

Ülevaade rahvusvahelise kaitse saanud isikute-alastest õigusaktidest ja nende analüüs

Andrei Arjupin, ekspert

1. Rahvusvahelise kaitse andmise õiguse allikad

Rahvusvahelised aktid

Kooskõlas EV Põhiseaduse §-ga 123, kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. Sellest tulenevalt on Eesti õiguse lahutamatuks osaks need rahvusvahelised õigusaktid, mis on ratifitseeritud EV Riigikogu poolt. Käesoleva töö kontekstis tuleb eristada järgmised konventsioonid:

ÜRO 1951 Pagulasseisundi konventsioon ning 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokoll, jõustus Eestis 09.07.1997;

Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise konventsioon, jõustus Eestis 01.03.1997;

Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon, jõustus Eestis 16.04.1996;

ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon, jõustus Eestis 20.11.1991;

ÜRO Lapse õiguste konventsioon, jõustus Eestis 20.11.1991.

Kohalikud õigusaktid

Vaatamata sellele, et varjupaigataotluste ja nende alusel väljastatud elamisloade numbrid on väga tagasihoidlikud, Eesti kohalike õigusaktide arv on küllaltki pikk ja põhimõtteliselt ta kattab kõik vajalikke valdkondi, mis on seotud rahvusvahelise kaitse andmisega välismaalastele. Esimene ja kõige tähtsam nendest on **Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus**, mis oli vastu võetud 14.12.2005 ja jõustus Eestis 01.07.2006.a. Antud seadus asendas peaaegu 9 aastat Eestis kasutuses olnud Pagulaste seaduse ja selle väljatöötamine oli tingitud kohustusest harmoniseerida Euroopa Liidu Nõukogu direktiivid ning sätestada välismaalase ajutist kaitset puudutav regulatsioon. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse rakendamiseks on välja töötatud järgmised Vabariigi Valitsuse määrused:

Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete isikutunnistusele kandmise kord, kinnitatud 14.07.2006.a. määrusega nr 162;

Ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete isikutunnistusele kandmise kord, kinnitatud 28.09.2006.a. määrusega nr 211; Riikliku rahvusvahelise kaitse andmise registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus, kinnitatud 03.08.2006.a. määrusega nr 180;

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ametiruumides majutatavale varjupaigataotlejale toiduraha maksmise kord ja määrad, kinnitatud 03.08.2006.a. määrusega nr 181

Dokumendi väljaandmise taotlemisel fotole esitatavad nõuded ja nendega seonduvate Vabariigi Valitsuse määruste muutmine, kinnitatud 22.09.2006.a. määrusega nr 209.

Lisaks sellele, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõuga olid ettenähtud ka järgmiste määruste vastu võtmist:

Rahvusvahelise kaitse saaja kohalikku omavalitsusüksusesse elama asumisel tekkivate kulude katmise tingimused ja kord, (seaduse § 73 lg 6);

Eestist alaliselt lahkuvale rahvusvahelise kaitse saajale toetuse maksmise tingimused ja kord (seaduse § 75 lg 4).

Nimetatud määrused pole aga käesoleva töö tegemise ajal veel kehtestatud ja seda võib selgitada sellega, et hetkel pole Eestis välismaalasi, kellele oleks antud rahvusvahelist kaitset uue seaduse alusel ning samuti neid, kes sooviksid pöörduda tagasi oma päritoluriiki. Ilmsele, et siiski nimetatud määrused tuleks vastu võtta lähemal ajal ja vältida võimalikke ootamatuid olukordi kui vastav taotlus esitatakse.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse rakendamiseks olid välja töötatud ka mitu siseministri määrust:

Varjupaiga ja elamisloa taotluse, ajutise kaitse alusel esitatava elamisloa taotluse ning elamisloa pikendamise taotluse vormid, kehtestatud 21.12.2006 määrusega nr 67;

Varjupaigataotleja tunnistuse vorm ja sellele kantavate andmete loetelu, kehtestatud 04.08.2006 määrusega nr 52;

Reisiloo vorm ja sellele kantavate andmete loetelu, kehtestatud 14.07.2006 määrusega nr 48;

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ametiruumide sisekorra eeskiri, kehtestatud 07.07.2006 määrusega nr 47.

