

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kristel Urke

**RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJAD – KES VASTUTAB SOLIDAARSES
EUROOPAS?**
Magistritöö

Juhendajad
LL.M. Madis Ernits
PhD Ülle Madise

Tallinn
2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. DUBLINI SÜSTEEM KUI VASTUTAVA LIIKMESRIIGI MÄÄRAMISE SÜSTEEM EUROOPA LIIDUS	8
1.1. Dublini süsteemi areng ja koht Euroopa ühises varjupaigasüsteemis	8
1.2. Dublini süsteemi eesmärgid ja autoriseerimise printsiip.....	13
1.3. Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid ja Dublini menetluse rakendamine.....	16
1.4. Eurodac-süsteem ja selle seos Dublini süsteemiga.....	19
1.5. Riikide kaalutusõigus Dublini süsteemi rakendamisel.....	21
1.5.1. Suveräänsusklausel ehk <i>opt-in</i> klausel	22
1.5.2. Humanitaarklausel	26
2. SOLIDAARSUSPRINTSIIP JA SELLE RAKENDAMINE VASTUTAVA LIIKMESRIIGI MÄÄRAMISEL.....	28
2.1. Solidaarsusprintsiipt Euroopa ühises varjupaigasüsteemis	28
2.1.1. Solidaarsusprintsiiibi kujunemine Euroopa Liidu õigusaktides	28
2.1.2. Solidaarsuse sisu ja rakendamise piirid	32
2.2. Dublini süsteemi toimivus ja efektiivsus ning solidaarsusprintsiipt	34
2.3. Solidaarsusprintsiiibi rakendamine läbi jaotuskvootidel põhineva ümberpaigutamismehhanismi.....	39
2.3.1. Ümberpaigutamismehhanism kui solidaarsusmehhanism.....	39
2.3.2. Jaotuskvootide ja ümberpaigutamismehhanismi ideede areng.....	41
2.4. Euroopa Liidu Nõukogu 2015. aasta septembri otsused ümberpaigutamismehhanismi rakendamiseks	44
2.4.1. Otsuste sisu ja seos Dublini süsteemiga	44
2.4.2. Otsuste kooskõla Euroopa Liidu aluslepingutega	48
3. VASTUTAVA LIIKMESRIIGI MÄÄRAMISE PÕHIMÕTETE KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE ALUSPÕHIMÕTETEGA NING VÕIMALIKUD TULEVIKUSUUNAD EUROOPA TASANDIL	53
3.1. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja Euroopa ühine varjupaigasüsteem.....	53
3.2. Suveräänsus ja vastutava liikmesriigi määramise mehhanism.....	56
3.2.1. Suveräänsus ja Dublini süsteem	57
3.2.2. Suveräänsus ja ümberpaigutamismehhanism	58
3.3. Rahvusriigi põhimõte ja vastutava liikmesriigi määramise mehhanism	62

3.4. Võimalikud vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi muudatused ja põhiseaduse aluspõhimõtted	66
KOKKUVÕTE	70
APPLICANTS OF INTERNATIONAL PROTECTION – WHO IS RESPONSIBLE IN A EUROPE OF SOLIDARITY? Summary	74
LÜHENDID	80
KASUTATUD MATERJALID.....	81
Kasutatud kirjandus	81
Kasutatud õigusaktid	86
Kasutatud kohtupraktika.....	91
LISAD	93
Lisa 1. Definitsioonid	93
Lisa 2. Dublini süsteemi liikmesriikides esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste statistika	94
Lisa 3. Dublini menetluste statistika	96
Lisa 4. Jaotusvalem	100

SISSEJUHATUS

Vägivallatsüklid ja süstemaatilised inimõiguste rikkumised maailma eri paigus sunnivad ikka ja jälle inimesi oma kodudest põgenema ja otsima peavarju kodu- või välismaal. See kutsub esile suuremahulisi ja juhtimatuid inimeste ümberasumisi, viies olukorrani, kus praeguseks on maailmas ligikaudu 60 miljonit põgenikku. Käesoleva magistritöö paremaks mõistmiseks on vajalik selgitada, et üldiselt kasutatakse terminit „põgenik“ katusterminina inimese kohta, kes on mingil põhjusel olnud sunnitud oma kodust lahkuma, olles ümber asunud oma koduriigi sees või koduriigist lahkunud, et otsida kaitset mõnest turvalisest riigist. Pagulase staatus kui selline on aga kontseptsioon, mis tekkis rahvusvahelises õiguses alles 20. sajandil ning on defineeritud rahvusvahelistes lepingutes.

Termini „pagulane“ definitsioon on rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud ÜRO 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis¹ (Genfi konventsioon) ja seda täiendavas 1967. aastal vastu võetud pagulasseisundi protokollis² (Genfi protokoll). Nimetatud definitsiooni järgi on pagulane isik, kes „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.“ Sellest definitsioonist lähtutakse ka käesolevas magistritöös ning töö mahupiirangu tõttu ei analüüsita termini „pagulane“ määratlust puudutavaid lahkarvamusi.

2015. aastal esitati Euroopa Liidus (EL) üle 1,2 miljoni esmakordse rahvusvahelise kaitse taotluse,³ see arv oli üle kahe korra suurem kui 2014. aastal. Sellist põgenike- ega taotlejate hulka ei ole nähtud alates Teisest maailmasõjast. Eriti keeruliseks teevad olukorra asjaolud, et ELi jõudnud põgenikest on suur osa tõenäoliselt majanduspõgenikud, mitte pagulased, ning taotlejad saavad ELi ilma dokumentideta, esitades oma isiku või päritolu kohta valeandmeid. Kiiresti muutunud rahvusvahelise kaitse küsimusi puudutavas situatsioonis on suurenenud selles valdkonnas rahvusvaheline koostöö ja õiguse harmoniseerimine. Varjupaigaküsimustes solidaarsuse arendamine ja jätkusuutlike lahenduste väljatöötamine on ELis hetkel väga aktuaalne ning puudutab seetõttu otseselt ka Eestit. Eelnevast tulenevalt on käesoleva magistritöö keskmes küsimus sellest, milline ELi liikmesriik ja miks on kohustatud ELis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatama.

¹ Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26, artikkel 1 punkt A lg 2.

² 31. jaanuari 1967. a pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26, artikkel 1 lg 2.

³ Käesoleva magistritöö lisa 2, tabel 1.

ELis on väljatöötamisel Euroopa ühine varjupaigasüsteem (EÜVS), mille üheks keskseks osaks on mehhanism, mille alusel määrata kindlaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik. Vastutava liikmesriigi määramist reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 604/2013 ehk Dublin III määrus ja sellega seotud määrused, mis moodustavad Dublini süsteemi. Määrus seab küll objektiivsed kriteeriumid vastutava liikmesriigi määramiseks, kuid süsteemi on tugevalt kritiseeritud ebaefektiivsuse ning solidaarsust ja liikmesriikide vahel vastutuse õiglast jagamist tagavate meetmete puudumise tõttu. Praegu Euroopas valitseva nn põgenikekriisi olukorras on suure rändekoorma all ELi geograafilises lõunas asuvad liikmesriigid, mille kaudu ebaseaduslikud sisserändajad ELi sisenevad. Rändekriisiga tegelemiseks võttis ELi Nõukogu 2015. aasta septembris Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 78 lõikele 3 tuginedes vastu kaks otsust, millega kehtestatakse erakorralised meetmed Itaalia ja Kreeka abistamiseks läbi nendest riikidest rahvusvahelise kaitse taotlejate teistesse liikmesriikidesse ümberpaigutamise. Need otsused kujutavad ajutist kõrvalekallet Dublini süsteemist ning kehtestavad teatud mõttes uue aluse vastutava liikmesriigi määramiseks. Kohustades igat liikmesriiki vastu võtma kindla arvu rahvusvahelise kaitse taotlejaid, riivavad otsused oluliselt liikmesriikide, k.a Eesti, suveräänsust ja rahvusriigi põhimõtet.

Magistritöö uurimisprobleemiks on ELis rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi koostöös solidaarsusprintsipiiga ning põhiseaduspärasus osas, mis puudutab mehhanismi koostöös suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega. Eelnimetatud probleemide lahendamiseks on käesoleva magistritöö eesmärk selgitada välja, kuidas on ELis reguleeritud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramine ning kas see mehhanism on koostöös ELi solidaarsusprintsipiiga ning liikmesriikide suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega, mis on seejuures ka Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted. Sellest tulenevalt on käesolev magistritöö jagatud kolme suuremasse peatükki.

Magistritöö esimeses peatükis selgitatakse, et Dublini süsteem on üks osa ELis väljatöötamisel olevast EÜVSist. Uuritakse Dublini süsteemi arengut alates 1990. aastal Euroopa Ühenduse (EÜ) õiguse väliselt vastu võetud Dublini konventsioonist kuni praegu kehtiva Dublin III määruseni. Selgitatakse olulisemaid süsteemis toimunud muudatusi ning nende mõju liikmesriikidele ja rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Samuti Dublini süsteemi loomise eesmärke, selle aluspõhimõtteid ja vastutuse määramise kriteeriume. Analüüsitakse, milline mõju on Dublini süsteemi efektiivsele toimimisele asjaolul, et EÜVSi ei ole praeguseks veel lõplikult välja töötatud. Viimaseks analüüsitakse, kuidas peavad liikmesriigid

tulenevalt Euroopa Kohtu (EK) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikast rakendama kaalutlusõigust väljendavaid vastutuse määramise kriteeriume.

Magistritöö teine peatükk keskendub solidaarsuse olemusele, solidaarsusprintsiiibi tähtsusele ELi varjupaigaõiguses ning selle seotusele vastutava liikmesriigi määramise mehhanismiga. Analüüsitakse Dublini süsteemi kooskõla solidaarsusprintsiiibiga ning mittekooskõlast tulenevaid võimalikke probleeme. Lisaks selgitatakse jaotuskvootidel põhineva solidaarsusmehhanismi idee arengut ELis ning analüüsitakse, kas vastutuse jagamine jaotuskvootidel põhineva ümberpaigutamissüsteemi abil on kooskõlas solidaarsusprintsiiibiga. Lõpuks selgitatakse ELi Nõukogu 2015. aastal Itaalia ja Kreeka toetamiseks ajutiste meetmete kehtestamiseks vastu võetud otsuste sisu. Analüüsitakse, kas otsustes ette nähtud ümberpaigutamismehhanism on kooskõlas ELi õigusega, eriti solidaarsus- ja proportsionaalsuspõhimõttega, ning samuti mehhanismi kehtestamise eesmärgi ja efektiivsust.

Töö kolmanda peatüki esimeses osas selgitatakse ELi varjupaigaõiguse suurt seotust, aga samas ka põrkumist riikide suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõttega. Analüüsitakse, kas ELis rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise alused ja põhimõtted on nende põhimõtetega kooskõlas. Selgitatakse, et suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtted on Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted ning sellest tulenevalt analüüsitakse vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumide ja põhimõtete põhiseaduspärasust. Kolmandas peatükis analüüsitakse lühidalt ka võimalikke alternatiivseid lahendusi praegusele vastutuse määramise süsteemile. Siinkohal toetatakse peamiselt Euroopa Komisjoni 06.04.2016. a teatisele EÜVSi reformimise kohta. Magistritöö kokkuvõttes on esitatud töö olulisemad järeldused.

Dublini süsteemi arengut, selle loomise eesmärgi ja toimimise põhimõtteid ning kooskõla solidaarsusprintsiiibiga ei ole varem eesti õigusosalases kirjanduses uuritud. Arvestades, et jaotuskvootidel põhineva ajutise ümberpaigutamismehhanismi loomine otsustati alles 2015. aasta septembris, ei ole Eestis ka selle olemust ja seost solidaarsusega analüüsitud. Lisaks puuduvad uuringud seoses Dublini süsteemi ja ümberpaigutamismehhanismi kooskõlaga suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega. Käesoleva magistritöö põhiallikateks on ELi aluslepingud ja ELi varjupaigaõigusealased õigusaktid, eriti Dublin III määrus ja ELi Nõukogu 2015. aasta septembri otsused erakorraliste meetmete kehtestamise kohta. Kasutatud on eesti-, inglise- ja saksa keelset õigusosalast kirjandust ning EK, EIK ja Riigikohtu (RK) praktikat. Analüüsis toetatakse suures osas Eurostati Dublini menetluse alasele ja üldise rahvusvahelise kaitsega seonduvale

statistikale. Põhiseaduspärasuse analüüsis on muu hulgas suures osas tuginetud põhiseaduse kommentaaridele.

Käesoleva magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse uuringuga ning töö eesmärkide saavutamiseks on kasutatud ajaloolist, kronoloogilist, kirjeldavat, analüütilist, süsteemset ja empiirilist meetodit. Töö kvalitatiivsus väljendub järgnevas. Ajaloolist ja kronoloogilist meetodit kasutades on analüüsitud EÜVSi ning Dublini süsteemi arengut, selgitades välja nende eesmärgid. Süsteemi mõistmiseks on kirjeldava meetodi abil avatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise kriteeriume ning analüütilise meetodi abil analüüsitud nende objektiivsust ja efektiivsust. Süsteemi efektiivsuse väljaselgitamiseks on empiirilist meetodit kasutades analüüsitud Eurostati ametlikke andmeid Dublini menetluse kohta. Järelduste tegemiseks on võrreldud Eurostati andmeid Dublini eesmärkidega ning nende pinnalt on tehtud järeldused süsteemi efektiivsuse kohta. Lisaks on ajaloolist meetodit kasutades välja selgitatud solidaarsusprintsipi olemus ja areng ELi varjupaigaõiguses. ELTLi lepingu artiklit 78 lg-t 3 süsteemset analüüsis tehakse järeldused ümberpaigutamismehhanismi kehtestamise lubatavuse kohta. Kirjeldavat ja analüütilist meetodit kasutades selgitatakse ELi Nõukogu otsuste sisu ja eemärke. Lisaks analüüsitakse jaotuskvoodil põhineva ümberpaigutamismehhanismi kooskõla ühelt poolt ELi õiguse selliste põhimõtetega nagu solidaarsus- ja proportsionaalsuspõhimõte ning teiselt poolt suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega, tehes samas ka järeldusi mehhanismi põhiseaduspärasuse osas. Analüütilist meetodit kasutades tehakse järeldusi ka Dublini süsteemi põhiseaduspärasuse osas.

Magistritöö hüpoteesid on alljärgnevad:

- 1) Dublini süsteem ei täida oma eesmärki ega ole kooskõlas solidaarsusprintsipiga ning vajab vastutuse õiglase jagamise mehhanismi;
- 2) 2015. aastal kehtestatud jaotuskvootidel põhinev ümberpaigutamismehhanism ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega;
- 3) Dublini süsteem ja 2015. aastal kehtestatud jaotuskvootidel põhinev ümberpaigutamismehhanism on kooskõlas suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega ning on seega põhiseaduspärased.

Magistritöö olulisemad järeldused, sealhulgas järeldused hüpoteeside paikapidavuse kohta, on esitatud käesoleva magistritöö kokkuvõttes. Magistritöö lisades on töö paremaks mõistmiseks toodud kesksete terminite definitsioonid, Eurostati olulisim rahvusvahelise kaitse alane statistika ning jaotuskvootide arvutamise valem.

Magistritöö märksõnad: Euroopa Liidu õigus, varjupaigataotlejad, solidaarsus, põhiseadus

1. DUBLINI SÜSTEEM KUI VASTUTAVA LIIKMESRIIGI MÄÄRAMISE SÜSTEEM EUROOPA LIIDUS

Riikidel on tulenevalt Genfi konventsioonist rahvusvaheline kohustus anda varjupaika inimestele, kes seda vajavad ning ka isiku individuaalne õigus varjupaigale on viimasel ajal tunnustust leidnud.⁴ Seetõttu on väga oluline küsimus sellest, milline liikmesriik peaks olema kohustatud ELis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatama. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramine on ELi tasandil olnud seni reguleeritud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi (*Common European Asylum System*, EÜVS) raamistikku kuuluva nn Dublini süsteemiga. Kuigi Dublini süsteemi on kritiseeritud juba peaaegu selle loomisest alates, põhjusel, et see seab ebalproportsionaalse koorma ELi piirriikidele, lahutab pereliikmeid, eirab riikide erinevaid Genfi konventsiooni tõlgendusi ja sunnib põgenikke oma reisidokumente hävitama, et puuduksid tõendid nende päritoluriigi kohta,⁵ on see erilise kriitika alla sattunud viimaste aastate põgenikekriisi valguses.⁶ Seetõttu analüüsitakse käesolevas peatükis EÜVSi alustalaks peetud Dublini süsteemi kohta EÜVSi, süsteemi eesmärgid ja kriteeriume ning nende muutumist ajas.

1.1. Dublini süsteemi areng ja koht Euroopa ühises varjupaigasüsteemis

Euroopa kontekstis on varjupaiga- ja immigratsioonivaldkonnaalane koostöö vaikselt, kuid kindlalt arenenud ELi liikmesriikide vahelisest koostööst bilateraalsel ja multilateraalsel tasandil koostööks ELi tasandil. Esmakordselt reguleeriti Euroopa tasandil konkreetselt varjupaigaküsimusi 1990. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga.⁷ Selle artiklid 28-38 puudutasid rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava riigi kindlakstegemist. Neid artikleid asendas veidi hiljem Dublini konventsioon,⁸ mis sõlmiti 1990. aastal, kuid jõustus 01.09.1997. aastal ning millest sai alguse nn Dublini süsteem.

Vajaduse sellise süsteemi loomise järele tingis ühest küljest soov lõpetada nn varjupaigaostlemine (*asylum shopping*), mis puudutab nii olukorda, kus põgenik esitab

⁴ M.-T. Gil-Bazo. *Asylum as a General Principle of International Law*. – *International Journal of Refugee Law* 2015/27, No 1, lk 3, *passim*.

⁵ S. Peers. *EU Justice and Home Affairs Law*. Third Edition. New York: Oxford University Press 2011, lk 359.

⁶ Mouzourakis, M. jt (Ed.). *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*. Annual Report 2014/2015. – AIDA Asylum Information Database 2015. Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015> (01.05.2016), lk 24, *passim*.

⁷ Konventsioon, 14.06.1985, millega rakendatakse 14.06.1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel. – EÜT L 239, lk 19-62 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 2, lk 9-52).

⁸ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention. – ELT C 254, lk 1-12.

varjupaigataotluse mitmes liikmesriigiks kui ka olukorda, kus põgenikud soovivad varjupaika taotleda riigis, kus neil oleks võimalik saada kõrgeimaid sotsiaaltoetusi vms hüvesid. Teisest küljest esines vajadus lõpetada nn ringlemise (*refugee in orbit*) situatsioonid, mis puhul ükski riik ei ole nõus põgeniku varjupaigataotlust läbi vaatama.⁹ Seega sooviti selge süsteemi loomisega anda ühelt poolt kindlustunne varupaigataotlejatele, et nende taotlus vaadatakse kindlasti ühe liikmesriigi poolt läbi ja neile on tagatud ligipääs varjupaigamenetlusele. Teiselt poolt sooviti kinnitada liikmesriikidele, et nad ei pea tegelema varjupaigataotlejatega, kes on nende riiki sattunud põhjusel, et ühenduse piiririigid ei suuda oma piire turvata.

Dublini konventsiooni sõlmimise aspekte analüüsid ilmneb märkimisväärselt asjaolu, et olukord, kus suurim varjupaigataotlejate koorem langeb just piiririikidele, oligi algselt vastutuse määramise mehhanismi loonud liikmesriikide taotluslik eesmärk. Enne ELi laienemist idasuunal, oodati suurimat arvu varjupaigataotlejaid geograafilisest idast. Kuna aga praeguse ELi idapiiri moodustavaid riike, sh ka Eestit, Lätit ja Leedut, tunnustati juba süsteemi loomise ajal turvaliste kolmandate riikidena, oli eesmärgiks panna taotluste läbivaatamise kohustus tolle aja ELi piiririikidele, nt Saksamaale, et oleks lihtne varjupaigataotlejaid tagasi saata idas asuvatesse turvalistesse kolmandatesse riikidesse, läbi mille taotlejad olid ELi jõudnud.¹⁰ Tõepoolest, kui riikide eesmärk oleks olnud vaid mitmekordsete taotluste esitamise vältimine, oleks töö autori arvates võinud kokku leppida märksa lihtsamas süsteemis, kus vastutav liikmesriik on esimene riik, kus taotlus esitati. Nii oli ka Saksamaale ette nähtud kohustus sõlmida enne Schengeni ja Dublini konventsiooni jõustumist oma idanaabritega vastavad lepingud, mis kohustaks idanaabreid taotlejaid tagasi võtma.¹¹ Sellega loodi süsteemi piiririikidest teatav puhvertsoon, mille eesmärk oli takistada põgenike edasiliikumist teistesse liikmesriikidesse.¹² Täna loetakse aga seda Dublini süsteemile väga iseloomuliku tunnus süsteemi suureks puuduseks.

Kui Dublini konventsioon võeti vastu väljaspool toleaeget Euroopa Ühenduse (EÜ) õigusraamistikku, siis 1993. aastal jõustunud Maastrichti lepinguga¹³ sai varjupaigaõigus osaks ELi õigusest. Võtmetähtsusega muudatused tõi aga kaasa Amsterdami leping,¹⁴ millega EL sai pädevuse siiani riigi suveräänsuse tuumikalasse kuulunud varjupaigaõiguse valdkonna

⁹ A. Hurwitz. The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment. – International Journal of Refugee Law 1999/11, No 4, lk 648.

¹⁰ R. Byrne. Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes. – Journal of Refugee Studies 2003/16, No 3, lk 351-352.

¹¹ K. Hailbronner. Perspectives of a Harmonization of the Law of Asylum after the Maastricht Summit. – Common Market Law Review 1992/29, No 5, lk 936.

¹² G. L. Neuman. Buffer Zones Against Refugees: Dublin, Schengen, and the German Asylum Amendment. – Virginia Journal of International Law 1993/33, No 3, lk 509.

¹³ Treaty on European Union. – ELT C 191, lk 1-112.

¹⁴ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. – ELT C 340, lk 1-144.

reguleerimiseks.¹⁵ Ühtlasi integreeriti Amsterdami lepinguga Schengeni õigusraamistik ELi aluslepingutesse. Kuna varjupaigataotlejal oli Schengeni ruumi sisenedes võimalik seal vabalt ringi liikuda, otsustasid ELi liikmesriigid oma varjupaigasüsteeme õiguslikult siduvate regulatsioonidega ühtlustada. Amsterdami lepingu art 63 lg 1 nägi ette järgneva viie aasta jooksul Genfi konventsiooni ja protokolliga kooskõlas olevate pagulase staatuse ning muude varjupaigaga seotud küsimuste reguleerimiseks meetmete vastuvõtmise. Sisuliselt peeti art 63 lg 1 all silmas EÜVSi loomist. Selgesõnaliselt nähti EÜVSi loomine ette 1999. aastal kinnitatud Tampere programmis justiits- ja siseasjade valdkonna arendamiseks aastatel 1999-2004.¹⁶ Selle järgi pidi EÜVSi väljatöötamise esimene etapp aastatel 1999-2004 hõlmama muu hulgas selget ja praktikas töötavat regulatsiooni rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramiseks.¹⁷

EÜVSi väljatöötamise esimeses etapis võeti 18.02.2003. a vastu nn Dublin II määrus,¹⁸ mis võttis suures osas Dublini konventsiooni üle ja muutis sellega sisuliselt endise rahvusvahelise lepingu ELi õigusaktiks. Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid jäid seejuures põhimõtteliselt samaks. Järgnes Haagi programm¹⁹ 2004. aastal, mis reguleeris EÜVSi väljatöötamise teist etappi, mille tulemusena pidid jõudma liikmesriigid senisest rangemate ühise kaitse nõuete kehtestamise, kaitse andmise ühtlustamise ning ELi liikmesriikide solidaarsuse suurendamiseni.²⁰

Pärast Lissaboni lepingu²¹ jõustumist 2009. aastal tuleneb ELi pädevus varjupaigavaldkonnas Euroopa Liidu toimimise lepingust (ELTL).²² ELTL art 4 lg 2 punkti j alusel on liidul liikmesriikidega jagatud pädevus valdkonnas, mis puudutab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala (VTÕ ala). Art 78 lg 2 järgi võtavad aga Euroopa Parlament (EP) ja nõukogu eelnimetatud eesmärgil seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed EÜVSi kohta, mis hõlmavad muu hulgas kriteeriume ja mehhanisme, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik on vastutav varjupaiga- või täiendava kaitse taotluse

¹⁵ R. Hofmann, T. Löhr (Hrsg.). Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos 2008, lk 9.

¹⁶ European Council. Presidency Conclusions of the Tampere European Council. Tampere 15.-16.10.1999. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.05.15).

¹⁷ *Ibid*, p 14.

¹⁸ Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, 18. veebruar 2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 50, lk 1-10 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 6, lk 109-118).

¹⁹ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus. – ELT C 53, lk 1-14.

²⁰ Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta. KOM(2007) 301 lõplik, 06.06.2007, lk 3.

²¹ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, lk 1-271.

²² Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, lk 1-390.

läbivaatamise eest (punkt e). 2009. aasta Stockholmi programm²³ nägi ette EÜVSi loomise lõpuleviimise 2014. aastaks, millist eesmärki aga kahjuks ei suudetud täita.

2013. aastal võeti vastu EP ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013²⁴ ehk Dublin III määrus, millega asendati Dublin II määrus. Dublin III määruse art 1 järgi sätestatakse selles kriteeriumid ja mehhanismid liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (vastutav liikmesriik). Teisiti öeldes võimaldatakse sellel liikmesriigil, kellele on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, paluda liikmesriigil, kes on süsteemi kriteeriumide alusel tuvastatud kui vastutav liikmesriik, võtta vastu või tagasi rahvusvahelise kaitse taotleja. Printiibis peab vastutav liikmesriik rahvusvahelise kaitse taotluse sisuliselt ja täielikult läbi vaatama.²⁵ Dublini süsteemi kuulub praegu peale Dublin III määruse ka selle rakendusmäärus²⁶ ning määrus nr 603/2013 ehk Eurodaci määrus, mis puudutab Eurodac-süsteemi loomist ja rakendamist põgenikelt nende sõrmejälgede võtmiseks. Nende määruste alusel viiakse läbi nn Dublini menetlus. Täna kuulub Dublini süsteemi liikmesriikide hulka lisaks 28 ELi liikmesriigile ka Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits. Dublin III määrusega üritati vastutava liikmesriigi määramise mehhanismis arvestada senisest rohkem taotleja õigustega ning anda talle rohkem tagatist. Määrusega on üritatud muuta varjupaigamenetlust läbipaistvamaks ning suurendada varjupaigataotleja menetluses osalemist.²⁷

Üheks olulisemaks muudatuseks Dublin III määruses võrreldes Dublin II määrusega oli artiklis 1 selle kohaldamisala laiendamine ka täiendava kaitse taotlustele ning art 3 lg-s 1 taotlustele, mis on esitatud transiidialadel. Dublin III määrusesse on lisatud ka viide Euroopa Liidu põhiõiguste harta²⁸ (ELPH) art-le 47 ning vajadusele näha taotlejatele ette õiguslikud tagatised ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile (põhjenduspunkt 19). Vastavalt art 27 lg-le 1 on taotlejal õigus tõhusale õiguskaitsele üleandmisotsuse faktiliste või õiguslike asjaolude vaidlustamise või läbivaatamise kaudu kohtus. Neid võib pidada Dublin II määrusega võrreldes taotlejate õiguste kaitsmise osas olulisteks edasimineketeks. Samas seotakse õiguskaitse kasutamise õigus liikmesriigi poolt määratud „mõistliku tähtajaga“ (art 27 lg 2), mis jätab liikmesriigile olulise kaalutusõiguse. Kuna õigus efektiivsele õiguskaitsevahendile

²³ Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. – ELT C 115, lk 1-37.

²⁴ 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 (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 31-59.

²⁵ K. Hailbronner (Ed.). EU Immigration and Asylum Law: commentary on EU regulations and directives. München: Beck 2010, lk 1369.

²⁶ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 118/2014, 30. jaanuar 2014, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 39, lk 1-43.

²⁷ R. Marx. Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung. – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2014/1, lk 5.

²⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391-407.

ei eelda vaid õiguskaitsevahendi olemasolu, vaid ka sellele ligipääsu,²⁹ on taotlejate õiguste kaitse magistritöö autori arvates praeguses Dublini süsteemis jätkuvalt suhteliselt nõrk.

13.05.2015. a võttis Euroopa Komisjon hetkel Euroopas valitseva põgenikekriisiga tegelemiseks vastu Euroopa rände tegevuskava (ERT).³⁰ Koheselt rakendatava meetmena tuuakse ERTs välja reageerimine suurele hulgale ELi saabunutele läbi nende ümberpaigutamise, võttes kasutusele ELTL art 78 lg-s 3 nimetatud hädaolukordadele reageerimise süsteemi. See samm valmistab ette ELis kohustusliku ja automaatselt rakenduva ümberpaigutamissüsteemi loomise, mille abil massilise sissevoolu tekkimisel ilmset rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed ELi liikmesriikide vahel ära jaotada,³¹ minnes seejuures teatavas osas mööda senisest Dublini süsteemist.

Kaugemate eesmärkidenäha näetakse ette EÜVSi väljatöötamise lõpuleviimine.³² Sellest ilmneb, et EÜVSi ei ole vaatamata 2014. aastaks seatud lõpuleviimise tähtajale suudetud senini täielikult ja toimivalt välja töötada ning ELi varjupaigaõiguses puudub liikmesriikide vahel siiani vajalik õiguse harmoniseerituse tase. Dublini süsteemi analüüsid on oluline seda aspekti silmas pidada, kuna süsteemi puhul on lähtutud seisukohast, et igas Dublini süsteemi liikmesriigis koheldakse taotlejaid samade standardite järgi. EÜVS koosneb aga nõuetest ja standarditest, millest liikmesriigid võivad kõrvale kalduda ja soodsamaid meetmeid rakendada. Samas ei rakenda mitmed liikmesriigid isegi ette nähtud standardeid siiani täies ulatuses.³³ See takistab ühtse harmoniseeritud süsteemi toimimist. Süsteem, milles jäetakse liikmesriikidele ruumi erinevate siseriiklike kaitsereeglite loomiseks, ei aita kaotada soovimatut teisest rännet ja nn varjupaigaostlemist.³⁴ See tähendab, et praktikas on liikmesriikide varjupaigasüsteemid jätkuvalt väga erinevad. Seega ei ole EÜVS ja selle osad omavahel vastavuses ja süsteem ei täida oma eesmärki.

Lisaks on õigusosalases kirjanduses EÜVSi kritiseeritud, kuna süsteem ei sisalda reegleid varjupaigale ligipääsemiseks ning on liialt suunatud rände reguleerimisele,³⁵ mistõttu on hinnanguliselt 90% ELi liikmesriikides rahvusvahelise kaitse saajatest sisenenud ELi ebaseadusliku rände korras.³⁶ Peale selle ei hõlma EÜVS mehhanismi, mille abil eristada põgenikke, kes on lahkunud oma kodust vabatahtlikult, põgenikest, kes on olnud sunnitud

²⁹ S. Velluti. *Reforming the Common European Asylum System – Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer 2014, lk 45.

³⁰ Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa rände tegevuskava. COM (2015) 240 final, 13.05.2015.

³¹ Euroopa rände tegevuskava, lk 4.

³² *Ibid.*, lk 17.

³³ M. Mouzourakis, lk 66-67.

³⁴ K. Hailbronner. *Study on the single asylum procedure 'one-stop shop' against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003.

³⁵ D. A. Arcarazo. C. C. Murphy (Eds.). *EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2014, lk 163.

³⁶ *Ibid.*

oma kodust lahkuma vägivalla tõttu. Kuigi sellise mehhanismi loomine oleks praktikas keeruline, hoiaks selle olemasolu ära sellise mahuga sisserände, nagu toimus Euroopas 2015. aastal, kuna selged majanduspõgenikud oleks juba piiril võimalik eristada põgenikest, keda tõenäoliselt tunnustatakse pagulastena.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kuigi „ühise kaitse ala“ loomiseks on supranatsionaalsel tasandil tehtud olulisi samme ja võetud vastu mitmeid olulisi õigusakte, ei ole varjupaigaõigus praegu veel siiski ühtselt reguleeritud ja toimiv riikideülene valdkond ning seondub jätkuvalt palju siseriiklike regulatsioonidega. See takistab aga oluliselt sellise toimiva mehhanismi loomist, mille alusel oleks kiiresti ja efektiivselt võimalik määrata kindlaks ELi liikmesriik, kes vastutab ELis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest ning millega oleks täielikult tagatud nii riigi suveräänsus kui ka põgenike inimõigused. Selline mehhanism on Schengeni ruumist tulenevate liikmesriikidevaheliste avatud piiride tõttu vältimatult vajalik ning nagu eelpool viidatud, oli see ka esimene varjupaigaõiguslane meede, mis Euroopa tasandil vastu võeti. Järgnevalt analüüsitaksegi praegu kehtiva süsteemi eesmärke, põhimõtteid ja sisulisi kriteeriume.

1.2. Dublini süsteemi eesmärgid ja autoriseerimise printsiip

Üldistatult võib öelda, et Dublini süsteemi loomise eesmärk oli luua mehhanism, mille järgi on lihtne kindlaks määrata riik, kes on vastutav ühes süsteemi liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse (praegu hõlmab süsteem ka täiendava kaitse taotlust, mistõttu viidatakse nüüd rahvusvahelise kaitse taotlusele) läbivaatamise eest. Peale selle oli eesmärgiks garanteerida ELi sisenenud varjupaigataotlejatele ligipääs varjupaigamenetlusele ühes, aga seejuures ainult ühes, liikmesriigis ning aidata kaasa liikmesriikide varjupaigapoliitikate harmoniseerimisele.³⁷ Erinevate autorite seisukohtadest³⁸ ja määruse põhjenduspunktidest tulenevalt võib eesmärke kitsamalt liigitada järgmiselt: a) tagada, et üks liikmesriik on kohustatud vaatama rahvusvahelise kaitse taotluse läbi ning välistada seeläbi „ringlemise“ olukord; b) vältida rahvusvahelise kaitse menetluse kuritarvitused läbi eri riikides mitme rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ehk varjupaigaostlemine; c) teha võimalikult kiiresti kindlaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks kohustatud liikmesriik ning tagada

³⁷ P. McDonough, M. Kmak, J. van Selm. Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered. – European Council on Refugees and Exiles 2008, lk 7. Arvutivõrgus: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html> (01.05.2016).

³⁸ K. Hailbronner (Ed.). EU Immigration and Asylum Law, lk 1375-1382; M. Ngalipkima, M. Hennessy (Eds.). Dublin II Regulation: Lives on Hold. European Comparative Report. – Forum Réfugiés – Cosi, Hungarian Helsinki Committee, European Council on Refugees and Exiles, February 2013, lk 14. Arvutivõrgus: <http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold> (01.05.2016).

vastutavas riigis efektiivne ligipääs rahvusvahelise kaitse menetlusele; d) kaotada või vähendada teisest rännet; e) tagada perekonna terviklikkuse kaitse; f) nn koormajagamisfunktsioon. Need eesmärgid aitavad kaasa Dublini süsteemi algse, laiema eesmärgi täitmisele – tagada liikmesriikide vahel isikute vaba liikumine.³⁹ Dublin III määruse põhjenduspunktist 5 ilmneb samuti, et selge ja toimiv menetlus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks peaks võimaldama kiiresti määrata kindlaks vastutava liikmesriigi, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärki.

