 19, käesolev töö lk 42-43, 50, 53, 55). Antud järeldusest tulenevalt teeb magistritöö autor **ettepaneku** karistusseadustiku täiendamise kaudu sanktsioneerida varjupaigasüsteemi tahtlik kuritarvitus.

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et rahvusvahelise kaitse menetluse raames kogutud informatsiooni mittejagamine kujutab julgeolekuohu (Kay käesolev töö lk 11, Janssen käesolev töö lk 16, Hysmans käesolev töö lk 17, käesolev töö lk 46). Magistritöö autor teeb **ettepaneku** täiendada rahvusvahelise kaitse andmise seadust selliselt, et oleks tagatud rahvusvahelise kaitse menetluse raames kogutud informatsiooni operatiivne jagamine organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi ennetamise ja tuvastamise eesmärgil.

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et inimeste rännete tulemusena moodustuvad uued etnilised ühiskonnad koos oma traditsioonide, tavade, religioonidega, kuid ka uute kuritegelike grupeeringutega (Buzan, Waever, de Wilde käesolev töö lk 18, Vetik käesolev töö lk 18, Kicinger käesolev töö lk 21, Huntington käesolev töö lk 28, käesolev töö lk 47-48, 51, 56). Järeldusest lähtuvalt teeb magistritöö autor **ettepaneku** laiendada mõne Euroopa Liidu ülese ameti, näiteks Europol'i või Frontexi pädevust selliselt, et see tegeleks lisaks senistele ülesannetele ka otseselt rahvusvahelise kaitse taotlejate rändega tingitud kuritegevuse probleemidega ja koordineeriks informatsioonivahetust kõigi liikmesriikide sisejulgeoleku eest vastutavate ametitega.

KOKKUVÕTE

Magistritöö **eesmärgiks** oli välja selgitada varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide rakendamisega seonduvad võimalikud sisejulgeolekuriskid ning uuringu tulemuste põhjal teha ettepanekuid siseriiklike regulatsioonide täiendamiseks ja võimalike julgeolekuriske vähendavate meetmete kasutuselevõtuks.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise eesmärgiks on saavutada tõhusam ja õiglasem rahvusvahelise kaitse menetluse teostamine Euroopa Liidus, samuti soovitakse tõhustada isikute põhivabaduste austamist ja tagada rahvusvahelise kaitse taotluste menetluspõhimõtete ühtlustamine. Euroopa ühise varjupaigasüsteemiga tähtsutatakse printsiipe nagu varjupaigataotlejate samane kohtlemine kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides, inim- ja rahvusvaheliste kaitse õiguste absoluutne tagamine ning samuti ka liikmesriikidevaheline solidaarsus.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamiseks vastu võetud õigusaktid on sisustatud sätetega, mis on peamiselt suunatud varjupaigataotleja õiguste kaitseks, kuid uurimata on need aspektid, mis võivad ohustada liikmesriikide ja samas ka kogu Euroopa Liidu sisejulgeolekut rahvusvahelise kaitse taotlejate rändega seonduvalt. Vaatamata faktile, et viimasel kümnendil on Euroopa Liitu sisenenud rahvusvahelise kaitse taotlejate arv püsinud enam kui 300 000 juures aastas, pole siiani hinnatud varjupaigapaketi rakendamisega kaasnevaid võimalikke ohtusid liikmesriikide sisejulgeolekule. Seetõttu täitis autori hinnangul käesolev magistritöö selle puudujäägi.

Magistritöös otsiti vastust neljale uurimisküsimusele ning uurimisküsimustele vastuste leidmine andis võimaluse esitada ettepanekud riigi sisejulgeolekuohtude vähendamiseks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide vastuvõtmisel siseriiklikusse õigusesse.

