

Varjupaigaõigus ja Euroopa Liit

Nr 7 / 29.05.2015

Käesoleva teemalehe eesmärk on anda ülevaade varjupaigataotlemisega seotud õigusraamistikust ning abistada lugejat teemaga seotud mõisterägastikus orienteerumisel.

Ajalooliselt levis idee varjupaiga andmisest ja inimestele kaitse pakkumisest juba Vana-Kreekas – varjupaigaõigust kohaldasid Kreeka linnriigid. Keskajal võimaldasid inimestele varjupaika kirikud. Rahvusvahelisele areenile kerkis varjupaigaküsimus 20. sajandil. Esimesed püüded reguleerida tekkinud probleemi rahvusvahelisel tasandil leidsid aset kahe maailmasõja vahelisel ajal ehkki varjupaigaõigus kui rahvusvahelise õiguse instituut tekkis Prantsuse revolutsiooni perioodil 18. sajandi lõpul. Põgenike määratlemise vajadus tekkis Esimese maailmasõja tõttu, kui eristada tuli koduriigi kaitse kaotanud isikuid teistest isikutest. Teise maailmasõja eest varju otsivate ja kodumaal tagakiusatud põgenike tulv Lääne-Euroopasse ja Põhja-Ameerikasse tõi endaga kaasa vajaduse sõnastada pagulase staatus ja korraldada nende vastuvõtmist. Tulenevalt keerulisest geopoliitilisest olukorrast Euroopa Liidu naabruses on varjupaiga taotlejate arv alates 2008. aastast Euroopa Liidus oluliselt kasvanud ning surve liikmesriikide varjupaigasüsteemidele on seoses Vahemere rändekriisiga enneolematu. Mais 2015 avalikustas Euroopa Komisjon tegevuskava tekkinud olukorra leevendamiseks.

Varjupaigaõigusega seotud mõisted

Selguse huvides on oluline lühidalt selgitada peamiseid varjupaigaõigusega seotud mõisteid, arvestades et tavakasutuses ja meedias samastatakse sageli varjupaigataotlejad ekslikult pagulaste või põgenikega.

Põgenik – mõistet kasutatakse katuseterminina inimese kohta, kes on olnud sunnitud oma kodust lahkuma. Põgenik võib olla ümber asunud oma koduriigi sees või koduriigist lahkunud, et otsida kaitset mõnest turvalisest riigist.

Varjupaigataotleja – välismaalane, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes ei ole veel otsust tehtud.

Varjupaigataotlus – välismaalase esitatud taotlus enda pagulasena tunnustamiseks või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja endale rahvusvahelise kaitse saamiseks.

Pagulane – välismaalane, 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.

Rahvusvahelise kaitse saaja – välismaalane, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse.

Täiendava kaitse saaja – välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas: surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise; piinamise või ebainimlike või inimväärakust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise; vägivalda rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu.

Varjupaigaõigus rahvusvahelisel tasandil

Esimene rahvusvahelisel tasandil varjupaigataotlejate õigusi puudutav õigusakt on 10. detsembril 1948 ÜRO peaassambleel vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsioon, mille artikkel 14 sätestab iga inimese õiguse tagakiusu eest varjupaika otsida teistes maades ja seda varjupaika kasutada.

1951. aastal vastu võetud Genfi pagulasseisundi konventsioon (edaspidi *Genfi konventsioon*) ja 1967. aasta New Yorgi protokoll (edaspidi *protokoll*), mis täiendab Genfi konventsiooni, on pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivideks. Lähtudes Genfi konventsioonist ja protokollist on varjupaiga saamine inimese põhiõigus ja selle võimaldamine on rahvusvaheline kohustus. Samuti tuleneb konventsioonist osalisriikidele keeld inimest tagasi saata kohta, kus võib olla oht tema elule või inimväärkusele. Genfi konventsiooni on 01.04.2015 seisuga ratifitseerinud 145 riiki ning 146 riiki on ratifitseerinud protokoll. Eesti ratifitseeris Genfi konventsiooni ja protokoll 1997. Genfi konventsiooni ja protokoll täitmist valvab ÜRO Pagulasagentuur (edaspidi *UNHCR*).