Kuigi sageli viidatakse Dublini süsteemile kui (menetlus)koorma jagamise süsteemile, ilmneb nimetatud Dublini süsteemi eesmärkidest, et rahvusvahelise kaitse taotlejate n-õ koorma õiglane jagamine liikmesriikide vahel ei ole kunagi olnud Dublini süsteemi eesmärk. Ka autorid, kes on ise koormajagamisfunktsioonile viidanud, on tunnistanud, et tegelikkuses on vaieldav, kas koormajagamist saab siiski Dublini süsteemi eesmärgiks pidada ning on seda funktsiooni sisustanud läbi seisukoha, et rahvusvahelise kaitse andmine kui selline ühe riigi poolt aitab kaasa rahvusvahelisel tasandil olemasolevate taotlejate arvu vähendamisele ehk koorma jagamisele.⁴⁰ Nagu eelpool selgitatud, oligi tegelikult algselt Dublini konventsiooni sõlminud riikide eesmärk kujundada vastutuse kriteeriumid selliselt, et suurim varjupaigataotlejate koorem langeks piiririikidele, et taotlejaid toleaeegselt EÜst kergelt turvalisse kolmandasse riiki tagasi saata. Täna, kus EL on laienenud ja liikmesriikideks on ka riigid, kuhu sooviti taotlejaid algselt tagasi saata, ei tööta aja jooksul peaaegu muutumatuna püsinud vastutuse määramise kriteeriumid nii, nagu need algselt olid plaanitud.

Seega ei põhinenud süsteem algselt põhimõttel, et varjupaigataotlejad peaksid liikmesriikide vahel arvuliselt õiglaselt jagunema. Sellist eesmärki ei ilmne ka kõige hilisemast, s.o Dublin III määrusest. Vastupidi, määruse põhjenduspunkt 5 sätestab, et vastutava riigi määramise menetlus peaks põhinema liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohtadest erapooletutel ja õiglastel alustel. Need erapooletud ja õiglastel alused peavad looma olukorra, kus liikmesriigil on võimalik kiiresti ja efektiivselt tuvastada vastutav liikmesriik. Sellest tulenevalt saab Dublini süsteemi aluspõhimõtteks pidada nn autoriseerimise printsiipi, mis lähtub arusaamast, et riik, kelle tegevus või tegevusetus on enim kaasa aidanud põgeniku ELi territooriumil viibimisele, on ka kohustatud põgeniku rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatama.⁴¹ Autoriseerimise printsiip lähtub riigi suveräänsusega seonduvast üldisest arusaamast, et riigid vastutavad oma tegude ja tegevusetuse eest valdkonnas, mis puudutab teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute

³⁹ A. Hurwitz. The 1990 Dublin Convention, lk 648.

⁴⁰ K. Hailbronner (Ed.). EU Immigration and Asylum Law, lk 1380.

⁴¹ D. A. Arcarazo, lk 162.

riiki lubamist ja neile residentsuse andmist.⁴² Samas ei saa eitada, et sellisele põhimõttele tuginev süsteem võib praktikas viia väga ebaõiglaste tulemusteni, kus eelkõige ELi piiririikidele langeb suurim koormus seoses taotluste läbivaatamisega.

Autoriseerimise printsiibi kasutamise eelduseks oli lähtumine ideest, et varjupaigataotlejatel on igas Dublini süsteemi liikmesriigis võrdne ligipääs kaitse saamisele ja õigusele. Selle idee alustalaks on omakorda vastastikuse usalduse põhimõte, mis baseerub „turvalisuse eeldusele“ Dublini süsteemi liikmesriikides.⁴³ Vastastikune usaldus on aga meede, millega tagada riikide õigus teostada oma territooriumil suveräänset võimu.⁴⁴ Teisiti öeldes tunnustavad Dublini süsteemi liikmesriigid üksteist turvaliste riikidena, kuhu tagasi saatmisel ei riku liikmesriik oma rahvusvahelist tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse kohustuse (*non-refoulement*) järgimise kohustust. Samas on EIK lahendis *T.I. vs. United Kingdom* sellise lähenemise küsimuse alla seadnud, märkides, et Dublini süsteemi liikmesriikide võrdse turvalisuse eelduse kehtivus on kaheldav.⁴⁵ Seetõttu tuleb *non-refoulement* põhimõtet kohaldada ka Dublini süsteemi liikmesriikide vahel, arvestades, et süsteemis ei ole tehtud ka ühtegi sellist erandit, mis põhimõtte kohaldamise välistaks.⁴⁶ *Non-refoulement* põhimõte, mis tuleneb muu hulgas Genfi konventsiooni art-st 33 ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁴⁷ (EIÕK) art-st 3, keelab nii otsese väljasaatmise kui ka kaudse väljasaatmise ehk nn ahelväljasaatmise.⁴⁸ Peamine põhimõtte sisu seisneb selles, et riigil on keelatud iga tegevus või isiku riigi territooriumilt eemaldamine või riiki pääsu keelamine, mille tulemusena saadetakse isik riiki, kus on reaalne võimalus, et teda kiusatakse taga, piinatakse või koheldakse mõnel muul moel, mis on vastuolus riigi rahvusvaheliste kohustustega.⁴⁹

Autoriseerimise printsiipi silmas pidades võib töö autori arvates väita, et Dublini süsteemi aluspõhimõtte väljendab ka teatavat karistavat funktsiooni – kui liikmesriik on lubanud ELi rahvusvahelise kaitse taotleja, kas siis näiteks läbi viisa väljastamise või suutmatuse tõkestada ebaseaduslikku piiriületust, peab see riik ka edaspidi taotleja eest vastutama. Kuna riikidel on tulenevalt Genfi konventsioonist rahvusvaheline kohustus anda varjupaika inimestele, kes seda vajavad ning ka isiku individuaalne õigus varjupaigale on

⁴² S. Morgades-Gil. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Caluses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? – International Journal of Refugee Law 2015/27, No 3, lk 434.

⁴³ S. Velluti, lk 40.

⁴⁴ *Ibid*, lk 41.

⁴⁵ EIKo 07.03.2000, 43844/98, *T.I. vs. United Kingdom*, p-d 546-547.

⁴⁶ H. F. Köck, A. Lengauer, G. Ress (Hrsg.). *Europarecht im Zeitalter der Globalisierung: Festschrift für Peter Fischer* : Beiträge zum europäischen Verfassungs- und Wirtschaftsverfassungsrecht sowie zum europäischen und internationalen Wirtschaftsrecht. 1. Aufl. Wien: Linde 2004, lk 353; M. Hermann. *Das Dublin-System: eine Analyse der europäischen Regelungen über die Zuständigkeit der Staaten zur Prüfung von Asylanträgen unter besonderer Berücksichtigung der Assoziation der Schweiz*. Zürich: Schulthess 2008, lk 25.

⁴⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 2000, 11, 57.

⁴⁸ K. Hailbronner (Ed.). *EU Immigration and Asylum Law*, lk 1372.

⁴⁹ E. Feller. V. Türk. F. Nicholson (Eds.). *Refugee Protection in International Law. UNCHR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press 2003, lk 112.

viimasel ajal tunnustust leidnud,⁵⁰ on sellise karistusliku funktsiooni õiguspärasus kindlasti kaheldav. Varjupaika vajavate inimeste ELi lubamine ning varjupaiga andmine ei tohiks olla riikide jaoks midagi negatiivset ja kaudselt karistatav. Vastupidi, kuna tegemist on riikide rahvusvahelise kohustusega, tuleks soodustada ilmselgelt varjupaika vajavate inimeste ligipääsu turvalistesse riikidesse, sh ka ELi. Eriti oluline on aga asjaolu, et sellel, mis riik vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, võib olla nii taotleja kui ka taotluse läbi vaadanud riigi jaoks pikaajaline mõju. Taotluse läbivaadanud riik on ka riik, kes annab positiivse otsuse korral taotlejale rahvusvahelise kaitse. Seejuures saab pagulane varjupaigaga seotud õigusi kasutada vaid talle varjupaiga andnud riigi territooriumil, kuna ELis ei tunnustata teises liikmesriigis antud pagulasstaatust.

1.3. Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid ja Dublini menetluse rakendamine

Vastavalt Dublin III määruse art 20 lg-le 1 algab vastutava liikmesriigi määramise menetlus niipea, kui rahvusvahelise kaitse taotlus on esimest korda esitatud mõnele liikmesriigile. Kuna Dublini menetlus eelneb sisulisele taotluse läbivaatamisele, peaksid need kriteeriumid võimaldama kiiresti vastutava liikmesriigi kindlaks teha, et põgenik saaks nii kiiresti kui võimalik juurdepääsu õiglasele rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele. Samas, arvestades riikide rahvusvahelisi kohustusi ja põgenike õigusi, on vajalik, et vastutava liikmesriigi määramise aluseks oleksid läbipaistvad ja objektiivsed kriteeriumid.

Dublini süsteemi üldpõhimõtted on sätestatud Dublini III määruse II peatükis. Art 3 lg 1 järgi vaatavad liikmesriigid läbi selliste kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset mõne liikmesriigi territooriumil, sh piiril või transiidialal. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on määruse III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav riik. Vastavalt art-le 49 kohaldatakse Dublin III määrust rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud alates 01.01.2014. Enne seda kuupäeva esitatud taotluste läbivaatamise eest vastutav liikmesriik määratakse Dublin II määruses sätestatud reeglite kohaselt. Seejuures tuleb arvestada, et Dublin II määrus ei laienenud täiendava kaitse taotlustele. Dublini menetlust rakendatakse vaid kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, ELi kodanike rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes Dublini süsteemi kriteeriume ei kohaldata.

⁵⁰ M.-T. Gil-Bazo, lk 3, *passim*.

Juba Dublini konventsioon oli üles ehitatud nii, et Dublini süsteemi liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise kohustus tuvastati konventsioonis kindlaksmääratud kriteeriume järgides. Sellisest põhimõttest lähtub ka Dublin III määrus. Vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumid on määrukses seatud tähtsuse järjekorda ning seda järjekorda peavad liikmesriigid vastutuse tuvastamisel tulenevalt määruse art 7 lg-st 1 rangelt järgima. Art 7 lg 2 järgi määratakse vastutav liikmesriik olukorra põhjal, mis valitses hetkel, mil taotleja esitas esimest korda rahvusvahelise kaitse taotluse mõnele liikmesriigile. Vastutuse määramise kriteeriumid on sätestatud Dublin III määruse III peatükis. Lihtsustatult vastutab liikmesriik rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, kui:

- 1) liikmesriigis viibib seaduslikult saatjata alaealise pereliige või õde-vend, tingimusel, et see on alaealise parimates huvides (art 8 lg 1);
- 2) liikmesriigis viibib seaduslikult saatjata alaealise sugulane ja individuaalse hindamise teel on kindlaks tehtud, et sugulane saab tema eest hoolitseda, tingimusel, et see on alaealise parimates huvides (art 8 lg 2);
- 3) taotleja pereliikmel on lubatud liikmesriigis elada rahvusvahelise kaitse saajana, tingimusel, et asjaomased isikud on väljendanud sellist soovi kirjalikult (art 9);
- 4) taotleja pereliige viibib liikmesriigis, kuid pereliikme rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes ei ole veel esimest sisulist otsust tehtud, tingimusel, et asjaomased isikud on väljendanud sellist soovi kirjalikult (art 10);
- 5) liikmesriik on väljastanud taotlejale kehtiva elamisloa või viisa (art 12);
- 6) taotleja on kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud liikmesriigi piiri (art 13);
- 7) liikmesriik on võimaldanud taotlejale riiki sisenemise läbi viisavabastuse (art 14);
- 8) taotleja on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse liikmesriigi lennujaama rahvusvahelisel transiidialal (art 15);
- 9) liikmesriigis on esimesena esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, juhul, kui määrukses loetletud kriteeriumide põhjal ei saa vastutavat riiki määrata (art 3 lg 2).

Dublin III määrukses sätestatud kriteeriumidest nähtub, et liikmesriigi vastutuse määramisel on esikohale seatud taotleja huvid. Esimeseks vastutuse tuvastamise kriteeriumiks on sisuliselt lapse parimate huvide järgimine ning teiseks kriteeriumiks õigus perekonna kaitsele. Seega ei ole võimalik nõustuda seisukohtadega, et Dublini süsteem on põgeniku suhtes täielik sunnimehhanism.⁵¹ Samas on selge, et arvestatud ei ole põgenike kõikide võimalike huvidega ning süsteemi aluseks on tõepoolest autoriseerimise printsiip. Töö autor

⁵¹ E. Guild jt. Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin. – CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 2015/83, lk 37.

on seisukohal, et kiiresti ja efektiivselt toimiv mehhanism ei saakski samas lähtuda ainult põgenike huvidest ning soodustaks kindlasti ka taotlejate ebavõrdset jaotumist liikmesriikide vahel. Riikide suhtes õiglase taotluste läbivaatamise kohustuse määramise mehhanismi aluseks peaksid olema eelkõige objektiivsed, mitte subjektiivsed kriteeriumid. Dublini süsteemi III peatükis sätestatud kriteeriumid on selgelt objektiivsed kriteeriumid, mis eksisteerivad objektiivselt ning mida saab menetluse käigus tuvastada sõltumatult taotleja enda arvamusest ja huvidest. Sellised kriteeriumid peaksid kahtlemata kaasa aitama vastutava liikmesriigi kiirele ja efektiivsele tuvastamisele.

Teisest küljest ei pruugi sellised kriteeriumid viia arvuliselt õiglase põgenike jaotumiseni liikmesriikide vahel. Senini on III peatüki kriteeriumidest Dublini menetlustes üks enim rakendatud kriteeriume ebaseadusliku piiriületamise kriteerium ehk Dublin III määruse art 13.⁵² On selge, et kolmandate riikide kodanike ebaseaduslikke piiriületamisi tuleb enim ette ELi ida- ja lõunaosas, kus asuvad ELi piiririigid. Praegusel viisil ülesehitatud vastutuse jagamise kriteeriumid panevad seega vähemalt teoreetiliselt suurima vastutuskorma just ELi piiririikidele. Lisaks ei arvesta süsteem taotlejate soovidega vastutava liikmesriigi osas. Selline mittearvestamine ei aita aga kaasa Dublini süsteemi eesmärgiks oleva teisese rände vähendamisele. Kui vastutava liikmesriigi määramise süsteem ei arvesta taotleja eelistustega või tema poliitiliste ja kultuuriliste sidemetega teatud liikmesriigiga, ei ole võimalik teisest rännet täielikult kaotada. Sellist tulemust on näidanud ka Dublini süsteemi analüüsid.⁵³ Samas arvestab mehhanism vähemalt perekondlike asjaoludega.

Kui Dublin III määruse III peatükis sätestatud kriteeriumide analüüsimisel liikmesriigi poolt selgub, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab teine liikmesriik, võib ta vastavalt art 21 lg-le 1 võimalikult kiiresti, kuid igal juhul kolme kuu jooksul pärast taotluse esitamist, paluda sellel liikmesriigil taotleja vastu võtta. Kui vastutav liikmesriik on tuvastatud vastavalt Eurodaci andmete kokkulangevusele, tuleb palve esitada kahe kuu jooksul. Palve saajaks olev liikmesriik kontrollib vastavalt art 22 lg-le 1 kõiki asjaolusid vastavalt vajadusele ja teeb taotleja vastuvõtmiseks esitatud palve suhtes otsuse kahe kuu jooksul palve saamisest. Seejuures kasutatakse vastutava liikmesriigi määramise menetluses vastavalt art 22 lg-le 2 nii otseseid kui ka kaudseid tõendeid.

Kui taotleja rahvusvahelise kaitse taotlus on teises liikmesriigis läbivaatamisel või taotleja on teises liikmesriigis taotluse läbivaatamise käigus taotluse tagasi võtnud või teine liikmesriik on taotluse tagasi lükanud, võib liikmesriik, kus selline taotleja on uuesti

⁵² M. Ngalipkima. Dublin II regulation, lk 41; Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. „Dublin“ statistics. „Dublin“ requests. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

⁵³ M. Mouzourakis, lk 14.

rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud, paluda vastavalt art 23 lg-le 1 taotleja tagasi võtta. Ka siin kehtivad sarnaselt vastuvõtmispalvele kolme- ja kahekuulised tähtjad. Kui teine liikmesriik võtab vastutuse endale, peab esimene liikmesriik taotleja talle üle andma ja teine liikmesriik peab taotleja vastu võtma.

Dublini menetluse alusel tehtud otsus on liikmesriikide vahel kehtiv ning kui kord on vastutav riik kindlaks määratud, ei tule sama taotlusega seoses rohkem Dublini menetlust läbi viia. Selles mõttes on Dublini menetluse puhul tegemist rahvusvahelise menetlusega.⁵⁴ Vastuja tagasivõtmise taotlused on seejuures vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi ilmselt olulisim osa. Kui süsteemis puuduks mehhanism taotleja üleandmiseks tuvastatud vastutavale liikmesriigile, et vastutav riik saaks taotluse läbi vaadata või, olles juba taotluse läbi vaadanud, võtaks samme taotleja koduriiki tagasisaatmiseks, muutuks kogu Dublini süsteem sisutühjaks. Ometigi ilmneb Eurostati Dublini süsteemi kohta avaldatud statistikast, et Dublini menetluse põhjal kindlaks tehtud vastutavasse liikmesriiki tegelikult üle viidud taotlejate protsent on küllaltki madal.⁵⁵ Seda probleemi analüüsitakse täiendavalt allpool.

1.4. Eurodac-süsteem ja selle seos Dublini süsteemiga

Üheks suurimaks Dublini süsteemi rakendamise väljakutseks on rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamine, kuna isikud varjavad tihti oma identiteeti ja/või päritoluriiki, annavad erinevates riikides erinevate nimede all sisse korduvaid rahvusvahelise kaitse taotlusi või nende taotlus on juba liikmesriigi poolt läbi vaadatud ja neile on juba keeldutud kaitset andmast.⁵⁶ Kõige efektiivsem viis taotlejaid tuvastada, on võrrelda nende sõrmejälgi.

Sellel eesmärgil loodi 2000. aastal nõukogu määrusega⁵⁷ Eurodac-süsteem ning määruse rakendamiseks võeti 2002. aastal vastu rakenduseeskirjad.⁵⁸ Nii algset Eurodac-süsteemi loomist reguleerinud määrust kui ka selle rakendusmäärust muudeti EÜVSi väljatöötamise teises etapis 2013. aastal EP ja nõukogu määrusega nr 603/2013 (Eurodaci määrus).⁵⁹ Määruse art 1 lg 1 järgi on Eurodac-süsteemi eesmärk aidata määrata, milline

⁵⁴ R. Schulze. S. Beljin (Hrsg.). *Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos 2010, lk 2269-2267.

⁵⁵ Lisa 3, tabelid 3 ja 4.

⁵⁶ A. Hurwitz. *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*. Oxford and New York: Oxford University Press 2009, lk 117.

⁵⁷ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2725/2000, 11. detsember 2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil. – EÜT L 316, lk 1-10 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 26.35).

⁵⁸ Nõukogu määrus (EÜ) nr 407/2002, 28. veebruar 2002, millega nähakse ette sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil käsitleva määruse (EÜ) nr 2725/2000 teatavad rakenduseeskirjad. – EÜT L 62, lk 1-5 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 192-196).

⁵⁹ 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

liikmesriik on Dublin III määruse kohaselt kohustatud läbi vaatama liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse, ja hõlbustama muul viisil Dublin III määruse kohaldamist. Vastavalt art 3 lg-le 1 koosneb Eurodac-süsteem sõrmejälgede andmete infotehnoloogilisest keskandmebaasist ehk kesksüsteemist ning kesksüsteemi ja liikmesriikide vahelisest sideinfrastruktuurist, mis on Eurodac-süsteemi andmetele ette nähtud krüpteeritud virtuaalne võrk.

Vastavalt Eurodaci määruses kehtestatud nõuetele on liikmesriigil kohustus võtta kõikide sõrmede sõrmejäljed igalt vähemalt 14-aastaselt: a) rahvusvahelise kaitse taotlejalt (art 9) ja b) kolmandatest riikidest saabunud kolmandate riikide kodanikelt või kodakondsuseta isikutelt, kes on kinnipeetud seoses liikmesriigi piiri ebaseadusliku ületamisega (art 14). Lisaks võib liikmesriik võtta sõrmejäljed ka vähemalt 14-aastaselt kolmanda riigi kodanikult või kodakondsuseta isikult, kes on tabatud ebaseaduslikult liikmesriigis viibimiselt ning kontrollida Eurodac-süsteemis, kas isik on varem esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse teises liikmesriigis (art 17). Rahvusvahelise kaitse taotlejalt võetud sõrmejälgi säilitatakse kesksüsteemis 10 aasta jooksul (art 12), ebaseadusliku piiriületuse korral 18 kuu jooksul (art 16) ning riigis ebaseaduslikult viibimiselt tabatud isikult võetud Eurodac-süsteemis olemasolevate sõrmejälgedega võrdlemise eesmärgil võetud sõrmejälgi kesksüsteemis ei salvestata (art 17 lg 3).

Eurodaci määruse kohased andmed – enamasti sõrmejälgede andmed, päritoluliikmesriik, rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise või kinnipidamise koht ja kuupäev, sugu, päritoluliikmesriigi kasutatud viitenumber, sõrmejälgede võtmise kuupäev, andmete kesksüsteemi edastamise kuupäev ja operaatori kasutajatunnus (art 11, 14 lg 2) – peavad liikmesriigid viivitamata saatma komisjoni hallatavale Eurodaci kesksusele, kes registreerib andmed keskandmebaasis ja võrdleb neid juba talletatud andmetega. Kui võrdluse tulemusena selgub, et varjupaigataotleja on juba taotlenud rahvusvahelist kaitset teises liikmesriigis või sisenenud ebaseaduslikult tema territooriumile, saavad liikmesriigid teha Dublin III määruse kohaselt koostööd.

Eurodac-süsteem aitab tuvastada, kas isik, kes rahvusvahelist kaitset taotleb, on juba varem mõnes teises liikmesriigis kaitset taotlenud. Sellega on Eurodac-süsteemi peamine eesmärk olnud aidata tuvastada vastutav liikmesriik ning lõpetada nn varjupaigaostlemise olukorrad.⁶⁰ Nagu eelnevalt selgitatud, on varjupaigaostlemise lõpetamine ka Dublini

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 (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 1-30.

⁶⁰ O. Ferguson Sidorenko. *The Common European Asylum System. Background, Current State of Affairs, Future Decisions.* The Hague: T.M.C. Asser Press 2007, lk 58.

süsteemi üks eesmärke. Seega peab Eurodac-süsteemis ette nähtud kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute sõrmejälgede võtmine ja salvestamine kesksüsteemis ja liikmesriikidele sellele infole ligipääsu võimaldamine lõppastmes viima kiirema ja efektiivsema Dublini menetluse rakendamiseni ning aitama kaasa teisese rände ja mitmekordsete rahvusvahelise kaitse taotluste esitamise vähendamisele. Kahjuks on senine statistika tagasivõtmistaotluste kohta siiski näidanud, et ka pärast 2013. aastal süsteemis tehtud muudatusi, ei ole Eurodac-süsteem oluliselt varjupaigaostlemist vähendanud.⁶¹ Uuesti sõnastatud Eurodaci määruses on lubatud sõrmejälgi võrrelda ka õiguskaitsealsetel eesmärkidel.⁶²

Üheks süsteemi probleemiks on kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute soovimatus sõrmejälgede andmisel koostööd teha.⁶³ ERT rõhutab vajadust tagada, et kõik liikmesriigid järgivad Eurodaci määrusest tulenevat kohustust sõrmejälgi võtta.⁶⁴ Kohustuse paremaks ja efektiivsemaks täitmiseks esitas Euroopa Komisjon 2015. aasta mais liikmesriikidele soovitusel Eurodaci määruse rakendamiseks.⁶⁵ Peamiselt soovitab komisjon asjaomaste isikutega parema koostöö saavutamiseks selgitada isikutele sõrmejälgede võtmise vajadust, selgitada taotlejatele ka erinevate menetluste sisu ja tähendust ning alles viimase sammuna kasutada sõrmejälgede võtmise kohustuse täitmiseks isikute kinnipidamist.⁶⁶

1.5. Riikide kaalutusõigus Dublini süsteemi rakendamisel

Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise objektiivsete ja kohustuslike kriteeriumide kõrval sisaldab Dublini süsteem ka selliseid kriteeriume, mida riik võib kohaldada ja nii Dublini teistest vastutuse määramise kriteeriumidest erandina kõrvale kalduda. Need sätted, mis puudutavad riikide kaalutusõigust, sisalduvad Dublin III määruse artiklites 16 ja 17. Kuigi Dublin III määruses on kaalutusõigust puudutavad sätted paigutatud mõnevõrra teisiti ning teineteisest vähem eristuvalt kui varasemas Dublin II määruses, võib väljakujunenud praktika alusel siiski eristada kahte erinevat kaalutusõiguse alust: suveräänsusklausel ja humanitaarklausel. Riikide kaalutusõiguse sisustamisel on seni kesksel rolli mänginud nii EK kui ka EIK praktika.

⁶¹ Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. „Dublin“ statistics. „Dublin“ requests. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

⁶² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, art 1 lg 2.

⁶³ European Commission. Commission staff working document on implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints. SWD(2015) 150 final, 27.05.2015, lk 2.

⁶⁴ Euroopa rände tegevuskava, lk 13.

⁶⁵ European Commission. Commission staff working document on implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints. SWD(2015) 150 final, 27.05.2015.

⁶⁶ *Ibid*, lk 3-5.

1.5.1. Suveräänsusklausel ehk *opt-in* klausel

Suveräänsusklausel ehk *opt-in* klausel on Dublin III määruses paigutatud art 17 lg-sse 1 (Dublin II määruse art 3 lg 2). Selle järgi võib iga liikmesriik erandina art 3 lg-st 1 „otsustada läbi vaadata rahvusvahelise kaitse taotluse, mille on talle esitanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, isegi kui käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta ta selle läbivaatamise eest.“ Sellisel juhul muutub see liikmesriik vastutavaks liikmesriigiks. Suveräänsusklausel tuleneb vajadusest respektida riigi rolli rahvusvahelise kaitse andmises, mis on lõppastmes alati riigi ainuotsustus, mille tegemise pädevust ei saa rahvusvahelisele organisatsioonile üle anda.⁶⁷ Nagu eelnevalt selgitatud, on Dublini süsteem vaid mehhanism, mis jagab selle otsustuse tegemise kohustust liikmesriikide vahel, kes tunnustavad üksteist turvaliste riikidena ning kelle vahel valitseb vastastik usaldus. Seega arvestab kohase nimetuse saanud suveräänsusklausel Dublini süsteemi vastutuse määramise kriteeriumidest enim riigi suveräänsusega, kuna annab riigile võimaluse igal üksikjuhul n-ö süsteemist välja astuda ja olenemata tulemusest, mida annaks määruse ptk III kriteeriumide kohaldamine, otsustada ise taotleja rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaadata.

Suveräänsusklausli sõnastusest ilmneb, et selle kohaldamine ei eelda asjaomaste isikute vastavasisulist nõusolekut, kuigi juba 2008. aastal komisjoni läbi viidud Dublini süsteemi hindamisaruandes⁶⁸ viidati selle nõude kehtestamise vajadusele. Siiski ollakse õigusosalases kirjanduses mõnel puhul seisukohal, et isiku nõusolek liikmesriigi poolt suveräänsusklausli kohaldamiseks on riigil olemas juba ainuüksi rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise faktist sellele riigile.⁶⁹ Samas on ilmnenu suveräänsusklausli rakendamise analüüsides, et seda sätet on tihti just taotleja nõusoleku nõude puudumise tõttu kuritarvitatud ja kasutatud teistel põhjustel, kui selleks, et isikule kaitset pakkuda. Sellisteks põhjusteks on olnud asjaolu, et rahvusvahelise kaitse taotleja on võimalik kiiremini ja lihtsamalt riigist välja saata, kui riik vaatab taotluse ise läbi ja ei kuluta ressursse teise vastutava liikmesriigi kindlakstegemisele. Lisaks asjaolu, et taotlus on juba esmapilgul põhjendamata ning ka sellel juhul ei soovi riik kulutada ressursse vastutava liikmesriigi määramiseks.⁷⁰ Küsimus, kas selline suveräänsusklausli kohaldamine on tõesti selle kuritarvitamine, on aga töö autori arvates vaieldav, kuna klausli kohaldamine ei näe ette ühtegi eeldust. Seega võib seda rakendada ka ressursisäästmise ja menetluse tõhususe tagamise kaalutlustel. Eriti teretulnud

⁶⁷ S. Morgades-Gil, lk 437.

⁶⁸ Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Dublini süsteemi hindamisaruanne. KOM (2007) 299 lõplik, 06.06.2007, lk 7.

⁶⁹ A. Baldaccini. E. Guild. H. Toner (Eds.). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2007, lk 268.

⁷⁰ United Nations High Commissioner for Refugees. *The Dublin II Regulation*. A UNHCR Discussion Paper. April 2006, lk 31. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html> (01.05.2016).

võiks suveräänsusklausli kohaldamine olla just tänases põgenikekriisi olukorras, kus oleks vaja kiiresti kindlaks teha isikud, kes kaitset ei vaja, ning seejuures mitte kulutada ressursi Dublini süsteemi järgi vastutava liikmesriigi kindlakstegemisele.

Vastavalt EIK praktikale on liikmesriikidel peale õiguse suveräänsusklauslit kohaldada, teatud juhtudel ka kohustus seda teha. Lahendiga *M.S.S. vs. Belgium and Greece*⁷¹ lõi EIK pretsedendi, mille alusel Dublini liikmesriik ei või isikut teise liikmesriiki üle viia, kui esineb reaalne oht, et isikule langeb seal osaks EIÕK art-ga 3 vastuolus olev kohtlemine. Kohus leidis, et antud küsimuses Bosphoruse kaasuse⁷² pinnalt tekkinud Bosphoruse doktriini ei kohaldata ning kohtul on antud küsimuses pädevus, kuna üleviimine ei langenud kitsalt Belgia rahvusvaheliste kohustuste alla.⁷³ Seda põhjusel, et Dublini süsteem jätab riigile suveräänsusklausli näol vastutuse määramise kriteeriumide kohaldamise osas teatava diskretsiooni. Teisiti öeldes tekitas EIK sellega Dublini süsteemi liikmesriigile kohustuse kohaldada suveräänsusklauslit juhul, kui esineb konkreetse isiku inimõiguste rikkumise konkreetne oht. Sellega sai suveräänsusklauslist Dublini süsteemis inimõiguste kaitse garantii.⁷⁴ Kuigi pärast *M.S.S.* lahendi tegemist ei korranud EIK pikalt esitatud seisukohta,⁷⁵ on nüüdseks mitmed otsused *M.S.S.* otsuses esitatud arvamust kinnitanud.⁷⁶

Praeguseks on aga EIK lahendile järgnenud EK praktika pinnalt tekkinud olukord, kus suveräänsusklausli kohaldamise kohustuse sisu ei ole üheselt mõistetav. Ühendatud kohtuasjade lahendis *N.S.* jt asus EK erinevalt EIKst seisukohale, et suveräänsusklausli kohaldamine on küll teatud juhtudel kohustuslik, kuid ainult juhul, kui liikmesriigile ei saa olla teadmata, et vastutava liikmesriigi varjupaigamenetluses ja varjupaigataotlejate vastuvõtutingimustes esinevad süsteemsed puudused, mis annavad tõsist alust arvata, et varjupaigataotlejal tekib reaalne oht saada koheldud ebainimlikult või alandavalt ELPH art 4 tähenduses.⁷⁷ Sellega EK sisuliselt kitsendas suveräänsusklausli kohustusliku kohaldamise piire – isiku üleviimine sihtliikmesriiki on keelatud vaid juhul, kui esineb kitsalt ELPH art 4 rikkumise oht ning oluline on eelkõige asjaolu, et see oht tuleneks süsteemsetest puudustest riigi varjupaigasüsteemis. See ei vasta EIK lähenemisele, mis näeb ette isiku üleandmise keelu ka juba sellisel juhul, kui vastutava riigi varjupaigasüsteem küll tervikuna töötab, kuid kus selle mõni või mingi osa ei toimi nõuetekohaselt, mistõttu esineb reaalne oht, et selle konkreetse taotleja õigusi rikutakse. Töö autor on seisukohal, et EK seisukoht justkui kinnitab

⁷¹ EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgium and Greece*.

⁷² EIKo 30.06.2005, 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi vs. Ireland*.

⁷³ EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgium and Greece*, p 340.

⁷⁴ S. Morgades-Gil, lk 439.

⁷⁵ EIKo 18.06.2013, 53852/12, *Nasib Halimi vs. Austria and Italy*; EIKo 18.06.2013, 73874/11, *Mohammed Abubeker vs. Austria and Italy*; EIKo 07.05.2014, 44689/09, *Safii vs. Austria*; EIKo 03.07.2014, 71932/12, *Mohammadi vs. Austria*.

⁷⁶ EIKo 21.10.2014, 16643/09, *Sharifi and Others vs. Italy and Greece*, p 221-225; EIKo 04.11.2014, 29217/12, *Tarakhel vs. Switzerland*, p 93, 104.

⁷⁷ EIKo 21.12.2011, C-411/10 *N.S.*jt, p 94.

liikmesriikide vastastikuse usalduse põhimõtet ja arusaama, et isikul on igas riigis võrdne ligipääs varjupaigamenetlusele ning selle arusaama lükkab ümber vaid olukord, kus liikmesriigi varjupaigasüsteemis on tuvastatud süsteemsed puudused ehk süsteem ilmselgelt ei vasta ühistele standarditele. Õigusalas kirjanduses on selliseid süsteemseid puuduseid iseloomustatud kui vigu, mis esinevad regulaarselt, on Dublini üleviimismenetluse vaidlustes tõestatavad ning mida saab lahendada süsteemis muudatuste sisseviimisega.⁷⁸

Seejuures on eriti oluline märkida, et EK ei asunud seisukohale, et liikmesriik on nende süsteemsete puuduste esinemisel teises liikmesriigis kohustatud ise taotluse läbi vaatama, vaid riigil on üksnes kohustus isikut vastutavale liikmesriigile mitte üle anda. Sisuliselt sisaldab suveräänsusklausel riigi „vahelesekumise õigust“.⁷⁹ Lisaks ei ole taotlejal suveräänsusklausli alusel ei tavaolukorras ega ka erakordsete tingimuste esinemisel (ehk juhul, kui tuvastatud vastutava liikmesriigi menetlussüsteemis on süsteemsed puudused) kohtus maksmapandavat nõudeõigust, et konkreetne riik tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaataks.⁸⁰ Kohus on märkinud, et Dublini süsteem sätestab vaid liikmesriikidevahelised „organisatoorsed reeglid“ ja mitte varjupaigataotlejate õigusi, mistõttu saab taotleja vaid vaidlustada vastutava riigi määramise alusena tuvastatud kriteeriumi tegelikku esinemist.⁸¹

Arvestades sellist kohtu lähenemist, on vastutuse kriteeriume hinnanud liikmesriigil süsteemsete puuduste esinemise korral vastutavas liikmesriigis esmajoones üksnes kohustus jätkata vastutuse kriteeriumide hindamist, et teha kindlaks, kas kriteeriumide alusel võiks olla vastutav mõni muu liikmesriik.⁸² See ei välista, et kriteeriumide pinnalt selgub, et taotluse läbivaatamiseks on kohustatud kriteeriume hindav liikmesriik. *N.S.* jt lahendist tulenev seisukoht on nüüdseks sisse viidud ka Dublin III määrusesse ning nõue, et peatükis III sätestatud kriteeriumide kontrollimist peab jätkama olukorras, kus on piisavalt alust arvata, et esialgselt vastutava liikmesriigina kindlaks määratud liikmesriigi taotluse läbivaatamise menetluses on süsteemsed vead, tuleneb määruse art 3 lg-st 2. Lisaks on pärast eelnimetatud 2011. aasta EIK lahendit *M.S.S.* asjas ning EK lahendit asjas *N.S.* jt peatatud Kreekasse rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasisaatmised. Lähiajal on vastavalt komisjoni 10.02.2016. a soovitusel plaanis see piirang siiski kaotada.⁸³

Õigusalas kirjanduses valitseb lahkarvamus, kumma kohtu lähenemine on sobilikum. Mõned autorid peavad sobivamaks EIK seisukohta, lähtudes asjaolust, et

⁷⁸ A. Lübbe. „Systemic Flaws“ and Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the ECHR? – International Journal of Refugee Law 2015/27, No 1, lk 138.

⁷⁹ EKo 27.06.2012, C-245/11, *K*, kohtujurist Verica Trstenjacki ettepanek, p 21.