Esimeseks uurimisülesandeks oli teaduskirjanduse kaudu analüüsida rände- ja varjupaigapoliitikaga seonduvaid julgeolekuteooriaid. Magistritöös jõuti teadmiseni, et suurearvulise rahvusvahelise kaitse taotlejate sisseränne toob kaasa rida teisi julgeolekuohtusid. Varjupaigataotlejate sisserändega kaasnevad suurimad ohud on riigi majanduslik ja sotsiaalne julgeolek, uute kuritegelike grupeeringute tõttu avaliku korra

rikkumised, samuti on ohustatud etnilise elanikkonna kultuur, religioon, ja tavad. Magistriõõ raames analüüsitud teaduskirjandus kinnitab, et varjupaigataotlejate sisseränne ohustab peamiselt riigi sotsiaalset stabiilsust, demograafilist turvalisust, kultuurilist identiteeti. Selleks, et need ohud ei realiseeruks, on vajalik tagada, et iga liikmesriik suudaks omada kontrolli ja ülevaadet oma territooriumil viibivate isikute kohta.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida varjupaigapaketti kuuluvaid õigusakte ning uuringu tulemuse kaudu hinnata, millised nimetatud õigusaktide sätted võivad tekitada julgeolekuohtu magistritöös analüüsitud julgeolekuteooriatest lähtuvalt. Õigusaktide analüüs andis teadmise, et varjupaigapaket on liigselt keskendunud rahvusvahelise kaitse taotleja õigustele. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kuuluvates õigusaktides on vähem keskendutud liikmesriikide õigustele, samuti pole sanktsioneeritud varjupaigasüsteemi tahtlik kuritarvitamine. Varjupaigataotluse menetlus on soovitud teha taotleja suhtes kiiremaks, kuid uuringu tulemused kinnitavad, et suurearvulise rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserände korral võivad menetlused muutuda vähemkvaliteetseteks, mis omakorda tingib riigi julgeolekuohtu olukorras, kui riiki siseneb suurel arvul isikuid, kelle tausta ja rahvusvahelise kaitse vajaduse kohta ei jõuta koguda piisavalt andmeid. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide analüüs andis teadmise, et varjupaigapaketi rakendumisel kujuneb üheks julgeolekuohuks ka isikute õigus jääda menetleva riigi territooriumile kuni apellatsiooni esimese astme otsuseni.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli analüüsida varjupaigapaketi rakendamisega seonduvaid julgeolekuohtusid viies läbi ekspertintervjuud sisejulgeoleku valdkonnas tegutsevate ekspertidega. Ekspertintervjuude analüüsi tulemusel selgusid peamised puudused, mida hindavad varjupaigapaketi rakendumisel riigi julgeolekuohtudeks rahvusvahelised sisejulgeoleku valdkonna eksperdid. Ekspertid nimetasid suurimaks rahvusvahelise kaitse taotlejatega seonduvaks julgeolekuohuks selle suurearvulisust, mis omakorda toob kaasa teisi julgeolekuohtusid nagu uute kogukondade tekkimine ja sellest tingitud etnilised konfliktid, uute kuritegelike grupeeringute tekkimine ja terrorism, aga samuti ka riigi majanduslik julgeolekuoht. Ekspertide arvamuse kohaselt on vajalik jätkata konservatiivse varjupaigapoliitika kohaldamist, sest vastasel juhul võib kaduda kontroll suurearvulise rahvusvahelise kaitse taotlejate üle, kes on Euroopa Liitu sisenenud, mis omakorda toob kaasa sisejulgeolekuohtude eskaleerumine. Parendada tuleb rahvusvahelise kaitse taotluste menetluse kvaliteeti ning arendada tuleb koostööd teiste julgeolekut tagavate ametite ja muude institutsioonidega. Ekspertide intervjuude analüüs andis teadmise, et üheks peamiseks

varjupaigasüsteemi kuritarvituse põhjuseks on siseneda Euroopa Liitu eesmärgiga nautida heaoluühiskonna hüvesid.

