

Lp Rait Maruste  
põhiseaduskomisjon  
Riigikogu  
[riigikogu@riigikogu.ee](mailto:riigikogu@riigikogu.ee)  
[pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee](mailto:pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee)

16.01.2013

## **Eesti Inimõiguste Keskuse seisukoht välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse 354 SE juurde**

Käesolevaga edastan Eesti Inimõiguste Keskuse seisukohad seoses Riigikogu menetluses oleva eelnõu 354 SE kohta. Seisukohad põhinevad keskuse varjupaigataotlejate õiguskliiniku praktika käigus ilmnenud kitsaskohtadel. Palun meid võimalusel eelnõu menetlusega kursis hoida ning teada anda eelnõusse tehtud muudatustest.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi kui „VRKS“) ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi kui „eelnõu“) näeb ette, et VRKS 2. peatüki 2. jagu täiendatakse paragrahvidega 36<sup>1</sup>-36<sup>4</sup>.

### **1. Eesti Inimõiguste Keskus leiab, et § 36<sup>1</sup> lg 1 punktid 1 kuni 4 on vastuolus Eesti Vabariigi Põhiseaduse, Euroopa Liidu ning rahvusvahelise õigusega**

§ 36<sup>1</sup> lg 1 punktid 1 kuni 4 sätestavad, et varjupaigataotlejat võib kinnipidamiskeskuses kinni pidada isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks, isiku kodakondsuse kontrollimiseks või väljaselgitamiseks, isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimiseks ning varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks. Varjupaigataotlejad peavad tihti põgenema ilma oma dokumentideta ning selleks, et leida väljapääs, peavad paljud neist kasutama võltsitud dokumente. Seega võib isikusamasuse kontrollimine või kodakondsuse väljaselgitamine kesta kuid. Punkt 3 ja 4 võivad endas hõlmata perioodi, mis kestab kogu varjupaigamenetluse jooksul. Antud punkte võib tõlgendada nii, et kõiki varjupaigataotlejaid võib kinnipidamiskeskuses (ehk praeguses väljasaamiskeskuses) kinni pidada senikaua kuni on halduskohtu kohtuniku luba ning pole esitatud kehtivat isikut tõendavat dokumenti. Varjupaigataotlejad ei saa pöörduda kodakondsusjärgse riigi poole dokumentide väljastamiseks, seega on selle sätte kohaldamise alus eriti koormav varjupaigataotlejate suhtes.

Eesti Inimõiguste Keskus on seisukohal, et varjupaigataotlejate paigutamine kinnipidamiskeskusesse õiguslike aluste kontrollimiseks ei lähe kokku Välismaalaste seaduse (edaspidi kui „VMS“) ja Eesti Vabariigi põhiseaduse eesmärgi ja selles toodud õigustega. VMS § 43 lg 1 p 5 sätestab, et seaduslik alus võib tuleneda vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist, punkt 3 lisab sinna loetellu ka, et seaduslik alus võib tuleneda ka välislepingust. Varjupaigataotleja on isik, kes soovib saada rahvusvahelist kaitset, kuna on pagulane ning tulenevalt sellest on tal seaduslik alus Eestis viibimiseks. Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 8 sätestab, et osalisriik ei kohalda välisriigi

kodaniku vastu võetavaid erimeetmeid pagulasele, kes on formaalselt välisriigi kodanik, ainuüksi tema kodakondsuse pärast. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 34 kohaselt on igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, loodusesekskonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ 16. detsembrist 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, artikli 15 lõikes 1 sätestatakse: „Kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige kui: a) on olemas põgenemise oht või b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid. Iga kinnipidamine on võimalikult lühike ja see kestab ainult seni, kuni kestab väljasaatmise korraldamine, ning see viiakse ellu nõuetekohase hoolsusega.“ Direktiivi artikli 15 lõikes 5 sätestatakse: „Kinnipidamine kestab seni, kuni on täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused ning kuni see on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks.“ Eeltoodud sätetest võib järeldada, et varjupaigataotleja kinnipidamiskeskuses kinnipidamise eesmärgiks tuleb reeglina pidada isiku riigist väljasaatmise tagamist, mitte varjupaigamenetluse tagamist.

Pagulasseisundi konventsiooni eesmärk on tagada välismaalasele rahvusvaheline kaitse. Seetõttu pagulasseisundi konventsiooni artikkel 31 (pagulase ebaseaduslik viibimine varjupaigariigis) punkt 1 sätestab, et kui pagulane on saanud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus artiklis 1 käsitletud põhjustel, ei kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutustele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist. Punkt 2 sätestab, et osalisriik kehtestab sellisele pagulasele üksnes vajalikud liikumispiirangud, mis kehtivad seni kuni tema seisund on määratletud või kuni tal on lubatud asuda teise riiki.