⁸⁰ EKo 18.04.2013, C-4/11, *Puid*, kohtujurist Niilo Jääskineni ettepanek, p81.

⁸¹ EKo 10.12.2013, C-394/12, *Abdullahi*, p 60.

⁸² EKo 14.11.2013, C-4/11, *Puid*, p 37.

⁸³ Komisjoni soovitus (EL) 2016/193, 10. veebruar 2016, mis on adresseeritud Kreeka Vabariigile ja milles käsitletakse kiireloomulisi meetmeid, mida Kreeka peab võtma üleandmistele taasalustamiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt. – EL T L 38, lk 9-13.

rahvusvahelise kaitse taotleja inimõiguste kaitset tuleb pidada vastutava liikmesriigi määramisel igal juhul olulisimaks.⁸⁴ Teised aga leiavad, et üleviimise takistuseks saab sarnaselt EK arvamusele olla vaid selline süsteemne puudus vastuvõtva riigi varjupaigasüsteemis, mis kvalifitseerub ülisuureks süsteemi talitushäireks, mida on hakatud nimetama ka „Kreeka tingimusteks“.⁸⁵ Siinkohal tuuakse välja, et lähtuda tuleb Dublini süsteemi tõhusa ja kiire toimimise eesmärgist, mida ei tohiks riikidele inimõiguste kaitstuse analüüsimise lisakohustuse panemisega takistada.⁸⁶ Samuti tuleb arvestada liikmesriikide vahel valitsevat usaldust, mida saab kummutada vaid liikmesriigi varjupaigasüsteemi selge ülisuure süsteemse puuduse korral. Kuna ELi õiguse tõlgendamise õigus on esmajoones Euroopa Kohtul, on liikmesriikidel eelkõige kohustus lähtuda EK suveräänsusklausli tõlgendustest. Teataval määral on lahkavamus praeguseks juba lahendatud ka läbi asjaolu, et Dublin III määruse art 3 lg 2 teise alalõiku on nüüdseks EK lahendis *N.S.* jt väljendatud seisukoht sisse viidud.

Samas tuleks magistritöö autori arvates siiski igal üksikjuhul hinnata kriitiliselt ka seda, kas vastutavas liikmesriigis võib esineda individuaalset inimõiguste rikkumist ehk sisuliselt põhimõtet, millele on viidanud EIK, et vältida taotlejate inimõiguste rikkumisi. Autor nõustub, et inimõiguste kaitse peaks igal juhul prevaleerima süsteemi tõhususe üle. Seda eriti töös eelnevalt selgitatud asjaolu tõttu, et EÜVSi väljatöötamine ei ole veel täielikult lõpule viidud ehk ELi varjupaigaõigusealane valdkond ei ole veel täielikult harmoniseeritud ning seetõttu ei saa reservatsioonideta tugineda eeldusele, et riikide varjupaigasüsteemid on ühesugused ja võrdselt isikute õigusi tagavad. Lõppastmes on riigil alati õigus kohaldada suveräänsusklauslit ning autor leiab, et pigem tuleks eelistada selle sagedasemat kohaldamist olukorrale, kus taotleja võib sattuda vastutavas liikmesriigis olukorda, kus tema inimõigusi rikutakse. Sarnaselt on ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee (ENPA) 2015. aasta EÜVSi puudutava resolutsiooni eelnõus leitud, et liikmesriigid peaksid senisest sagedamini ja jõulisemalt kohaldama kaalutusõiguse sätteid, et tagada oma rahvusvaheliste kohustuste täitmine.⁸⁷ Kaalutusõiguse laiaulatuslikuma kasutamise vajadusele on viidatud ka ERTs.⁸⁸

⁸⁴ C. Hruschka. Die EuGH-Entscheidung zu Übersetzung nach Greichenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland. – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2012/6, lk 182-188.

⁸⁵ K. Hailbronner. D. Thym. Vertrauen im europäischen Asylsystem. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012/31, Nr 7, lk 406-409.

⁸⁶ V. Mitsilegas. Solidarity and Trust in the Common European Asylum System. – Comparative Migration Studies 2014/2, No 2, lk 191.

⁸⁷ M. Nicoletti. After Dublin – the urgent need for a real European asylum system. Report. – Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 13866, 10.09.2015, lk 4, p 9.3. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=22016> (01.05.2016).

⁸⁸ Euroopa rände tegevuskava, lk 13.

1.5.2. Humanitaarklausel

Teiseks riigi kaalutusõiguse aluseks on nn humanitaarklausel. Dublin II määruse järgne humanitaarklausel koosnes kahest osast: isikute kokkuviiimine kas perekondlikel ja kultuurilistel kaalutlustel (art 15 lg 1) või tuginedes sõltuvussuhtele (art 15 lg-d 2 ja 3). Varasema humanitaarklausli esimene osa ehk Dublin II määruse art 15 lg 1 asub nüüd Dublin III määruse art 17 lg-s 2. Selle järgi „[l]iikmesriik, kus rahvusvahelise kaitse taotlus esitati ja kes teostab vastutava liikmesriigi määramise menetlust, või vastutav liikmesriik, võib igal ajal, enne kui tehakse esimene sisuline otsus, mõnelt muult liikmesriigilt paluda taotleja vastuvõtmist, et viia kokku perekonda kuuluvaid isikuid humanitaarsetel põhjustel, lähtudes eelkõige perekondlikest või kultuurilistest kaalutlustest, isegi kui selline liikmesriik ei ole artiklites 8-11 ja 16 sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik. See eeldab asjaomaste isikute kirjalikku nõusolekut“. Sellest sõnastusest selgub, et erinevalt suveräänsusklausli kohaldamisest, eeldab humanitaarklausli kohaldamine asjaomaste isikute otsest nõusolekut. Tänu isiku nõusoleku saamise nõudele on ka humanitaarklausli kohaldamise küsimus praktikas veidi selgem kui suveräänsusklausli puhul.

Varasema humanitaarklausli sõltuvussuhteid puudutav osa, mis oli paigutatud kahte lõikesse (art 15 lg-d 2 ja 3), on tõstetud Dublin III määruses eraldi artiklisse 16 ning paikneb ühiselt selle lõikes 1. Sätte järgi, kui „taotleja sõltub ühes liikmesriigis seaduslikult viibiva lapse, õe-venna või vanema abist kas raseduse, vastsündinud lapse, raske haiguse, raske puude või vanaduse tõttu või kui ühes liikmesriigis seaduslikult viibiv taotleja laps, õde-vend või vanem sõltub samadel põhjustel taotleja abist, hoiavad liikmesriigid tavaliselt taotlejat ja nimetatud sugulast koos või viivad nad taas kokku, tingimusel et isiku päritoluriigis olid perekondlikud sidemed olemas või et taotlejal on võimalik ülalpeetava isiku eest hoolitseda ja asjaomased isikud on väljendanud sellist soovi kirjalikult“. Sellise sõnastusega on Dublin III määruses kõrvaldatud varem palju vaidlusi tekitanud⁸⁹ mitmeti mõistetav sõnastus, mille järgi ei olnud üheselt selge, kas sõltuvussuhet arvestatakse ainult taotleja vaatevinklist ehk taotleja peab sõltuma oma lähedasest või võib sõltuvussuhe väljenduda ka vastupidi ehk taotleja lähedase sõltuvuses taotlejast.

Sarnaselt suveräänsusklausliga, on EK täpsustanud ka riikide kaalutusõigust seoses humanitaarklausli kohaldamisega. Kokkuvõtvalt on EK seisukoht järgmine: 1) Dublin III määruse art 17 lg 2 (varasem art 15 lg 1) sisaldab valikulist sätet, mille alusel on riikidel ulatuslik diskretsioon „viia kokku“ perekonda kuuluvaid isikuid humanitaarsetel põhjustel; 2) art-s 16 (varasem art 15 lg-d 2 ja 3) sisaldub säte, mis piirab riikide kaalutusõigust nii, et igal

⁸⁹ S. Morgades-Gil, lk 448-450.

sellisel juhul, kui sättes nimetatud tingimused on täidetud, hoiavad liikmesriigid „tavaliselt koos“ taotlejat ja tema pereliiget.⁹⁰ Seega saab järeldada, et art 16 rakendamisel on liikmesriikidel väiksem kaalutusõigus kui art 17 lg 2 puhul. Art 16 kohane riigi kaalutusõigus on lisaks ka väiksem kui kaalutusõigus suveräänsusklausli alusel, kusjuures vastavate tingimuste täitmisel kohaldatakse esmajoones humanitaar-, mitte suveräänsusklauslit.⁹¹ Järelikult on suveräänsusklausel humanitaarklausli suhtes subsidiaarne. Artiklist 16 tulenev kitsas kaalutusõigus tähendab EK seisukohta arvestades seda, et kui art-s 16 sätestatud tingimused on täidetud, peavad liikmesriigid pereliikmeid koos hoidma, v.a juhul, kui sellest nõudest kõrvale kaldumine on õigustatud tulenevalt erakordsetest asjaoludest.⁹² Seega võib öelda, et art 16 on juhul, kui selles nimetatud tingimused on täidetud ja seda kohaldatakse inimõiguste kaitse eesmärgil, teiste Dublin III määruse III peatükis sätestatud vastutuse määramise kriteeriumide suhtes *lex specialis* ning eelisjärjekorras tuleb esimesena lähtuda sellest vastutuse määramise alusest. Ilmselt on ka sellest tulenevalt otsustatud Dublin III määruuses neid kaht humanitaarklausli osa rohkem eristada ning paigutada sõltuvussuhteid puudutav säte eraldi artiklisse.

Eelnevast ilmneb, et EIKI ja EKI on olnud põhjanev roll liikmesriikide Dublini süsteemi reeglite kohaldamist puudutava kaalutusõiguse sisustamisel ja selgitamisel. Oma 2015. aasta resolutsiooni eelnõus on ENPA viidanud vajadusele tagada kõigi kohaste EIK ja EK lahendite täielik ja viivitamatu kohaldamine praktikas⁹³ ning samuti kohaldada õiglaselt, humaanselt ja paindlikult humanitaarklauslit, võttes seejuures arvesse rahvusvahelise kaitse taotlejate eelistusi.⁹⁴ Tulenevalt EK seisukohtadest viidi Dublin III määruse koostamisel reeglitesse sisse mitmeid täiendusi ja muudatusi. Lisaks on mõlema kohtu otsustele toetudes praegu peatatud Dublini üleandmismenetlused Kreekasse. Siiski tuleks liikmesriikidel Dublini süsteemi vastutava liikmesriigi määramise kriteeriume kohaldades rohkem tähelepanu pöörata ka EIK praktikale, mis rõhutab tugevalt suuremat rahvusvahelise kaitse taotlejate inimõiguste kaitse vajadust Dublini süsteemi kohaldamisel kui seda nõuab praegu EK.

Kuigi suveräänsusklauslit ja teatud määral ka humanitaarklauslit saab kasutada teiste liikmesriikidega solidaarsuse ülesnäitamiseks, on ELi vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi tugevalt kritiseeritud põhjusel, et väidetavalt ei ole mehhanism solidaarsusprintsibiiga kooskõlas. Seda küsimust ja solidaarsuse suurendamiseks võetud meetmeid on analüüsitud magistritöö teises peatükis.

⁹⁰ EKo 06.11.2012, C-245/11, K, p 27.

⁹¹ S. Morgades-Gil, lk 450.

⁹² EKo 06.11.2012, C-245/11, K, p 44, 46.

⁹³ M. Nicoletti, lk 4, p 9.6.

⁹⁴ *Ibid*, lk 4, p 9.2.

2. SOLIDAARSUSPRINTSIIP JA SELLE RAKENDAMINE VASTUTAVA LIIKMESRIIGI MÄÄRAMISEL

2.1. Solidaarsusprintsiiip Euroopa ühises varjupaigasüsteemis

Solidaarsuse idee juured on Rooma eraõiguse instrumendis *obligatio in solidum*, mis väljendas perekonna või muu kogukonna iga üksiku liikme piiramatut vastutust ühise võla eest.⁹⁵ Poliitilisele maastikule tõusis idee aga Prantsuse revolutsiooni ajal ning seda seostatakse prantsusekeelse *fraternité* (vendlus) kontseptsiooniga.⁹⁶ Erinevad õigusteadlased ja -filosoofid on solidaarsust sisustanud küllalt erinevalt, kuid nende seisukohti analüüvides ilmneb, et läbivaks ideeks riikidevahelise solidaarsuse osas on selle põhinemine vastastikuse kasu (*reciprocity*) või võrdväärse vastastikuse kohtlemise põhimõttel (*mutuality*).⁹⁷ Õigusfilosoofid on rõhutanud, et vastastikuse kasu põhimõte ei ole sama, mis altruism. Solidaarsus viitab huvide ühisele rakendamisele ning sisaldab mitmeid omakasupüüdlikke jooni, kuid altruism on käitumine, mis on täielikult isetu.⁹⁸ Solidaarsuse idee hõlmab liikmetevahelist vastastikuse kaastundlikkuse ja vastutuse tunnet, mis on suunatud vastastikusele abistamisele⁹⁹ ja grupiliikmete heaolu saavutamisele.¹⁰⁰ Siiski ei eelda solidaarsus eneseohverdamist kui sellist. Pigem baseerub solidaarsus grupisisese õigluse saavutamisel nii, et üksiku liikme jaoks kaasneb isikliku kasu saamise võimalus.¹⁰¹ Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et solidaarsus eeldab teatud sideme olemasolu grupiliikmete vahel, millest tuleneb vastastikuse abistamise kohustus, mida teostatakse teatud kasusaamise huvist.

2.1.1. Solidaarsusprintsiiibi kujunemine Euroopa Liidu õigusaktides

Võib väita, et kogu Euroopa integreerimise idee alustalaks on olnud algusest peale solidaarsuse idee: Robert Schuman viitas Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse ettepanekut tehes ühise Euroopa rajanemisele *de facto* solidaarsusel.¹⁰² Lisaks viitas juba 1969. aastal EK, et

⁹⁵ K. Bayertz (Ed.). *Solidarity*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers 1999, lk 3.

⁹⁶ M. Ross. Y. Borgmann-Prebil (Eds.). *Promoting Solidarity in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press 2010, lk 23.

⁹⁷ P. Hilpold. *Understanding solidarity within EU law: An analysis of the „islands of solidarity“ with particular regard to Monetary Union*. – *Yearbook of European Law* 2015/34, lk 5.

⁹⁸ J. Isensee (Hrsg.). *Solidarität in Knappheit: zum Problem der Priorität*. Berlin: Duncker & Humblot 1998, lk 103.

⁹⁹ L. Wilde. *The concept of solidarity: emerging from the theoretical shadows?* – *British Journal of Politics and International Relations* 2007/9, No 1, lk 171.

¹⁰⁰ S. Derpmann. *Solidarity and Cosmopolitanism*. – *Ethical Theory and Moral Practice* 2009/12, No 3, lk 304.

¹⁰¹ K. Bayertz, lk 243.

¹⁰² R. Schuman. Schumani deklaratsioon. 09.05.1950. Arvutivõrgus: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_et.htm (01.05.2016).

kogu EÜ baseerub solidaarsusel.¹⁰³ Kindlasti on alates ELi algusaegadest solidaarsuse sisu ja kontseptsioon muutunud ja arenenud, kuid eelkõige on see aina enam juurdunud ELi õiguse keskse printsiibina.

Solidaarsusele viidati ELi aluslepingutes esmakordselt 1958. aastal jõustunud Rooma lepingus,¹⁰⁴ millega asutati Euroopa Majandusühendus. Selle preambulas viidati solidaarsusele, mis „seob Euroopat“. Järgnevate aluselepingutega lisati iga kord täiendav viide solidaarsusele. Ühtse Euroopa Akti¹⁰⁵ preambulas märgiti lisaks varasemale, et esmajärgus tuleb saavutada „tegelik solidaarsus“. Maastrichti lepingu,¹⁰⁶ millega loodi Euroopa Liit, preambulas viidatakse soovile süvendada rahvastevahelist solidaarsust, austades samas nende „ajalugu, kultuuri ja traditsioone“. Artiklis A märgitakse, et ELi eesmärgiks on organiseerida liikmesriikide ja nende rahvaste vahelisi suhteid, järgides järjepidevust ja solidaarsust. Välissuhteid ja julgeolekut puudutav artikkel J.1 seab aga liikmesriikidele nõude toetada ELi välis- ja julgeolekupoliitikat aktiivselt ja reservatsioonideta ning lojaalsuse ja „vastastikuse solidaarsuse“ vaimus. Amsterdami leping kordab neid mõtteid, kuid lisab art 11 lg-s 2 liikmesriikidele koostöö nõude ning sätestab, et liikmesriigid peavad hoiduma tegevusest, mis on vastuolus liidu huvidega või tõenäoliselt piirab selle efektiivsust.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aastal, on solidaarsusprintsiip saanud selgelt ELi keskseks põhimõtteks, kuna Lissaboni lepingus sisaldub solidaarsusele viitavaid sätteid arvukamalt kui üheski varasemas aluslepingus. Lepingus korratakse eelnevates aluslepingutes solidaarsuse kohta sätestatud, kuid Euroopa Liidu lepingusse¹⁰⁷ (ELL) on lisatud järgmises sõnastuses art 2: „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“

Kitsamalt varjupaigavaldkonnas kehtivale solidaarsusele viitab nt ELTL art 67, mille järgi tagab liit „isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ning kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika.“ Seejuures ehk olulisim solidaarsusprintsiibile viitav säte varjupaigavaldkonnas sisaldub ELTL 2. peatüki art-s 80: „Käesolevas peatükis sätestatud liidu poliitika kavandamisel ja elluviimisel juhindutakse solidaarsuse ning vastutuse,

¹⁰³ EKo 10.12.1969, C-6/69, komisjon vs. Prantsusmaa, p 16.

¹⁰⁴ Treaty of Rome. 25.03.1957. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (01.05.2016).

¹⁰⁵ Single European Act. – EÜTL 169, 29.06.1987, lk 1-29.

¹⁰⁶ Treaty on European Union. – ELT C 191, lk 1-112.

¹⁰⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, lk 1-390.

sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõtetest. Käesoleva peatüki põhjal vastu võetud liidu õigusaktides sisalduvad vajaduse korral asjakohased meetmed nimetatud põhimõtete rakendamiseks.“ Art 80 hõlmab kõiki ELTL 2. peatüki sätteid, s.o artikleid 77-79. Seejuures näeb art 78 lg 2 ette EÜVSi loomise. Seega, tulenevalt art-st 80, peavad ELi institutsioonid EÜVSi meetmete loomisel lähtuma solidaarsuse ning vastutuse, sh finantskoormuse liikmesriikide vahel õiglase jagamise põhimõttest. Kuna Dublini süsteem on osa EÜVSi, tuleb ka selle mehhanismi puhul arvestada solidaarsusprintsipiiga. Siiski on vaja Dublini süsteemi puhul silmas pidada, et osad sellega liitunud riikidest, s.o Norra, Liechtenstein, Šveits ja Island, ei ole ELi liikmesriigid, mistõttu ei saa ainuüksi ELi aluslepingutele tuginedes neilt ELi liikmesriikidega solidaarsust oodata.

Laias laastus saab aluslepingute normide sisu arvestades eristada solidaarsust kolmel erineval tasandil:¹⁰⁸ liikmesriikidevahelist, liikmesriikide ja üksikisikute vahelist ning generatsioonidevahelist solidaarsust. ELi varjupaigaõigus seondub seejuures riikidevahelise solidaarsuse ideega, mille aluseks on seisukoht, et riikidevahelist solidaarsust ei ole võimalik arendada pelgalt eraldi iga riigi tasandil, vaid see tuleb n-ö uuesti luua riikideülesel tasandil.¹⁰⁹ Lisaks esineb varjupaigaõiguses ka solidaarsus kolmandate riikide ja nende kodanikega,¹¹⁰ kuid käesoleva töö raames keskendutakse siiski vaid ELi-sisesele solidaarsusele liikmesriikide vahel.

Solidaarsusele ELi varjupaigaõiguse meetmete vastuvõtmisel ja rakendamisel on viidatud ka varjupaigavaldkonna reguleerimisele suunatud raamprogrammides ning teistes ELi õigusaktides. 1999. aasta Tampere programmi punktis 16 nähti ette vajadus kaaluda finantsreservi loomise võimalusi põgenike massilise sisserände puhuks. Lisaks võeti 2005. aastal vastu üldprogramm "Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine" (*Solidarity and Management of Migration Flows*).¹¹¹ Selle peamiseks eesmärgiks oli käsitleda kohustuste õiglast jagamist liikmesriikide vahel eelkõige läbi finantsinstrumentide. Stockholmi programmi punkt 6.2.2 reguleerib otseselt liikmesriikide jagatud vastutust ja solidaarsust, sätestades, et edendada tuleb tõhusat solidaarsust nende liikmesriikidega, kes on erilise surve all, mistõttu tuleks täiendavalt analüüsida ja arendada mehhanisme vastutuse „vabatahtlikuks ja koordineeritud jagamiseks liikmesriikide vahel“. Euroopa Ülemkogu kutsus programmis komisjoni looma vahendeid ja koordineerimismehhanisme, mis võimaldavad liikmesriikidel

¹⁰⁸ I. Domurath. The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach. – Journal of European Integration 2013/35, No 4, lk 459-475.

¹⁰⁹ E. O. Eriksen. C. Joerges. F. Rödl (Eds.). Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union. The unsettled political order of Europe. London and New York: Routledge 2008, lk 7.

¹¹⁰ Stockholmi programm, p 7.1.

¹¹¹ Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013. COM(2005) 123 final, 06.04.2005.

oma riiklike varjupaigasüsteemide suutlikkuse suurendamisel üksteist toetada ja kasutada tõhusamalt olemasolevaid liidu finantssüsteeme, mille eesmärk on tugevdada liidusisest solidaarsust.¹¹² Samuti nähti ette võimaluste uurimine Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EVTA) poolt selliste menetluste hindamiseks ja väljatöötamiseks, mis lihtsustavad ametnike lähetamist, et aidata neid liikmesriike, keda on tabanud varjupaigataotlejate massiline sissevool. Siit nähtub, et Stockholmi programm küll rõhutab solidaarsuse ja jagatud vastutuse olulisust migratsioonivaldkonnas, märkides erinevate mehhanismide loomise vajaduse, kuid jäädes samas üldsõnaliseks ja selgitamata mehhanismide täpsemat sisu.

ERTs märgitakse lisaks rahvusvahelise kaitse küsimusi käsitledes täiendavalt, et „Euroopa ühine poliitika selles valdkonnas ei ole tulemusi andnud“ ning lähtudes „solidaarsuse ja vastutuse jagamise põhimõttest“ peavad liikmesriigid ja EL-i institutsioonid „tegema koostööd, et Euroopa ühine rändepoliitika reaalsuseks muuta“.¹¹³ Ka siit ilmneb üldine soov küll läheneda meetmete väljatöötamisele solidaarsusprintsiiibist ja koostööst lähtudes, kuid jätkuvalt jääb solidaarsuse enda sisu vaid laiaks ja häguseks kontseptsiooniks.

Dublini süsteemi vastavus solidaarsusprintsiiibile on küll vaieldav,¹¹⁴ kuid Dublin III määruse põhjenduspunktis 7 viidatakse Stockholmi programmi alusel rakendatavale solidaarsusele ning põhjenduspunkt 9 sätestab, et süsteemi põhimõtted ja toimimine tuleks läbi vaadata samal ajal, kui töötatakse välja EÜVSi teisi komponente ja liidu solidaarsusvahendeid. Lisaks viidatakse vajadusele suurendada solidaarsust ja eriti vastastikust usaldust, mis omakorda on tugevalt solidaarsusega seotud, läbi Dublini süsteemis ette nähtud varajase hoiatamise süsteemi loomise ning sellega seoses solidaarsusmeetmete rakendamise (põhjenduspunkt 22). Olulisimaks Dublini III määruses sisalduvaks viiteks solidaarsusprintsiiibile võib ehk pidada põhjenduspunkti 25, mis sätestab: „Sellise sisepiirideta ala järkjärguline rajamine, kus isikute vaba liikumine on tagatud ELi toimimise lepingu kohaselt ja kolmandate riikide kodanike sisenemise ja viibimise tingimusi käsitlevate liidu põhimõtete väljatöötamine, kaasa arvatud ühised jõupingutused välispiiride haldamisel, eeldavad tasakaalu loomist vastutuskriteeriumide vahel solidaarse vastutuse vaimus.“ Sellest ilmneb selgelt, et Dublini süsteemis ette nähtud vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi on vähemalt mingil määral üritatud siduda ka solidaarsusprintsiiibiga.

Eelnevast võib järeldada, et kuigi solidaarsust kui sellist ei ole ELi õigusaktides defineeritud, peetakse selle all eelkõige silmas ühiste eesmärkide nimel tegutsemist, ressursside jagamist ja koostööd ning solidaarsus on ELi varjupaigaõiguses läbivaks põhimõtteks.

¹¹² Stockholmi programm, p 6.2.2.

¹¹³ Euroopa rände tegevuskava, lk 2.

¹¹⁴ Käesolev magistritöö, ptk 2.2.

2.1.2. Solidaarsuse sisu ja rakendamise piirid

Kehtib põhimõte, et mida tugevamad on subjektidevahelised kultuurilised, geograafilised või muud sidemed, seda vähem eeldab solidaarne käitumine vastutasu ning seda rohkem esineb solidaarsusel altruismile iseloomulikke jooni.¹¹⁵ Kirjanduses on mitmel puhul märgitud, et ühise Euroopa identiteedi saavutamine on alles käimasolev protsess¹¹⁶ ning riigid mõtlevad praegu veel peamiselt riikliku identiteedi võtmes, üritades võimalikult suurel määral oma suveräänsust säilitada.¹¹⁷

Vastavalt eelpool esitatud ELi aluslepingutes sisalduvatele solidaarsusele viitavatele sätetele, on solidaarsusest tänaseks saanud ELi aluspõhimõte, mida peab järgima igas ELi reguleeritavas valdkonnas. Seda arvestades võib öelda, et solidaarsusel on kaks tähelepanuväärset väljendust. Esiteks, solidaarsus saab ELi aluspõhimõttena vormida teisi ELi põhiväärtusi ja õigusinstituute. Teiseks, solidaarsusele aluspõhimõtte staatuse andmine, sarnaselt nt mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtetele, viitab asjaolule, et seda printsiipi tuleb rakendada, v.a üksnes juhul, kui sellest kõrvalekaldumine on põhjendatud, tuginedes kaalumise tulemusena teistele, olulisematele väärtustele.¹¹⁸ Varjupaigaõiguses võiks sellisteks teisteks väärtusteks või huvideks olla kindlasti nt riigi julgeolek, kuid töö autori arvates ka riikide kultuuri ja traditsioonide säilimine, nagu sellele on viidatud alates Maastrichti lepingust ELLi preambulas.

ELTL art 80 viitab, et EÜVS rajatakse ja viiakse ellu vastavalt solidaarsusele ja vastutuse, sh finantskoormuse õiglasele jagamisele. Selles sõnastuses tundub solidaarsus olevat veidi üldisem kontseptsioon ja vastutuse õiglane jagamine justkui selle solidaarsuse väljendus. Samuti saab siit järeldada, et solidaarsuse all mõeldakse küll finantskoormuse õiglast jagamist, kuid lisaks ka midagi täiendavat. Peale selle sätestab art 80 teine lause, et nende põhimõtete rakendamiseks sisalduvad „vajaduse korral“ õigusaktides asjakohased meetmed. Siit ilmneb solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise seotus teiste oluliste ELi aluspõhimõtetega – subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega.¹¹⁹

Solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise põhimõtete elluviimiseks on ELi tasandil asutatud mitmeid liikmesriikide koostöö edendamisele suunatud asutusi, nt finantsvahendite

¹¹⁵ P. Hilpold (Ed.). *The Responsibility to Protect (R2P). A New Paradigm of International Law?* Leiden, Boston: Brill, Nijhoff 2015, lk 60.

¹¹⁶ M. Ross, lk 30.

¹¹⁷ P. Hilpold. *Understanding solidarity within EU law*, lk 7.

¹¹⁸ M. Ross, lk 36.

¹¹⁹ D. Vanheule, J. van Selm, C. Boswell (Eds.). *The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration. Study.* – Brussels: European Parliament 2011, lk 38. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_EN.pdf) (01.05.2016).

jagamiseks Varjupaiga, Rände ja Migratsioonifond¹²⁰ (VRMF), millele on perioodiks 2014-2020 eraldatud 3 137 miljardit eurot, sellest Eestile 10 156 577 eurot,¹²¹ ning ELi välispiiride haldamises operatiivkoostöö tõhustamiseks Frontex.¹²² Liikmesriikide solidaarsuse edendamiseks varjupaigamenetluses on 2010. aastal asutatud EVTA,¹²³ millega on liitunud ka Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits. EVTA tegevus edendab varjupaigavaldkonnas liikmesriikidevahelist solidaarsust eelkõige läbi erakorralise abi andmise, osutades ajutist tuge ja abi liikmesriikidele, kelle varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemid on sattunud eriti suure surve alla. See abi hõlmab peamiselt taotluse esitanud liikmesriikidesse varjupaigatugirühmade lähetamist, mille eksperdid pannakse välja liikmesriikide poolt.

On tähelepanuväärne, et kuigi ühes liikmesriigis vastuvõetud positiivne varjupaigaotsus ei kuulu teistes liikmesriikides tunnustamisele, sisaldab EVTA asutamist puudutav määrus artiklit 5, mis sätestab, et kui liikmesriigi varjupaiga- ja vastuvõtusüsteem on sattunud erilise ja ebaproportsionaalse surve alla, rakendatakse isikute liidusisest ümberpaigutamist. Seejuures toimub ümberpaigutamine „üksnes liikmesriikide vahel kokkulepitud alusel ja rahvusvahelise kaitse alla kuuluva asjaomase isiku nõusolekul.“ Sellest tuleneb asjaolu, et ka rahvusvahelise kaitse saanud isikute ümberpaigutamine ELi liikmesriikide vahel võiks olla üks solidaarsusprintsipi väljendus. Selline lahendus võiks aga tekitada probleeme seoses asjaoluga, et rahvusvahelise kaitse andmise otsustusprotsess on erinevates liikmesriikides erinev ehk isik, kellele ühes liikmesriigis antakse kaitset, ei pruugiks teises liikmesriigis kaitset saada. See asjaolu võib tekitada liikmesriikides vastuseisu teises liikmesriigis rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmisele.

Hädaolukorras meetmete võtmisele viitab ka ELTL art 78 lg 3, mis sätestab: „Kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks.“ See säte viitab solidaarsusele kui liikmesriikide üksteise toetamise kohustusele olukorras, kus üks liikmesriik on sattunud hädaolukorda. Selle sätte probleemkohaks saab ilmselt lugeda asjaolusid, et defineeritud pole seda, mida tähendab „hädaolukord“, „ootamatu sissevool“ ning millised on täpsed meetmed, mida liikmesriigi toetamiseks võib vastu võtta.

¹²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 516/2014, 16. aprill 2014, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ. – ELT L 150, lk 168-194.

¹²¹ A. Kasvand. Varjupaiga-, rände- ja migratsioonifond 2014-2020. – Siseministeerium, 26.05.2014, lk 4. Arvutivõrgus: http://www.kul.ee/sites/default/files/kasvand_integratsioon.pdf (01.05.2016).

¹²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1168/2011, 25. oktoober 2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta. – ELT L 304, 22.11.2011, lk 1—17.

¹²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 439/2010, 19. mai 2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. – ELT L 132, 29.5.2010, lk 11—28.

Õiguskirjanduses on leitud, et solidaarsuse olemus taandub lõppastmes vastastikule usaldusele, mis ELi varjupaigaõiguses väljendub usalduses, et kõik liikmesriigid kohaldavad siseriiklikult ELi õigust ühtmoodi ning seetõttu on solidaarse käitumise vajaduse tekkimise aluseks riigist mittesõltuvad tegurid.¹²⁴ Töö esimeses peatükis selgitati, et EÜVSi väljatöötamine on pooleliolev protsess ning kõik riigid ei kohalda ELi varjupaigaõigusealaseid õigusakte samamoodi. Seetõttu tekib siinkohal küsimus, kas liikmesriikide vahel saab varjupaigaõiguses praegu eksisteerida sellist vajalikku solidaarsust, mis läheks kaugemale ELTL art-s 80 ette nähtud kõige ilmselgematest, s.o finantsmeetmetest ja ka operatiivkoostööst. Solidaarsusprintsipi ongi ELi varjupaigavaldkonnas seni peamiselt rakendatud läbi finantsvahendite jagamise ning administratiivse või operatiivkoostöö. Isikute ümberpaigutamismehhanismi aga, mis vajab kindlasti väga ulatuslikku solidaarsust, ei olegi ELis siiani süsteemselt rakendatud.

2.2. Dublini süsteemi toimivus ja efektiivsus ning solidaarsusprintsip

Tulenevalt ELTL art-st 80 peavad EÜVSi meetmed arvestama solidaarsuse ja jagatud vastutuse põhimõtet ning nagu käesoleva töö esimeses peatükis selgitatud, on Dublini süsteem üks osa EÜVSist. Seejuures on sageli viidatud Dublini süsteemile kui vastutuse jagamise mehhanismile, mis on ühtlasi ELi varjupaigaõiguses solidaarsusprintsipi väljenduseks.¹²⁵ Samas on süsteemi juba selle loomisest tugevalt kritiseeritud põhjusel, et Dublini menetluse tulemusena ei jagune vastutus liikmesriikide vahel õiglaselt, langedes suuremas osas vaid mõnele üksikule liikmesriigile.¹²⁶ Ka ERTs on märgitud, et vastutuse jagamise mehhanism rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks ei toimi selliselt, nagu oli kavandatud.¹²⁷ Kui veel 2007. aastal leidis komisjon,¹²⁸ et Dublini süsteem on üldiselt täitnud oma ülesandeid, siis 2013. aastal läbi viidud Dublini süsteemi võrdleva analüüsi tulemusena asuti seisukohale, et süsteem ei suuda sageli täita oma eesmärki.¹²⁹ Probleemidena on muu hulgas välja toodud nii Dublini menetluse aeglane tempo, ressursimahukus kui ka tihti ettetulevad juhtumid, kus vastutavat riiki ei tuvastatagi.¹³⁰ Järgnevalt analüüsitakse, kas Dublini süsteem toimib praegu nõuetekohaselt, kas selle rakendamine viib rahvusvahelise kaitse taotlejate

¹²⁴ D. Vanheule, lk 100.

¹²⁵ J. Bast. Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law. – European Public Law 2016/22, No 2, pkt 3.

¹²⁶ Roheline raamat, lk 10.

¹²⁷ Euroopa rände tegevuskava, lk 13.

¹²⁸ Euroopa Ühenduste Komisjon. Dublini süsteemi hindamisaruanne, lk 13.

¹²⁹ M. Ngalipkima. Dublin II Regulation, lk 117.

¹³⁰ *Ibid.*

ebaproportsionaalse jaotumiseni liikmesriikide vahel ning kas on võimalik väita, et Dublini süsteem ei toimi nii, nagu oli kavandatud, kuna see on solidaarsusprintsipiibiga vastuolus.

Analüüsidest statistikat liikmesriikides esmakordselt esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste kohta, ilmneb selgelt, et 2015. aastal Dublini süsteemi liikmesriikides esitatud kõikidest taotlustest esitati ligikaudu 65% taotlustest neljas liikmesriigis – Saksamaal, Rootsis, Ungaris ja Austrias.¹³¹ Saksamaal esitati 33% kogu Dublini süsteemis ja 35% ELis esitatud taotlustest. 2014. aastal pidid viis liikmesriiki käsitlema ligikaudu 73% kõigist ELi rahvusvahelise kaitse taotlustest – Saksamaa, Rootsi, Itaalia, Prantsusmaa ja Ungari.¹³² Seejuures on Kreekas esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv Dublini liikmesriikide keskmine. Siit ilmneb, et mõnes liikmesriigis esitatakse tõepoolest ebaproportsionaalselt rohkem taotlusi kui teistes ELi liikmesriikides, seejuures saavad enim taotlusi riigid, mis ei ole ELi piiririigid. See statistika näitab aga sisuliselt neid riike, kes on kohustatud enim Dublini menetlusi läbi viima, kuna Dublini menetlus eelneb taotluste sisulisele läbivaatamisele. Seetõttu tuleb analüüsida, kas toimib Dublini süsteemi üleandmismenetluste osa, et teha kindlaks, kas taotlejad jagunevad ebaproportsionaalselt ka pärast Dublini menetluse läbiviimist ning kas suurim taotlejate koorem langeb ELi piiririikidele või mitte.