Neljandaks uurimisülesandeks oli varjupaigapaketi rakendamisega seonduvate julgeolekuohtude osas teha ettepanekuid siseriiklike õigusaktide täiendamiseks ning pakkuda välja võimalusi riigi julgeolekuohtusid vähendavate juba kasutusel olevate meetmete tõhustamiseks ja täiendavate meetmete kasutuselevõtmiseks. Magistritöö uuringu tulemuseks on autori ettepanekud, mille eesmärk on ennetada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide rakendamisega seonduvaid julgeolekuriske. Uuringu tulemused kinnitasid, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamisel ei suuda Euroopa Liidu liikmesriigid piisvalt kiiresti reageerida suurearvulisele rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserändele ning tagada nende isikute rahvusvahelise kaitse taotluste kvaliteetne menetlus. Antud teadmised lähtuvalt, on oluline süsteemselt monitoorida ja analüüsida sündmusi maailmas, et prognoosida rahvusvahelise kaitse taotlejate võimalikku invasiooni. Uuringu tulemusest lähtuvalt teeb magistritöö autor ettepaneku sanktsioneerida Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tahtlik kuritarvitus.

SUMMARY

The master's thesis is entitled "Relation of the European Common Asylum System's implementation to a country's internal security"

The master's thesis is highly topical, since the directives within the framework of the Common European Asylum System adopted by the European Parliament on 12 June 2013 are to be implemented into national legislation within two years after their publication in the Official Journal of the European Union. It is therefore appropriate to examine whether and how implementation of the asylum package may endanger national security, and what measures should be taken to minimize such security threats.

The central research problem of the master's thesis is to find out the true relationship between implementation of the legal acts belonging to the asylum package into the national legislation and national security.

The master's thesis aims to outline potential internal security risks related to implementation of the legal acts belonging to the asylum package and based on the results of the study to make proposals with regard to updating national regulation and adopting measures to reduce potential security risks.

Through reviewing various theories this master's thesis comes to realization that the national security threat lies not only in the traditional military aggression. Among other things, in the 21st century the international protection applicants seeking immigration to the European Union have become a security threat, because this trend involves a number of other security threats, such as the growing economic costs, spread of diseases, cross-border crime, terrorism, ethnic conflicts and the resulting military conflicts. The empirical study based on analysis of documents and interviews with international experts in the field of national security, allows to conclude that the greatest threat to security in connection with international protection applicants is a massive migration of refugees, where in the process of screening of applications the state is not able to sufficiently control their background and their actual need for protection. Large numbers of applicants seeking for international protection present social and economic threat as well as a threat to public order of the host country.

The master's thesis provides specific proposals based on theoretical conclusions and empirical results of the study confirm its theoretical findings.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Annus, R. 2009. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised. RiTo 20 <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> välja otsitud 20.10.2013

Baldwin, D. A. 1997. The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 1. 5-26

Bigo, D. 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Sage Journals, Alternatives* 27, Special Issue, 63-92

Biscop, S. 2004. The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security. *Securité & Stratégie*, Paper No. 82 <http://www.politologischinstituut.be/pe2004/documents/6biscop.pdf> välja otsitud 04.02.2014

Brouwer, E. 2002. Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09. *European Journal of Migration & Law*, 4, 1, 399-424

Brownlie, I. 2002. *Principles of Public International Law*. Fifth Edition. Oxford University Press

Buzan, B., Waever, O., de Wilde J. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner

Buzan, B., Hansen, L. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press

Castles, S., Miller, M.J. 2003. *The Age of Migration*, 3rd ed. New York: Pluto Press

Ceyhan, A., Tsoukala, A. 2002. The securitization of migration in western societies: ambivalent discourses and policies. *Alternatives* 27, Special Issue, 21-39.