Arvesse peaks ka võtma asjaolu, et direktiivi 2008/115/EÜ kohaselt alaealisi nähakse kui „haavatavate isikutena“ ning seega tuleks seda võtta arvesse nende paigutamisel kinnipidamiskeskusesse. Direktiivi 2008/115/EÜ artikli 17 punkti 1 kohaselt peetakse saatjata alaealisi kinni üksnes äärmusliku abinõuna ning lühima asjakohase ajavahemiku jooksul. Sama artikli punkt 3 sätestab, et kinnipeetud alaealisele peab tagama võimaluse tegeleda vaba aja veetmisega, sh nende eale kohaste mängude ning harrastustega. Punkt 4 lisab, et saatjata alaealised majutatakse võimaluse korral institutsioonides, kus on nendeealiste isikute vajadusi arvestav personal ja rajatised. Väljasaatmiskeskus (või ka kinnipidamiskeskus) ei taga vaba aja veetmise võimalusi, seal ei ole saatjata alaealiste vajadusi arvestav personal ega rajatised. Kuna plaanitavate sätetega ei ole välistatud saatjata alaealisi siis võib tekkida vastuolo EL direktiiviga.

Lähtudes eeltoodust on Eesti Inimõiguste Keskus seisukohal, et antud sätteid ei tohiks välismaalasele rahvusvahelise kaitse seadusesse sisse viia.

## **2. Eesti Inimõiguste Keskus leiab, et § 36<sup>1</sup> lg 4 on vastuolus EV põhiseaduse, Euroopa Liidu ning rahvusvahelise õigusega**

Planeeritav § 36<sup>1</sup> lg 4 on oma sisult sama, mis kehtiva seaduse §33 lg 1. Antud paragrahvi vastuolu põhiseaduse §-dega 20 ja 11 on tuvastanud ka õiguskantsler ning on palunud algatada VRKS § 33 lg 1 muutmine. Antud muutmist ei ole algatatud, veelgi enam, seaduseelnõus on selgesõnaliselt kirjutatud, et seda ei kavatseta muuta.

Õiguskantsleri 17.05.2010 106-10/100790/1002838 märgukirjas on välja toodud kõik olulised põhjendused, miks peaks antud sätet muutma ning Eesti Inimõiguste Keskus on seisukohal, et antud seaduseelnõu peaks arvesse võtma ka õiguskantsleri kirja, seda enam, et on viidatud, et õiguskantsleri arvamust peeti oluliseks ja seda võeti arvesse tervishoiuteenustega seotud muudatuste tegemisel VRKS-is.

Lisaks tuleks ka siinkohal märkida, et saatjata alaealiste olukorda ei ole antud seaduseelnõuga mitte mingil määral parandatud, eriti arvestades nende haavatavust, nagu märgitud punktis 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ artikkel 17 p 1 sätestab, et liikmesriigid peavad rakendama materiaalseid vastuvõtutingimusi võttes arvesse haavatavate isikute nagu alaealiste, saatjata alaealiste (...) eriolukorda. Sama põhimõtet toetab ka direktiivi 2004/83/EÜ artikli 20 p 3, kus sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse peatüki kohaldamisel võetakse arvesse kaitsetute isikute (nagu alaealiste) olukorda, punkt 5 lisab, et liikmesriigid peavad rahvusvahelise kaitse peatüki alaealistega seotuid sätteid täites silmas eelkõige lapse parimaid huve. Alaealistega haavatavusega seonduv erikohtlemine tuleks ette näha ka VRKS-is, eriti arvestades seda, et Eesti Inimõiguste Keskusel on olnud juhtum, kus saatjata alaealist ei vabastatud väljasaatmiskeskusest just toetudes VRKS-i §-le 33 lg 1, olgugi, et see pole kooskõlas lapse parima huvi ning EV põhiseadusega. ÜRO Pagulaste Ülemkomissariaat (UNHCR) on seisukohal, et alaealiste kinnipidamine väljasaatmiskeskuses ja teistes kinnipidamisasutustes peaks olema viimane meede ning nii lühikeseks ajaks kui võimalik<sup>1</sup>. Euroopa Inimõiguste Kohtu 5.04.2011 lahendist *Rahimi vs Kreeka* nr 8687/08 nähtub, et väljasaatmiskeskusesse alaealise paigutamine peaks olema viimane meede ning ametivõimud peavad uurima, kas väljasaatmiskeskusesse paigutamine on ikka alaealise parimates huvides.

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et alaealiste paigutamine väljasaatmiskeskusesse peab olema tingitud väljapääsmatust olukorrast. Rootsis on näiteks seadusega keelatud alaealiste väljasaatmiskeskusesse paigutamine, kui on olemas teisi alternatiive.<sup>2</sup>

Euroopa Inimõiguste kohtu 30.11.2009 lahendi nr C-357-09 *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) vs Bulgaria* punktis 44 on toodud välja, et vastavalt direktiivi 2005/85/EÜ artiklile 18, osalisriigid ei tohi hoida isikuid väljasaatmiskeskuses ainult sel põhjusel, et isik on varjupaigataotleja ning vastavalt artiklile 18(2), kui varjupaigataotlejat hoitakse

---

<sup>1</sup> European Series Vol 4, No 2, 1998/07. NGO manual on International and regional instruments concerning refugees and human rights (192)