Tabelites 3 ja 4¹³³ on esitatud statistika 2013. ja 2014. aastal liikmesriikide poolt välja saadetud Dublini menetluse järgsete vastu- ja tagasivõtmistaotluste kohta. Tabelitest ilmneb, et kuigi Dublini menetluse tulemusena vastutavale riigile saadetud ülevõtmistaotluste ja vastutava riigi poolt aktsepteeritud ülevõtmistaotluste suhe jääb enamasti 60 ja 70 vahele, viiakse võrreldes aktsepteeritud taotlustega reaalsuses isikuid vastutavasse liikmesriiki üle vähe. Eurostatile Dublini menetluse kohta andmeid esitanud riikide lõikes oli see protsent 2014. aastal keskmiselt 38. On märkimisväärne, et Saksamaa ülevõtmistaotluste puhul oli see protsent vaid lausa 13, kuigi tabeli 1 alusel võttis Saksamaa 2014. aastal Dublini süsteemi liikmesriikidest esmakordseid rahvusvahelise kaitse taotlusi vastu kõige rohkem. Madalaks jäi see protsent ka teiste enim taotlusi saanud riikide puhul, vastavalt 40% Rootsi, 14% Prantsusmaa ja 26% Ungari puhul. Eriti murettekitav on aga asjaolu, et kuigi Dublini süsteemis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv on aasta aastalt tõusnud, olid läbi viidud üleandmiste protsendid 2013. aastal kõrgemad kui 2014. aastal.¹³⁴ Lisaks ilmneb tabelitest 5 ja 6,¹³⁵ et ka enim Dublini menetluse üleandmisi toimub riikidesse, kus esitati enim rahvusvahelise kaitse taotlusi. Seetõttu langeb suurim taotluste menetluskoorem siiski neile eelpool nimetatud riikidele, kellele algselt rahvusvahelise kaitse taotlus esitati.

¹³¹ Lisa 2, tabel 1.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Lisa 3.

¹³⁴ Lisa 3, tabel 3.

¹³⁵ Lisa 3.

Töö autori arvates ongi üks peamine Dublini süsteemi praktikas mittetoimiv osa selle üleandmismenetlus, mida võib samas pidada süsteemi olulisimaks osaks. Ilma taotleja vastutavale liikmesriigile füüsilise üleandmiseta, on kogu vastutava liikmesriigi määramise menetlus olnud asjata. Statistika Dublini süsteemi kohta on paljuski puudulik, sest kõik riigid ei järgi kohustust esitada Eurostatile andmeid oma siseriikliku Dublini menetluse kohta¹³⁶ ning seetõttu ei ole andmed alati täielikud ja usaldusväärsed. Siiski ilmneb olemasolevatest andmetest mitu Dublini menetluse selget puudujääki. Esiteks, enamikel juhtudel ei aktsepteeri ühes liikmesriigis Dublini menetluse tulemusena määratud vastutav liikmesriik talle saadetud vastu- või tagasivõtmispalvet ehk riik ei nõustu, et kriteeriumide tulemusena peaks tema taotluse läbivaatamise eest vastutama.¹³⁷ Teiseks, isegi, kui teine liikmesriik nõustub taotlejat vastu võtma, jääb igal aastal vähemalt ligikaudu pool üleandmistest tegelikult läbi viimata. Selline statistika seab kahtluse alla kogu süsteemi toimivuse. Seega seisneb Dublini süsteemi tegelik otsene puudus selles, et kuigi riigid viivad kuluka ja aeganõudva Dublini menetluse läbi ja määravad kriteeriumidele tuginedes vastutava liikmesriigi, ei nõustu vastutav riik tõendite pinnalt asjaoluga, et peaks taotluse läbivaatamise eest vastutama ning lisaks ei viida praktikas läbi süsteemi olulisimat osa – taotlejate füüsilist üleandmist vastutavale liikmesriigile, et see vaataks isiku rahvusvahelise kaitse taotluse läbi.

Üleandmismenetluse mittetoimivuse peamiseks põhjuseks on üleviimisotsusest teada saanud taotlejate lahkumine ja n-õ kadumine,¹³⁸ kuna tulenevalt Dublini süsteemi olemusest ei arvestata vastutava riigi määramisel taotleja soove. Sellest tulenevalt ei ole sageli vastutav riik see liikmesriik, kus taotleja sooviks rahvusvahelist kaitset saada. Selliste kadumisolukordade ärahoidmiseks on Dublin III määruse art 28 lg-s 2 liikmesriigile nähtud ette õigus isikut kinni pidada, et tagada üleandmismenetluse täideviimine, kui on olemas asjaomaste isikute märkimisväärne põgenemise oht. Kinnipidamine peab seejuures olema proportsionaalne ning peavad puuduma muud leebemad alternatiivsed sunnimeetmed, mida saaks tõhusalt kohaldada. Praktikas kuritarvitavad aga riigid sageli kinnipidamisõigust ning sellega seoses on tuvastatud mitmeid inimõiguste rikkumisi.¹³⁹ Sellest ilmneb, et süsteemi probleemkohaks on ka Dublini menetluse raames kinnipidamise rakendamisel esinevad sagedased inimõiguste rikkumised.

Dublini menetluse rakendamine on olnud ka mitmel juhul peatatud. Tulenevalt töö esimeses peatükis analüüsitud EIK ja EK praktikast, on täielikult peatatud tagasisaatmised

¹³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 862/2007, 11. juuli 2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 311/76 võortöötajaid käsitleva statistika koostamise kohta. – ELT L 199, lk 23-29.

¹³⁷ Lisa 3, tabelid 3 ja 4.

¹³⁸ P. McDonough, lk 10.

¹³⁹ E. Guild jt. Enhancing the Common European Asylum System, lk 36-37.

Kreekasse ning teatud juhtudel vajab erimeetmete võtmist ka tagasisaatmine Itaaliasse.¹⁴⁰ 21.08.2015. a peatas aga Saksamaa täielikult Dublini menetluse läbiviimise Süüria kodanike suhtes.¹⁴¹ Dublin III määrus ei näe küll ette eraldi alust lõpetada konkreetselt ühe grupi isikute suhtes täielikult Dublini menetluse läbiviimine, kuid sisuliselt tähendas Saksamaa otsus seda, et rakendati määruse art 17 lg 1 kohast suveräänsusklauslit. Isikute üleviimine vastutavasse liikmesriiki lõpetati nii juba läbiviidud Dublini menetluse otsuste põhjal kui ka suunati esmakordselt Saksamaal rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud Süüria kodanikud tavalisse varjupaigamenetlusele ehk nende suhtes ei algatatud tavapäraselt nõutud Dublini menetlust.¹⁴²

Kuigi ei ole üheselt selge, millistel kaalutlustel põhines Saksamaa vastav otsus, ilmneb siit, et Dublini süsteem sisaldab siiski teatavat solidaarsusprintsipi rakendamist võimaldavat mehhanismi. Käesoleva töö esimeses peatükis jõuti järeldusele, et suveräänsusklauslit võib riik igal juhul kohaldada ning selleks ei pea olema täidetud mingeid eeldusi, sh ei pea isegi olemas olema taotleja selgesõnalist nõusolekut. Seega võivad riigid suveräänsusklauslit alati kohaldada solidaarsuse väljendamise meetmena. Samas ilmneb Saksamaa järgnevast käitumisest ka sellise solidaarsusmehhanismi puudus. Sattudes pärast Dublini menetluse peatamise otsuse vastuvõtmist tugeva rändesurve alla, lõpetas Saksamaa juba 21.10.2015. a Süüria põgenike suhtes selle erandi kohaldamise ning rakendab taas kõigi, k.a Süüria kodanike rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes Dublini menetlust.¹⁴³ Lisaks on viidatud kui solidaarsusmehhanismile Dublin III määruse art-s 33 sisalduvale varajasele hoiatamise, valmisoleku ja kriisiohjamise mehhanismile,¹⁴⁴ mille puhul võivad EP ja nõukogu anda juhtnõore solidaarsusmeetmete osas. Praktikast on selle mehhanismi toimivus ja solidaarsuse väljendus siiski veel lahtine, kuna tegemist on uue meetmega.

Nagu töö esimeses peatükis selgitatud, on Dublini süsteemi eesmärk võimaldada autoriseerimise printsiibil põhinevate kriteeriumide alusel võimalikult kiiresti tuvastada vastutav liikmesriik ning seda isegi juhul, kui menetletavate taotluste arv liikmesriigis on suur. Dublini süsteem ei sisalda isegi võimalust kaaluda jaotamise üldist võrdsust või arvestada võimalike põgenikekriisidega ega mehhanismi, mis oleks suunatud ebavõrdsete koormatega tegelemisele või ebavõrdsuse tõttu siseriiklikes süsteemides tekkida võivatele

¹⁴⁰ S. Morgades-Gil, lk 439.

¹⁴¹ Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige. – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Az. 411 – 93605/Syrien/2015, 21.08.2015. Arvutivõrgus: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/bamf_instructions_on_syrian_dublin_cases_august_2015.pdf (01.05.15).

¹⁴² Germany: Halt on Dublin Procedures for Syrians. – Asylum Information Database, 24.08.2015. Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians> (01.05.15).

¹⁴³ AIDA update on Germany: Lower rights for asylum seekers from „Safe Countries of Origin“, Dublin for all. – Asylum Information Database, 24.11.2015. Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/news/24-11-2015/aida-update-germany-lower-rights-asylum-seekers-%E2%80%9Csafe-countries-origin%E2%80%9D-dublin-all> (01.05.15).

¹⁴⁴ Council of the European Union. Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows. – 3151st Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, 08.03.2012, p 9-11.

puuduste kõrvaldamisele.¹⁴⁵ Ka komisjon on juba 2008. aastal tunnistanud, et Dublini süsteemi ei loodud koorma jagamiseks, vaid selle eesmärk oli vältida põgenike edasiliikumist ühest liikmesriigist teise, luues õiglased ja objektiivsed kriteeriumid, mille alusel on võimalik kiiresti kindlaks teha, milline liikmesriik vastutab ELi territooriumil esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest.¹⁴⁶ Sellest tulenevalt on töö autor seisukohal, et Dublini süsteem ilmselgelt ei aita kaasa vastutuse võrdsele või õiglasele jagamisele liikmesriikide vahel ning ei ole seetõttu täielikult ELTL art-ga 80 kooskõlas. Siiski ei saa töö autori arvates süsteemi toimivuse kui sellise hindamise mõõdupuuks võtta taotlejate õiglast jaotumist liikmesriikide vahel, sest see ei olegi kunagi olnud Dublini süsteemi eesmärk.

Eelnevale toetudes on töö autor seisukohal, et Dublini süsteemi toimivuse ja efektiivsuse hindamisel tuleks eristada kahte aspekti: esiteks Dublini süsteemi toimivust kui sellist vastavalt süsteemi eesmärkidele ning teiseks süsteemi kooskõla solidaarsusprintsipiiga. Analüüsist ilmneb, et Dublini süsteem täidab oma eesmärgi selles osas, et võimaldab objektiivsete kriteeriumide alusel kiiresti määrata vastutava liikmesriigi. Samas ei vii menetlus sageli taotlejate füüsilise üleandmiseni vastutavale liikmesriigile, mida võib pidada samas süsteemi olulisimaks osaks. Seega ei tööta menetluse üleandmisi puudutav osa nõuetekohaselt. Arvestades, et süsteemi ei loodud solidaarsuse väljendusena, ei ole aga sobilik hinnata selle toimivust solidaarsusest lähtudes.

Vastutuse määramise kriteeriume teoreetiliselt hinnates saab nõustuda, et Dublini menetluse rakendamine viib ebaõiglase olukorrani, kus suurim menetluskoorem langeb ELi piiriiriikidele, kuid sellise olukorra ärahoidmine ei olegi olnud süsteemi eesmärk. Siiski ilmneb praktikas olukord, kus suurima menetluskoorma all on hoopis mittepiiriiriigid, nagu Saksamaa ja Rootsi. Seda suuresti põhjusel, et Dublini menetlus ei vii isikute üleandmiseni vastutavale liikmesriigile, samuti põhjusel, et Dublini süsteem ei hoia ära sisserändajate teisest rännet. Seejuures rõhutab süsteemi mittetoimivust ja teatavat absurdsust asjaolu, et komisjon pakkus 2007. aastal välja ka variandi, mille järgi võiksid riigid sama arvu taotlejate üleandmise korral teha n-ö tasaarvestuse ning üleviimised vastastikku annulleerida.¹⁴⁷ Lisaks on EIK ja EK praeguseks leidnud, et esineb olukordi, kus Dublini menetluse rakendamine ei ole õiguslikult lubatud või kus on otstarbekam süsteemi mitte rakendada. Sellest tuleb välja, et süsteem, mille eesmärk on rahvusvahelise kaitse andmise menetluse kiiruse ja efektiivsuse saavutamine, saavutaks tõhusamalt oma eesmärgi, kui seda ei rakendataks.

¹⁴⁵ M. Nicoletti, lk 10, p 26.

¹⁴⁶ Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Varjupaigapoliitika kava ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus. KOM(2008) 360 lõplik, 17.06.2008, lk 8.

¹⁴⁷ Euroopa Ühenduste Komisjon. Dublini süsteemi hindamisaruanne, lk 13.

Eelnevalt tulenevalt on ilmne, et süsteemi ümberkorraldamine on juba ainuüksi selle toimivuse tagamiseks hädavajalik. Lisaks on ELTL art 80 alusel nõutud kõigis EÜVSi meetmetes, k.a Dublini süsteemis, solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamisega arvestamine. Õigusalasest kirjanduses on märgitud, et vastutuskriteeriumide reformimiseks oleks vajalik kogu süsteemi aluseks oleva filosoofia ülevaatamine.¹⁴⁸ Käesoleva töö autor on seisukohal, et uue süsteemi loomine oleks ehk otstarbekam kui olemasoleva süsteemi muutmine, kuna praegune süsteem tugineb eeldusele, et liikmesriikide varjupaigasüsteemid on ühesugused, mis praktikas tõele ei vasta. Juba aastaid on sellise muudatusena välja pakutud süsteemi, mis tugineks jaotuskvootidele. Seejuures saab jaotuskvootidel põhinevat lähenemist rakendada ka vaid erakorralise mehhanismina, jättes muu osa Dublini süsteemist muutmata.

2.3. Solidaarsusprintsiiibi rakendamine läbi jaotuskvootidel põhineva ümberpaigutamismehhanismi

2.3.1. Ümberpaigutamismehhanism kui solidaarsusmehhanism

Eelnevalt analüüsist ilmneb, et rahvusvahelise kaitse taotlejad jaotuvad liikmesriikide vahel väga ebahõltselalt. Üheks võimaluseks saavutada vastutuse õiglast jaotust, on põgenike ümberpaigutamine. Kuidas aga sobib põgenike füüsiline ümberpaigutamine solidaarsusprintsiiibiga, mille rakendamine, nagu eelnevalt selgitatud, eeldab vastutuse saamist ja vastastikust usaldust?

On ilmne, et isikliku kasu aspekt on olemas neil liikmesriikidel, kelle territooriumile toimub massiline sissetulek, kuid teatavat, vähemalt kaudset kasu võivad saada ka liikmesriigid, kelle territooriumile põgenikke ümber jaotatakse. Ühe sellise riiki motiveeriva alusena on viidatud ümberjagamismehhanismile kui teatavale kindlustusmehhanismile.¹⁴⁹ Erinevatest sündmustest tingituna on ajaloo jooksul olnud riigid, mis massilise sissetulekuga silmitsi seisavad, erinevad. Seda arvestades tagavad liikmesriigid ümberpaigutamisega nõustumisega, et massilise põgenike sissetuleku puhul nende riiki, aitavad teised liikmesriigid ka neil koormat jagada.

Teiseks solidaarsuse aluseks võiks olla ühepoolse kahjustava tegevuse ärahoidmine.¹⁵⁰ Kui üks liikmesriik seisab vastamisi massilise sissetulekuga, võib ta võtta rände piiramiseks selliseid meetmeid, mis võivad olla teistele liikmesriikidele kahjulikud või rikkuda põgenike inimõigusi. Meetmeks võib olla näiteks riigi territooriumile sissepääsu või riigis resideerimise

¹⁴⁸ D. A. Arcarazo, lk 148.

¹⁴⁹ E. Thielemann. Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. – Journal of Refugee Studies 2003/16, No 3, lk 260.

¹⁵⁰ D. Vanheule, lk 40.

võimaluste piiramine, sh ka Schengeni ruumis ajutise piirikontrolli taaskehtestamine. Schengeni piirieskirjade määruse¹⁵¹ artiklid 23-26 näevad ette alused piirikontrolli ajutiseks taaskehtestamiseks. Vastavalt määruse erinevatele alustele on käesoleva töö kirjutamise ajal taaskehtestanud ajutise piirikontrolli teatud piiripunktides Taani, Norra, Rootsi, Saksamaa, Austria ja Prantsusmaa.¹⁵² Kuigi ajutine piirikontrolli taaskehtestamine on Schengeni reeglite alusel lubatud, kahjustab see ELi isikute ja kaupade vaba liikumise põhimõtet. Samuti paneb ühe riigi poolt piirikontrolli kehtestamine suurema põgenikekoorma teistele liikmesriikidele. Arvestada tuleb ka käesoleva töö esimeses peatükis käsitletud asjaoluga, et Dublini süsteemi reeglid võeti algsest vastu just selleks, et Schengeni ruum võiks toimida tõrgeteta. Sellega on riigid juba kinnitanud, et piirikontrollideta ala säilitamine vastab nende huvidele. Lisaks on Austria kehtestanud piirangud varjupaigamenetlusele ligipääsule, teatades 2016. aasta veebruaris otsusest seada muu hulgas ühes päevas esitada lubatud varjupaigataotlejate arvuks 80.¹⁵³ Kokkuvõtlikult, ühepoolised meetmed võivad kahjustada nii ELi aluspõhimõtteid, süvendada massilise sissetände koormust teistes liikmesriikides kui ka rikkuda põgenike inimõigusi. Nende asjaolude ärahoidmine peaks olema riikide huvi, mis motiveeriks neid vastu võtma solidaarsusmeetmeid koormajagamismehhanismi näol.

Kolmandaks, pagulaste kaitse on „rahvusvaheline avalik hüve“,¹⁵⁴ kus ühe riigi poolt pagulastele kaitse andmine, mõjutab teisi riike positiivselt. Kollektiivseks hüveks on üleüldine suurem stabiilsus ja turvalisus, millele iga riik peaks olema motiveeritud kaasa aitama. Seda eriti massilise sissetände olukorras, kus ebastabiilsus on peamiselt seotud riigi mõjualast väljaspool olevatest tingimustest, nagu riigi geograafiline asukoht.¹⁵⁵ See argument peaks eriti tugevalt kehtima Euroopas, kus ebastabiilsus ühes riigis mõjutab terve regiooni julgeolekut ja stabiilsust, sh ka majanduslikku stabiilsust, mille hoidmine on kindlasti ELi huvi.

Solidaarsuse osaks on ka vastastik usaldus ning teataval määral võib tunnistada ka selle olemasolu veel poolelioleva EÜVSi kontekstis. Kuigi EIK ja EK on tunnistanud, et täielik usaldus liikmesriikide varjupaigasüsteemidesse ei saa kehtida, on EK praktikast tulenevalt n-ö usalduse lõpetamise aluseks vaid süsteemsete puuduste esinemine liikmesriigi varjupaigasüsteemis. Sellise mittetäieliku usalduse kontekstis võiks asuda töö autori arvates seisukohale, et ümberpaigutamismehhanismi kui solidaarsuse väljendamise rakendamist võib ELi varjupaigaõiguses oodata, kuid vaid juhul, kui solidaarsuse rakendamine on vabatahtlik.

¹⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad). – ELT L 105, lk 1-32.

¹⁵² European Commission. Migration and Home Affairs. Temporary Reintroduction of Border Control. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm (01.05.2016).

¹⁵³ J. Rankin. Austria dismisses criticism of its plan to limit daily refugee numbers. – The Guardian 18.02.2016.

¹⁵⁴ A. Shurke. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. – Journal of Refugee Studies 1998/11, No 4, lk 399-400.

¹⁵⁵ D. Vanheule, lk 41.

Kohustusliku solidaarsusmeetme rakendamine ei läheks kokku olukorraga, kus liikmesriikide vahel ei ole ega, arvestades kohtute praktikat, saagi olla täielikku usaldust. Seetõttu peab liikmesriikidele jääma solidaarsuse rakendamisel ka teatav kaalutusõigus.

Eelnevast ilmneb, et varjupaigavaldkonnas leidub liikmesriikide huve, mis võiks neid motiveerida kohaldama solidaarsuse väljendusena ümberpaigutamismehhanismi. See oleks kooskõlas ka ELi aluslepingutega. ELTL art 80 viitab küll otseselt finantsmeetmete rakendamisele, kuid sätte sõnastus viitab peale finantsmeetmete ka teistsuguste õiglase vastutuse jagamise meetmete kehtestamise võimalusele. Lisaks on ELi Nõukogu varem viidanud, et tõelise ja praktilise solidaarsuse kontseptsioon on paindlik ja avatud „tööriistakast“, mis koosneb nii olemasolevatest kui ka võimalikest uutest meetmetest.¹⁵⁶ Seega võib solidaarsuse sisu aja jooksul muutuda ning hõlmata praegu arvukamalt võimalikke meetmeid, kui mõni aeg tagasi. Ka ELTL artikli 80 tõlgendamisel on leitud, et vähemalt lühiajalises plaanis ei ole võimalik üheselt öelda, milliseid võimalikke meetmeid see artikkel hõlmab ning iga meetme sobivust peab hindama vastavalt olukorrale.¹⁵⁷

2.3.2. Jaotuskvootide ja ümberpaigutamismehhanismi ideede areng

Rahvusvahelise kaitse taotlejatega seotud kohustuste ja koorma või kulude ümberjagamise ideed, mis näeb ette teistsugused objektiivsed kriteeriumid kui need, mida sisaldab Dublini süsteem, on ELi tasandil ringelnud aastaid. Esmakordselt käis sellesisulise mehhanismi välja 1965. aastal pagulasküsimustega tegelenud jurist Atle Grahl-Madsen.¹⁵⁸ Ta leidis, et riigid peaksid välja töötama kindlaksmääratud kvoodisüsteemi, mis on seotud riigi SKP ja rahvaarvuga, et jagada kohustusi sellisel viisil, mis hoiaks ära riikide ülekoormamise. Sellest alates on jaotuskvoodi ideest seoses pagulaste kaitse süsteemiga loodud erinevaid variatsioone, kuid Euroopas ei ole siiani ühtegi sellist alalist süsteemset meetet, mis puudutaks jaotuskvoodi alusel isikute ümberpaigutamist, vastu võetud.

Esimesed otsesed viited ELi varjupaigaküsimustes isikute ümberjagamise mehhanismi rakendamisele pärinevad 1990ndate algusest, kui EÜ Nõukogus pakuti välja kohustuslik ümberpaigutamise mehhanism, mis tugines jaotuskvoodil, mis arvestas võrdsetes osades riigi rahvaarvu, pindala ja SKPd.¹⁵⁹ Selline n-ö Euroopa jaotuskvoodi idee tuleneb Saksamaa liidumaade puhul kasutatavast *Königsteiner Schlüssel*’ist,¹⁶⁰ mille alusel jagatakse liidumaade vahel varjupaigataotlejate vastuvõtmise kohustust. Selline kohustuslik

¹⁵⁶ Council of the European Union. Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity, p 6.

¹⁵⁷ D. Vanheule, lk 101.

¹⁵⁸ A. Grahl-Madsen. The Status of Refugees in International Law 1. Refugee character. Leyden: Sijthoff 1966, *passim*.

¹⁵⁹ E. Thielemann, lk 259-260.

¹⁶⁰ Asylverfahrensgesetz, § 45. – Arvutivõrgus: http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/ (01.05.2016).

ümberpaigutamismehhanism siiski liikmesriikide toetust ei leidnud. Järgnesid vaid n-ö soovituslikud ümberpaigutamismehhanismid, kus viidati tegutsemisele „solidaarses vaimus“.

Jaotuskvootidest, mida võiks liikmesriikide vahel kasutada nii erakorralise kui ka alalise ümberpaigutamismehhanismi rakendamisel, liikmesriikide vahel isikute ümberpaigutamiseks ja kolmandatest riikidest isikute ümberasustamiseks, on läbi aastate formuleeritud erinevaid versioone, mis tuginevad erinevatele liikmesriikide näitajatele, nagu SKP, rahvaarv, pindala, varjupaigataotleste arv, töötuse määr, pagulaste arv riigis jne. Kahtlemata on keeruline anda siinkohal hinnangut, milliseid elemente ja millise kaaluga arvestav jaotuskvoot annaks õiglaseima tulemuse. Üheks veidi erinevaks jaotuskvoodi variandiks võib pidada nn vahetatavaid põgenikekvote.¹⁶¹ See idee põhineb liikmesriikidele nende jaotuskvoodi kindlaksmääramisel ning ühtlasi lähtekohal, et inimeste riiki lubamisel ja nende eest vastutuse võtmisel on oma teatav hind. Kui mõni riik on nõus rohkem kui oma kvoodi osa inimesi vastu võtma, maksavad teised selle osa kohustuse hinnast, vabanedes ise samas kohustusest inimesi vastu võtta.

Esimene jaotuskvooti arvestav meede ELi tasemel oli 2000. aastal asutatud Euroopa Põgenike Fond,¹⁶² mis jagas finantsressursse vastavalt varjupaigataotlejate või pagulaste arvule riigis. 2001. aastal võeti vastu esimene mehhanism, nn ajutise kaitse direktiiv, abistamaks kolmandate riikide kodanike massilise sissevoolu tõttu hädaolukorda sattunud riiki läbi isikute ümberpaigutamise.¹⁶³ Direktiiv on kehtiv ka praegu ja selle art-d 24-26 puudutavad ümberasustatud isikute massilise sissevoolu olukorras liikmesriikide vahel rakendatavaid solidaarsusmeetmeid. Vastavalt art 25 lg-le 1 teevad liikmesriigid arvudes või üldtingimustena teatavaks oma võimalused ajutist kaitset vajavate isikute vastuvõtmiseks. Seega on tegelikult juba ELis olemas kehtiv mehhanism, mis on suunatud massilise sisserände korral isikute ümberjagamisele liikmesriikide vahel ning seda vabatahtlikkuse, mitte kohustuslike jaotuskvootide alusel. Märkimisväärne on asjaolu, et ajutise kaitse direktiivi ei ole siiani kordagi rakendatud. Põhjus võib seisneda asjaolus, et kriisiolukorra ja ajutise kaitse andmise otsustab nõukogu komisjoni ettepanekul ning hääle kokkusaamine võib osutada keeruliseks. Põhjus võib seisneda ka asjaolus, et direktiiv näeb ette topeltvabatahtlikkuse,¹⁶⁴ eeldades lisaks riigipoolsele nõusolekule ka ajutise kaitse saaja nõusolekut sihtliikmesriiki üleviimiseks (art 26 lg 1). Samas on töö autor seisukohal, et

¹⁶¹ J. F.-H. Moraga, H. Rapoport. Tradable Refugee-admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration. – IZA Journal of European Labor Studies 2015/23, No 4, lk 3, *passim*.

¹⁶² Nõukogu otsus 2000/596/EÜ, 28. september 2000, millega asutatakse Euroopa Pagulaste Fond. – EÜT L 252, lk 12-18 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 5-11).

¹⁶³ Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. – EÜT L 212, lk 12-23 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 162-171).

¹⁶⁴ A. Schmidt. Die vergessene Richtlinie 2001/55/EG für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen als Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise. – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2015/7, lk 211.

direktiivi plusspooleks on kindlasti asjaolu, et direktiiv on juba vastu võetud ja kehtib, mistõttu oleks seda oluliselt kergem kiiresti rakendada, kui võtta vastu uusi solidaarsusmeetmeid, mis tegelevad samasuguse olukorra reguleerimisega.

Alates 2005. aastast viis EVTA läbi kaks praeguseks lõppenud rahvusvahelise kaitse saajate Maltalt ümberpaigutamise pilootprojekti Eurema I ja II. Ümberpaigutamise käigus tuvastati liikmesriikide poole pealt mitmeid probleeme, nagu liiga kõrged tingimused isikute suhtes, keda oldi nõus vastu võtma, mis viis olukorrani, kus kedagi ei paigutatud mõnda liikmesriiki ümber ning mõnel juhul kadusid isikud veidi aega pärast nende ümberpaigutamist.¹⁶⁵ Seega on ELis mitteametliku meetmena juba ümberpaigutamist rakendatud, kuid ainult seoses juba kaitse saanud isikutega, liikmesriikide vastastikusel nõusolekul ning mitte kõigi ELi liikmesriikide osavõtul. Tõsisemalt arutati jaotuskvoodil põhineva ümberpaigutamismehhanismi vastuvõtmist taas alles 2012. aastal.¹⁶⁶ See idee puudutas üksnes juba kaitse saanud isikute ümberpaigutamist ning ei olnud selline abinõu, läbi mille saavutada liikmesriikide menetluskoormate vähenemine. 2014. aastal märkis komisjon, et järgmise sammuna soovitakse uurida võimalust näha ette ümberpaigutamise mehhanism, mida võiks rakendada *ad hoc* meetmena kriisi- ja hädaolukordades.¹⁶⁷ Sellisel viisil saaksid komisjoni arvates liikmesriigid näidata omavahelist solidaarsust. 23.04.2015. a tegi aga Euroopa Ülemkogu avalduse, milles märkis, et tuleks „kaaluda võimalusi korraldada hädaolukorras ümberpaigutamist kõigi liikmesriikide vahel vabatahtlikkuse alusel“.¹⁶⁸

2015. aasta ERTs nähti juba konkreetselt ette ELTL art 78 lg 3 alusel ümberpaigutamismehhanismi vastuvõtmine, millega jaotatakse jaotuskvootide alusel liikmesriikide vahel selgelt rahvusvahelist kaitset vajavad isikud, et tagada kõigi liikmesriikide õiglane ja tasakaalustatud osalemine.¹⁶⁹ Välja pakutud jaotuskvoodi aluseks on „objektiivsed, mõõdetavad ja kontrollitavad kriteeriumid, mis peegeldavad liikmesriikide suutlikkust pagulasi vastu võtta ja neid integreerida, ning mille puhul on kasutatud nõuetekohaseid kaalutegureid, mis peegeldavad kriteeriumide suhtelist tähtsust.“¹⁷⁰ Siinkohal ilmneb vastuolu jaotuskvootide ja liikmesriikidele ette nähtud kohustuse vahel – vastavalt ERTle peegeldab jaotuskvoot liikmesriikide võimet „pagulasi vastu võtta ja neid

¹⁶⁵ European Commission. 2nd Resettlement and Relocation Forum: "Solidarity in Practice". Discussion Paper. Brussels 25.11.2014, lk 3-4. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/18_paper_solidarityinpractice_18_paper_solidarity_inpractice_en.pdf (01.05.2016).

¹⁶⁶ E. Guild jt. New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection. Study for the LIBE Committee. – European Parliament 2014, lk 53. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU\(2014\)509989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU(2014)509989_EN.pdf) (01.05.2016).

¹⁶⁷ European Commission. 2nd Resettlement and Relocation Forum, lk 4.

¹⁶⁸ Euroopa Ülemkogu. Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine 23. aprillil 2015 – avaldus. Arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (01.05.2016).

¹⁶⁹ Euroopa rände tegevuskava, lk 4.

¹⁷⁰ *Ibid*, lk 19.

integreerida“, kuid ümber paigutatakse taotlejad, mitte pagulased ehk isikud, kellele on juba rahvusvaheline kaitse antud. Kuigi integreerimise suutlikkus on oluline, peaks mehhanismi efektiivseks toimimiseks arvestama jaotuskvoot siiski esmajoones riikide suutlikkust taotlusi menetleda. Lisaks ilmneb ERTs oluline erinevus varasemate seisukohtadega, sest ette nähti kohustuslikud ümberpaigutamise meetmed, kuid seni oli viidatud vaid vabatahtlikkuse alusel isikute ümberpaigutamisele. ERTs nähti ette ka kohustusliku ja automaatselt rakenduva alalise jaotuskvootidel põhineva ümberpaigutamissüsteemi loomine ehk solidaarsusmeede, mis vastab ELTL art-le 80. Seda meedet ei ole siiski praeguseni vastu võetud. 2015. aasta septembris võttis aga ELi Nõukogu ELTL art 78 lg-le 3 tuginedes vastu kaks otsust, millega loodi ERTs ette nähtud erakorraline ümberpaigutamise mehhanism.

2.4. Euroopa Liidu Nõukogu 2015. aasta septembri otsused ümberpaigutamismehhanismi rakendamiseks

2.4.1. Otsuste sisu ja seos Dublini süsteemiga

2008. aastal märkis komisjon seoses varjupaigaküsimustega, et „parim viis suurendada solidaarsust ei ole mitte võtta vastu uus alusakt, vaid anda liikmesriikide käsutusse sari mehhanisme, mille abil nad saavad paremini lahendada tekkivaid probleeme.“¹⁷¹ Hetkel ELis valitseva põgenikekriisi tingimustes võttis ELi Nõukogu 2015. aasta septembris vastu kaks sarnase sisuga otsust,¹⁷² mille alusel nähakse ette kokku 160 000 ilmselt rahvusvahelist kaitset vajava taotleja ümberpaigutamine Itaaliast ja Kreekast. Sellega rakendas nõukogu esmakordselt ELTL art 78 lg-t 3. Mõlema otsuse art 1 märgib, et „otsusega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetuseks, et aidata neil paremini toime tulla hädaolukorraga, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool nendesse liikmesriikidesse.“ Kuigi art 78 lg 3 ei näe ette, et abistamine peab toimuma läbi ümberpaigutamismehhanismi, on otsustatud rakendada just seda meedet.

Otsuse 2015/1523 art 4 alusel paigutatakse Itaaliast ümber 24 000 ja Kreekast 16 000 taotlejat (otsus 1) ning otsuse 2015/1601 art 4 lg 1 alusel Itaaliast 15 600 ja Kreekast 50 400 taotlejat (otsus 2). Ülejäänud 54 000 otsuse 2 alusel ümber paigutatavat inimest paigutatakse Itaaliast ja Kreekast samas proportsioonis ümber aasta pärast otsuse jõustumist (otsus 2 art 4 lg 1 p c). Ümberpaigutamine toimub kahe aasta jooksul ning ümber paigutatakse otsuse 1

¹⁷¹ Euroopa Ühenduste Komisjon. Varjupaigapoliitika kava ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus, lk 8.

¹⁷² Nõukogu otsus (EL) 2015/1523, 14. september 2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. – ELT L 239, lk 146-156; Nõukogu otsus (EL) 2015/1601, 22. september 2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. – ELT L 248, lk 80-94.

art 13 lg 3 alusel taotlejad, kes on saabunud Itaaliasse või Kreekasse perioodil 15.08.2015-16.09.2017 ning otsuse 2 art 13 lg 3 alusel perioodil 24.03.2015-26.09.2017. Otsuste vastuvõtmisega ei lõpetatud täielikult Dublini süsteemi kohaldamist, samuti ei töötatud välja uut süsteemi kui sellist, kuid peatati ajutiselt Dublini menetluse teatava osa kohaldamine. Vastavalt otsuse 1 põhjenduspunktile 18 ja otsuse 2 põhjenduspunktile 23 kujutab ümberpaigutamismehhanism ajutist erandit Dublin III määruse art 13 lg-s 1 kehtestatud vastutuse kriteeriumist, mis seondub ebaseadusliku piiriületamisega. Dublin III määruse muid sätteid kohaldatakse jätkuvalt. Seega nähti otsustega sisuliselt ette uus, täiendav kriteerium rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks. Samuti paneb ümberpaigutamismehhanism kohustuse Dublini menetlus läbi viia teisele liikmesriigile kui Dublini süsteemi reeglite alusel, sest Dublini menetluse viib nüüd läbi mitte liikmesriik, kus on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, vaid riik, kuhu on isik ümber paigutatud.