Chou, M-H. 2009. The European Security Agenda and the 'External Dimension' of EU Asylum and Migration Cooperation. *Perspectives on European Politics & Society*, 10, 4, 541-559

Clark, I. 1997. *Globalization and Fragmentation: International Relations in the 20th Century*. Oxford: Oxford University Press

Dorussen, H., Kirchner, E., Sperling, J. 2009. Sharing the Burden of Collective Security in the European Union. *International Organization*. 63, 4, 789-810

Doyle, S. 2009. Contesting the Shape of Political Space: An Investigation of the "Threat of Asylum" in Britain. *Refugee*, 26, 1, 121-134

Eenma, R. 2003. *Sisejulgeoleku struktuur ja selle õiguslikud alused Eestis*. Magistritöö. Tartu Ülikool, Õigusinstituut

Eesti Vabariigi julgeolepoliitika alused. Vastu võetud 16.06.2004. RT I 2004, 49, 344

Euroopa Liit 2010. Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia. Euroopa julgeolekumudeli suunas, 7-8. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/%20QC3010313ETC.%20pdf välja otsitud 10.03.2014

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. Euroopa Liidu Teataja, L 337, 20.12.2011

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded. Euroopa Liidu Teataja L180/96, 29.06.2013

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. Euroopa Liidu Teataja L180/60, 29.06.2013

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) NR 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europolit taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) NR 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. Euroopa Liidu Teataja L180/1, 29.06.2013

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) NR 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Euroopa Liidu Teataja L180/1, 29.06.2013

Euroopa Parlament. 2013 Euroopa Parlament andis heakskiidu uuele varjupaigasüsteemile. <http://www.europarl.europa.eu/news/et/news-room/content/20130607IPR11389/html/Euroopa-Parlament-andis-heakskiidu-ueele-Euroopa-varjupaigas%C3%BCsteemile> välja otsitud 23.08.2013

European Commission 2008. Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection across the EU. COM (2008) 360 final. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0002_en.htm välja otsitud 14.02.2014

Foucault, A. 2003. *M. Society Must Be Defended*. „Lectures at the College de France, 1975-76“. trans Macey, D., ed Bertani, M. and Fontana, A. New York: Picador

Floyd, R. 2007a. Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move. *Human Security Journal*, 5, 38-49

Floyd, R. 2007b. Towards a consequentialist evaluation of security: bringing together the Copenhagen and the Welsh Schools of security studies. *Review of International Studies*, 33, 2, 327-350

Future common asylum system. Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system [COM (2007) 301 final. 2007. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114561_en.htm välja otsitud 02.02.2014

Gammeltoft-Hansen, H., Gammeltoft-Hansen, T. 2008. The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU. *European Journal of Migration & Law*, 10, 4, 439-459

Gibney, M.J. 2004. *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.

Guilde, E. 2003. International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: the unexpected victims of 11 September 2001', *European Foreign Affairs Review* , 8, 2, 331-346.

Hamann, Hulinova, Malik, Wrzesinka 2010. Development of the Common European Asylum System – A move forward. http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/zentrale_einrichtungen/zis/newseceu/outcomes/papers_folder/Soc_Sec_Asylum%20System.pdf välja otsitud 02.02.2014

Hammar, T. 1999 *Going or Staying? Causes and Alternatives to International Migration*. International Migration Development and Integration. Conference Report. Norstedts Tryckeri AB.

Heuser, S. 2007. Is There a Right to Have Rights? The Case of the Right to Asylum. *Ethical Theory & Moral Practice*, 11, 1, 2-13

Hollfield, J.F. 1992. *Immigrants, Markets and States*. Cambridge: Harvard University Press

Huntington, S. 1996. *The Clash of Civilizations and Remaking World Order*. New York: Simon and Schuster.

Huysmans, J. 2000. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38,5, 751-777

Hysmans, J. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration, and Asylum in the EU*, *New International Relations series*. New York: Routledge

Inimõiguste ülddeklaratsioon.
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf välja otsitud
23.08.2014

International Migration Outlook. 2013. <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm> välja
otsitud 24.08.2013

Draft of Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model, adopted by the Justice and Home Affairs Council on 25 February 2010 and endorsed by the European Council on 26 March 2010, No. 5842/2/10 REV 2 JAI 90. Retrieved January 16, 2012, from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf> välja
otsitud 25.04.2014

Janssen, C. M. 2003. The smart border: movement of people – immigration and refugee/asylum and other aspects. *Canada-United States Law Journal*, 29, 127-132