Lisaks ülaltoodud õigusaktidele, rahvusvahelise kaitse saanud isikute õiguslikku staatust ning sissepääs erinevate teenuste juurde mõjutavad ka teised seadused:

Välismaalaste seadus, vastu võetud 08.07.1993.a., mis reguleerib välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis viibimise, elamise ja töötamise ning välismaalaste õigusliku vastutuse aluseid;

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, vastu võetud 21.10.1998.a., kus on sätestatud välismaalase Eestist väljasõidukohustuse ning Eestisse sissesõidukeelu kohaldamise alused ja korra ning välismaalase Eestist läbisõidu korra;

Riigi õigusabi seadus, vastu võetud 28.06.2004.a., mis näeb ette riigi poolt tagatava õigusabi

liigid ning sellise õigusabi saamise tingimused ja korra;

Ohvriabi seadus, vastu võetud 17.12.2003.a. ja mis sätestab riikliku ohvriabi korralduse alused, lepitusteenuse korralduse, ohvriabiteenuse osutamise raames makstava psühholoogilise abi kulu hüvitise ning kuriteoohvritele riikliku hüvitise maksmise korra.

Viimaseks õigusaktiks, mida tuleks mainida käesolevas töös on Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse põhimäärus, mis on kehtestatud Sotsiaalministri 10.05.2007.a. määrusega nr 45 ja mille eesmärgiks on korraldada Välismaalasele rahvusvahelise kaitse seaduse § 12 lõikes 2 nimetatud teenuste osutamine:

- 1) varjupaigataotlejale varjupaigamenetluse ajal;
- 2) ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale ajutise kaitse menetluse ajal;
- 3) välismaalasele, kes vaidlustab varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse kohtus, kaebamistähtajal;
- 4) välismaalasele, kelle suhtes tehtud lahkumisettekirjutuse sundtäitmise on kohus peatanud, kohtumenetluse ajal;
- 5) välismaalasele kaaluka avaliku huvi korral kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele kaasaaitamiseks antava elamisloa taotluse läbivaatamise ja elamisloa kehtivuse ajal.

2. Vastavus Euroopa Liidu õigusele

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega ning selle alusel vastu võetud määrustega oli Eesti seadusandlus viidud kooskõlla järgmiste Euroopa Liidu direktiividega:

- 1) Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ 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, 07.08.2001, lk 12 - 23);
- 2) Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele (ELT L 031, 06.02.2003, lk 18 - 25);
- 3) Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, 03.10.2003, lk 12 - 18);
- 4) Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise ja vastava seisundi miinimumnõudeid ning antud kaitse sisu (ELT L 304, 30.09.2004, lk 12 - 23);
- 5) Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, (ELT L 326, 13.12.2005, lk 13-34);
- 6) Nõukogu 18.02.2003 määrus nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (EÜT L 050, 25.02.2003, lk 1 - 10).

Uue seaduse vastuvõtmine aitab tagada ühe Euroopa Liidu eesmärgi saavutamist - Euroopa ühine

varjupaigapoliitika. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kohaselt on Eestis esmakordselt reguleeritud ajutise kaitsega seonduv. Ajutise kaitse puhul on tegemist erandliku menetlusega, mille eesmärgiks on anda massilise sissevoolu või eeldatava massilise sissevoolu korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalasele juhul, kui isik ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda. Seaduse vastuvõtmisega kaasnesid sotsiaalsed tagajärjed, kuna tulenevalt Euroopa Liidu õigusest antakse nii pagulastele ja täiendava kaitse saajatele, kui ka ajutise kaitse saajatele juurdepääsuõigus Eesti tööturule alates elamisloa saamisest. Samuti tagatakse juurdepääs tööturule, lisaks ka varjupaigataotlejatele, kellel tekib vastav õigus, kui KMA ei ole ühe aasta jooksul arvates varjupaigataotluse esitamisest varjupaigataotlejast olenematu põhjusel varjupaigataotluse suhtes otsust teinud või kui varjupaigataotleja on keelduva otsuse vaidlustanud kohtus, tingimusel, et töötamine ei takista tema varjupaigataotluse menetlemist, kohtumenetlust ega otsuse täideviimist.

Samuti seadus avaldab mõju Eesti riigi julgeolekule ja ühiskondlikule turvalisusele. Nii, seaduses nähakse ette varjupaigataotlejate daktüloskopeerimine ning nendelt bioloogiliste proovide võtmine juhtudel, mil isikut ei ole võimalik muudmoodi tuvastada või tema põlvnemist kindlaks teha, mis aitab riigile tuvastada inimkaubanduse juhtumeid ning võidelda illegaalse immigratsiooniga. Seaduse vastuvõtmisega täpsustati ka Piirivalveameti pädevust, sätestades, et piirivalveasutuse poolt ebaseaduslikult piiriületamiselt vahetult tabatud välismaalane, kes soovib varjupaika või ajutise kaitse alusel elamisluba taotleda, esitab vastava taotluse piirivalveasutusele.