Otsustele eelnenud komisjoni ettepanekute¹⁷³ lisades on esitatud jaotuskvoodid, mille alusel taotlejaid liikmesriikide vahel jaotatakse. Jaotuskvoodid tuginevad järgmistele elementidele: 1) rahvaarv 40%; 2) kogu SKP 40%; 3) otsuse 1 alusel varjupaigataotluste keskmine arv ja ümberasustatud pagulaste arv miljoni elaniku kohta aastatel 2010–2014 10% ning otsuse 2 alusel varjupaigataotluste keskmine arv miljoni elaniku kohta aastatel 2010–2014 10% (kusjuures rahvaarvu ja SKP mõju kvoodile ei tohi olla üle 30%); 4) töötuse määr 10%. Seejuures omavad varjupaigataotluste arv ja töötuse määr kvoodile pöördvõrdelist mõju ehk mida suurem on liikmesriigis esitatud varjupaigataotluste arv või tööpuudus, seda vähem peab liikmesriik taotlejaid vastu võtma. Need kriteeriumid peaksid väljendama riigi suutlikkust võtta pagulasi vastu ja neid integreerida.

Olukorra teeb keerulisemaks asjaolu, et kuigi otsus 1 näeb ette kokku 40 000 isiku ümberpaigutamise, lepiti nõukogus kokku tegelikult ainult 32 256 taotleja ümberpaigutamine¹⁷⁴ ning ülejäänud taotlejate jagamise osas ei ole siiani ümberpaigutamise otsust tehtud. See tähendab, et kuigi otsuse 1 ettepanek nägi ette kvootide alusel 40 000 isiku ümberpaigutamise, valitseb vastu võetud otsuse 1 alusel olukord, kus riikidevaheline konsensus tagab vaid 32 256 inimese ümberpaigutamise ning seda mitte kvootide, vaid riikide vabatahtlikkuse alusel esitatud arvude alusel. Seda põhjusel, et liikmesriigid ei nõustunud kohustusliku jaotuskvoodi rakendamisega. Siit ilmneb asjaolu, et riikidevaheline solidaarsus

¹⁷³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. COM(2015) 286 final, 27.05.2015, lisad 1-2; Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari toetamiseks. COM(2015) 451 final, 09.09.2015, lisa 1-3.

¹⁷⁴ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamise kohta Kreekast ja Itaaliast. 11131/15 ASIM 63, 22.07.2015.

varjupaigavaldkonnas ei ole kuigi tugev,¹⁷⁵ sest nt Austria ja Ungari ei nõustunud vastu võtma ühtegi taotlejat ning vaid 9 liikmesriiki¹⁷⁶ 24-st nõustusid vastu võtma nende kvoodile vastava või sellest suurema arvu taotlejaid. Seejuures nõustus ka Eesti vastu võtma kvoodiga ettenähtust väiksema arvu taotlejaid. Samas ilmneb siit ka asjaolu, et vabatahtlikkuse alusel rakendatav solidaarsusmehhanism võib töötada, sest esmakordselt jõuti kokkuleppele ümberpaigutamise rakendamises ja konkreetses arvus ümber paigutatavates isikutes. Sellist vabatahtlikku lähenemist rakendades tuginesid liikmesriigid Euroopa Ülemkogu varasemale, 23.04.2015. a avaldusele, milles märgiti, et tuleks „kaaluda võimalusi korraldada hädaolukorras ümberpaigutamist kõigi liikmesriikide vahel vabatahtlikkuse alusel“.¹⁷⁷

Samas ei arvestatud selliselt riikide arvamusega otsuse 2 vastuvõtmisel, mille puhul on erinevalt otsusest 1 esitatud liikmesriikide arvulised vastuvõtukohtused, mis põhinevad jaotuskvootidel, otsuse lisas. Nii võib öelda, et otsuse 2 kohustuslikkuse määra on suurem kui otsuse 1 puhul, kus liikmesriigid said esitada omapoolse seisukoha, kui palju taotlejaid on neil tegelikult siseriiklikke tingimusi arvestades võimalik vastu võtta. Liikmesriigil on aga võimalik taotleja vastuvõtmisest loobuda vaid juhul, kui konkreetne taotleja kujutab ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale (otsuste 1 ja 2 art 5 lg 7). Ilmselt sellepärast on olnud otsusele 2 ka suurem liikmesriikide vastuseis kui otsusele 1.

Otsused seavad ümberpaigutatavatele isikutele teatavad nõuded. Mõlema otsuse art 3 lg 1 järgi võib ümber paigutada vaid sellise rahvusvahelise kaitse taotleja, kes on esitanud taotluse Itaalias või Kreekas ning juhul, kui need liikmesriigid oleksid Dublin III määruse järgselt olnud vastutavad liikmesriigid. Siit ilmneb ka asjaolu, et ümber võib paigutada vaid selliseid sisserännanud, kes on juba esitanud oma rahvusvahelise kaitse taotluse. Selline eeltingimus on töö autori arvates vajalik, kuna liikmesriikidele ei tohiks panna solidaarsusele toetudes kohustust võtta ümberpaigutamise käigus vastu isikuid, kes ei ole rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud ehk kes ei ole sisuliselt ise oma kaitse saamise soovist teada andnud. Samuti peaks ELTL art 78 lg-t 3 süsteemselt tõlgendades töö autori arvates järelutama, et tulenevalt sellest, et art 78 reguleerib EÜVSi küsimusi, saab liikmesriikidelt selle sätte alusel oodata solidaarsust vaid EÜVSi raames ehk varjupaigasüsteemi puudutavas osas. Isikud, kes ei ole aga veel oma rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud, ei oma veel seost varjupaigasüsteemiga.

Mõlema otsuse art 3 lg 2 järgi võib ümber paigutada üksnes taotleja, kellel on kodakondsus (kodakondsuseta isiku puhul arvestatakse varasemat alalist elukohta), mille puhul uusimate kättesaadavate üleliiduliste keskmiste Eurostati kvartali andmete kohaselt on

¹⁷⁵ P. McDonough, lk 39.

¹⁷⁶ Belgia, Küpros, Soome, Saksamaa, Prantsusmaa, Iirimaa, Holland, Rumeenia ja Rootsi.

¹⁷⁷ Euroopa Ülemkogu. Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine 23. aprillil 2015 – avaldus.

rahvusvahelise kaitse andmise otsuste osakaal kõikidest varjupaigamenetluste direktiivi¹⁷⁸ III peatükis osutatud rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes esimeses astmes tehtud otsustest 75% või üle selle. Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal kvalifitseeruvad Eurostati vastava statistika¹⁷⁹ järgi sellisteks ümberpaigutatavateks taotlejateks vaid Süüria, Eritrea ja Iraagi kodanikud. Ühest küljest on sellise eeltingimuse kehtestamine mõistlik, sest ümber tuleks paigutada vaid sellised taotlejad, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset, et mitte pikendada läbi ümberpaigutamise mehhanismi nende isikute viibimist ELis, kes kaitset ei vaja. Teisest küljest ei ole just 75% valikut nõukogu poolt kuidagi põhjendatud. Kõrge pagulasena tunnustamise aste on paljudes riikides ka näiteks Afganistani kodanikel, kelle liidu keskmine tunnustusprotsent jääb samas alla 75. Lisaks on ka Süüria, Eritrea ja Iraagi kodanike tunnustusprotsent liikmesriigiti väga erinev, jäädes mõnes liikmesriigis tugevalt alla 75%.¹⁸⁰

Töö autori arvates on üheks suurimaks ümberpaigutamismehhanismi puuduseks asjaolu, et sarnaselt Dublini süsteemile, tugineb ka see mehhanism eeldusele, et liikmesriikide varjupaigasüsteemid vastavad samadele standarditele. Töös on eelnevalt korduvalt selgitatud, et EÜVS ei ole veel lõplikult välja töötatud ning liikmesriigid ei rakenda selles osas ELi õigust ühtmoodi, millele on viidanud ka EIK ja EK. Seetõttu on ümberpaigutamisest tulenevalt tekkinud ELis uus nähtus – varjupaiga loterii.¹⁸¹ Positiivsete varjupaigaotsuste statistika näitab, et eri liikmesriikides on sama kodakondsusega isikute pagulasena tunnustamise aste väga erinev. Seetõttu otsustab ümberpaigutamise süsteem suures osas selle, kas rahvusvahelise kaitse taotlejale pigem antakse kaitse või mitte.

Lisaks, kui Dublini süsteemi alusel on rahvusvahelise kaitse taotlejal vähemalt teoreetiliselt teada riik, kes tema taotluse juhul, kui tema puhul perekondlikud kriteeriumid ei kohaldu, läbi vaatab, siis ümberpaigutamise rakendamise korral võib taotleja sattuda ükskõik, millisesse liikmesriiki. Otsuse 1 põhjenduspunkt 28 ja otsuse 2 põhjenduspunkt 34 viitavad vajadusele arvestada ümberpaigutamisel asjaomaste taotlejate kvalifikatsioonide, keeleoskuse, perekondlike, kultuuriliste ja sotsiaalsete sidemetega vastuvõtva riigiga, et soodustada isikute integreerumist. Samas ei ole põhjenduspunktid õiguslikult siduvad, mistõttu ei saa kohustada riike neid rangelt järgima. Ka ei võta ümberpaigutamismehhanism sarnaselt Dublini süsteemiga arvesse taotleja enda eelistusi. Taotleja eelistuste mitteamestamine tähendab omakorda, et teisene ränne ELis jätkub. Ilmneb, et ümberpaigutamismehhanismi puhul eksisteerivad samad probleemid, mida on aastaid Dublini süsteemile ette heidetud.

¹⁷⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 60-95.

¹⁷⁹ Eurostati andmebaas. Asylum Quarterly Report. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (01.05.2016).

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ P. McDonough, lk 14.

2.4.2. Otsuste kooskõla Euroopa Liidu aluslepingutega

Otsustega ette nähtud ümberpaigutamismehhanismi sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas mõttes on küsitavad. Meetme vajalikkust tuleks hinnata ELL art 5 lg 4 järgse proportsionaalsuspõhimõtte alusel, mille järgi, ei või liidu „meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale“. Otsuse 2 põhjenduspunkt 26 sätestab, et ajutised meetmed on ette nähtud selleks, et kergendada Itaalia ja Kreeka eriti suurt varjupaigataotluste koormat. Samas aga märgitakse: „Käesoleva otsusega ette nähtud ümberpaigutamismeede kujutab endast õiglast koormuse jagamist ühelt poolt Itaalia ja Kreeka ning teiselt poolt muude liikmesriikide vahel, tuginedes 2015. aasta kättesaadavatele üldnäitajatele ebaseaduslike piiriületuste kohta.“ Sarnane säte sisaldub otsuse 1 põhjenduspunktis 21. Siit ilmneb, et ümberpaigutamismehhanismi on rakendatud sisuliselt tuginedes ebaseaduslikule piiriületuste arvule, mitte varjupaigataotlejate arvule. Töö autori arvates on äärmiselt kaheldav, kas ELTL art-s 80 ette nähtud vastutuse õiglase jagamise puhul saab tugineda ebaseaduslike piiriületuste statistikale, sest see viitab, nagu liikmesriikidel oleks kohustus jagada omavahel õiglaselt ebaseaduslikud piiriületajad. Selline lähenemine on aga töö autori arvates fundamentaalselt vastuolus suveräänsuse põhimõttega, kus ühelt poolt on riikidel kohustus oma piire kaitsta, et ebaseaduslikku piiriületust ei toimuks, ja teiselt poolt on riigil õigus otsustada selle üle, keda oma territooriumile lubada. Autor leiab, et selleks, et oleks võimalik solidaarsusele ja õiglasele vastutuse jagamisele toetudes vastu võtta ELTL art 78 lg-le 3 tuginevat ümberpaigutamismehhanismi, tuleks lähtuda liikmesriigis esitatud taotluste arvust ehk otsesest koormast liikmesriigi varjupaigasüsteemile ja taotlejate võimalusele saada varjupaigamenetlusele ligipääs.

Kuigi art 78 lg 3 sõnastus viitab hädaolukorrale ootamatu sisserände olukorras, asub see säte EÜVSi puudutavas art-s 78, mitte sisserändepoliitikat puudutavas art-s 79. EÜVS on vastavalt art 78 lg-tele 1 ja 2 suunatud ELi ühise poliitika ja süsteemi loomisele seoses varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega. Kasutades sätte süsteemset tõlgendamist, ei tuleks seega solidaarsusmehhanismi art 78 lg 3 alusel vastu võtta mitte olukorras, kus riigipiiril on olnud suur ebaseaduslike piiriületuste arv, vaid olukorras, kus riigis on palju rahvusvahelise kaitse taotlejaid või kaitse saanud isikuid ning mehhanism on vajalik nende isikute ümberpaigutamiseks. Seda autori seisukohta toetab ka komisjoni väljendatud seisukoht ettepanekus otsuse 1 vastuvõtmiseks: „Artikli 78 lõikes 3 kavandatud täiendavad meetmed on olemuselt erakorralised. Need võetakse kasutusele vaid juhul, kui kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu korral tekivad liikmesriigi/liikmesriikide

varjupaigasüsteemi(de)s piisavalt kiireloomulised ja rasked probleemid.“¹⁸² Isegi juhul, kui piiriületajate hulgas on palju isikuid, kes oma kodakondsuse tõttu ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset, ei saa nende kaitsevajadust hinnata enne, kui isikud on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. Isikul ei saa aga olla kohustust taotlust esitada, kui ta seda ei soovi. Samas ei ole võimalik pidada kõiki ebaseaduslikke immigrante automaatselt rahvusvahelise kaitse taotlejateks¹⁸³ või, ilma igasuguse hindamise võimaluseta, ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks ning seda isegi juhul, kui nad on pärit riigist, mille kodanike suhtes on ELis tehtud positiivsete varjupaigaotsuste protsent vähemalt 75.

Otsuste põhjenduspunktides on küll viidatud ka rahvusvahelise kaitse taotluste arvu kasvule Itaalias ja Kreekas 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga, kuid siinkohal tunnistatakse ka otsustes, et Kreeka puhul ei olnud taotluste arvu kasv kuigi suur. Samuti on töö autor seisukohal, et taotluste arvu kasvu puhul ei oleks, arvestades sisserändeolukorra drastilist ja hüppelist muutust 2015. aasta jooksul, tohtinud tugineda statistikas võrdlusele 2013. aastaga, vaid muutusele kuude lõikes või kvartaalselt. Eriti lähtudes asjaolust, et otsused võeti vastu 2015. aasta septembris. Eurostati statistikast ilmneb, et arvestades Kreekas ja Itaalias esitatud taotluste arvu, ei tohiks nende varjupaigasüsteemid olla ebaseaduslikult suure koorma all.¹⁸⁴ Kreeka ega Itaalia ei ole perioodil 2010-2015 olnud kordagi riik, kus absoluut- või suhtarvuliselt oleks esitatud võrreldes teiste liikmesriikidega ebaseaduslikult palju taotlusi. Nii ilmnebki 2015. aasta statistikat analüüsides, et võrreldes 2014. aastaga suurenes nt Soomes rahvusvahelise kaitse taotluste arv ca 821%, Ungaris 323% ja Saksamaal 155% võrreldes vaid 31%-ga Itaalias ja 50%-ga Kreekas.¹⁸⁵ Eestis tõusis seejuures 2015. aastal võrreldes 2014. aastaga taotluste arv 55%. Absoluutarvudes võtsid 2014. aastal enim taotlejaid vastu Saksamaa, Rootsi ja Itaalia ning 2015. aastal Saksamaa, Ungari ja Rootsi.¹⁸⁶ Suhtarvudes võtsid nii 2014. kui ka 2015. aastal enim taotlejaid vastu Rootsi, Ungari ja Austria. Samas ei ole ümberpaigutamist nendest riikidest ette nähtud. Vastupidi, ka neisse riikidesse paigutatakse taotlejad ümber. Mõlema otsuse puhul on ümber paigutatavate taotlejate arv suurem just nende liikmesriikide puhul, kus juba on esitatud enim taotlusi. Otsused näevad küll ette võimaluse peatada ajutiselt ümberpaigutamismehhanismis osalemine sellise liikmesriigi suhtes, kes näiteks samuti seisab silmitsi massilise sisserändega, kuid

¹⁸² Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. COM(2015) 286 final, 27.05.2015.

¹⁸³ D. A. Arcarazo, lk 165.

¹⁸⁴ Lisa 2, tabel 1 ja 2.

¹⁸⁵ Lisa 2, tabel 1.

¹⁸⁶ *Ibid.*

tegemist on pelgalt ajutise peatamisega (otsus 1, art 9; otsus 2 art 4 lg 5 ja art 9). Praeguseks ongi juba tehtud ettepanekud peatada ümberpaigutamised Rootsi¹⁸⁷ ja Austria¹⁸⁸ suhtes.

Isegi, kui nõustuda, et ELTL art 78 lg 3 alusel võib erakorralisi meetmeid vastu võtta ka ainult ebaseaduslikest piiriületustest tulenevalt ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arvule toetudes, ei toeta ka siinkohal statistika selliste meetmete vastuvõtmist. Analüüsid andmeid seoses ELi liikmesriikides 2013-2014. aastal (töö kirjutamise ajal ei ole 2015. aasta statistika veel kättesaadav) kinnipeetud ebaseaduslikult riigis viibivate isikutega,¹⁸⁹ ilmneb, et neid oli 2014. aastal suhtarvuliselt enim Rootsis,¹⁹⁰ üldarvuliselt aga perioodil 2013-2014 Saksamaal, kellele järgnes 2013. aastal Suurbritannia ning 2014. aastal Prantsusmaa. Kuigi töö autor ei proovi väita, et ebaseaduslike immigrantide probleem pole Kreekas või Itaalias raske või et riigis kinnipeetud ebaseaduslike immigrantide arv väljendab täielikult riigis viibivate ebaseaduslike immigrantide arvu, on eelnevate andmete põhjal näha, et nii üld- kui ka suhtarvuliselt ei olnud 2013-2014. a statistika põhjal nendes riikides ebaseaduslikult viibivate isikute arv suurim. Põhjus seisneb siin ilmselt asjaolus, et nii Itaalia kui ka Kreeka on pikalt olnud n-ö transiitriigid, läbi mille üritavad sisserändajad teistesse liikmesriikidesse pääseda. Seetõttu ei saa ebaseaduslikele piiriületustele tuginedes teha ka järeldusi riigis viibivate ebaseaduslike sisserändajate osas.

Töö autor on seisukohal, et sellises olukorras, kus suure rändekoorma all on ka mitmed teised ELi liikmesriigid, ei saa olla proportsionaalne selline solidaarsusmehhanism, mis esiteks ei ole suunatud kõige raskemas situatsioonis olevate riikide abistamisele ning paneb teiseks täiendava koorma nendele riikidele, kes on tegelikult suurima rändekoorma all. Seega ei oleks otsused proportsionaalsed isegi juhul, kui jaatada võimalust, et erakorralisi meetmeid võib vastu võtta ka üksnes tuginedes suurele ebaseaduslike piiriületajate arvule. Lisaks ei ole otsuse 2 puhul põhjendatud möödaminek senisest ELis valitsenud konsensusest ja ka laias laastus otsuse 1 puhul rakendatud põhimõttest, et ümberpaigutamine saab olla vaid vabatahtlik. Otsuses 2 nähakse igale riigile ette imperatiivne arv taotlejaid, keda liikmesriik on kohustatud vastu võtma, ilma võimaluseta eelnevalt siseriiklikult hinnata tegelikke võimalusi taotlejaid vastu võtta. Kuigi kohustuslikku taotlejate arvu võib põhjendada meetme tõhususe tagamisega, mis on vajalik tulenevalt olukorra kiireloomulisusest, riivab selline

¹⁸⁷ European Commission. Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. COM(2015) 677 final, 15.12.2015.

¹⁸⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu rakendusotsus, mis käsitleb 30% nõukogu otsusega (EL) 2015/1601 (millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks) Austriale määratud taotlejate ümberpaigutamise ajutist peatamist. COM(2016) 80 final, 10.02.2016.

¹⁸⁹ Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. Enforcement of Immigration Legislation. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016)

¹⁹⁰ Ligikaudu 747, 2 ebaseaduslikku immigranti 100 000 elaniku kohta. Kreekas oli see arv 678 ning Itaalias kõigest 42.

lähenemine kahtlemata riikide õiguspärase ootuse põhimõtet. Samuti on töö autori arvates eelneva analüüsi valguses kaheldav, kas ELi-sisene solidaarsus on selliste kohustuslike kvootide põhjendamiseks piisavalt tugev. Sellest tulenevalt ei ole otsus 2 ka mõõdupärane.

Tulenevalt eelnevast ei ole art 78 lg 3 alusel vastu võetud nõukogu otsused ELi proportsionaalsuspõhimõttega kooskõlas. Esiteks ei ole tegemist sobiliku meetmega, lahendamaks ebaseaduslike piiriületuste ja põgenikekriisi probleemi Itaalias ja Kreekas, mida tulenevalt komisjoni põhjendustest ja nõukogu otsuste põhjenduspunktides või pidada tegelikult eesmärgiks, mida ümberpaigutamise saavutada püütakse. Teiseks ei ole tegemist vajaliku meetmega, kuna varjupaigataotlejate koorem ei ole neis riikides „eriti suur“, nagu viidatakse otsuste põhjenduspunktides, mistõttu võiks Itaaliat ja Kreekat aidata teiste, riike vähem koormavate meetmetega, nagu finants- ja operatiivabi. Kolmandaks on ümberpaigutatavate isikute arv suhteliselt väike, arvestades, et ümberpaigutamisperioodiks on ette nähtud kaks aastat ning ebaseaduslikke piiriületajaid on jätkuval rohkearvuliselt juurde tulnud. Neljandaks seab ümberpaigutamine lisakoorma neile liikmesriikidele, kus juba on suur rahvusvahelise kaitse taotlejate arv. Seetõttu ei saa ELTL art 78 lg 3 alusel taotlejate ümberpaigutamist Itaaliast ja Kreekast pidada proportsionaalseks meetmeks.

Teatavat absurdsust lisab ümberpaigutamismehhanismile asjaolu, et Dublini süsteemi kohaldamine peatatakse selle mehhanismi alusel ümber paigutatavate isikute suhtes, kuid samas ainult ebaseaduslikku piiriületamist puudutava kriteeriumi osas. Seega on tekkinud olukord, kus küll nõukogu otsuste alusel paigutatakse Kreekast ja Itaaliast kahe aasta jooksul ümber 160 000 taotlejat, kuid Dublini menetluse raames on võimalik teisi taotlejaid või samu taotlejaid muude kriteeriumide kui ebaseadusliku piiriületamise kriteeriumi alusel, siiski nendesse riikidesse tagasi saata. Kreeka suhtes on küll praegu tagasisaatmine peatatud, kuid lähiajal plaanitakse tagasisaatmised taas lubada.¹⁹¹

Küsitav on ka nõukogu otsuste kooskõla solidaarsusprintsipiiga. Eelnevast analüüsist ilmnes, et taotlejate arv Itaalias ja Kreekas ei ole absoluut- ega suhtarvuliselt olnud ELi kõrgeimate seas. Seetõttu ei saa olla ELi liikmesriikidel tekkinud sellist solidaarsuskohustust, mis puudutaks Itaaliast ja Kreekast taotlejate ümberpaigutamist. Lisaks saab solidaarsusprintsipi varjupaigaõiguses kohaldada vaid eeldusel, et liikmesriigi varjupaigasüsteem vastab ELi õiguse järgsetele nõuetele. Valitsema peab vastastikuse usalduse olukord ehk asjaolu, et liikmesriigid rakendavad samu standardeid ning süsteemi ülekoormus on tingitud riigist mitteolenevatest põhjustest. Kreeka ja Itaalia puhul on aga EK ja EIK poolt korduvalt tuvastatud ELi varjupaigaõiguse nõuete rikkumist, mistõttu

¹⁹¹ Komisjoni soovitus (EL) 2016/193, 10. veebruar 2016, mis on adresseeritud Kreeka Vabariigile ja milles käsitletakse kiireloomulisi meetmeid, mida Kreeka peab võtma üleandmistele taasalustamiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt. – ELT L 38, lk 9-13.

vastastikust usaldust EÜVSi sarnasuses ei saa olla. Sellepärast on küsitav nende riikide suhtes üleüldse EÜVSiiga seonduva erakorralise solidaarsusmehhanismi kohaldamise võimalikkus. Samas ilmneb, et ümberpaigutamismehhanismi on rakendatud kaudselt tulenevalt asjaolust, et nende riikide varjupaigasüsteemid ei vasta ELi standarditele. Sellise järelduse võib teha asjaolust, et suurimateks abivajajateks on peetud Itaaliat ja Kreekat, kuigi neis riikides ei ole taotlejate arv suurim. Solidaarsuse väljendamine taotlejate ümberpaigutamise teel ei peaks aga töö autori arvates olema see meede, millega abistada riike oma varjupaigasüsteeme EÜVSi standarditega kooskõlla viima. Ka on eelpool leitud, et mittetäieliku usalduse situatsioonis saab lubatud olla vaid vabatahtlik solidaarsusmehhanism.

Otsuse 1 alusel on kohustuslikult ette nähtud ümber paigutatavate taotlejate üldarv ning, arvestades mh poliitilist survet, ei ole tegemist absoluutselt vabatahtliku meetmega. Siiski on otsuse 1 alusel liikmesriikide konkreetsete kohustuste määramisel arvestatud riikide ettepanekuid ning kaldutud kõrvale otsuse aluseks olnud komisjoni ettepanekus ette nähtud jaotuskvootidest. Seetõttu ei riiva otsus 1 tugevalt solidaarsuspõhimõtet. Samas ei ole solidaarsuspõhimõttega kooskõlas otsus 2, mille puhul nähti ümber paigutatavate taotlejate arv ette kohustusliku jaotuskvoodi alusel. Töö autor on eelnevale analüüsile tuginedes seisukohal, et praegu ei valitse ELi varjupaigaõiguses sellist solidaarsust, millega oleks kooskõlas kohustusliku ümberpaigutamismehhanismi kehtestamine. Eelnev ei tähenda, et kohustusliku solidaarsusmeetmete rakendamine Itaalia ja Kreeka suhtes oleks muul moel täielikult välistatud. Näiteks saaks ja tuleks tugevdada solidaarsusmeetmeid finants- ja operatiivkoostöö osas.

Praeguseks on Slovakkia¹⁹² ja Ungari¹⁹³ vaidlustanud EKs otsuse 2. Peamine kriitika puudutab otsuste vastuvõtmise menetluslikku poolt, tuues välja, et sellise sisuga nõukogu otsus, milles nähakse ette muudatused Dublini süsteemis, on oma olemuselt seadusandlik akt, mida ei tohiks vastu võtta art 78 lg 3 alusel, sest see säte ei anna nõukogule õigust võtta vastu seadusandlikku akti. Magistritöö autor nõustub, et seaduslikult jõult kõrgemat õigusakti ei ole võimalik muuta madalamaga ning kuna nõukogu otsus näeb ette kohustusliku erandi määrase kesksest kriteeriumist ja sisuliselt aluspõhimõttest, oleks pidanud selle õigusakti nagu määrase võtma vastu seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Antud töö mahtu arvestades ei analüüsita aga lähemalt neid ELi seadusandliku menetluse küsimusi. Vaidlustamise alustena on mõlemad riigid lisaks märkinud ka proportsionaalsuspõhimõtte rikkumise. Lisaks kumab otsuse vaidlustamisest läbi riikide seisukoht, et otsus riivab ebaproportsionaalselt riikide suveräänsust ja rahvusriigi põhimõtet.

¹⁹² EK 02.12.2015, C-643/15, *Slovakkia vs. nõukogu*, hagi.

¹⁹³ EK 03.12.2015, C-647/15, *Ungari vs. nõukogu*, hagi.

3. VASTUTAVA LIIKMESRIIGI MÄÄRAMISE PÕHIMÕTETE KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE ALUSPÕHIMÕTETEGA NING VÕIMALIKUD TULEVIKUSUUNAD EUROOPA TASANDIL

Vaatamata varupaigaõiguse rahvusvahelistele juurtele, asetseb õigus taotleja ja saada varjupaika oma olemuselt kahe õigusvaldkonna, rahvusvahelise ja siseriikliku õiguse vahel.¹⁹⁴ ELi ühine varjupaigaõigus on tugevalt seotud riigisõbruse, riigi suveräänsuse ning riigi territooriumi ja piiride (ülimuslikkuse) ideedega, mis mängivad jätkuvalt kesksel rollil selles, kuidas liikmesriigid varjupaigaõiguse valdkonnas meetmeid vastu võtavad.¹⁹⁵ Eelpool on selgitatud, et ka Dublini süsteem võeti algselt vastu eesmärgiga suunata kohustus taotleja varjupaigataotlus läbi vaadata ELi väljapoole. Samuti väljendub varjupaigaõiguse tugev seotus suveräänsuse ja riigisõbruse põhimõtetega asjaolus, et Slovakkia ja Ungari on EKs vaidlustanud ELi Nõukogu otsuse 2, mis riivab selgelt liikmesriikide suveräänsust ja riigisõbruse põhimõtet. Peamine probleem on siinkohal aga küsimus nende põhimõtete ja solidaarsusprintsipi omavahelisest seosest ehk küsimus sellest, milline põhimõte on rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisel riigi õigusi ja kohustusi arvestades olulisim. Seda küsimust analüüsitakse järgnevalt Eesti näitel.

3.1. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja Euroopa ühine varjupaigasüsteem

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse¹⁹⁶ (PSTS) § 1 sätestab: „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“ Millised on need PSTSi aluspõhimõtted, millest lähtudes võib Eesti kuuluda ELi, PSTS ei täpsusta. Ka RK ei ole siiani konkreetset PSTSi aluspõhimõtete kataloogi välja pakkunud. Töö autori arvates ei peakski iseenesest ühtse suletud aluspõhimõtete kataloogi loomine kui selline olema omaette eesmärk, sest aluspõhimõtted on kindlasti ajas muutuvad ja teatavas mõttes paindlikud põhimõtted, mis nõuavad pigem avatud kui suletud kataloogi. Samas tuleb pidada probleemseks asjaolu, et kuigi PSTSi alusel on loodud teatav piirang Eesti ELi kuulumisele, ei valitse selget arusaama, millised need piirangud on ehk millised on PSTSi aluspõhimõtted, millest lähtudes on Eesti rahvas andnud Eestile õiguse kuuluda Euroopa Liitu. R. Narits on

¹⁹⁴ O. Ferguson Sidorenko, lk 2.

¹⁹⁵ S. Velluti, lk 5.

¹⁹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

seejuures märkinud, et aluspõhimõtetele on tänasel päeval määrav osa nii PSi arusaamisel kui ka Eesti põhiseadusliku korra ja ELi õiguse vahekorra hindamisel tervikuna.¹⁹⁷

Põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogi üle on arutlenud mitmed õigusteadlased ning antud töö mahupiirangut arvestades ei pakuta siinkohal välja töö autori poolset aluspõhimõtete kataloogi, vaid lähtutakse juba seni RK poolt ning õigusalasest kirjanduses väljapakutust. RK senise praktika pinnalt võib tuvastada mõned põhimõtted, mida RK on PSi aluspõhimõtetenä tunnustanud: inimväärkuse,¹⁹⁸ demokraatia,¹⁹⁹ õigusriigi²⁰⁰ ja sotsiaaliigi²⁰¹ põhimõtted. Seejuures on demokraatia põhimõtte keskne osaprintsiip rahvasuveräänsus.²⁰² Õigusteadlased M. Ernits, H. Schneider, T. Annus ja R. Alexy on siia juurde lisanud ka rahvusliku identiteedi säilitamise ehk rahvusriigi ehk Eesti identiteedi põhimõtte,²⁰³ mida sisuliselt on tunnustanud ka Riigikohus.²⁰⁴

Eelnevast võib järeldada, et rahvasuveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtteid on tunnustatud PSi aluspõhimõtetenä. Neid põhimõtteid võib ka lugeda PSi aluspõhimõtetest EÜVSiga enim kokkupuudet omavateks põhimõtetenä. EÜVSi raames kriteeriumide kehtestamine rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks riivab tugevalt riigi suveräänsust selles osas, mis puudutab tema õigust otsustada, keda oma territooriumile lasta. Seda eriti seetõttu, et vastutava liikmesriigi määramise menetluses kohustatakse vastutavat liikmesriiki vastu võtma mitte ELi kodanikke, vaid kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Jaotuskvoodil põhinev ümberpaigutamismehhanism mõjutab lisaks tugevalt ka integratsiooniküsimusi. ELi Nõukogu otsuste alusel peab Eesti kahe aasta jooksul vastu võtma ligikaudu 500 taotlejat,²⁰⁵ kes suure tõenäosusega oma ilmse rahvusvahelise kaitse vajaduse tõttu saavad rahvusvahelise kaitse ning jäävad pikemaks ajaks Eestisse elama. See tõstatab omakorda küsimuse Eesti identiteedi kaitsest. Seetõttu on asjakohane uurida, kas praegu ELi tasandil sätestatud kriteeriumid varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks nii Dublini süsteemi kui ka jaotuskvoodidel põhineva ümberpaigutamismehhanismi osas on vastavalt PSTS §-le 1 kooskõlas PSi aluspõhimõtetenä olevate rahvasuveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetenä.

Põhiseaduslikkuse järelevalve võimalikkus ELi teisese õiguse üle on palju vaidlusi tekitanud küsimus ning ka RK on mitmel puhul leidnud, et tal puudub pädevus ELi teisese

¹⁹⁷ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica 2011/1, lk 7.

¹⁹⁸ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 10.

¹⁹⁹ RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; RKHKm 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p-d 52, 67.

²⁰⁰ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

²⁰¹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14.

²⁰² M. Ernits. PõhiS § 10/3.3.1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

²⁰³ M. Ernits. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011/24, lk 95-104.

²⁰⁴ RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, p III.

²⁰⁵ Otsuse 1 alusel 130 taotlejat ning otsuse 2 alusel 199 taotlejat. Lisaks otsuse 2 alusel praegu veel ümber jagamata 54 000 taotleja arvelt vastava otsuse tegemisel veel ligikaudu 168 taotlejat.

õiguse PSile vastavuse hindamiseks.²⁰⁶ Käesoleva töö autor toetab siiski seisukohta, mille järgi on lubatud vähemalt ekstreemjuhul kontrollida ELi teise õiguse kooskõla PSi aluspõhimõtetega. M. Ernits on antud teemal tabavalt märkinud, et isegi, kui „on tuvastatud EL-i aluslepingu kooskõla põhiseadusega ja teise õiguse akti kooskõla aluslepinguga, ei saa järeldada teise õiguse akti kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega konkreetsel juhul. See järeldus oleks võimalik föderalistlikus õiguskorras. EL-i õiguskord ja Eesti õiguskord on küll läbi põimunud, kuid siiski autonoomsed, eraldi seisvad õiguskorrad. Nad mõjutavad vastastikku teineteise aktide kohaldatavust, kuid mitte kehtivust. /.../ Vajadust EL-i teise õiguse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ei saa välistada.“²⁰⁷

PSTS §-s 1 sätestatu kujutab teatavat kaitseklauslit,²⁰⁸ mis seab sisuliselt PSi aluspõhimõtted ELi õigusest kõrgemale. Kui eitada võimalust kontrollida ELi teise õiguse kooskõla PSi aluspõhimõtetega, kaotaks töö autori arvates PSTS § 1 oma tähenduse. Ka R. Narits on leidnud, et „Eesti ei saa kuuluda Euroopa Liitu, kui see teeb olematuks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete toimimise või ohustab nende toimimist.“²⁰⁹ Teisiti öeldes on ELi õigus küll vastavalt EK praktikale siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik,²¹⁰ kuid seda tingimusel, et see ei lähe vastuollu PSi aluspõhimõtetega. Seda seisukohta toetab ka asjaolu, et EL on tuletatud moodustis, mille on loonud liikmesriigid, kasutades oma põhiseaduste väljapoole suunatud norme.²¹¹ Just sellise tuletatud iseloomu tõttu peab liikmesriigil olema võimalus vähemalt sellistel juhtumitel, kus võimalik vastuolu PSi aluspõhimõtetega on ilmne, kontrollida ELi teise õiguse kooskõla PSiga.