Kallas, K. 2013. Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis. *Riigikogu Toimetised, RiTo* 28. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16023> välja otsitud 14.02.2014

Kalesnykas, R. 2012. European Union Security Strategy: Globalization and new challenges. *Issues of Business & Law*, 4, 1-11

Karacasulu, N. 2006. Security and globalization in the context of international terrorism. *Review of International Law and Politics*, 2, 5, 1-17

Karyotis, G. 2007. European Migration Policy in the aftermath of September 11. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 20, 1, 1-17

Kay, S. 2004. Globalization, power and security. *Security Dialogue*, 35, 9-25

Kostakopoulou, D. 2000. The Protective Union: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe. *Journal of Common Market Studies*, 38, 3, 497-518.

Kicinger, A. 2004. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon, Central European Forum For Migration Research, CEFMR Working Paper, 2/2004. http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf välja otsitud 11.10.2013

*Knapp, B. 1992. *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Deutschsprachige Ausgabe der vierten, vollständig überarbeiteten Auflage des Précis de droit administrative.* Basel: Helbing & Lichtenhahn

Larsaeus, N. 2004. The Relationship between Safeguarding Internal Security and Complying with International Obligations of Protection. The Unresolved Issue of Excluded Asylum Seekers. *Nordic Journal of International Law*, 73, 1, 69-97

Lavenex, S., Wichmann, N. 2009. The External Governance of EU Internal Security. *Journal of European Integration*, 31, 1, 83-102

Lax, V.M. 2008. Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees. *European Journal of Migration & Law*, 10, 3, 315-364

Leitner, H. 1995. International migration and the politics of admission and exclusion in postwar, Europe. *Political Geography*, 14, 3, 259-278

Lindstrøm, C. 2005. European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice. *Social Policy & Administration*, 39, 6, 587-605

Lodge, J., Flynn, V. 1998. The CFSP After Amsterdam: the Policy Planning and Early Warning Unit. *Sage Journals, International Relations*, 14,7

Miles, R., Tränhardt, D. 1995. Migration and European Intergration. *The Dynamiscs of Inclusion and Exclusion*. London: Printer

Noll, G., Vedsted-Hansem, J. 1999. Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies. *The EU and Human Rights*. Somerset: Oxford University Press

Pagulasseisundi konventsioon. Vastu võetud 27.07.1951, RT II 1997, 6, 26

Refugee rights report. 2006. Refugee Council.
http://www.refugeecouncil.org.uk/policy_research/research/p5 välja otsitud 25.04.2014

Riding, A. 1991. Immigrant Unrest Alarming French. *The New York Times*, 23.06.
<http://www.nytimes.com/1991/06/23/world/immigrant-unrest-alarming-french.html> välja otsitud 02.02.2014

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsi osakond teemal varjupaigataotlejad. 2011.
<http://www.riigikogu.ee/doc.php?168029> välja otsitud 24.10.2013

Rodriguez, O. 2004. The European Union and Internal Security: Guardian of the People? *International Migration Review*, 38, 4, 1569-1570

Rothschild, E. 1995. What is Security? *Daedalus*, 124, 3, 53-98

Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta * KOM/2007/0301 lõplik
*/<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:ET:HTML>
välja otsitud 22.02.2014

Rudinger, A. 2007. Prisoners of Terrorism. The Impact of Anti-terrorism Measures on Refugees and Asylum Seekers in Britain. Refugee Council. http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5919/prisoners_of_terrorism.pdf välja otsitud 25.04.2014

Rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2011 – Olulised arengusuunad Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus Euroopa Rändevõrgustik. http://www.sisekaitse.ee/public/RandePoliitika_layout_est_veeb.pdf välja otsitud 01.10.2013

Saldana, J. 2013. The Coding Manual for Qualitative Researchers (2nd ed). London: Sage

Satvinder, J. 2005. The Decline and Decay of European Refugee Policy. Oxford Journal of Legal Studies, 25, 4, 749-749