Esmakordselt on sätestatud varjupaigataotluse kaudne tagasivõtmine või varjupaigataotlusest loobumine ning korduvate varjupaigataotluste läbivaatamise erisused. Nimetatud sätete eesmärgiks on vältida KMA koormamist juhul, kui on selge, et varjupaigataotleja ei ole ise enam huvitatud kaitse saamisest Eestis, või juhul, kui välismaalane esitab korduva varjupaigataotluse ilma täiendavate selgituste, uute asjaolude või uute tõendite esitamiseta.

Kokkuvõttes võime öelda, et Eesti seadusandluses varjupaika puudutavasse paranduste tegemise protsess areneb õiges suunas. Uute rahvusvahelist kaitset puudutavate EL direktiivide ülevõtmine on oluline samm Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks õiglase ja harmoonilise süsteemi rajamisel 1951.a Genfi konventsiooni raames. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse sätete analüüsidest võib jõuda järeldusele, et seadusandja on teinud märkimisväärset tööd EL varjupaigastandardite ülevõtmisel kohalikku õigussüsteemi. Üldiselt võib öelda, et Eesti varjupaiga noor seadusandlus vastab enamikele EL õigusnormidele, mis puutub õigust rahvusvahelise kaitse saamisele.

Samas tuleks siiski mainida, et paraku on enamikel juhtudel Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse autorid kasutanud nn miinimumstandardeid, kitsendades vahel isegi rahvusvahelise kaitse käsitusala, mis on niigi välja kujunenud juba vana Pagulase seaduse rakendamise käigus. Veel enam, vahel tekitab suure osa EL varjupaiga direktiivide klauslite sõnasõnaline kordamine olukorra, kus asjakohaste normide kõrval jäid Eesti seadusandluse ka direktiivide lüngad.

Samuti peame meeles pidama, et ELi varjupaigastandardid ei saa pidada Eesti seaduse jaoks parimaks mudeliks. Selle järelduse tegemiseks on mitu põhjust. Esimene, ülevõetud ELi direktiivid olid loodud eesmärgiga kooskõlastada olemasolevad kaitsekontseptsioonid ja

meetodid EL-s, st plaan ei olnud luua uus kaitsesüsteem *per se*, vaid pigem parendada EL liikmesriikide praktikat, võttes üle liikmete parimaid riikliku süsteemi elemente. Seetõttu ei olnud ELi varjupaiganormid ette nähtud kaitse radikaalse ümber tegemisenä vaid juba olemasolevate liikmesriikide praktika ühtlustamiseks. Direktiivid, eriti nn Kvalifitseerimise Direktiiv ei olnud süstemaatiline ja laiahaardeline rahvusvahelise õiguse pagulastest raames kehtivate kaitse võimaluste analüüs ning loomulikult ei olnud vastuvõetud direktiivide eesmärk võimaldada kaitset nii paljudele inimestele kui võimalik. Nendel tingimustel võib kokkuvõttes öelda, et Eesti seadusandluse harmoneerimine EL normidega on toonud positiivne mõju, kuid samas alandas teatud valdkondades Eesti standardid rahvusvahelise kaitse kohta.

Enne Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse jõustumist, said varjupaigataotlejad tugineda Pagulase seaduse § 8¹³ lõike 3 teisele lausele, mille kohaselt lahkumisettekirjutus ei kuulunud sundtäitmisele enne vastava kohtuotsuse jõustumist ja seega varjupaiga andmisest keeldumise otsuse juhul võisid taotlejad viibida Eestis kohtumentluse ajal, loomulikult juhul kui nad vaidlustasid keeldumise otsus kohtus. Erinevalt Pagulase seadusest uus seadus ei näe ette sarnaseid kaitse abinõusid tagasilükatud varjupaigataotlejate suhtes.

Vt EU Council Outcome of Proceedings of CIREA Meeting with Representatives of the Courts and Other Review Bodies Dealing with Asylum on 28 November 2001, Summary of Discussions, Doc 5585/02 CIREA 7, Brussels, 22.03.2002, nr 4.

Vt. Explanatory Memorandum to the Proposal for Council Directive of the EC Commission, COM 2001 510 final, 12.09.2001

J. McAdam, "The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17, No 3, 2005, p 465.

T. Spijkerboer, "Subsidiarity in Asylum Law: The Personal Scope of International Protection", in Bouteillet-Paquet "Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?", Brussels 2002.