Arvestades, et ELi õiguse PSile vastavuse kontrolli lubatavuse küsimus on omaette põhjalik uurimisteema, ei peatuta käesolevas töös sellel küsimusel pikemalt ning aluseks võetakse lähtekoht, et ELi teise õiguse põhiseaduspärasuse kontroll on vähemalt ELi õiguse ilmse võimaliku PSiga vastuolu korral lubatud. Antud juhul ilmneb vastutava liikmesriigi määramise põhimõtetest ilmne võimalik vastuolu rahvasuveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega, nagu eelpool selgitatud. Järgnevalt analüüsitaksegi, kas vastutava liikmesriigi määramise põhimõtted on nimetatud PSi aluspõhimõtetega vastuolus või mitte. Seejuures tuleb silmas pidada, et aluspõhimõtetega vastuolu tuvastamiseks ei piisa vaid aluspõhimõtete tugevast riivist ehk nende ebasoodsast mõjutamisest,²¹² vaid vastuolu esineb alles mõne aluspõhimõtte elementaarse tingimuse karjuva eiramise korral.²¹³ Oluline on ka asjaolu, et

²⁰⁶ RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 39; RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 29.

²⁰⁷ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 47.

²⁰⁸ Ü. Madise jt. PSTS § 1/1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

²⁰⁹ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina, lk 8.

²¹⁰ EKO 15.07.1964, C-6/64, *Costa vs. E.N.E.L.*, lk 594.

²¹¹ C. Tomuschat. Saksa Liidukonstitutsioonikohus ja Euroopa õiguse ülimuslikkus. – *Juridica* 2010/5, lk 316.

²¹² RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15.

²¹³ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 67.

juhul, kui ELi õigus on vastuolus PSi aluspõhimõtetega, ei ole vastavalt EK praktikale võimalik jätta ELi õigust siiski kohaldamata.²¹⁴ Võimalikuks lahenduseks võiks olla poliitilistesse läbirääkimistesse astumine, et saavutada muudatuste sisseviimine ELi vastavasse õigusakti. Ilmselt ekstreemseim lahendus oleks ELL art 50 lg-s 1 ette nähtud õiguse kasutamine astuda kooskõlas põhiseadusest tulenevate nõuetega liidust välja.

3.2. Suveräänsus ja vastutava liikmesriigi määramise mehhanism

Riigi suveräänsus ei ole tänases olukorras, kus ELile on antud varjupaigaõiguse valdkonnas legislatiivfunktsioon, täielikult hääbunud küsimus, sest suveräänsus ja riiklus on peamised takistused Euroopa tasandil varjupaigaõiguse täieliku harmoniseerimise eesmärgi saavutamisel.²¹⁵ Vastavalt ELL art 5 lg 3 järgsele subsidiaarsuspõhimõttele tuleb ELil valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtta meetmeid „ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.“ Ka EÜVSi meetmete vastuvõtmine ELTL artiklite 77-79 alusel kuulub ELi ja liikmesriikide jagatud pädevusse. Järelikult on Eesti ELi kuuludes oma suveräänsuse varjupaigaõigust puudutavates küsimustes vähemalt teatavas osas säilitanud.

Põhiseaduses²¹⁶ väljendub suveräänsuse põhimõte preambulas, mille järgi on Eesti Vabariik loodud „Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel“ ning §-s 1, mille lg 1 järgi on Eesti „iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas“ ja lg 2 järgi „Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu.“ 2012. aastal märkis RK lahendis 3-4-1-6-12, et suveräänsuse põhimõte on „kinnistatud põhiseaduslikult Eesti rahva ja riigi alusena“.²¹⁷ Suveräänsuse puhul saab eristada rahvasuveräänsust ja riigisuveräänsust, kuid antud töö raames on oluline rahvasuveräänsus ehk küsimus viimase otsustamise õigusest. Käesoleva töö autor lähtub siin arvamusest, et viimase otsustamise õigus on liikmesriikidel, sh Eestil, ELi kuuludes alles jäänud. Seda eelkõige põhjusel, et Lissaboni lepinguga lisati ELLi art 50, mille lg 1 alusel on liikmesriikidel õigus liidust välja astuda. Seega on igal riigil lõppastmes võimalik teha sõltumatu ja suveräänne otsus astuda EList välja ning saada tagasi ELile delegeeritud osa oma suveräänsusest. Ka PSi kommentaarides on viidatud, et suveräänsusest kui viimase otsustamise õigusest ei ole võimalik loobuda isegi põhiseadusega, sest loobumine ise oleks samuti asutava

²¹⁴ EKo 17.12.1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, p 3.

²¹⁵ S. Velluti, lk 6.

²¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

²¹⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

võimu suveräänsuse väljendus.²¹⁸ Kuna Eestis on kõrgeima võimu kandja rahvas ning rahvas omab n-ö viimase sõna õigust, on rahvasuveräänsus üks PSi aluspõhimõtetest ja riigi olemuse lahutamatu komponent. See ei tähenda aga, et ELi kuuludes ei oleks suveräänsus piiratud.²¹⁹

Alates kaasaegse riigi tekkimisest on õigus anda varjupaika olnud osa riigi suveräänsusest. Ajalooliselt ongi olnud kaitse andmise tingimuste üle otsustaja suveräänne riik ise.²²⁰ ELi tasandil on EÜVSi raames ette nähtud kriteeriumid, mille alusel tuvastada otsuse langetamiseks kohustatud riik ning ka teatud täpsemad kriteeriumid, millele otsuse tegemisel tugineda,²²¹ kuid lõppastmes on siiski ka EÜVSi raames jäetud liikmesriigile õigus teha otsus rahvusvahelise kaitse andmise või mitteandmise kohta. Siit nähtub asjaolu, et lõpliku otsuse langetamist selle kohta, kellel on õigus riigi territooriumile jääda ja kellel mitte, on vähemalt senini loetud riigi, mitte rahvusvahelise organisatsiooni õiguseks. Järelikult kuulub riigi territooriumile lubatavate isikute üle suveräänsuse otsustamise õiguse tuumikusse kindlasti vähemalt lõpliku varjupaigaotsuse langetamise õigus. Siiski on see suveräänne otsustusõigus Genfi konventsioonist tulenevalt teataval määral piiratud. Nii kehtib riikidele eelpool analüüsitud välja- ja tagasisaatmise lubamatuse põhimõte. Lisaks on riigil peale õiguse teha lõplik varjupaiga andmise otsus ka kohustus vaadata talle esitatud varjupaigataotlus läbi ning isikul, kes taotleb riigis rahvusvahelist kaitset, on õigus jääda selle riigi territooriumile, olenemata riigi soovidest, kuni taotlus on läbi vaadatud.²²²

3.2.1. Suveräänsus ja Dublini süsteem

ELis on kriteeriumid määramaks, milline liikmesriik on kohustatud ELis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatama, kehtestatud Dublini süsteemi olulisima õigusakti, Dublin III määrusega. Nagu eelnevalt selgitatud, on Dublini süsteemi aluspõhimõtteks autoriseerimise printsiip ehk lähtekoht, et mida rohkem on riik panustanud taotleja ELi territooriumile ligipääsu võimaldamisesse, seda suurem on tema vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Tundub, et selle põhimõtte puhul on arvestatud just suveräänsust puudutava õiguse ja kohustusega turvata oma piire, kontrollida oma riiki

²¹⁸ K. Merusk jt. PõhiS § 1/2.2.2.

²¹⁹ M. Rosentau. Suveräänsus Euroopa Liidus. – Riigikogu Toimetised 2003/8, lk 16.

²²⁰ Varjupaigaõiguse ajaloolise arengu ja tausta kohta on täpsemalt kirjutanud nt: G. Goodwin-Gill, J. McAdam. The Refugee in International Law. Third Edition. Oxford: Oxford University Press 2007; C. Lewis. UNHCR and International Refugee Law. From treaties to innovation. Abingdon: Routledge 2012.

²²¹ 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 (uuesti sõnastatud). – ELT L 337, lk 9-26.

²²² J. C. Simeon (Ed.). Critical Issues in International Refugee Law. Strategies toward Interpretative Harmony. Cambridge and New York: Cambridge University Press 2010, lk 121.

sisenevaid inimesi ja vastutada riigis resideerivate isikute eest.²²³ Süsteem paneb riigile kohustuse varjupaigataotlus läbi vaadata vaid juhul, kui see on põhjendatud kas kõige olulisemate taotleja huvidega (lapse parimad huvid või perekonnakaitseelised põhjused) või riigi enda tegevuse või tegevusetusega taotleja ELi lubamisel. Sellega on Dublini süsteem administratiivne vahend, mis seob piirikontrolli kohustuse vastutusega vaadata läbi rahvusvahelise kaitse taotlus.²²⁴ Töö autori arvates on seetõttu Dublini süsteem suveräänsuspõhimõttega kooskõlas. Vastutav liikmesriik määratakse lähtudes arusaamast, et kohustus rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaadata ja lõplik varjupaigaotsus teha ongi juba liikmesriigile mingil põhjusel tekkinud.

Dublini süsteemi puhul ei ole siiski võimalik läbi viia samasugust põhiseaduslikkuse kontrolli kui olukorras, kus RK hindas Euroopa stabiilsusmehhanismiga seoses suveräänsuse riive legitiimsust.²²⁵ Rahvasuveräänsusega kooskõlas olevaks tuleb Dublini süsteem lugeda tegelikult juba ainuüksi põhjusel, et Eesti liitumisel ELiga 2004. aastal oli ELile antud pädevus varjupaigaküsimuste reguleerimiseks. PSTS § 2 järgi „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“ Seda sätet on koostoimes PSTS §-iga 1 tõlgendatud nii, et Eesti liitumisel ELiga loeti ELi õigus PSiga kooskõlas olevaks.²²⁶ Arvestades, et Dublini süsteemi keskseks osaks olnud Dublin II määrus oli juba Eesti liikumisel ELiga vastu võetud, tuleb asuda seisukohale, et Dublini süsteem on igatahes suveräänsuspõhimõttega kooskõlas. ELiga liitudes on Eesti põhimõtteliselt otseselt nõustunud EÜVSi vähemalt toleaeagsete põhimõtete ja seejuures Dublini süsteemi reeglitega.

3.2.2. Suveräänsus ja ümberpaigutamismehhanism

2015. aasta septembris võttis ELi Nõukogu ELTL art 78 lg-le 3 toetudes vastu kaks otsust, mis puudutasid ajutisi solidaarsusmeetmeid läbi rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise Itaaliast ja Kreekast. Kuigi ka ümberpaigutamismehhanism on osa EÜVSi, esineb mitmeid aspekte, mis seavad kahtluse alla asjaolu, kas eesti rahvas andis ELiga liitumise nõusoleku andmisel nõusoleku ka otsustes ette nähtud meetmete kehtestamiseks või lähevad otsused kaugemale, kui pädevus, mille Eesti ELile sellega liitudes delegeris. Siiski tuleb nõukogu otsuseid diferentseerida. Kui otsuse 1 alusel oli Eestil

²²³ S. Velluti, lk 40.

²²⁴ F. Ippolito. S. Velluti. The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness. – Refugee Survey Quarterly 2011/30, No 3, lk 45.

²²⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

²²⁶ C. Ginter. R. Narits. ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – Juridica 2012/5, lk 346.

lõppastmes võimalus ise määrata taotlejate arv, keda Eestisse vastu võetakse,²²⁷ mistõttu otsus 1 ei riiva rahvasuveräänsust tugevalt ning on autori arvates selle põhimõttega kooskõlas, siis otsuse 2 alusel määrati vastuvõetav taotlejate arv imperatiivselt ja automaatselt jaotusvalemi²²⁸ alusel. Otsuses 2 ette nähtud kvoodi kohustuslik iseloom riivab seetõttu tugevalt Eesti õigust otsustada, kui palju ja milliseid isikuid lubada oma territooriumile.

Esiteks tuleb analüüsida, kas otsuse 2 meede vastab ELL art 5 lg 3 järgsele subsidiaarsuspõhimõttele, vastavalt millele võib EL varjupaigavaldkonnas võtta meetmeid ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärgi ning liidu tasandil saab eesmärgi paremini saavutada. Otsus 2 on suunatud massilise sisserände probleemiga tegelemisele ning on selge, et siseriiklikud võimalused nii massilise sisserände kui ka teise rändega tegelemiseks on piiratud. Eelkõige saaks siseriiklikuks meetmeks olla ilmselt piiride sulgemine, kuid vastavalt Schengeni piirieskirjade määruse²²⁹ artiklitele 23-26 on see lubatud vaid ajutiselt. Lisaks piiraks piiride sulgemine tugevalt varjupaika vajavate isikute õigust varjupaigamenetlusele ligi pääseda ning kahjustaks ELi aluspõhimõtteks olevat isikute ja kaupade vaba liikumist. Seetõttu on ilmne, et üksikutelt riikidelt ei saa oodata praeguse põgenikekriisiga üksi tegelemist. Seetõttu on autori arvates lubatud käesolevas olukorras ELTL art 78 lg 3 alusel erakorraliste solidaarsusmeetmete kehtestamine ning EL ei ole selles osas oma pädevust ületanud.

Teiseks, kuigi ELi teisene õigus riivab alati teatud määral riigi suveräänsust, on otsuses 2 ette nähtud meetme puhul tegemist ELi tasandil uudse meetmega, millega esmakordselt paigutatakse liikmesriikide vahel kohustuslikult füüsiliselt ümber kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Seega riivatakse esmakordselt seda osa suveräänsusest, mis puudutab riigi õigust otsustada oma riiki lubatavate kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute üle. Siinkohal ei ole võimalik tõmmata paralleeli tavapärase olukorraga, kus riigi õigus otsustada oma territooriumile lubatavate isikute üle on piiratud juhul, kui põgenik on esitanud riigile rahvusvahelise kaitse taotluse ning riik on seetõttu kohustatud lubama isikul oma territooriumil viibida, kuni taotlus on läbi vaadatud.²³⁰ Või ELi süsteemis olukorraga, kus riik peab lubama taotlejal oma territooriumil viibida, kuni Dublini reeglite järgi on tehtud kindlaks vastutav liikmesriik. Ka Genfi konventsioonist tulenevalt on küll igal riigil kohustus võtta vastu kõik kaitset vajavad isikud ning seda ilma maksimaalse piirmäärata, kuid antud juhul ei saa ümberpaigutamise ja Genfi konventsiooni

²²⁷ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamise kohta Kreekast ja Itaaliast. 11131/15 ASIM 63, 22.07.2015.

²²⁸ Lisa 4.

²²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad). – ELT L 105, lk 1-32.

²³⁰ G. Goodwin-Gill. J. McAdam, lk 20.

kohustuse vahele samuti otsest paralleeli tõmmata, sest see kohustus tekib esmajoones riigil, kuhu pagulane on saabunud. Antud juhul aga paigutatakse ümber just nimelt need taotlejad, kes esiteks ei ole saabunud Eestisse ja teiseks ei ole ka oma rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud mitte Eestis, vaid Kreekas või Itaalias. Kas võime täna väita, et EL on niivõrd ühtne territoorium, et ühte liikmesriiki saabunud rahvusvahelise kaitse taotleja on sisuliselt saabunud ja oma taotluse esitanud igasse liikmesriiki?

Asjaolu, et riigid hindavad oma suveräänset otsustamisõigust osas, mis puudutab isikute riiki lubamist, ilmses Dublini süsteemi kriteeriumide kokkuleppimisel, kus vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumide valik tulenes asjaolust, et riigid ei suutnud kokku leppida mehhanismis, mis põhineks esmajoones rahvusvahelise kaitse taotleja ja kindla riigi vahelistel tugevatel sidemetel.²³¹ Samuti leidis EIK 1985. aastal, et kuigi riikidel on kohustus viia kokku perekondi EIÕK art 8 alusel, säilitavad riigid siin siiski suure kaalutusõiguse, eriti osas, mis puudutab mittekodanike lubamist oma riigi territooriumile.²³² Samas tuleb arvestada, et pärast seda on ELi varjupaigaõiguses toimunud suuremahulised muudatused.

Täna kehtib ELis Schengeni ruum, milles on ELi sisepiiridel kaotatud piirikontrollid ning millest lähtuvalt võib ELi käsitleda just kui ühtset territooriumit. Siit ilmneb, et klassikaline territooriumil ja riigipiiridel põhinev suveräänse riigi käsitus on tänases ELi kontekstis muutunud, kuid vaatamata asjaolule, et ELi puhul saab tuvastada teatava suveräänsuse olemasolu, ei saa ELi siiski pidada föderatsiooniks selle klassikalises mõttes.²³³ Ometi on isikute kohustuslike kvootide alusel ümberpaigutamisel teatavaid föderalismile iseloomulikke jooni. Nagu eelpool selgitatud kasutab jaotuskvoote Saksamaa, kes oma *Königsteiner Schlüssel*'i alusel jaotab liidumaade vahel rahvusvahelise kaitse taotlejaid.²³⁴

Siiski, nagu eelnevalt selgitatud, käsitletakse tegelikult juba Dublini süsteemis ELi niivõrd ühtse territooriumina, et alguses on n-õ vastutava liikmesriigi määramise pajas kõik liikmesriigid, kelle hulgast tehakse konkreetne vastutav liikmesriik kindlaks kokkulepitud kriteeriume hinnates. Samuti on töö teises peatükis jõutud järeldusele, et solidaarsusprintsip on ELi õiguse aluspõhimõte ning ELTL art 78 lg 3 alusel on lubatud kehtestada isikute ümberpaigutamismehhanism. Otsus 2 riivab sellele vaatamata väga tugevalt õigust otsustada oma riiki lubatavate isikute üle, kuna taotlejate arv, keda Eesti on kohustatud vastu võtma, on määratud imperatiivselt ELi poolt. Kuigi rahvusvahelise kaitse otsuse tegemise õigus on lõppastmes Eestile alles jäetud, on ka see õigus otsusega 2 tugevalt riivatud, kuna ümber

²³¹ A. Hurwitz, The 1990 Dublin Convention, lk 675.

²³² EIKo 28.05.1985, 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdul Aziz, Cabales and Balkandali vs. United Kingdom*, p 67.

²³³ M. Rosentau, lk 16.

²³⁴ Asylverfahrensgesetz, § 45.

paigutatakse ilmselt rahvusvahelist kaitset vajavad taotlejad ehk isikud, kelle suhtes väga suure tõenäosusega tuleb teha positiivne varjupaigaotsus.

Otsust 2 tuleb vaadata tervikuna ning hinnata ka asjaolu, et selle alusel on praeguse seisuga Eesti kohustatud kahe aasta jooksul vastu võtma 199 taotlejat. Otsuse 1 alusel nõustus Eesti vabatahtlikult vastu võtma 130 taotlejat.²³⁵ Siit ilmneb, et vastuvõetavate taotlejate arv kahe otsuse alusel ei ole põhjanevalt erinev ning Eesti oleks ilmselt võinud ka vabatahtlikult nõustuda otsuses 2 ette nähtuga sarnase arvu taotlejaid vastu võtma. Lisaks tuleb silmas pidada, et ümberpaigutamisest osavõtmine on Eestile kasulik, kuna ka Eesti on ELi piiririik ning ei ole võimalik ette näha, kas ka Eesti võiks tulevikus silmitsi seista suure põgeniketulvaga, millele oleks vaja ülejäänud liikmesriikide poolt sarnast solidaarset reaktsiooni nagu täna.

Kokkuvõtlikult saab eelnevast järeldada, et otsuse 2 kohustuslik iseloom riivab tugevalt rahvasuveräänsuse põhimõtet ning sobivam oleks meede, millel oleks vabatahtlik iseloom ja mille puhul Eesti saaks ise otsustada, kui palju rahvusvahelise kaitse taotlejaid vastu võtta. Siiski ei ole töö autori hinnangul otsuse 2 järgne Eesti kohustus tema rahvusvahelisi kohustusi ja ka vabatahtlikult otsuse 1 alusel vastu võtta nõustatud taotlejate arvu arvestades liigselt suveräänsuse tuuma tungiv. Antud küsimuses on rahvasuveräänsuse põhituum ehk rahvusvahelise kaitse andmise üle otsustamise õigus Eestile alles jäänud, sest ümber paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejaid. See tähendab, et lõpliku otsuse selles osas, kes saab Eestilt rahvusvahelise kaitse ning sellest tulenevalt Eestisse jääda saab, langetab ikkagi Eesti. Järelikult otsuses 2 ette nähtud kohustus võtta Eestisse vastu kindel arv rahvusvahelise kaitse taotlejaid küll riivab tugevalt Eesti õigust otsustada oma riiki lubatavate isikute üle, kui tegemist ei ole niivõrd tugeva riivega, et see oleks rahvasuveräänsuse põhisisu karjuv eiramine. Eelnevast tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et otsus 2 ei ole rahvasuveräänsuse põhimõttega vastuolus.

Töö autor on eelnevale vaatamata seisukohal, et juhul, kui EL võtab vastu mõne uue otsuse jaotuskvooditel põhineva ümberpaigutamismehhanismi kohta või otsustab Dublini süsteemi asemele luua uue kohustuslikel jaotuskvootidel põhineva süsteemi, tuleks uuesti analüüsida kooskõla rahvasuveräänsuspõhimõttega. Seda eriti juhul, kui võimalike tulevikus võetavate otsuste alusel kasvaks oluliselt taotlejate arv, keda Eesti peaks kohustuslikult vastu võtma.

²³⁵ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamise kohta Kreekast ja Itaaliast. 11131/15 ASIM 63, 22.07.2015.

3.3. Rahvusriigi põhimõte ja vastutava liikmesriigi määramise mehhanism

Rahvusriigi ehk Eesti identiteedi põhimõte väljendub peamiselt PS § 1 lg-s 2, kuid ka preambula lõikes 5, mis sätestab, et Eesti riik „peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade“. Samuti §-s 6, mis sätestab, et riigikeel on eesti keel. Teataval määral väljendavad rahvusriigi ideed veel ka PSi preambula lõiked 2 ja 4, § 2 lg 1, § 8, § 36 lg 3, § 49, § 51 lg 1, § 52 lg 1 ja § 54.²³⁶ Rahvusriigi idee on iseseisva ja sõltumatu riigi loomise aegumatu kontseptuaalne alus.²³⁷ Kuigi rahvusriigi ja suveräänsuse põhimõtteid on tihti käsitletud ka kui üht kontseptsiooni,²³⁸ vaadeldakse neid käesoleva töö raames eraldiseisvatena ning käsitletakse rahvusriigi põhimõtet eelkõige seoses Eesti identiteedi säilimise ja rahvusvahelise kaitse taotlejate integreerimise küsimusega. Seejuures ongi rahvusriigi aluspõhimõtte keskseks ideeks eestlaste rahvusliku identiteedi säilimise tagamine.²³⁹

Alates Maastrichti lepingust on solidaarsuse kõrval ELi aluslepingutes viidatud tegelikult ka asjaolule, et riikide identiteetide austamine on oluline. Praeguse ELLi preambula sätestab, et lepingus on kokku lepitud, „soovides süvendada oma rahvaste vahelist solidaarsust, samal ajal austades nende ajalugu, kultuuri ja traditsioone“. Lisaks sätestab ELL art 4 lg 2, et EL austab liikmesriikide „rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele“. Siit ilmneb selgelt, et ELi-sisese solidaarsuse suurendamisel tuleb arvestada ka rahvusriigi põhimõttega. Ka PSi kommentaarides on ELL art lg-le 2 viidates leitud, et alates Lissaboni lepingu jõustumisest näeb EL põhikord ette vähemalt osa PSi aluspõhimõtete austamise kohustuse.²⁴⁰ Seetõttu on asjakohane analüüsida, kas EÜVSi reeglid rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks on kooskõlas rahvusriigi põhimõttega.

Dublini süsteemi reeglid on kehtestatud selliselt, et need panevad suurema koormuse rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks piiririikidele. Läbi selle võib juhtuda, et võrreldes teiste ELi liikmesriikidega, peavad ELi piiririigid, sh ka Eesti, rohkem rahvusvahelise kaitse taotlusi läbi vaatama ning sellest tulenevalt ka suuremale arvule taotlejatele rahvusvahelist kaitset andma. Suure arvu välismaalaste riiki elama asumisel tekivad aga alati küsimused nende integreerimisest. Samas, kuna Dublini süsteem ei ole solidaarsusmehhanism, ei ole võimalik oht rahvusriigi põhimõtte järgimisele siin seotud

²³⁶ M. Ernits. PõhiS § 10/3.5.

²³⁷ K. Merusk jt. PõhiS § 1/2.4.

²³⁸ M. Rosentau, lk 16.

²³⁹ M. Ernits. PõhiS § 10/3.5.

²⁴⁰ Ü. Madise jt. PSTS § 1/12.1.

liikmesriikidevahelise solidaarsusega. Dublini süsteemi kriteeriumid on objektiivsed riigi suveräänsust arvestavad kriteeriumid, mis juba oma olemuselt ei saa rahvusriigi põhimõtet rikkuda. Seega on Dublini süsteem rahvusriigi põhimõttega kooskõlas.

Solidaarsusest tingituna võib aga ilmnedu rahvusriigi põhimõtte riive seoses 2015. aastal vastu võetud ELi Nõukogu otsustega. Otsused näevad ette poliitilise otsustuse tulemusena sobivaks peetud koguarvu rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise Itaaliast ja Kreekast teistesse liikmesriikidesse. Ka siin tuleb vahet teha otsuse 1 ja otsuse 2 vahel. Kuna otsuse 1 alusel oli Eestil võimalik ise otsustada sobiva arvu taotlejate vastuvõtmise üle ning sellise otsuse tegemisel olid pädevad asutused seotud PSist tuleneva rahvusriigi põhimõttega, ei saa antud otsus rahvusriigi põhimõtet rikkuda. Küll aga võib rahvusriigi põhimõttega olla vastuolus otsus 2.

Otsuse 2 alusel on iga liikmesriik kohustatud vastu võtma sellise arvu taotlejaid, mis on välja arvatud jaotusvalemi²⁴¹ põhjal. Valemis võetakse arvesse nii riigi SKPd, rahvaarvu, varem esitatud varjupaigataotluste arvu kui ka töötuse määra. Seejuures võib vaielda juba jaotusvalemi elementide üle, sest varem on erinevate analüütikute ja teadlaste poolt välja pakutud väga erinevatel elementidel põhinevaid jaotuskvootide valemeid.²⁴² Otsuse 2 aluseks olnud jaotuskvoodi valikut ei ole aga otsuse ettepaneku teinud komisjoni ega otsuse vastu võtnud nõukogu poolt kuidagi põhjendatud. Seega on tegemist puhtalt poliitilise otsustuse tulemusega ning jaotusvalem oleks põhimõtteliselt võinud koosneda ka teistsugustest elementidest. Siit ilmneb, et otsustega pannakse Eestile kohustus võtta oma territooriumile vastu, vaadata rahvusvahelise kaitse taotlus läbi ja vajadusel anda rahvusvahelist kaitset otsuse 2 teinud institutsiooni suva järgi valitud alustel põhinev arv kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Seejuures pole antud Eestile võimalust siseriiklikult kaaluda, milline arv isikuid oleks riigil tegelikult oma siseriiklikke võimalusi arvestades võimalik vastu võtta ja ühiskonda integreerida. Sellega on tugevalt riivatud PSis sätestatud rahvusriigi põhimõtet, millele on sisuliselt viidatud ka ELLi preambulas.

ELTL art 78 lg 3 järgi tuleb hädaolukorra puhul aidata hädas olevaid liikmesriike ja käituda nendega solidaarselt. Käesoleva töö teises peatükis on jõutud järeldusele, et ümberpaigutamismehhanismi kasutamine võib olla selle eesmärgi täitmiseks lubatud meede. Iseenesest ei esinegi autori arvates ühtegi alust väitmaks, et ümberpaigutamismehhanism kui selline oleks oma olemuselt rahvusriigi põhimõttega vastuolus, kuid selleks, et mehhanism rahvusriigi põhimõtet ei riivaks, ei tohiks mehhanism sätestada kohustuslikult vastuvõetavate taotlejate arvu. Solidaarsusele tuginev ümberpaigutamissüsteem peab jätma Eestile võimaluse

²⁴¹ Lisa 4.

²⁴² A. Grahl-Madsen, *passim*; E. Thielemann, lk 259-260; J. F.-H. Moraga, H. Rapoport, lk 3, *passim*.

hinnata, kas eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise kohapealt on Eestil võimalik vastu võtta ette nähtud arv isikuid või peaks see arv olema rahvusriigi põhimõtte järgimiseks madalam. Seejuures ei vähenda riivet ka asjaolu, et ümber paigutatakse taotlejaid, mitte rahvusvahelise kaitse saanud isikuid, sest ümber paigutatakse ilmselt rahvusvahelist kaitset vajavad isikud, kes sellest tulenevalt tõenäoliselt saavad rahvusvahelise kaitse.

Vabatahtlikkuse argumendile viidati muu hulgas ka Euroopa Ülemkogu kohtumisel aprillis 2015, kus märgiti, et tuleks „kaaluda võimalusi korraldada hädaolukorras ümberpaigutamist kõigi liikmesriikide vahel vabatahtlikkuse alusel“.²⁴³ Töö autori seisukohaga kooskõlas oleva arvamuse esitas ERT kohta ka näiteks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon, kes märkis, et „Eesti on valmis pagulasi võtma üksnes vabatahtlikkuse alusel eeldusel, et sellekohane kokkulepe on kooskõlas riigi rahvastiku ja majanduse osakaaluga Euroopa Liidus, vastab analüüsitud võimalustele ja et pagulane soovib Eestisse ümber paikneda.“²⁴⁴

Eesti on hetkel nõukogu kahe otsuse alusel kohustatud kahe aasta jooksul vastu võtma 329 ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavat taotlejat. Sellest 130 taotlejat otsuse 1 alusel ning 199 taotlejat on praegu kohustuslik vastu võtta otsuse 2 alusel. Otsuse 2 alusel on aga ette nähtud ümber paigutada veel 54 000 taotlejat, kelle täpne jagunemine liikmesriikide vahel on hetkel paika panemata. Nendest võib Eestile olla kohustuslik vastu võtta veel hinnanguliselt 168 taotlejat.²⁴⁵ See arv võib muutuda, sõltudes ümberpaigutamise otsuse tegemise ajal Eesti SKPst, rahvaarvust, esitatud varjupaigataotluste arvust ja töötuse määrast. Lisaks on otsuse 1 alusel seni otsustamata veel ligikaudu 7 744 taotleja ümberpaigutamine. See tähendab, et kokku võib olla Eesti kohustatud otsuste alusel vastu võtma üle 500 taotleja. Siia juurde tuleb arvestada ka ilmselt paratamatult kasvav n-ö tavapärasel teel Eestisse jõudnud rahvusvahelise kaitse taotlejate arv. Võrdluseks, 2013. aastal esitati Eestis kokku 95, 2014. aastal 145 ja 2015. aastal 225 varjupaigataotlust.²⁴⁶ Eesti jaoks on seega ümberpaigutamise teel vastu võetavate taotlejate näol tegemist väga olulise survega meie varjupaiga- ja ka integratsioonisüsteemile.

Otsuse 2 põhjenduspunktis 34 on küll sätestatud, et vastutava liikmesriigi määramisel tuleks erilist tähelepanu pöörata asjaomaste taotlejate kvalifikatsioonidele ja omadustele, nt nende keeleoskusele ning teistele nende perekondlikel sidemetel, kultuurilistel ja sotsiaalsetel suhetel põhinevatele asjaoludele, mis võiks hõlbustada nende integreerumist

²⁴³ Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine 23. aprillil 2015 – avaldus, punkt o.

²⁴⁴ Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni istungi protokoll nr 10. Seisukoha andmine: Euroopa Komisjoni teatis Euroopa rände tegevuskava COM(2015) 240. 12.06.2015, p 2.2.

²⁴⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari toetamiseks, lisa 3. COM(2015) 451 final, 09.09.2015.

²⁴⁶ Lisa 2, tabel 1.

ümberpaigutamise sihtliikmesriigis. Lisaks on märgitud, et arvestades mittediskrimineerimise põhimõtet, võivad sihtliikmesriigid nimetada oma eelistusi taotlejate suhtes ning Itaalia ja Kreeka võivad selle põhjal koostada nimekirjad võimalikest taotlejatest. Samas paikneb see säte õiguslikult mittesiduvast põhjendavas osas ning kasutatud on sellised sõnu, nagu „tuleks“ ja „võivad“ ehk tegu on pigem soovituslike kriteeriumidega, mille järgimist ei saa liikmesriikidelt eeldada. Otsuse 2 art 5 lg 7 järgi on liikmesriikidel aga võimalik taotleja vastuvõtmisest keelduda vaid juhul, kui on piisavalt alust arvata, et isik kujutab endast ohtu sihtliikmesriigi julgeolekule või avalikule korrale.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et otsuse 2 järgne kohustuslikul jaotuskvoodil põhinev ümberpaigutamismehhanism riivab tugevalt rahvusriigi põhimõtet. Kohustuslikult ettenähtud vastuvõetav taotlejate arv ei lase liikmesriigil ise hinnata oma võimekust taotlejaid vastu võtta, eriti hinnata oma suutlikkust taotlejaid ja pagulasi integreerida, ning määrata sellele tuginedes optimaalne arv taotlejaid, keda riik suudab vastu võtta. Üheks peamiseks probleemiks võib siinkohal nimetada ka asjaolu, et ühes ELi liikmesriigis tehtud positiivset varjupaigaotsust ei tunnustata teistes liikmesriikides ehk varjupaiga saamine ühes riigis ei anna pagulasele õigusi teises liikmesriigis. See paneb suure koorma välismaalaste integreerimise osas sellele liikmesriigile, kellele on parasjagu langenud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise kohustus, sest kaitse saamise korral on pagulasel võimalik elada vaid riigis, kes tema taotluse läbi vaatas.

Eelnevale vaatamata langeb põhiküsimus otsuse 2 kooskõla või vastuolu osas rahvusriigi põhimõttega sellele konkreetsele taotlejate arvule, keda on Eesti otsuse 2 alusel kohustatud vastu võtma. Nagu eelnevalt viidatud, on hetkel selleks arvaks 199 taotlejat, mis võib suurendada ligikaudu 168 taotleja võrra. See tähendab, et kokku võib Eesti olla otsuse 2 alusel kohustatud vastu võtma ligikaudu 367 taotlejat. Töö autor leiab, et oleks väga raske tuua konkreetset kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute arvu, kelle vastuvõtmisel oleks ohustatud „eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade“. Sellele vaatamata ei ole autori hinnangul võimalik asuda seisukohale, et 199 või isegi 367 taotlejat kujutaks tänases olukorras ohtu Eesti identiteedi kaitstusele. Vastavalt Statistikaameti ametlikule statistikale, elab 01.01.2016. a seisuga Eestis 1 311 759 elanikku.²⁴⁷ Eesti rahvusest oli Eestis 01.01.2015. a seisuga elanikke 907 937.²⁴⁸ Muudest rahvustest elab Eestis enim venelasi – 330 258 inimest.²⁴⁹ Siit nähtub, et otsuse 2 alusel vastu võetavate taotlejate arv moodustab nii Eesti kogurahvastikust kui ka eestlaste koguarvust marginaalse osa. Kuigi

²⁴⁷ Eesti Statistikaameti andmebaas. Rahvaarv ja rahvastiku koosseis. RV021: Rahvastik soo ja vanuserühma järgi, 1. jaanuar. Arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/statfile2.asp> (01.05.2016).

²⁴⁸ Eesti Statistikaameti andmebaas. Rahvaarv ja rahvastiku koosseis. RV022: Rahvastik soo, rahvuse ja maakonna järgi, 1. jaanuar. Arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/statfile2.asp> (01.05.2016).