Serra, A., Mas, P., Xalabarder, A., Pinyol, G. 2005. Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue, European Migration Dialogue. http://www.migpolgroup.org/public/docs/141.EMD_Spain_2005.pdf välja otsitud 24.10.2013

Stockholmi programm- avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. EL Teataja 2010/C 115/01. [http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_Union/jl0034_et.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_et.htm) välja otsitud 25.04.2014

Turvalisuspoliitika 2010. Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest. Siseministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav : https://www.siseministeerium.ee/public/Turvalisuspoliitika_2010.pdf välja otsitud 26.10.2013

Ugur, M. 1995. Freedom of Movement vs Exclusion: A Reinterpretation of the „Insider“-„Outsider“ Divide in the European Union. International Migration Review, 29, 4, 964-999

Ullman, R. 1983. Redefining security. International Security , 8, 1, 129-153

UNHCR. 2006. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> välja otsitud 25.04.2014

Vetik, R. 2008. Riigiidentiteet ning ühiskonna avaliku sfääri sidusus. Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring. Aruanne. http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Riigiidentiteet_ja_avaliku_sf_ri_sidusus.pdf välja otsitud 10.03.2014

Waeber, O. 1996. European Security Identities. *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, 103-132

Wagrowska, M. 2009. Visegrad Security Policy: How to Consolidate its Own Identity. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 18, 4, 31-43

Williams, M.C. 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47, 511–531

Yin, R. K. 2009. *Case study research: Designs and methods* (4th ed). Thousand Oakes, CA: Sage

JOONISTE JA TABELITE LOETELU

Joonis 1. Magistritöö koostamisel kasutatava uurimuse ülesehitus, autori koostatud.....	32
Joonis 2. Euroopa Liidu liikmesriikides 2013. aastal esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv, autori koostatud EUROSTAT-i andmete põhjal	35
Joonis 3. Euroopa Liidu liikmesriikides 2013. aastal esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste osas tehtud positiivsed otsused, autori koostatud EUROSTAT-i andmete põhjal	36
Tabel 1. Ekspertintervjuu respondentide valim, autori koostatud	31
Tabel 2. Dokumendianalüüsis käsitletavate aspektide ülevaade, autori koostatud.....	37
Tabel 3. Õigusaktides sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja sotsiaalsed tagatised võimaliku julgeolekuohu allikana, autori koostatud.....	48
Tabel 4. Õigusaktides sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja menetluslikud tagatised võimaliku julgeolekuohu allikana, autori koostatud.....	55
Tabel 5. Õigusaktides sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes kohaldatavad meetmed, autori koostatud.....	58

LISA 1:

Ekspertintervjuude küsimused

1. Kui palju rahvusvahelise kaitse taotlusi esitati Teie riigis 2013. aastal? Millistest riikidest on 2013. aastal enim Teie riigis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isikud pärit?
2. Milliste Teile teadaolevate meetmega tagatakse rahvusvahelise kaitse taotluse objektiivne menetlus Teie riigis?
3. Mis on Teie hinnang, kuidas on (suurenenud) rahvusvahelise kaitse taotlejate hulk positiivselt mõjutanud Teie riigi sisejulgeolekut ja riigi arengut üldiselt?
4. Millised on miinimaalsed vastuvõtutingimused ja sotsiaalsed tagatised, mis laienevad Teie riigis rahvusvahelise kaitse taotlejale?
5. Kas rahvusvahelise kaitse taotlejale laienevad sotsiaalsed tagatised on suuremad kui Teie riigi kodanikule? Kui jah, siis palun nimetage, millised sotsiaalsed tagatised ja millisel määral on need suuremad kui riigi kodanikule?
6. Mil määral on Teile teadaolevalt kuritegevust seostatud suurenenud põgenike arvuga? Kas Teile teadaolevalt on meedias ilmunud artikleid/arvamuslugusid, kus riigi kodanikud on avaldanud pahameelt, et nende kodukohta on asunud elama suurel hulgal teise religiooni ja/või kultuuriga inimesi, kelle osas teeb riik suuri kulutusi? Kui jah, siis palun võimalusel vastus varustada viitega?