Varjupaigaõiguse arengud Euroopa Liidus

Euroopa Liit peab varjupaigapoliitikat väga oluliseks ning on loonud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi. Varjupaigapoliitika kuulub Euroopa Komisjoni praeguse koosseisu poliitiliste prioriteetide hulka.

Lähtudes Euroopa Liidu pädevuste jaotuse põhimõttest kuulub varjupaigapoliitika suurel määral Euroopa Liidu pädevusse ning sisserändepoliitika, sealhulgas küsimus, kui palju näiteks välismaalasi töötamise või õppimise eesmärgil liikmesriikidesse lubada, on liikmesriikide pädevuses.

Varjupaigapoliitika õiguslikud alused tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) artiklitest 67 ja 78. ELTL artikkel 67 sätestab, et Euroopa Liit tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ning kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikide vahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika.

ELTL artikli 78 lõike 1 kohaselt arendab Euroopa Liit välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 18 järgi tagatakse varjupaigaõigus Genfi konventsiooni ja protokoll sätete ning Euroopa Liidu lepingu ja ELTL kohaselt. Harta artikkel 18 ei ole pelgalt deklaratiivse iseloomuga. Ka selle artikliga inkorporeeritakse Genfi konventsiooni ja protokoll põhimõtted Euroopa Liidu õigusesse.

On märkimisväärne, et Euroopa Liidu tasandil saavutati esmakordselt varjupaigapoliitikat käsitlev kokkulepe 1990. aastal Dublini konventsiooniga, mis jõustus 1997. aastal. Dublini konventsiooni saab Euroopa Liidu tasandil lugeda esimeseks oluliseks sammuks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomisel. Dublini konventsiooniga sätestati kriteeriumid ja mehhanismid liikmesriigi määramiseks, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest. Dublini konventsioon asendati Dublini määrusega.

Amsterdami lepingu jõustumine võimaldas Euroopa Liidu institutsioonidel töötada välja varjupaiga küsimusi käsitlevaid õigusakte. 2001. aasta Nice'i lepinguga nähti ette, et Euroopa Liidu nõukogul tuleb viie aasta jooksul alates lepingu jõustumisest kinnitada teatud valdkondades meetmed ning sätestada kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab Euroopa Liidus esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, samuti hulk miinimumnõudeid seoses varjupaigataotlejate vastuvõtu, pagulasseisundi ja menetlusega.

Euroopa Liidu tasandil on vastu võetud mitmeid direktiive ja määruseid, samuti on loodud Euroopa Pagulasfond ning 2010. aastal alustas tööd Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. Tugiamet asutati varjupaigaküsimustes tehtava praktilise koostöö tugevdamiseks ning selleks, et aidata liikmesriikidel täita Euroopa Liidu raames ja rahvusvahelisel tasandil võetud kohustusi varjupaigataotlejate kaitsmiseks.

Olulisemad Euroopa Liidu direktiivid ja määrused, mis reguleerivad varjupaigavaldkonda:

- varjupaigamenetluse direktiiv (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL), mis sätestab miinimumtingimused menetlusele, millega tuvastatakse, kas varjupaigataotleja kvalifitseerub rahvusvahelisele kaitsele. Direktiivis sätestatakse muuhulgas, kuidas varjupaika taotleda, kuidas toimub taotluse läbivaatamine, millist abi antakse varjupaigataotlejale, kuidas otsust vaidlustada, kas edasikaebamine võimaldab isikul jääda riigi territooriumile, mida saab teha, kui taotleja end varjab, ja kuidas käsitleda korduvaid taotlusi;
- vastuvõtutingimuste direktiiv (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL) sätestab miinimumstandardid taotlejate vastuvõtmisele ajaks, kui nad ootavad oma taotluse läbivaatamist ja otsust selle kohta. Direktiiviga reguleeritakse taotlejate juurdepääsu eluasemele, toidule, arstiabile ja tööhõivele, samuti meditsiinilisele ja psühholoogilisele abile;
- miinimumnõuete direktiiv (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL) sätestab rahvusvahelise kaitse andmise põhjused. Direktiiv sätestab ka taotleja õigused, kaitse tagasi- ja väljasaatmise eest, seoses elamislubade ja reisidokumentidega, juurdepääsuga tööturule, haridusele, sotsiaalhoolekandele, tervishoiuteenustele, majutusvõimalustele ja integratsioonivahenditele. Direktiivis on kirjas ka erisätted laste ja haavatavate isikute kohta;
- Eurodaci määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 603/2013) reguleerib Euroopa ühise varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaasi tööd, eesmärgiga määrata kindlaks vastutav liikmesriik vastavalt Dublini määrusele;
- Dublini määrusega (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 604/2013) määratakse kindlaks, milline liikmesriik on vastutav rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Dublini määruse eesmärk on hoida ära olukordi, kus varjupaigataotleja on liikunud mitme liikmesriigi vahel ja keegi ei võta tema taotluse eest vastutust. Samuti olukordi, kus varjupaigataotleja esitab taotluse mitmes liikmesriigis. Määruse järgi on varjupaigataotluse läbivaatajaks kas riik, kuhu taotleja on esimesena jõudnud (kas siis seaduslikult või ebaseaduslikult), või riik, kes on väljastanud talle elamisloa või sissesõiduviisa. Dublini määruse rakendamisel on ilmnunud kitsaskohad, millega tegeletakse veel tänapäeval. Euroopa Komisjoni Euroopa rände tegevuskavas viidatakse süsteemi kitsaskohtadele ja võimalikele lahendustele. Kuigi viimased määruse muudatused on pärit 2014. aastast, ei toimi vastutuse jagamine varjupaigataotluste läbi vaatamisel selliselt, nagu oli plaanitud. 2014. aastal menetlesid viis liikmesriiki 72% kõigist Euroopa Liidu varjupaigataotlustest.

Euroopa rände tegevuskava

Seoses ulatusliku Vahemere rändekriisiga otsib Euroopa Liit lahendusi, kuidas leevendada kolmandate riikide kodanike ootamatut sissevoolu eelkõige Kreekasse ja Itaaliasse. 13.05.2015 esitles Euroopa Komisjon Euroopa rände tegevuskava. Euroopa rände tegevuskava peamised punktid on merepääste suurendamine Vahemeresel, pagulaste ümberasustamine liikmesriikidesse, kriisiolukorras varjupaigataotlejate ümberpaigutamine Euroopa Liidu sees, põgenikke vastuvõtivate riikide abistamine nii Euroopa Liidus kui väljaspool seda.

Euroopa rände tegevuskavaga kohustus Euroopa Komisjon võtma 2015. a mai lõpuks vastu hulga konkreetseid meetmeid, et reageerida vahetult hädaolukordadele. 27.05.2015 avaldas Euroopa Komisjon oma täpsemad ettepanekud seoses Euroopa rände tegevuskava meetmete rakendamisega. Euroopa Komisjon tegi ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku erakorraliseks ümberpaigutamiseks Itaaliast ja Kreekast ELTL artikli 78 lõike 3 alusel. Euroopa Komisjon tegi ka ettepaneku Euroopa Liitu hõlmava ümberasustamiskava kohta, mille alusel võetakse väljastpoolt Euroopa Liitu vastu 20 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajavat isikut. Tegevuskava puudutab ka meetmeid, kuidas võidelda rändajaid ebaseaduslikult üle piiri toimetavate isikute vastu. Samuti on kirjas suunised Euroopa Liitu saabunud isikute sõrmejälgede süstemaatiliseks võtmiseks ning tegevuskavas on antud ülevaade Frontexi koordineeritud operatsiooni Triton seisukorra kohta.