²⁴⁹ *Ibid.*

praegusel juhul on taotlejad peamiselt pärit Lähis-Ida piirkonnast, mille kultuur ja keel on Eesti omadest oluliselt erinevad, ei ole töö autori arvates siiski võimalik asuda seisukohale, et hetkel otsuse 2 alusel vastu võetavad 199 taotlejat, või selle arvu suurenemisel ligikaudu 367 taotlejat, kujutaks täna ohtu eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimisele. Sellist järeldust ei saa teha ka juhul, kui hinnata mõlema otsuse, st ligikaudu 500 taotleja mõju Eesti identiteedile. Sellest tulenevalt võib järeldada, et otsus 2 ei ole rahvusriigi põhimõttega vastuolus.

Eelnev järeldus ei tähenda aga seda, et integratsiooniprobleem või surve Eesti varjupaigasüsteemile poleks mõlema otsuse või ka ainult otsuse 2 osas tugev. Kahtlemata on Eestil vajalik välja töötada pikaajaline, tõhus ja jätkusuutlik integratsioonisüsteem ja -poliitika, et potentsiaalset ohtu Eesti identiteedile ei kujuneks ka tulevikus võimalike täiendavalt Eestisse saabuvate taotlejate mõjul. Praeguseks on juba Riigikogus vastu võetud ja 01.05.2016. a jõustunud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse²⁵⁰ muudatused, millega on seaduse § 11 lg-t 1 muudetud selliselt, et taotleja on kohustatud peale Eesti põhiseadusliku korra ja Eesti õigusaktide järgimise ka austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri. Sellega on astunud töö autori arvates vajalik samm, et kindlustada ka edaspidi rahvusriigi põhimõtte järgimine ja kaitse.

Nagu eelnevalt analüüsitud, suureneb otsuste mõjul kordades ka surve Eesti varjupaigasüsteemile, mistõttu on Eestil vajalik ka varjupaigasüsteemi arendamiseks piisavalt ressursse eraldada. Nimetatud küsimuste lahendamiseks on aga vajalik kaasata nii sotsiaalkui ka majandusteadlasi ning vajadusel teiste alade spetsialiste ning antud töö eesmärk ei ole kindlasti neid küsimusi lahendada. Lisaks tuleb juhul, kui tulevikus suunatakse Eestisse ELI poolt kohustuslikus korras täiendavalt rahvusvahelise kaitse taotlejaid, analüüsida nende uute taotlejate arvude mõju rahvusriigi põhimõttele, koostoimes juba antud töös analüüsitud otsuste alusel vastu võetud taotlejate arvudega.

3.4. Võimalikud vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi muudatused ja põhiseaduse aluspõhimõtted

Euroopa Komisjon esitas 06.04.2016. a Euroopa Parlamendile ja nõukogule teatise EÜVSi reformimiseks ja seaduslike võimaluste parandamiseks Euroopasse jõudmiseks.²⁵¹ Muu hulgas nähakse teatises ette Dublini süsteemi muutmine jätkusuutliku ja õiglase süsteemi

²⁵⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 06.04.2016, 2.

²⁵¹ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimine ja seaduslike võimalute parandamine Euroopasse jõudmiseks. COM(2016) 197 final, 06.04.2016.

loomiseks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks. Kuigi õigusosalases kirjanduses on mitmel puhul võimaliku süsteemi muudatusena välja pakutud lahendust, mis oleks üles ehitatud taotlejapoolsele sihtriigi valikule,²⁵² on selline lahendus teatisest välja jäetud. Komisjon leiab, et taotlejate valiku alusel toimiv süsteem toimiks tõmbetegurina ning ei aitaks kaasa solidaarsusele ega vastutuse õiglasele jagamisele.²⁵³ Töö autor nõustub selle seisukohaga, kuna taotlejatele täieliku valikuvabaduse jätmine võib vaid rändevooge teatud riikidesse suurendada ja üksikute riikide varupaigasüsteeme veel enam koormata kui praegune süsteem.²⁵⁴ Teatises käib komisjon välja kaks alternatiivset lahendust vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi muutmiseks ning ühe võimaliku kaugema perspektiiviga plaani süsteemi täielikuks ümbertöötamiseks.

Esimese variandina pakutakse välja olemasoleva süsteemi jätkamine praegusel viisil, kuid täiendades seda õiglase jaotuskvoodil põhineva mehhanismiga, mida võiks kasutada kriisiolukordades. Nimetatud ettepanek põhineb juba ERTs ette nähtud süsteemi täiendamise variandil, millele tuginedes tegi komisjon 2015. aasta septembris ettepaneku EP ja nõukogu määruseks,²⁵⁵ millega kehtestatakse Dublin III määrust muutes kriisiolukordades ümberpaigutamise mehhanism. Määruse ettepanekus ette nähtud jaotuskvoodi arvutamise valem on sama, mis nõukogu otsuste puhul.²⁵⁶ Ettepanek arvestab otsustest veidi paremini rahvusriigi põhimõttega. Ettepanekus sisaldub säte, mis nõukogu otsustes puudus: „Ümberpaigutatavate isikute arv ei tohi olla suurem kui 40% sellele liikmesriigile esitatud taotluste arvust viimase kuue kuu jooksul enne delegeeritud õigusakti vastuvõtmist.“²⁵⁷ Nagu eelnevalt analüüsitud, riivab otsus 2 tugevalt rahvusriigi ja suveräänsuspõhimõtet eelkõige põhjusel, et ei arvesta liikmesriigi tegelikku suutlikkust taotlejaid vastu võtta ega asjaoluga, kui suure arvu taotlejate vastuvõtmine tähendaks liikmesriigi jaoks ootamatut massilist sisserännet. Sellise piirmäära kehtestamine, mis näeb ette, et ümberpaigutamismehhanismi alusel vastuvõetavate taotlejate arv ei tohi olla suurem kui 40% viimase kuue kuu jooksul liikmesriigile esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arvust, tagab vähemalt teatud osas, et sihtliikmesriik ei satu ise ümberpaigutatavate taotlejate vastuvõtmise tõttu hädaolukorda.

Komisjoni aprillikuu teatises on ka tehtud ettepanek täiendada septembris esitatud määruse ettepanekut eelkõige sellisel, et ümberpaigutamine toimuks alles siis, kui taotlejate

²⁵² E. Guild. Enhancing the Common European Asylum System, lk 25-28.

²⁵³ Euroopa Komisjon. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimine, lk 6-7.

²⁵⁴ E. Guild. New approaches, lk 55.

²⁵⁵ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrust (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. COM(2015) 450 final, 09.09.2015.

²⁵⁶ Lisa 4.

²⁵⁷ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism, lk 20, art 33a lg 6.

arv teatavas liikmesriigis ületab märkimisväärselt selle, mis kujuneks taotlejate jaotamisel üle ELi teatavate objektiivsete kriteeriumide põhjal.²⁵⁸ Teise täiendusena tuuakse võimalus paigutada ümber kõik sellised taotlejad, kellel on põhjendatud tõenäosus saada rahvusvahelist kaitset ning mitte ainult sellise kodakondsusega isikud, kelle taotluste rahuldumismäär on vähemalt 75%.²⁵⁹ Töö autor leiab, et sellised täiendused aitavad paremini tagada taotlejate inimõiguste kaitstust ning loob aluse solidaarsusmehhanismi rakendamiseks vaid olukorras, kus riigi abivajadus on ilmne, vältides seeläbi nõukogu 2015. aasta otsuste ebaproportsionaalsust tinginud asjaolusid, mida analüüsi käesoleva töö teises peatükis.

Teise võimaliku Dublini süsteemi muutmise variandina tuuakse komisjoni teatises välja süsteemi täielik ümbertöötamine nii, et see põhineks peamiselt jaotuskvootidel.²⁶⁰ Lihtsustatult öeldes jaotataks sellise süsteemi puhul taotlejad otse jaotuskvoodi alusel ümber teise liikmesriiki, kui nad esitavad taotluse mõnes ELi liikmesriigis. Siiski jääksid teatavad kriteeriumid, nagu sugulussuhted, lapse huvid, viisa või elamisloa olemasolu ka siin ülimuslikuks kriteeriumiks. Ettepaneku osas on keeruline prognoosida selle kooskõla rahvusriigi ja suveräänsuse põhimõtetega, kuid kahtlemata kujutaks selline süsteem endast sarnaselt otsusega 2 nende põhimõtte suur riivet. Selline süsteem ei rakenduks enam ainult kriisiolukorras, vaid olekski kogu vastutava liikmesriigi määramise süsteemi aluseks. See kahtlemata kinnistaks pigem föderalismile iseloomulikku arusaama, et ühte liikmesriiki saabunud taotleja on saabunud kogu ELi ning taotlejaid võib sarnaselt Saksamaa liidumaadele liikmesriikide vahel jaotuskvoodile toetudes ümber jagada. Kui selline süsteem peaks vastu võetama, oleks kahtlemata vajalik selle põhiseaduspärasuse analüüs läbi viia.

Pikemaajalise eesmärgina tuuakse komisjoni teatises välja taotluste läbivaatamise vastutuse kandmine liikmesriikidelt ELi tasandile. Siin antaks EVTale pädevus teha esimese astme otsuseid, omades riiklikke filiaale igas liikmesriigis, ning loodaks ELi tasandil apellatsioonisüsteem.²⁶¹ Taotlejate jaotamine toimuks jätkuvalt jaotuskvoodi alusel. Teisiti öeldes nähakse ette tsentraliseeritud otsustusprotsessi loomine, kus liikmesriigile ei jääks enam viimase otsustamise õigust. Nagu eelpool analüüsitud, moodustab aga rahvusvahelise kaitse andmise otsuse langetamine varjupaigaalastes küsimustes rahvasuveräänsuse tuuma. Selline lahendus meenutab taaskord pigem midagi föderalismile iseloomulikku ning käesoleva töö autor julgeb kahelda, kas liikmesriigid on praegu ELile sellise pädevuse delegeerinud. Ka sellise süsteemi väljatöötamisel oleks vajalik analüüsida selle põhiseaduspärasust.

²⁵⁸ Euroopa Komisjon. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimine, lk 7.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*, lk 8.

²⁶¹ *Ibid.*, lk 8.

Eelnevalt on töös analüüsitud, et Dublini süsteemi reeglites on tõepoolest puudu liikmesriikidevahelist solidaarsust arvestavatest meetmetest. Samuti on järeldatud, et ELTL art 80 alusel võib olla sobilikuks meetmeks ümberpaigutamine. Seetõttu on töö autor seisukohal, et Dublini süsteemi muutmine on vajalik ning komisjoni teatises välja pakutud esimene lahendusvariant võiks olla väljapakututest sobivaim ja PSi aluspõhimõtteid kõige vähem riivavam. Siiski tuleks riikide vastuseisu vältimiseks ning suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtte järgimiseks ka alalise ümberpaigutamismehhanismi puhul kehtestada mehhanismi rakendamine selliselt, et vajadusel arvutatakse küll välja optimaalne jaotuskvoot ja vastu võetavate isikute arv, kuid lõpliku vastu võetavate isikute arvu otsustab liikmesriik ise, hinnates siseriiklikult vastuvõtmise tegelikku suutlikkust. Teise rände vähendamiseks ja rahvusvahelise kaitse taotleja kiireks ühiskonda integreerimiseks tuleks, küll mitte ainult, kuid nii palju kui võimalik, täiendavalt arvestada ka taotleja enda soovidega.

Magistritöö autor leiab lisaks, et praeguses kriisiolukorras ei tohiks liikmesriigid ära unustada, et juba kehtivas ELi õiguses on tegelikult mitmed vajalikud solidaarsusmeetmed olemas. Kriisiolukorras solidaarsuse väljendamiseks oleks liikmesriikidel võimalik sagedamini ja järjepidevamalt kasutada töö esimeses peatükis analüüsitud Dublin III määruse art 17 lg-s 1 sisalduvat suveräänsusklauslit. Igal Dublini süsteemi liikmesriigil on alati võimalus otsustada talle esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaadata ning mitte saata taotlejat mõnda teise liikmesriiki, sh liikmesriiki, kelle varjupaigasüsteem on suure taotluste koorma all. Lisaks kehtib ELis töö teises peatükis analüüsitud ajutise kaitse direktiiv, mis on suunatud just sisserändajate massilise sissevoolu olukordadega tegelemisele. Neid võimalusi kasutades oleks minimaalselt lühikeses perspektiivis võimalik rändekriisile kiiremini reageerida, sest need võimalused on juba ELi õiguses olemas, ja vähemalt teatud osaski leevendust pakkuda. Samal ajal tuleks aga edasi töötada ka Dublini süsteemi edaspidise ümbertöötamise kallal, mis vajab kahtlemata jätkusuutlikku solidaarsusmehhanismi.

KOKKUVÕTE

Praeguses põgenikekriisi olukorras on pandud proovile ELi varjupaigaõiguse ja -poliitika põhimõtted ning eelkõige nende aluseks olev liikmesriike ühendav solidaarsusprintsii. Tulenevalt rahvusvahelise kaitse taotlejate drastiliselt erinevast arvust ELi liikmesriikides, on küsimuse alla seatud Dublini süsteemi kooskõla vastutuse õiglase jagamise põhimõttega. Põgenikekriisiga tegelemiseks võttis ELi Nõukogu 2015. aasta septembris vastu kaks otsust Itaalia ja Kreeka toetamiseks erakorraliste meetmete kehtestamiseks. Mitmed liikmesriigid on aga tulihingeliselt vastu just sellele solidaarsusmehhanismina kehtestatud ümberpaigutamise süsteemile, mille raames on ette nähtud Itaaliast ja Kreekast rahvusvahelise kaitse taotlejate kohustuslik ümberpaigutamine.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli vastata küsimusele, kas ELi rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise mehhanism on kooskõlas ELi solidaarsusprintsii ja Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõteteks olevate suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja sissejuhatuses püstitatud hüpoteeside paikapidavuse kontrollimiseks uuriti, kuidas on praegu ELis reguleeritud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramine, kuidas sobituvad need vastutuse määramise põhimõtted ELi aluspõhimõtteks oleva solidaarsusprintsiiiga, milliseid samme on ELis astunud suurema solidaarsuse saavutamiseks vastutava liikmesriigi määramisel, kuidas need sammud jaotuskvoodil põhineva ümberpaigutamismehhanismi näol sobituvad põhiseaduse aluspõhimõtetega ning millised on praeguse seisuga ELi tasandil võimalikud tulevikusuunad vastutava liikmesriigi määramisel. Magistritöö olulisemad järeldused on järgmised.

Töö esimeses peatükis uuriti EÜVSi ja Dublini süsteemi kujunemist ning omavahelist seost. Jõuti järeldusele, et EÜVSi ei ole praeguseks veel täielikult välja töötatud ning eri liikmesriikides rakendatakse EÜVSi standardeid siseriiklikult erinevalt. EÜVSi keskseks mehhanismiks on Dublini süsteem, mille kriteeriumide alusel määratakse kindlaks ELis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik ning mille menetlus eelneb rahvusvahelise kaitse taotluse sisulisele läbivaatamisele. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et Dublini süsteemi eesmärgiks on olnud kehtestada objektiivsed kriteeriumid, määramaks kiiresti kindlaks liikmesriigi, kes on vastutav ELis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Sellega on olnud eesmärk lõpetada nn varjupaigaostlemise ja põgenike ringlemise probleemid. Magistritöös jõuti järeldusele, et Dublini süsteem täidab oma eesmärgi osas, mis puudutab objektiivsete kriteeriumide

sätetamist, sisaldades selgeid ja objektiivseid kriteeriume, mille olemasolu saab kindlaks teha olenemata konkreetse taotleja või liikmesriigi soovidest. Samas ei täida Dublini süsteem oma eesmärki osas, mis puudutab varjupaigaostlemise ja nn ringlemise olukordade lõpetamist. Lisaks seab Dublini süsteem formaalselt suurima vastutuskooorma ELi piirriikidele. Süsteemi aluspõhimõtteks on autoriseerimise printsiip, mis lähtub arusaamast, et riik, kelle tegevuse või tegevusetuse tulemusena on isik ELi pinnale sattunud, vastutab enim taotluse läbivaatamise eest. Seetõttu on lõppastmes vastutav see liikmesriik, kelle piiri ebaseaduslikult ületades on taotleja ELi territooriumile pääsenud. Siiski ei saa sellel põhjusel lugeda Dublini süsteemi oma eesmärki mittetäitnuks, sest selline solidaarsust eirava vastutuse jaotamine oligi süsteemi loonud riikide algne eesmärk. Dublini süsteem sisaldab ka kahte sätet – suveräänsusklausel ja humanitaarklausel –, mis annavad liikmesriigile süsteemi kriteeriumide kohaldamisel teatava kaalutusõiguse. Selle diskretsiooni sisustamisel on suurt rolli mänginud EIK ja EK. Kohtute tõlgenduste tulemusena on tekkinud olukord, kus Dublini menetluse alusel määratud vastutavasse liikmesriiki ei või isikut üle viia juhul, kui selle riigi varjupaigasüsteemis on süsteemsed puudused. EIK praktika alusel tuleb täiendavalt hinnata ka võimalust, et konkreetse taotleja inimõigusi võidakse vastutavas liikmesriigis rikkuda. Tulenevalt sellest praktikast on praegu ELis peatatud Dublini menetluse raames taotlejate üleandmised Kreekasse. Selliste tõlgendustega seadsid kohtud küsimuse alla kogu EÜVSi ja Dublini süsteemi aluseks oleva liikmesriikidevahelise vastastikuse usalduse ja turvalisuse põhimõtte.

Magistritöö teises peatükis keskenduti solidaarsusprintsibile ELi varjupaigaõiguses. Leiti, et solidaarsusprintsipi võib pidada kogu ELi õiguse ning seetõttu ka EÜVSi aluspõhimõtteks. Solidaarsus nõuab seejuures liikmetevahelist vastastikust usaldust, mille alusel teha kindlaks, et solidaarse tegutsemise tingib olukord, mis on põhjustatud mitte liikme enda tegevusest, vaid mõnest välisfaktorist. Sellist absoluutset usaldust liikmesriikide vahel EÜVSi kontekstis aga tulenevalt EIK ja EK praktikast ei saa olla, mistõttu seati käesolevas magistritöös kahtluse alla solidaarsuse rakendamise võimalikkus EÜVSi raames. Siiski sätestab ELTL art 80 nõude, et EÜVSi elluviimisel tuleb lähtuda solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise põhimõtetest. Sellest sättest tulenevalt peaks solidaarsusprintsibist lähtuma ka Dublini süsteem. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et kuigi teatava solidaarse tegutsemise võimaluse annab liikmesriikidele Dublin III määruses sisalduv suveräänsusklausel, mille alusel võib iga riik alati otsustada ise talle esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaadata, võib siiski asuda seisukohale, et üldplaanis ei ole Dublini süsteemi kriteeriumid solidaarsuspõhimõttega kooskõlas, sest ei taga liikmesriikide vahel vastutuse õiglast jagamist. Tulenevalt süsteemi aluspõhimõtteks olevast autoriseerimise

printsibiibist Dublini süsteem pigem isegi takistab solidaarset tegutsemist rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise vastutuse määramise osas.

Selleks, et tugevdada ELis valitseva põgenikekriisi tingimustes liikmesriikidevahelist solidaarsust, võeti 2015. aasta septembris ELi Nõukogu poolt vastu kaks ELTL art 78 lg-le 3 tuginevat otsust. Nende otsustega kehtestati erakorralised meetmed Itaalia ja Kreeka abistamiseks läbi nendest riikidest kahe aasta jooksul 160 000 rahvusvahelise kaitse taotleja ümberpaigutamise. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et praeguse kriisi tingimustes võiks olla ELTL art 78 lg 3 alusel lubatud ümberpaigutamismehhanismi kehtestamine, kuid vaid vabatahtlikkuse alusel. Arvestades, et nõukogu otsuse nr 2015/1601 alusel jäeti täielikult arvestamata liikmesriikide arvamusega nendesse ümber paigutatavate taotlejate arvude osas ning need kehtestati kohustuslike jaotuskvootidega, järeldati, et otsus ei ole solidaarsuspõhimõttega kooskõlas. Lisaks leiti, et otsused rikuvad proportsionaalsuspõhimõtet. Esiteks ilmnes, et otsused on vastu võetud, lähtudes Itaalias ja Kreekas toimunud ebaseaduslike piiriületuste arvust, mistõttu saab otsuste lõppeesmärgiks pidada ebaseaduslike sisserändajate koorma ja ebaseaduslike piiriületuste arvu vähendamist Itaalias ja Kreekas. Seda eesmärki ei ole aga võimalik saavutada nendest riikidest taotlejate ümberpaigutamise, sest sisserändajaid ei saa pidada automaatselt taotlejateks, kui nad ei ole oma rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud. Selles tulenevalt ei ole meede sobilik. Teiseks ei ole tegemist vajaliku meetmega, kuna Eurostati andmete empiirilise analüüsi tulemusena ilmnes, et rahvusvahelise kaitse taotlejate arv ja surve varjupaigasüsteemidele ei ole Itaalias ja Kreekas võrreldes teiste ELi liikmesriikidega ebaseaduslikult suur, mistõttu oleks neid võimalik aidata ka teiste, riike vähem koormavate meetmetega, nagu finants- ja operatiivabi andmine. Kolmandaks on kahe aasta jooksul ümber paigutatavate isikute arv suhteliselt väike selleks, et ka juhul, kui vastav surve varjupaigasüsteemidele esineks, seda survet vajalikul määral vähendada. Neljandaks seab ümberpaigutamine lisakoorma neile liikmesriikidele, kes juba võtavad teiste liikmesriikidega võrreldes vastu ebaseaduslikult palju taotlejaid. Sellest tulenevalt järeldati, et nõukogu otsustega rakendatud ümberpaigutamismeede ei ole sobiv, vajalik ega proportsionaalne kitsamas mõttes.

Kolmandas peatükis analüüsiti vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi – nii Dublini süsteemi kui ka ajutise meetmena kehtestatud jaotuskvoodil põhineva ümberpaigutamismehhanismi – kooskõla suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõttega Eesti näitel. Leiti, et vastutava liikmesriigi määramise mehhanism põrkub suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõttega ning riivab neid printsiipe. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et Dublini süsteem on kooskõlas nii riigi suveräänsuse kui ka rahvusriigi põhimõttega, sest paneb lõpptulemusena vastutuse liikmesriigile, kelle suutmatuse tõttu oma piire turvata, on

rahvusvahelise kaitse taotleja ELi territooriumile sattunud. Nõukogu otsuseid analüüsid leiti, et otsus 1 on kooskõlas nii suveräänsuse kui ka rahvusriigi põhimõttega, sest vaatamata asjaolule, et otsus 1 pidi algselt tuginema jaotuskvootidele, oli otsuse 1 rakendamisel liikmesriikidel siis võimalik ise suveräänselt otsustada, kui palju taotlejaid ollakse nõus oma riiki vastu võtma. Samas leiti, et otsus 2 riivab tugevalt nii suveräänsust kui ka rahvusriigi põhimõtet, sest otsuse 2 alusel ei olnud võimalik Eestil vabatahtlikult valida, kui palju taotlejaid vastu võtta, vaid see arv nähti Eestile otsuse 2 alusel ette kohustusliku jaotuskvoodi alusel. Siiski, arvestades asjaolu, et otsuse 2 alusel paigutatakse ümber rahvusvahelise kaitse taotlejaid, mitte kaitse saajaid, on Eestile jäänud viimase otsustamise õigus selles osas, mis puudutab taotlejatele kaitse andmist. Analüüsi tulemusena järeldati, et just selline viimase otsustamise õigus moodustab varjupaigaõiguse küsimustes rahvasuveräänsuse tuuma ning leiti, et otsus 2 ei tungi selle õiguse tuuma, mistõttu otsus 2 ei ole suveräänsuspõhimõttega vastuolus. Hinnates otsuse 2 alusel ette nähtud vastu võetavate taotlejate arvu, milleks on praegu 199 taotlejat, jõuti analüüsi tulemusena järeldusele, et otsus 2 ei riiva ka rahvusriigi põhimõtte tuuma nii tugevalt, et oleks võimalik pidada seda otsust põhimõttega vastuolus olevaks.

Magistritöö kolmandas peatükis analüüsiti lühidalt ka Euroopa Komisjoni poolt 2016. aasta aprillis välja pakutud võimalikke vastutava liikmesriigi määramise süsteemi muudatusi. Vastavate muudatustena analüüsiti Dublini süsteemi täiendamist kriisiolukorras rakenduva kohustusliku jaotuskvoodil põhineva ümberpaigutamismehhanismiga, Dublini süsteemi täielikku ümberkorraldamist nii, et süsteem toetuks vaid jaotuskvootidele, ning täiesti uue, tsentraliseeritud süsteemi loomist, kus vastutus taotluste läbivaatamise eest toodaks liikmesriikide tasandilt ELi tasandile. Järeldati, et kuigi nende ettepanekute kooskõla suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega on väga raske analüüsida, arvestaks PSi aluspõhimõtteid kõige paremini esimene lahendus ehk Dublini süsteemi täiendamine kriisiolukorras rakenduva ümberpaigutamismehhanismiga. Lisaks viidati vajadusele analüüsida selliste võimalike Dublini süsteemi muudatuste vastuvõtmisel nende muudatuste kooskõla PSi aluspõhimõtetega.

Käesoleva magistritöö hüpoteesid olid järgnevad: 1) Dublini süsteem ei täida oma eesmärki ega ole kooskõlas solidaarsusprintsipiiga ning vajab vastutuse õiglase jagamise mehhanismi; 2) 2015. aastal kehtestatud jaotuskvootidel põhinev ümberpaigutamismehhanism ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega; 3) Dublini süsteem ja 2015. aastal kehtestatud jaotuskvootidel põhinev ümberpaigutamismehhanism on kooskõlas suveräänsuse ja rahvusriigi põhimõtetega ning on seega põhiseaduspärased. Läbi viidud analüüsi tulemusena leidsid kinnitust kõik kolm magistritöö hüpoteesi.

APPLICANTS OF INTERNATIONAL PROTECTION – WHO IS RESPONSIBLE IN A EUROPE OF SOLIDARITY?

Summary

In the year 2015, over 1,2 million first-time asylum applications were submitted in the European Union (EU), succeeding the number of applications submitted in the year 2014 by over two times. The world has not seen a flow of asylum seekers so vast since World War II. The development of multilateral cooperation and solidarity in questions regarding asylum are extremely vital and also affect directly Estonia. Thus, the core of this master thesis comprises of the question which Member State (MS) of the EU and why should be responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States.

A Common European Asylum System (CEAS) is in development in the EU. A core component of the CEAS is a mechanism for determining the MS responsible for examining an application for international protection. The determination process and criteria for determining the responsible MS is regulated by Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council, i.e. Dublin III Regulation, and some other additional regulations that comprise the Dublin system. Dublin III Regulation lays down the objective criteria for determining the responsible MS but substantially lacks elements of solidarity that would lead to a fair and equitable sharing of applicants of international protection between the Member States. For the purposes of mitigating the current refugee crisis in Europe and providing for a solidarity measure, two decisions were adopted by the Council of the European Union in September of the year 2015. The decisions provided for a distribution mechanism to relocate applicants of international protection that had lodged an application in Italy or Greece to other Member States of the EU. This was the first measure to be adopted based on Article 78(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). However, these decisions may be in contradiction with the core principles of sovereignty and the nation state that are provided for by the Constitution of the Republic of Estonia.

Hence, this master thesis focuses on the mechanism for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in the EU, its adherence to the principle of solidarity and to the Constitution of the Republic of Estonia, especially to the principles of sovereignty and the nation state. The objective of this master thesis is to reach a conclusion on how the process of determining the responsible MS is regulated in the EU law and whether this mechanism is in accordance with the principle of

solidarity and with the core principles of sovereignty and nation state of the Constitution of the Republic of Estonia. For this purpose, the following hypotheses were proposed:

- 1) the Dublin system does not fulfil its purpose and is not in accordance with the principle of solidarity and, thus, need a mechanism of fair sharing of responsibility;
- 2) the distribution quota-based relocation mechanism implemented in 2015 is not in accordance with the EU law;
- 3) the Dublin system and the distribution quota-based relocation mechanism are in accordance with the core principles of sovereignty and the nation state of the Constitution of the Republic of Estonia.

In this master thesis is conducted as a qualitative research. Historical, analytical, empirical, systematic and comparative methods are used. This master thesis is divided into three chapters.

In the first chapter, the development and core substances of the CEAS and the Dublin system are analysed. Mainly, the historical and analytical methods are used in this chapter. With regard to the Dublin system, its main objectives and criteria for determining the responsible MS laid down by the Dublin III Regulation are analysed. The main conclusions of the first chapter are the following. Firstly, the CEAS is not fully developed and levels of its implementation in different Member States vary considerable. Secondly, the main objectives of the Dublin system is to lay down objective criteria to allow states to quickly determine the MS responsible for examining an application for international protection, put an end to asylum shopping and to refugee in orbit situations. However, the criteria laid down in chapter III of the Dublin III Regulation are based on the authorisation principle that is based on the idea that a MS is the more responsible for examining an application the more it has contributed to the applicant being in the EU. So, in the end, if no other criteria are fulfilled, the MS which border the applicant illegally crossed and reached the EU, is responsible for examining the application. This criterion puts the largest burden of responsibility on the Member States situated on the border of the EU. Nevertheless, this cannot be considered to be contrary to the purpose of the system of determining the responsible MS. The intended aim of the states that originally created the Dublin system by adopting the Dublin Convention in the year 1990, was to put the biggest burden on the states that are situated on the border of the EU, as it provided for a system where it was easy to send the asylum applicants away from the EU and back to the safe third countries that they had come through to reach the EU. However, nowadays where the EU has expanded also to those countries that were considered as safe third countries in 1990, the criteria that have remained almost unchanged since the year 1990,

are considered to be ineffective and contrary to the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities.

Additionally, the Eurodac Regulation and its connection to the Dublin III Regulation is analysed in Chapter I. It is concluded that the aim of the Eurodac system which provides for a system of fingerprinting the applicants, is to help conduct the Dublin proceedings. Lastly, the two discretionary clauses – sovereignty clause and humanitarian clause – provided for by the Dublin III Regulation are analysed. The European Court of Justice (ECJ) and the European Court of Human Rights (ECHR) have played an essential role in interpreting those two discretionary clauses. Due to the interpretations given to the sovereignty clause by the ECJ in the case *N.S. and others*, an additional clause was added to the Dublin III Regulation. The second subsection of Article 3(2) now provides that a MS cannot transfer an applicant to a MS if there are substantial grounds for believing that there are systemic flaws in the asylum procedure and in the reception conditions for applicants in that MS, resulting in a risk of inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 4 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. ECHR has additionally ruled in the case *M.S.S. vs. Belgium and Greece* that the states cannot transfer an applicant to a MS where there are grounds to believe that the applicants human rights are violated in that state. With those interpretations, the courts have questioned the core underlying prerequisite of the Dublin system – the belief that there is mutual trust between the MS due to their similar asylum systems and reception conditions of the applicants.

In the second chapter of this master thesis, the main focus is on the principle of solidarity and its implications in the mechanism for determining the MS responsible for examining an application for international protection. It was concluded that the principle of solidarity can be deemed the core principle of the EU law and hence, the CEAS. Solidarity, however, requires mutual trust between members of a group, based on which it can be concluded that the event requiring solidary actions is caused by an outside factor not by the actions of the member itself. Due to the previously mentioned interpretations by the ECJ and ECHR, no such mutual trust can exist in today's CEAS and as such, the author of this thesis called into question the possibility of implementing solidarity in CEAS. However, Article 80 of the TFEU provides for a requirement according to which CEAS has to be implemented in accordance with the principles of solidarity and fair sharing of responsibilities. Taking this article into consideration, the Dublin system should also follow these principles. Nevertheless, the conducted analysis led to a conclusion that although the sovereignty clause provided for by Article 17 of the Dublin III Regulation allows Member States to show a certain degree of solidarity with other Member States by assuming responsibility even if the specific state is not

responsible according to the Dublin criteria, the criteria laid down by the Dublin III Regulation are overall not in accordance with the principle of solidarity, as they do not lead to a fair sharing of responsibility between the Member States. Due to the authorisation principle that the Dublin system is based on, the Dublin system has more of a deterrent than favourable effect on the implementation of solidarity in the mechanism of determining the responsible MS for examining an application for international protection.

In order to improve solidarity in the mechanism of determining the responsible MS in the current refugee crisis, the Council of the EU adopted two decisions in September of the year 2015 – on 14 September 2015 decision No. 2015/1523 and on 22 September 2015 decision No. 2015/1601. Those decisions were based on Article 78(3) of the TFEU and provided for provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. Relocation from Italy and Greece to other Member States of the EU of an overall of 160 000 applicants of international protection was foreseen by those two decision. As a result of the analysis conducted, the following conclusions were reached. A relocation mechanism is a suitable measure to be implemented under Article 78(3) of the TFEU but only if it is implemented on a voluntary basis. However, as under Council decision No. 2015/1601 the applicants are relocated based on an obligatory distribution quota, it was concluded that this decision is not in accordance with the solidarity principle. Also, those specific decisions by the Council of the EU are not in accordance with the principle of proportionality. It was concluded that the decisions were adopted based on the number of illegal border crossings in Italy and Greece, hence the main aim of the decisions was to reduce the number of illegal border crossings and illegal immigrants in Italy and Greece. However, this aim cannot be reached by relocating applicants of international protection from Italy and Greece to other Member States. Illegal immigrants cannot automatically be deemed applicants of international protection, as an immigrant has no obligation to submit an application for international protection. Taking this into account, the measures adopted under the decisions are neither suitable nor necessary for achieving the aim pursued. The analysis also led to a conclusion the pressure on the asylum systems of Italy and Greece is not disproportionate compared to the pressure on other Member States' asylum systems. Hence, the decision to help Italy and Greece was probably based on the fact that in those two countries the standards of CEAS are not fully implemented, due to which those countries cannot fulfil their obligations regarding the examination of applications. The principle of solidarity in the form of relocation, however, cannot be implemented solely due to the fact that a MS does not fulfil its obligation to abide by the EU law. In conclusion, the decisions of the Council of the EU are not in accordance with the principle of proportionality.

In the third chapter of this master thesis, it was analysed whether the mechanism for determining the MS responsible for examining the application for International protection – both, the Dublin system and the relocation mechanism adopted by the Council decisions – is in accordance with the principles of sovereignty and the nation state that are deemed core principles of the Constitution of the Republic of Estonia. It was concluded that the principles of sovereignty and the nation state can indeed be deemed core principles of the Constitution. The principle of sovereignty is provided for by the preamble and Article 1 of the Constitution and the principle of the nation state by subsection 5 of the preamble, Article 1(2) and Article 6 of the Constitution. The mechanism of determining the responsible MS affects the principles of sovereignty and the nation state. It was concluded that the Dublin system is in accordance with the principles of sovereignty and the nation state, as it puts the final responsibility on the MS due to whose inability to protect its borders the applicant of international protection has had the chance to reach the EU.

In the course of analysing the Council decisions, it was concluded that the first decision, i.e. decision No. 2015/1523, is in accordance with the core principles of the Constitution, as in the implementation process of these decisions, the Member States were given the opportunity to decide how many applicants they are willing and able to accept on their territory. However, it was concluded the second decision, i.e. decision No. 2015/1601 seriously breaches the principles of sovereignty and the nation state as under this decision the Member States, including Estonia, did not have the opportunity to decide on the number of applicants to be accepted on their territory. Under the second decision, the number of applicants that have to be accepted on the territory of Estonia was prescribed based on a mandatory distribution quota. However, as under the decision, only applicants of international protection not beneficiaries of international protection are relocated and hence, Estonia still possesses the right of last decision, i.e. the right to make a decision whether to grant international protection or not, the decision is not in contradiction with the sovereignty principle. Also, taking into account Estonia's international obligations, the principle of solidarity and the mandatory number of applicants to be accepted on the territory of Estonia under the second decision (199 applicants plus Estonia's proportion of, as of now, yet not distributed 54 000 applicants), it was concluded that this decision does not breach the principles of sovereignty and the nation state to such a degree to be deemed to be in contradiction with those principles.