7. Milline on Teie hinnang, millisel määral on Europolile ja teistele õiguskaitseasutustele Eurodac-andmete ligipääsu andmine terrorismi ja raskete kuritegude tõkestamise/uurimise eesmärgil põhjendatud? Põhjendage oma arvamust.
8. Mida Teie arvates tuleks muuta rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse protsessis ja rahvusvahelise kaitse taotluste osas otsuste tegemisel, et suur immigrantide (rahvusvahelise kaitse taotlejate) hulk ei seaks ohtu Teie riigi sisejulgeolekut? Põhjendage oma arvamust.
9. Kas Teile teadaolevalt on Teie riigis plaanis muuta migratsioonipoliitikat, asüülipoliitikat? Kui jah, siis kuidas ja miks ning kas nimetatud poliitika muutmiseks on juba tehtud tegevusi?
10. Mida Teie arvate, kas suurenenud rahvusvahelise kaitse taotlejate hulk on mõjutanud Teie riigi sisejulgeolekut? Kui jah, siis kuidas?

Kas Te olete

EL liikmesriigi esindaja

Organisatsiooni esindaja

Kui te esindate EL-i liikmesriiki, siis millise riigi esindaja olete riigi suuruse järgi:

Väikeriik

Keskmise riik

Suurriik

Kui te esindate EL-i liikmesriiki, siis millise riigi esindaja olete riigi geograafilise paiknemise järgi:

Põhja-Euroopa riik

Lõuna-Euroopa riik

Lääne-Euroopa riik

Ida-Euroopa riik

Kui pikk on Teie staaž varjupaigavaldkonnaga töötamisel

Kuni 1 aasta

1–5 aastat

6–10 aastat

10–20 aastat

Enam kui 20 aastat

Soovin, et minu arvamused oleks magistritöös minu nimega viidatud

JAH

EI

Teie nimi ja riik, mida esindate (kui vastasite eelnevale küsimusele jaatavalt)

.....

LISA 2:

Analüüsi kategooriad ja koodid

Kategooria	Koodid
Sisejulgeolekuohud	Energia, majanduslik, sõjaline oht, avalik kord, rahutused, meeleavaldused, kodusõjad, poliitilised riigipöörded, genotsiidid
Euroopa ühine varjupaigasüsteem	Õigused, tagatised, garantiid, väärkasutus, varjupaigapakett, õigusaktid, direktiivid, määrused, kuritarvitamine
menetlus	Taotluse-, kinnipidamise-, väljasaatmismenetlus, kiirus, objektiivsus, otsus, perekondade taasühendamise menetlus; fiktiivvabielude väljaselgitamine, andmete pikaajaline säilitamine
liikmesriik	Euroopa Liidu liikmesriigid, liikmesriikide eksperdid
päritoluriik	Rahvusvahelise kaitse taotleja päritolumaa, informatsioon päritolumaalt
ränne	Kriisikolle, illegaalne ja legaalne ränne, massiline sisseränne
taotleja	Põgenik, illegaal, sõjakurjategija, kriminaalkurjategija, rahvusvahelise kaitse taotleja
inimõigused	Humaanne kohtlemine, mõistliku ajaga menetlus, objektiivsus, õiglane otsus
poliitikad	Varjupaiga-, immigratsiooni-, asüüli-, julgeolekupoliitika, liberaalne-, konservatiivne varjupaigapoliitika, Euroopa Liidu julgeolekupoliitika
koostöö	Siseriiklikud koostöö, siseriiklikud ametid, rahvusvaheline koostöö, Europol, EASO
vabadused	Valiku-, liikumis-, otsustusvabadus
organiseeritud kuritegevus	Inimkaubandus, varimajandus, orjatöö, väärkasutus, uued etnilised kuritegelikud grupid, terrorism, kuritegelikud grupeeringud
kogukonnad	Etnilised grupid, tavad, rahvuslik identiteet, keel, kultuur, religioon