<sup>2</sup> Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll, 30.05.1991, § 8

kinnipidamisasutuses peaksid osalisriigid tagama kiirema menetluse. Sama lahendi punktis 64 on kohus seisukohal, et tulenevalt direktiivi 2008/115/EÜ artiklite 15(1) ja (5) võib väljasaatmiskeskuses (kinnipidamiskeskuses) isikut kinni pidada seni kuni viiakse läbi väljasaatmist või väljasaatmismenetlust ja seda tuleb viia ellu nõuetekohase hoolsusega, mis on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks. Vastavalt Euroopa Inimõiguste kohtu 28.04.2011 a. lahendi C-61-11 PPU *El Dridi vs Itaalia* punkti 11 alapunktile 4, kui ilmneb, et mõistlik väljavaade väljasaatmisele ei eksisteeri enam kas õiguslikel või teistel kaalutlustel või direktiivi 2008/115/EÜ artikli 15 tingimused ei eksisteeri enam, pole kinnipidamine enam õigustatud ning asjaomase isiku peaks vabastama koheselt.

Vastavalt Euroopa Inimõiguste kohtu 22.09.2009 a. lahendi nr 30471/08 *Abdolkhani ja Karimnia vs Türgi* punktide 129 ja 130, mis tahes kujul vabaduse võtmine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 5 lõike 1 punkti f mõistes on õigustatud seni kuni väljasaatmise või väljaandmise menetlused on käimas. Siiski, kui sellist menetlust ei menetleta nõuetekohase hoolsusega, pole kinnipidamine enam lubatud artikli 5 lõike 1 punkti f mõistes. Seega ükskõik milline vabadusekaotus peaks olema kooskõlas artikli 5 eesmärgiga, et kaitsta indiviide omavoli eest. Ka Riigikohus on 08.06.2011 lahendis kohtuasjas nr 3-3-2-2-10 punktis 2 Euroopa Inimõiguste kohtu seisukohta toetanud, et vabaduse võtmine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 1 punkti f alusel on õigustatud ainult seni, kuni väljasaatmismenetlust läbi viiakse. Arvestades, et varjupaigamenetluse jooksul on väljasaatmismenetlus, mis alanud enne varjupaigamenetlust, peatatud ja ühtegi väljasaatmistoimingut teha ei tohi – ei saa olla varjupaigamenetluse jooksul kinnipidamine seaduse, Euroopa Liidu ega rahvusvahelise õigusega kooskõlas.

Siinkohal tuleks ka mainida, et väljasaatmiskeskuses ei ole interneti kasutamise võimalust ning telefoni kasutamine on võimalik raha olemasolul. Seega on varjupaigataotlejatel raskendatud aidata kaasa oma menetlusele näiteks kontakteerudes oma sugulastega ja paludes neil saata mõningad dokumendid, mis toetaksid nende varjupaigataotlust või kontakteeruda esindajaga või PPA vastava bürooga.

Lisaks tuleks ka märkida, et väljasaatmise „perspektiivitus“ välistab koheselt väljasaatmise ning seega sel eesmärgil ka kinnipidamise. Samuti ei ole seadusemuudatustes välja toodud kinnipidamiskeskuses kinni pidamise tähtaja maksimumi. Ei ole mõistlik, et see on subjektiivne ameti otsus ning kinnipidamise jätkumine sõltub ameti toimingutest või pingutustest. Seaduses peaks olema sätestatud maksimumaeg igasuguse kinnipidamise osas ning sellel ajal tehtavate toimingute maht.

Lähtudes eeltoodule on Eesti Inimõiguste Keskus seisukohal, et § 36<sup>1</sup> lg 4 ei tohiks sisse viia VRKS-si.

### **3. Seaduseelnõu §36<sup>3</sup> p 2 ei taga õigusselgust**

§ 36<sup>3</sup> p 2 sätestab, et kinnipidamise aluse äralangemisel vabastab kinnipidamiskeskuse juhataja taotleja **viivitamatult** kinnipidamiskeskusest, välja arvatud juhul, kui on ilmnunud uus käesolevas seaduses või väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud põhjus varjupaigataotleja kinnipidamiseks.

Esiteks ei ole ära määratletud konkreetset ajavahemikku, mis aja jooksul peaks antud isiku vabastama kinnipidamiskeskusest. Väljendi „viivitamatult“ kasutamine võib viia ohtrate tõlgenduste ning kohtuvaidlusteni.

Samuti võib seada kahtluse alla kinnipidamiskeskuse juhataja pädevuse otsustamiseks ning kaalumaks, kas VRKS-i või väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse kohaselt on ilmnenud põhjus varjupaigataotleja kinnipidamiseks.

Palun arvestada eeltoodut eelnõu menetlemisel ning muutmisel. Oleme hea meelega valmis oma seisukohti lähemalt selgitama.

Lugupidamisega,

Kari Käsper

Koopia:

Indrek Teder, Õiguskantsler

Ruth Annus, Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja

Ly Pärn, Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna nõunik

Triin Raag, Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna peaspetsialist