In the third chapter of this master thesis, the proposals made by the European Commission in April 2016 concerning possible amendments to the Dublin system were briefly analysed. Those proposals concern supplementing the current Dublin system with an

emergency relocation mechanism based on quotas, an overall reform of the Dublin system so that it would be based primarily on quotas and a development of a completely new system where the responsibility for examining the applications for international protection would be given to a centralised EU institution. It was concluded that even though it is not possible to predict with whole certainty these systems' adherence to the core principles of the Constitution, the solution that would adhere to the Constitution the most would be the first solution, i.e. adding an emergency relocation mechanism to the current Dublin system. In addition, it was pointed out that whichever system should be adopted in the future, there is a clear need to further analyse the new system's adherence with the core principles of the Constitution of the Republic of Estonia.

In conclusion, all of the three hypotheses proposed in the beginning of this master thesis were proved: 1) the Dublin system does not fulfil its purpose and is not in accordance with the principle of solidarity and, thus, need a mechanism of fair sharing of responsibility; 2) the distribution quota-based relocation mechanism implemented in 2015 is not in accordance with the EU law; 3) the Dublin system and the distribution quota-based relocation mechanism are in accordance with the core principles of sovereignty and the nation state of the Constitution of the Republic of Estonia.

Kristel Urke

LÜHENDID

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIKo – Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus

EIÕK – inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EK – Euroopa Kohus

EKo – Euroopa Kohtu otsus

EL – Euroopa Liit

ELL – Euroopa Liidu leping

ELPH – Euroopa Liidu põhiõiguste harta

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

ENPA - Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee

EP – Euroopa Parlament

ERT – Euroopa rände tegevuskava

EVTA – Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet

EÜ – Euroopa Ühendus

EÜVS – Euroopa ühine varjupaigasüsteem

Otsus 1 – Nõukogu otsus (EL) 2015/1523, 14.09.2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks

Otsus 2 – Nõukogu otsus (EL) 2015/1601, 22. september 2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PSTS – Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus

RK – Riigikohus

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKPJKm – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

SKP – sisemajanduse koguprodukt

VRMF – Varjupaiga, Rände- ja Migratsioonifond

VTÕ ala – vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. AIDA update on Germany: Lower rights for asylum seekers from „Safe Countries of Origin“, Dublin for all. – Asylum Information Database, 24.11.2015. Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/news/24-11-2015/aida-update-germany-lower-rights-asylum-seekers-%E2%80%9Csafe-countries-origin%E2%80%9D-dublin-all> (01.05.2016).
2. Arcarazo, D. A., Murphy, C. C. (Eds.). EU Security and Justice Law after Lisbon and Stockholm. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2014.
3. Baldaccini, A., Guild E., Toner, H. (Eds.). Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2007.
4. Bast, J. Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law. – European Public Law 2016/22, No 2.
5. Bayertz, K. (Ed.). Solidarity. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers 1999.
6. Byrne, R. Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes. – Journal of Refugee Studies 2003/16, No 3.
7. Derpmann, S. Solidarity and Cosmopolitanism. – Ethical Theory and Moral Practice 2009/12, No 3.
8. Domurath, I. The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach. – Journal of European Integration 2013/35, No 4.
9. Eesti Statistikaameti andmebaas. Arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/statfile2.asp> (01.05.2016).
10. Eriksen, E. O., Joerges, C., Rödl, F. (Eds.). Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union. The unsettled political order of Europe. London and New York: Routledge 2008.
11. Ernits, M. Põhiseaduse aluspõhimõtted. – Riigikogu Toimetised 2011/24.
12. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
13. Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Dublini süsteemi hindamisaruanne. KOM (2007) 299 lõplik, 06.06.2007.
14. Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta. KOM(2007) 301 lõplik, 06.06.2007.

15. Euroopa Ülemkogu. Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine 23. aprillil 2015 – avaldus. Arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (01.05.2016).
16. European Commission. 2nd Resettlement and Relocation Forum: "Solidarity in Practice". Discussion Paper. Brussels 25.11.2014. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/18_paper_solidarityinpractice /18_paper_solidarityinpractice_en.pdf (01.05.2016).
17. European Commission. Commission staff working document on implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints. SWD(2015) 150 final, 27.05.2015.
18. European Commission. Migration and Home Affairs. Temporary Reintroduction of Border Control. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm (01.05.2016).
19. Eurostati andmebaas. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).
20. Feller, E., Türk, V., Nicholson, F. (Eds.). Refugee Protection in International Law. UNCHR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press 2003.
21. Ferguson Sidorenko, O. The Common European Asylum System. Background, Current State of Affairs, Future Decisions. The Hague: T.M.C. Asser Press 2007.
22. Germany: Halt on Dublin Procedures for Syrians. – Asylum Information Database, 24.08.2015. Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians> (01.05.2016).
23. Gil-Bazo, M.-T. Asylum as a General Principle of International Law. – International Journal of Refugee Law 2015/27, No 1.
24. Ginter, C., Narits, R. ESM asutamislepingu põhiseaduslikkus kui demokraatliku protsessi defitsiidi küsimus. – Juridica 2012/5.
25. Goodwin-Gill, G., McAdam, J. The Refugee in International Law. Third Edition. Oxford: Oxford University Press 2007.
26. Grahl-Madsen, A. The Status of Refugees in International Law 1. Refugee character. Leyden: Sijthoff 1966.
27. Guild, E. jt. Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin. – CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 2015/83.

28. Guild, E. jt. New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection. Study for the LIBE Committee. – European Parliament 2014. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU\(2014\)509989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509989/IPOL_STU(2014)509989_EN.pdf) (01.05.2016).
29. Hailbronner, K. (Ed.). EU Immigration and Asylum Law: commentary on EU regulations and directives. München: Beck 2010.
30. Hailbronner, K. Perspectives of a Harmonization of the Law of Asylum after the Maastricht Summit. – Common Market Law Review 1992/29, No 5.
31. Hailbronner, K. Study on the single asylum procedure 'one-stop shop' against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure. Luxembroug: Office for Official Publications of the European Communities 2003.
32. Hailbronner, K., Thym, D. Vertrauen im europäischen Asylsystem. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012/31, Nr 7.
33. Hermann, M. Das Dublin-System: eine Analyse der europäischen Regelungen über die Zuständigkeit der Staaten zur Prüfung von Asylanträgen unter besonderer Berücksichtigung der Assoziation der Schweiz. Zürich: Schulthess 2008.
34. Hilpold, P. (Ed.). The Responsibility to Protect (R2P). A New Paradigm of International Law? Leiden, Boston: Brill, Nijhoff 2015.
35. Hilpold, P. Understanding solidarity within EU law: An analysis of the „islands of solidarity“ with particular regard to Monetary Union. – Yearbook of European Law 2015/34.
36. Hofmann, R., Löhr, T. (Hrsg.). Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos 2008.
37. Hruschka, C. Die EuGH-Entscheidung zu Übersellung nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland. – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2012/6.
38. Hurwitz, A. The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment – International Journal of Refugee Law 1999/11, No 4.
39. Hurwitz, A. The Collective Responsibility of States to Protect Refugees. Oxford and New York: Oxford University Press 2009.
40. Ippolito, F., Vellutti, S. The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness. – Refugee Survey Quarterly 2011/30, No 3.

41. Isensee, J (Hrsg.). Solidarität in Knappheit: zum Problem der Priorität. Berlin: Duncker & Humblot 1998.
42. Kasvand, A. Varjupaiga-, rände- ja migratsioonifond 2014-2020. – Siseministeerium, 26.05.2014. Arvutivõrgus: http://www.kul.ee/sites/default/files/kasvand_integratsioon.pdf (01.05.2016).
43. Köck, H. F., Lengauer, A., Ress, G. (Hrsg.). Europarecht im Zeitalter der Globalisierung: Festschrift für Peter Fischer: Beiträge zum europäischen Verfassungs- und Wirtschaftsverfassungsrecht sowie zum europäischen und internationalen Wirtschaftsrecht. 1. Aufl. Wien: Linde 2004.
44. Lewis, C. UNHCR and International Refugee Law. From treaties to innovation. Abingdon: Routledge 2012.
45. Lübbe, A. „Systemic Flaws“ and Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the EctHR? – International Journal of Refugee Law 2015/27, No 1.
46. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
47. Marx, R. Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung. – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2014/1.
48. McDonough, P., Kmak, M., van Selm, J. (Eds.). Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered. – European Council on Refugees and Exiles 2008. Arvutivõrgus: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html> (01.05.2016).
49. Mitsilegas, V. Solidarity and Trust in the Common European Asylum System. – Comparative Migration Studies 2014/2, No 2.
50. Moraga, J. F.-H., Rapoport, H. Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy. – CESifo Economic Studies 2015/61, No 3.
51. Morgades-Gil, S. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Caluses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? – International Journal of Refugee Law 2015/27, No 3.
52. Mouzourakis, M. jt (Ed.). Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis. Annual Report 2014/2015. – AIDA Asylum Information Database 2015. Arvutivõrgus: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015> (05.01.2016).
53. Narits, R. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica 2011/1.
54. Narits, R. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest. – Riigikogu Toimetised 2009/20.

55. Neuman, G. L. Buffer Zones Against Refugees: Dublin, Schengen, and the German Asylum Amendment. – Virginia Journal of International Law 1993/33, No 3.
56. Ngaliplima, M., Hennessy, M. (Eds.). Dublin II Regulation: Lives on Hold. European Comparative Report. – Forum Réfugiés – Cosi, Hungarian Helsinki Committee, European Council on Refugees and Exiles, February 2013. Arvutivõrgus: <http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold> (01.05.2016).
57. Nicoletti, M. After Dublin – the urgent need for a real European asylum system. Report. – Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 13866, 10.09.2015. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=22016> (01.05.2016).
58. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition. New York: Oxford University Press 2011.
59. Rankin, J. Austria dismisses criticism of its plan to limit daily refugee numbers. – The Guardian 18.02.2016.
60. Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni istungi protokoll nr 10. Seisukoha andmine: Euroopa Komisjoni teatis Euroopa rände tegevuskava COM(2015) 240. 12.06.2015.
61. Rosentau, M. Suveräänsus Euroopa Liidus. – Riigikogu Toimetised 2003/8.
62. Ross, M., Borgmann-Prebil, Y. (Eds.). Promoting Solidarity in the European Union. Oxford, New York: Oxford University Press 2010.
63. Schmidt, A. Die vergessene Richtlinie 2001/55/EG für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen als Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise. – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2015/7.
64. Schulze, R., Beljin, S. (Hrsg.). Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos 2010.
65. Schuman, R. Schumani deklaratsioon. 09.05.1950. Arvutivõrgus: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_et.htm (01.05.2016).
66. Shurke, A. Burden-sharing during Refugee Enrgencies: The Logic of Collective versus National Action. – Journal of Refugee Studies 1998/11, No 4.
67. Simeon, J. C. (Ed.). Critical Issues in International Refugee Law. Strategies toward Interpretative Harmony. Cambridge and New York: Cambridge University Press 2010.
68. Thielemann, E. Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. – Journal of Refugee Studies 2003/16, No 3.

69. Tomuschat, C. Saksa Liidukonstitutsioonikohus ja Euroopa õiguse ülimuslikkus. – *Juridica* 2010/5.
70. United Nations High Commissioner for Refugees. The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper. April 2006. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html> (01.05.2016).
71. Vanheule, D., van Selm, J., Boswell, C. (Ed.). The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration. Study. – Brussels: European Parliament 2011. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_EN.pdf) (01.05.2016).
72. Velluti, S. Reforming the Common European Asylum System – Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer 2014.
73. Wilde, L. The concept of solidarity: emerging from the theoretical shadows? – *British Journal of Politics and International Relations* 2007/9, No 1.

Kasutatud õigusaktid

74. 31. jaanuari 1961. a pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.
75. Asylverfahrensgesetz. – Arvutivõrgus: http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/ (01.05.2016).
76. Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013. COM(2005) 123 final, 06.04.2005.
77. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention. – ELT C 254, lk 1-12.
78. Council of the European Union. Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows. - 3151st Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, 08.03.2012.
79. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
80. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

81. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrust (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. COM(2015) 450 final, 09.09.2015.
82. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. COM(2015) 286 final, 27.05.2015.
83. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari toetamiseks. COM(2015) 451 final, 09.09.2015.
84. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Nõukogu rakendusotsus, mis käsitleb 30% nõukogu otsusega (EL) 2015/1601 (millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks) Austriale määratud taotlejate ümberpaigutamise ajutist peatamist. COM(2016) 80 final, 10.02.2016.
85. Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa rände tegevuskava. COM(2015) 240 final, 13.05.2015.
86. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimine ja seaduslike võimalute parandamine Euroopasse jõudmiseks. COM(2016) 197 final, 06.04.2016.
87. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, lk 1-390.
88. Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamise kohta Kreekast ja Itaaliast. 11131/15 ASIM 63, 22.07.2015.
89. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391-407.
90. 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 (uuesti sõnastatud). – ELT L 337, lk 9-26.

91. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 60-95.
92. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1168/2011, 25. oktoober 2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta. - ELT L 304, 22.11.2011, lk 1-17.
93. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 439/2010, 19. mai 2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. – ELT L 132, 29.5.2010, lk 11-28.
94. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 516/2014, 16. aprill 2014, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ. – ELT L 150, lk 168-194.
95. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad). – ELT L 105, lk 1-32.
96. 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 (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 1-30.
97. 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 (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 31-59.
98. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 862/2007, 11. juuli 2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat ja millega tunnistatakse kehtetuks

- nõukogu määrus (EMÜ) nr 311/76 võõrtöötajaid käsitleva statistika koostamise kohta. – ELT L 199, lk 23-29.
99. Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Varjupaigapoliitika kava ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus. KOM(2008) 360 lõplik, 17.06.2008.
100. European Commission. Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. COM(2015) 677 final, 15.12.2015.
101. European Council. Presidency Conclusions of the Tampere European Council. Tampere 15.-16.10.1999. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.05.2016).
102. Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus. – ELT C 53, lk 1-14.
103. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 2000, 11, 57.
104. Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 118/2014, 30. jaanuar 2014, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 39, lk 1-43.
105. Komisjoni soovitus (EL) 2016/193, 10. veebruar 2016, mis on adresseeritud Kreeka Vabariigile ja milles käsitletakse kiireloomulisi meetmeid, mida Kreeka peab võtma üleandmistele taasalustamiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt. – ELT L 38, lk 9-13.
106. Konventsioon, 14.06.1985, millega rakendatakse 14.06.1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel. – EÜT L 239, lk 19-62 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 2, lk 9-52).
107. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, lk 1-271.
108. Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle

- tagajärgede kandmisel. – EÜT L 212, lk 12-23 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 162-171).
- 109.Nõukogu määrus (EÜ) nr 2725/2000, 11. detsember 2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil. – EÜT L 316, lk 1-10 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 26.35).
- 110.Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, 18. veebruar 2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 50, lk 1-10 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 6, lk 109-118).
- 111.Nõukogu määrus (EÜ) nr 407/2002, 28. veebruar 2002, millega nähakse ette sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil käsitleva määruse (EÜ) nr 2725/2000 teatavad rakenduseeskirjad. – EÜT L 62, lk 1-5 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 192-196).
- 112.Nõukogu otsus 2000/596/EÜ, 28. september 2000, millega asutatakse Euroopa Pagulaste Fond. – EÜT L 252, lk 12-18 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 4, lk 5-11).
- 113.Nõukogu otsus (EL) 2015/1523, 14. september 2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. – ELT L 239, lk 146-156.
- 114.Nõukogu otsus (EL) 2015/1601, 22. september 2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. – ELT L 248, lk 80-94.
- 115.Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.
- 116.Single European Act. – EÜT L 169, lk 1-29.
- 117.Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. – ELT C 115, lk 1-37.
- 118.Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. – ELT C 340, lk 1-144.
- 119.Treaty of Rome. 25.03.1957. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (01.05.2016).
- 120.Treaty on European Union. – ELT C 191, lk 1-112.
- 121.Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige. – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Az. 411 – 93605/Syrien/2015, 21.08.2015. Arvutivõrgus:

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/bamf_instructions_on_syrian_dublin_cases_august_2015.pdf (01.05.2016).

122. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 06.04.2016, 2.

Kasutatud kohtupraktika

123. EIKo 28.05.1985, 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdul Aziz, Cabales and Balkandali vs. United Kingdom*.
124. EIKo 07.03.2000, 43844/98, *T.I. vs. United Kingdom*.
125. EIKo 30.06.2005, 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi vs. Ireland*.
126. EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgium and Greece*.
127. EIKo 18.06.2013, 53852/12, *Nasib Halimi vs. Austria and Italy*.
128. EIKo 18.06.2013, 73874/11, *Mohammed Abubeker vs. Austria and Italy*.
129. EIKo 07.05.2014, 44689/09, *Safii vs. Austria*.
130. EIKo 03.07.2014, 71932/12, *Mohammadi vs. Austria*.
131. EIKo 21.10.2014, 16643/09, *Sharifi and Others vs. Italy and Greece*.
132. EIKo 04.11.2014, 29217/12, *Tarakhel vs. Switzerland*.
133. EK 02.12.2015, C-643/15, *Slovakkia vs. nõukogu*, hagi.
134. EK 03.12.2015, C-647/15, *Ungari vs. nõukogu*, hagi.
135. EKo 15.07.1964, C-6/64, *Costa vs. E.N.E.L.*
136. EKo 10.12.1969, C-6/69, *komisjon vs. Prantsusmaa*.
137. EKo 17.12.1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.
138. EKo 21.12.2011, C-411/10 *N.S. jt.*
139. EKo 27.06.2012, C-245/11, *K*, kohtujurist Verica Trstenjacki ettepanek.
140. EKo 06.11.2012, C-245/11, *K*.
141. EKo 18.04.2013, C-4/11, *Puid*, kohtujurist Niilo Jääskineni ettepanek.
142. EKo 14.11.2013, C-4/11, *Puid*.
143. EKo 10.12.2013, C-394/12, *Abdullahi*.
144. RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03.
145. RKHKm 27.01.2003, 3-3-1-6-03.
146. RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07.
147. RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11.
148. RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08.
149. RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98.

150. RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
151. RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08.
152. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
153. RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09.
154. RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

LISAD

Lisa 1. Definiitsioonid

Käesolevas töös kasutatud termineid ja väljendeid on kasutatud järgmises tähenduses:

- 1) Kolmanda riigi kodanik – isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik ELTL art 20 lg 1 tähenduses ning kes ei ole sellise riigi kodanik, kes osaleb Dublin III määruses Euroopa Liiduga sõlmitud lepingu alusel.
- 2) Rahvusvaheline kaitse – pagulasseisund või täiendava kaitse seisund.
- 3) Rahvusvahelise kaitse taotleja – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud.
- 4) Rahvusvahelise kaitse taotlus – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku selline taotlus ELi liikmesriigilt kaitse saamiseks, mida võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlemisena.
- 5) Sihtliikmesriik – liikmesriik, kes on tuvastatud kui rahvusvahelise kaitse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik ja kes on ühtlasi nõustunud, et on vastutav liikmesriik ning kuhu sellest tulenevalt rahvusvahelise kaitse taotlejat üle viiakse.
- 6) Taotleja – kasutatakse sünonüümina rahvusvahelise kaitse taotlejale.
- 7) Täiendava kaitse seisund – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna.
- 8) Vastutav liikmesriik – Dublin III määruse kriteeriumide alusel kindlaks tehtud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik.
- 9) Pagulane – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset.
- 10) Põgenik – katusermin inimese kohta, kes on olnud mingil põhjusel sunnitud oma kodust lahkuma, seejuures võib põgenik olla ümber asunud oma koduriigi sees või koduriigist lahkunud, et otsida kaitset mõnest turvalisest riigist.

Lisa 2. Dublini süsteemi liikmesriikides esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste statistika

Tabel 1. Dublini süsteemi liikmesriikides perioodil 2010-2015 esmakordselt esitatud taotlused.

Riik	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	-	-	-	-	25 675	85 505
Belgia	21 565	25 355	18 335	11 965	14 045	38 990
Bulgaaria	-	705	1 230	6 980	10 805	20 165
Eesti	30	65	75	95	145	225
Hispaania	2 550	2 970	2 350	4 285	5 460	14 600
Holland	13 290	11 560	9 660	9 815	21 780	43 035
Horvaatia	-	-	-	1 045	380	140
Iirimaa	1 915	1 280	940	940	1 440	3 270
Island	-	-	-	-	-	-
Itaalia	10 000	40 320	17 170	25 720	63 655	83 245
Kreeka	-	9 310	9 575	7 860	7 585	11 370
Küpros	2 835	1 745	1 590	1 150	1 480	2 105
Leedu	370	405	560	250	385	275
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-
Luksemburg	-	1 915	2 000	990	1 030	2 360
Läti	60	335	190	185	365	330
Malta	145	1 865	2 060	2 205	1 275	1 695
Norra	9 270	8 520	9 210	11 430	10 910	30 470
Poola	4 330	4 985	9 175	13 970	5 610	10 255
Portugal	155	275	290	500	440	870
Prantsusmaa	48 030	52 140	54 265	60 475	58 845	70 570
Rootsi	31 785	29 630	43 835	54 255	74 980	156 110
Rumeenia	-	1 695	2 420	1 405	1 500	1 225
Saksamaa	41 245	45 680	64 410	109 375	172 945	441 800
Slovakkia	315	320	550	290	230	270
Sloveenia	195	305	260	240	355	260
Soome	-	-	2 905	2 985	3 490	32 150
Suurbritannia	22 615	25 870	27 885	29 640	32 120	38 370
Šveits	13 420	19 230	25 775	19 315	21 940	38 060
Taani	5 065	3 945	6 045	7 170	14 535	20 825
Tšehhi	380	485	505	490	905	1 235
Ungari	-	-	-	18 565	41 215	174 435
Euroopa Liit (28)	206 880	263 160	278 280	372 855	562 680	1 255 685
Kokku	229 575	290 905	313 265	403 600	595 530	1 324 215

Allikas: Eurostati andmebaas. Asylum and managed Migration. Asylum and Dublin statistics. Applications. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

Tabel 2. Dublini süsteemi liikmesriikides perioodil 2010-2015 esmakordselt esitatud taotlused 100 000 elaniku kohta.

Riik	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Belgia	198,9	230,5	165,3	107,2	125,4	346,3
Bulgaaria	-	9,6	16,8	95,8	149,1	280,0
Tšehhi	3,6	4,6	4,8	4,7	8,6	11,7
Taani	91,5	70,9	108,3	128,0	258,3	368,0
Saksamaa	50,4	55,9	78,7	133,4	214,1	544,1
Eesti	2,3	4,9	5,7	7,2	11,0	17,1
Iirimaa	42,1	28,0	20,5	20,5	31,3	70,6
Kreeka	-	83,7	86,4	71,4	69,4	104,7
Hispaania	5,5	6,4	5,0	9,2	11,7	31,4
Prantsusmaa	74,3	80,2	83,1	92,2	89,3	106,3
Horvaatia	-	-	-	24,5	8,9	3,3
Itaalia	16,9	67,9	28,9	43,1	104,7	136,9
Küpros	346,1	207,8	184,5	132,8	172,5	248,5
Läti	2,8	16,1	9,3	9,1	18,2	16,6
Leedu	11,8	13,3	18,6	8,4	13,1	9,4
Luksemburg	-	374,1	381,1	184,3	187,4	419,2
Ungari	-	-	-	187,4	417,3	1769,9
Malta	35,0	449,4	493,4	523,3	299,7	394,8
Holland	80,2	69,4	57,7	58,5	129,4	254,6
Austria	-	-	-	-	301,8	997,0
Poola	11,4	13,1	24,1	36,7	14,8	27,0
Portugal	1,5	2,6	2,8	4,8	4,2	8,4
Rumeenia	-	8,4	12,0	7,0	7,5	6,2
Sloveenia	9,5	14,9	12,6	11,7	17,2	12,6
Slovakkia	5,8	5,9	10,2	5,4	4,2	5,0
Soome	-	-	53,8	55,0	64,0	587,6
Rootsi	340,3	314,7	462,3	567,8	777,4	1601,6
Suurbritannia	36,2	41,0	43,9	46,4	49,9	59,1
Island	-	-	-	-	-	-
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-
Norra	190,8	173,2	184,7	226,3	213,6	589,8
Šveits	172,4	244,3	324,0	240,3	269,5	462,0
Euroopa Liit (28)	41,1	52,2	55,0	73,6	111,0	247,0

Allikas: Eurostati andmebaas. Asylum and managed Migration. Asylum and Dublin statistics.

Applications. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

Lisa 3. Dublini menetluste statistika²⁶²

Tabel 3. Liikmesriikidest väljaminevate Dublini taotluste statistika 2013. aastal

Dublini süsteemi liikmesriik	Väljaminevate taotluste koguarv	Aktsepteeritud väljaminevad taotlused	Väljaminevad üleandmised	Aktsepteeritud taotluste suhe taotluste koguarvu	Üleandmiste suhe aktsepteeritud taotlustesse	Üleandmiste suhe taotluste koguarvu
Saksamaa	32 796	24 847	4 316	76%	17%	13%
Rootsi	10 162	7 899	2 869	78%	36%	28%
Šveits	9 679	7 592	4 165	78%	55%	43%
Prantsusmaa	5 903	3 919	645	66%	16%	11%
Austria	5 104	4 659	1 145	91%	25%	22%
Norra	3 343	2 411	945	72%	39%	28%
Belgia	2 813	2 239	738	80%	33%	26%
Itaalia	2 575	46	5	2%	11%	0%
Suurbritannia	1 766	1 400	827	79%	59%	47%
Kreeka	1 279	962	675	75%	70%	53%
Soome	1 226	919	0	75%	0%	0%
Luksemburg	342	266	143	78%	54%	42%
Ungari	314	203	32	65%	16%	10%
Horvaatia	299	47	2	16%	4%	1%
Iirimaa	176	143	84	81%	59%	48%
Bulgaaria	144	27	29	19%	107%	20%
Poola	132	94	61	71%	65%	46%
Slovakkia	115	53	41	46%	77%	36%
Sloveenia	98	66	31	67%	47%	32%
Rumeenia	85	59	19	69%	32%	22%
Hispaania	79	73	12	92%	16%	15%
Island	57	22	13	39%	59%	23%
Liechtenstein	28	25	11	89%	44%	39%
Malta	27	6	2	22%	33%	7%
Portugal	24	21	9	88%	43%	38%
Eesti	19	15	7	79%	47%	37%
Leedu	15	9	9	60%	100%	60%
Küpros	9	5	4	56%	80%	44%
Läti	3	2	2	67%	100%	67%
Tšehhi	-	-	-	-	-	-
Taani	-	-	-	-	-	-
Holland	-	-	-	-	-	-

Allikas: Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. Asylum and Dublin statistics.

„Dublin“ statistics. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

²⁶² Tabelites on esitatud statistika riikide kohta, kelle osas olid vastavad andmed seisuga 01.05.2016 kättesaadavad.

Tabel 4. Liikmesriikidest väljaminevate Dublini taotluste statistika 2014. aastal.

Dublini süsteemi liikmesriik	Väljaminevate taotluste koguarv	Aktsepteeritud väljaminevad taotlused	Väljaminevad üleandmised	Aktsepteeritud taotluste suhe taotluste koguarvu	Üleandmiste suhe aktsepteeritud taotlustesse	Üleandmiste suhe taotluste koguarvu
Saksamaa	35 058	22 911	2 887	65%	13%	8%
Šveits	14 900	5 642	2 638	38%	47%	18%
Rootsi	8 272	5 166	2 059	62%	40%	25%
Austria	6 066	4 107	1 076	68%	26%	18%
Prantsusmaa	4 948	3 281	470	66%	14%	9%
Norra	3 311	1 640	1 401	50%	85%	42%
Belgia	3 160	2 143	741	68%	35%	23%
Taani	2 450	1 504	748	61%	50%	31%
Suurbritannia	1 831	1 239	252	68%	20%	14%
Ungari	1 815	345	89	19%	26%	5%
Kreeka	1 293	890	713	69%	80%	55%
Luksemburg	292	218	161	75%	74%	55%
Horvaatia	145	90	2	62%	2%	1%
Rumeenia	111	45	14	41%	31%	13%
Slovakkia	102	53	45	52%	85%	44%
Sloveenia	97	59	12	61%	20%	12%
Liechtenstein	29	12	1	41%	8%	3%
Eesti	19	18	7	95%	39%	37%
Iirimaa	17	29	17	171%	59%	100%
Malta	16	16	3	100%	19%	19%
Bulgaaria	11	11	-	100%	0%	0%
Läti	7	7	4	100%	57%	57%
Soome	-	1 007	-	-	-	-
Hispaania	-	-	-	-	-	-
Itaalia	-	-	-	-	-	-
Küpros	-	-	-	-	-	-
Leedu	-	-	-	-	-	-
Holland	-	-	-	-	-	-
Poola	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-
Tšehhi	-	-	-	-	-	-
Island	-	-	-	-	-	-

Allikas: Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. Asylum and Dublin statistics.

„Dublin“ statistics. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

Tabel 5. Liikmesriikidesse sissetulevate Dublini taotluste statistika 2013. aastal

Dublini süsteemi liikmesriik	Sissetulevate taotluste koguarv	Aktsepteeritud sissetulevate taotlused	Sissetulevad üleandmised	Aktsepteeritud taotluste suhe taotluste koguarvu	Üleandmiste suhe aktsepteeritud taotlustesse	Üleandmiste suhe taotluste koguarvu
Itaalia	15 532	9 834	3 460	63%	35%	22%
Poola	10 599	9 799	2 442	92%	25%	23%
Ungari	7 756	6 530	850	84%	13%	11%
Belgia	5 441	4 546	1 779	84%	39%	33%
Saksamaa	4 532	3 624	1 702	80%	47%	38%
Šveits	3 672	1 819	751	50%	41%	20%
Rootsi	3 468	1 883	0	54%	0%	0%
Prantsusmaa	3 426	2 278	834	66%	37%	24%
Austria	3 181	1 846	765	58%	41%	24%
Hispaania	2 744	2 368	734	86%	31%	27%
Norra	1 860	1 049	0	56%	0%	0%
Suurbritannia	1 452	368	273	25%	74%	19%
Bulgaaria	1 164	1 073	100	92%	9%	9%
Malta	1 157	724	118	63%	16%	10%
Rumeenia	711	479	109	67%	23%	15%
Slovakkia	566	371	144	66%	39%	25%
Leedu	453	342	108	75%	32%	24%
Soome	377	206	0	55%	0%	0%
Küpros	362	138	15	38%	11%	4%
Portugal	277	251	92	91%	37%	33%
Sloveenia	252	161	52	64%	32%	21%
Luksemburg	237	104	46	44%	44%	19%
Iirimaa	209	157	72	75%	46%	34%
Läti	155	130	44	84%	34%	28%
Kreeka	61	59	7	97%	12%	11%
Eesti	57	49	16	86%	33%	28%
Horvaatia	51	42	8	82%	19%	16%
Island	9	1	0	11%	0%	0%
Liechtenstein	6	2	0	33%	0%	0%
Tšehhi	-	-	-	-	-	-
Taani	-	-	-	-	-	-
Holland	-	-	-	-	-	-

Allikas: Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. Asylum and Dublin statistics.

„Dublin“ statistics. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

Tabel 6. Liikmesriikidesse sissetulevate Dublini taotluste statistika 2014. aastal

Dublini süsteemi liikmesriik	Sissetulevate taotluste koguarv	Aktsepteeritud sissetulevad taotlused	Sissetulevad üleandmised	Aktsepteeritud taotluste suhe taotluste koguarvu	Üleandmiste suhe aktsepteeritud taotlustesse	Üleandmiste suhe taotluste koguarvu
Ungari	7 930	5 617	827	71%	15%	10%
Bulgaaria	6 884	3 949	174	57%	4%	3%
Prantsusmaa	5 619	3 990	1 725	71%	43%	31%
Saksamaa	5 535	4 133	1 768	75%	43%	32%
Šveits	4 041	1 801	933	45%	52%	23%
Belgia	3 940	3 078	1 673	78%	54%	42%
Austria	2 398	1 166	-	49%	-	-
Rootsi	2 369	1 331	0	56%	0%	0%
Norra	2 180	1 441	-	66%	-	-
Taani	1 551	847	292	55%	34%	19%
Malta	977	787	271	81%	34%	28%
Rumeenia	630	281	41	45%	15%	7%
Suurbritannia	541	133	69	25%	52%	13%
Slovakkia	425	211	98	50%	46%	23%
Soome	375	198	-	53%	-	-
Portugal	291	276	-	95%	-	-
Läti	256	220	42	86%	19%	16%
Horvaatia	230	209	28	91%	13%	12%
Luksemburg	230	136	63	59%	46%	27%
Sloveenia	208	135	38	65%	28%	18%
Iirimaa	202	139	67	69%	48%	33%
Eesti	117	102	37	87%	36%	32%
Kreeka	58	36	2	62%	6%	3%
Liechtenstein	6	3	0	50%	0%	0%
Leedu	-	338	67	-	20%	-
Hispaania	-	-	-	-	-	-
Itaalia	-	-	-	-	-	-
Küpros	-	-	-	-	-	-
Tšehhi	-	-	-	-	-	-
Holland	-	-	-	-	-	-
Poola	-	-	-	-	-	-
Island	-	-	-	-	-	-

Allikas: Eurostati andmebaas. Asylum and managed migration. Asylum and Dublin statistics.

„Dublin“ statistics. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (01.05.2016).

Lisa 4. Jaotusvalem²⁶³

$$\text{Rahvaarvu mõju}_{LR/AR} = \frac{\text{rahvaarv}_{LR/AR}}{\text{rahvaarv}_{EL+(32)}} \quad (\text{LR} - \text{liikmesriik}; \text{AR} - \text{assotsieerunud riik})$$

$$\text{SKP mõju}_{LR/AR} = \frac{\text{SKP}_{LR/AR}}{\text{SKP}_{EL+(32)}}$$

$$\text{Taotluse mõju}_{LR/AR} = \min \left\{ \begin{array}{l} \frac{1}{\text{taotlejate keskmine arv (möödunud 5 aastal) miljoni elaniku kohta}_{LR/AR}}; \\ \frac{1}{\sum_{i=1}^{32} \text{taotlejate keskmine arv (möödunud 5 aastal) miljoni elaniku kohta}_{LR/ARi}}; \\ 30\% \times (\text{rahvaarvu mõju}_{LR/AR} + \text{SKP mõju}_{LR/AR}) \end{array} \right\}$$

$$\text{Töötuse mõju}_{LR/AR} = \min \left\{ \begin{array}{l} \frac{1}{\text{töötuse määr}_{LR/AR}}; \\ \frac{1}{\sum_{i=1}^{32} \text{töötuse määr}_{LR/ARi}}; \\ 30\% \times (\text{rahvaarvu mõju}_{LR/AR} + \text{SKP mõju}_{LR/AR}) \end{array} \right\}$$

$$\text{Kvoot (ülempiiri kohaldades)}_{LR/AR} = \text{jaotus} \times (40\% \text{ rahvaarvu mõju}_{LR/AR} + 40\% \text{ SKP mõju}_{LR/AR} + 10\% \text{ taotluse mõju}_{LR/AR} + 10\% \text{ töötuse mõju}_{LR/AR})$$

$$\text{Jaotamata kvoot}_{LR/AR} = (\text{jaotus} - \sum_{i=1}^{32} \text{kvoot (ülempiiri kohaldades)}_{LR/ARi}) \times (50\% \text{ rahvaarvu mõju}_{LR/AR} + 50\% \text{ SKP mõju}_{LR/AR})$$

$$\text{Lõplik jaotuskvoot}_{LR/AR} = \text{kvoot (ülempiiri kohaldades)}_{LR/AR} + \text{jaotamata kvoot}_{LR/AR}$$

$$\text{Lõplik osakaal}_{LR/AR} (\text{tegelik kvoot}) = \frac{\text{lõplik jaotuskvoot}_{LR/AR}}{\text{jaotus}} \times 100\%$$

²⁶³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrust (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. COM(2015) 450 final, 09.09.2015, lk 11.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristel Urke

(sünnikuupäev: 7. september 1991)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Rahvusvahelise kaitse taotlejad – kes vastutab solidaarses Euroopas?“,

mille juhendajateks on LL.M. Madis Ernits ja PhD Ülle Madise,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 2. mail 2016