Euroopa rände tegevuskava kohaselt on ümberpaigutamine programm, mille raames jaotatakse varjupaigataotlejaid solidaarselt ümber Euroopa Liidu liikmesriikide vahel olukorras, kus üks riik võtab ootamatult vastu suure hulga varjupaigataotlejaid. Tegemist on selle programmi puhul varjupaika taotlevate inimestega, mitte tunnustatud pagulastega. Iga ümberpaigutamises osalev liikmesriik peab ise varjupaigataotlusi menetlema, kuigi ümberpaigutamisele kuuluvad ennekõike selge kaitsevajadusega inimesed.

Euroopa rände tegevuskava kohaselt on ümberasustamine selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate põgenike üleviimine kolmandast riigist liikmesriiki, kus nad võetakse vastu ja antakse selles riigis viibimise õigus ja muud õigused, mis on võrreldavad rahvusvahelist kaitset saava isiku õigustega ning mis peab toimuma ÜRO pagulaste ülemvoliniku ettepanekul ja vastuvõtva riigi nõusolekul.

ELTL artikkel 78 lõige 3

Euroopa Komisjoni ettepanek Euroopa rände tegevuskavaks lähtub ELTL artiklitest 78 ja 80. ELTL artikli 78 lõige 3 näeb ette võimaluse erandlike meetmete rakendamiseks ootamatu sissevoolu korral. Teisisõnu ELTL artikkel 78 lõige 3 sisaldab konkreetset õiguslikku alust Euroopa Liidu välispiiridel aset leidvate hädaolukordade kohta.

ELTL artikkel 78 lõige 3 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. Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.“.

Artikli 78 lõike 3 kohaldamise kriteeriumid on järgmised: ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord. Artiklis 78 lõikes 3 on selgelt kirjas, et seda mehhanismi kasutatakse erakorralises olukorras, kui selgete näitajate (statistilised andmed) põhjal on ilmne, et konkreetse liikmesriigi varjupaigasüsteemi ohustab pidev rändajate, eelkõige rahvusvahelist kaitset vajavate rändajate, sissevool selle riigi territooriumile. Artikli kohaldamise eeltingimuseks on väga pakiline ja tõsine probleem.

Euroopa Komisjoni hinnangul vastab mehhanismi kasutuselevõtu kriteeriumidele Itaalia ja Kreeka, kuhu saabub erakordselt palju põgenikke. 2014. aastal toimus Itaalias 277% rohkem ebaseaduslike piiriületusi kui 2013. aastal. Kokku toimus Itaalias 60% kõikidest ebaseaduslikest Euroopa Liitu sisenemistest. Samuti on Kreekas ebaseaduslike piiriületuste arv pidevalt suurenenud, kasvades 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga 153% võrra. Kokku toimus Kreekas 19% kõikidest ebaseaduslikest Euroopa Liitu sisenemistest. Kreekas ja Itaalias prognoositakse selle suundumuse jätkumist. Euroopa Komisjon on valmis kasutama tulevikus sarnaseid mehhanisme ka hädaolukorda sattunud teiste liikmesriikide puhul.

Euroopa Komisjoni teabelehe andmetel ei ole Euroopa Liit varem ELTL artiklit 78 lõiget 3 õigusliku alusena kasutanud. Tänapäevani on eelkõige Kreeka ja Itaalia saanud finantsabi Euroopa Pagulasfondist ning alates 2014. aastast Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist, samuti toetab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet Itaaliat ja Kreekat operatiivabiga.

Triinu Põdramägi
nõunik
tel 631 6364

Kasutatud allikad

- Euroopa rände tegevuskava: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_et.pdf.
- Euroopa Komisjoni teabeleht 27.05.2015: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_et.htm.
- Varjupaiga aastaraamat 2014: <http://aastaraamat.pagulasabi.ee/eesti-varjupaigapoliitika>.
- Asylum in the EU: Facts and Figures. March 2015: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551332/EPRS_BRI%282015%29551332_EN.pdf
- Euroopa ühine varjupaigasüsteem: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_et.pdf.
- ÜRO Pagulasamet: <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>.
- Calliess / Ruffert. EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar. 4.Auflage, C.H.Beck 2011, lk 2870-2871.

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