

Riigikogu põhiseaduskomisjon
07.03.2016

Kommentaariid välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (81 SE)

Käesolevaga esitame MTÜ Eesti Pagulasabi uuendatud kommentaariid seaduseelnõule 81, millega võetakse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse (VRKS) üle kaks Euroopa Liidu direktiivi ja tuuakse sisse muid muudatusi Eesti rahvusvahelise kaitse valdkonda puudutavasse seadusandlusesse.

Alates novembrist, mil esitasime oma eelmised kommentaariid,¹ on eelnõule tehtud arvukalt muudatusettepanekuid, millest osad on eelnõusse ka vastu võetud. See on tekitanud eelnõusse sisulisi vastuolusid ja praktilisi vajakajäämisi. Järgnevalt toome välja eelnõu praeguse redaktsiooni peamised puudujäägid, mis vajavad enne eelnõu vastuvõtmist veelkord ülevaatamist.

1) Ümberpaigutamise määratlus

1.1) Muuta eelnõu § 1 punkt 9, sõnastades sellega loodava § 5¹ lg 2 järgmiselt:

“(2) Ümberpaigutamine on rahvusvahelist kaitset taotlenud või rahvusvahelise kaitse saanud isiku Eestisse vastuvõtmine teisest Euroopa Liidu liikmesriigist.”

1.2) Muuta eelnõu § 1 punkti 26, jättes sealt välja kavandatud VRKS § 15 lg 1⁵.

Selgitus: Lähtuvalt Euroopa Komisjoni poolt väljakäidud rände tegevuskavast ja EL Nõukogu otsusest 2015/1601,² paigutatakse ümberpaigutamise raames teistesse liikmesriikidesse ümber rahvusvahelise kaitse taotlejaid. Ümberpaigutamine on viidatud EL

¹ Kommentaariid ja ettepanekud seoses välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõuga, <http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/vrks_kommentaariid_16012015.pdf>; Kommentaariid välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (81 SE), <http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/81_se_kommentaariid_riigikogule_umarlaud.pdf>.

² Nõukogu otsus (EL) 2015/1601, 22. september 2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601>>.

Nõukogu otsuse artiklis 2 defineeritud järgnevalt: “taotleja üleviimine selle liikmesriigi territooriumilt, mis määruse (EL) nr 604/2013 III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt on vastutav tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, ümberpaigutamise sihtliikmesriigi territooriumile”. Sise- ja sotsiaalministeerium on varasemalt ka tunnistanud, et ümberpaigutamise kui kriisimeetme protsessi kiirendamiseks võib olla vajadus Eestisse inimesi vastu võtta ka taotlejatena, isegi kui riigi eelistus on teha menetlustoimingud maksimaalsel määral kohapeal, s.o Kreekas ja Itaalias. VRKS peaks olema kooskõlas nii reaalse (tekkiva) praktikaga kui ka EL õigusaktidega, mistõttu teeme ettepaneku seadusandlikult mitte ette piirata ümberpaigutatavate inimeste ringi nende legaalse staatuse alusel.

2) Selgelt põhjendamatud taotlused ja kiirmenetluse kohaldamine

Muuta eelnõu § 1 punkti 43, sõnastades selle järgnevalt:

“§ 20¹. Selgelt põhjendamatu taotlus

Taotlus loetakse selgelt põhjendamatuks, kui selles esitatud väited ja põhjendused ei ole seotud käesoleva seaduse § 20 lõikes 1 nimetatud asjaoludega ja taotlus on esitatud selgelt eesmärgiga varjupaigasüsteemi kuritarvitada ja esineb üks § 20² lõikes 1 väljatoodud alustest.

§ 20². Taotluse läbivaatamine kiirmenetluses

(1) Rahvusvahelise kaitse taotluse võib läbi vaadata kiirmenetluses, sealhulgas piiril, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud ja juhul kui esineb üks järgmistest alustest:

- 1) taotleja päritoluriiki on alust pidada turvaliseks;
- 2) taotleja on rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel esitanud teadvalt ebaõigeid andmeid, on andnud ebaõigeid seletusi, on teadvalt jätnud esitamata andmeid või andmata seletusi, mis on tema rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel olulised, või on teadvalt esitanud valedokumente;
- 3) on põhjendatud alus arvata, et taotleja on dokumendi või muu tõendi, mis oleks aidanud kindlaks teha tema isiku või kodakondsuse, pahauskse hävitanud või sellest vabanenud;
- 4) taotleja on teinud selgelt valesid või selgelt ebatõenäolisi avaldusi, mis on vastuolus päritoluriiki käsitleva piisavalt kontrollitud teabega, mis muudab selgelt ebausutavaks tema väited seoses sellega, kas ta vastab rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele;
- 5) taotlus on korduv ja selle suhtes kohaldatakse käesoleva seaduse § 24 lõiget 1;
- 6) taotleja on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse ainult selleks, et vältida lahkumiskohustuse täitmist;
- 7) taotleja on saabunud Eestisse ebaseaduslikult või viibinud ebaseaduslikult Eesti territooriumil või ei ole esimesel võimalusel esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust;
- 8) taotleja on keeldunud või keeldub laskmast end daktüloskopeerida;
- 9) taotleja ohustab riigi julgeolekut või avalikku korda või ta on nimetatud põhjustel Eestist välja saadetud.

(2) Rahvusvahelise kaitse taotlust ei vaadata läbi kiirmenetluses või lõpetatakse kiirmenetluse kohaldamine, kui selle kohaldamisel ei ole võimalik arvestada taotleja erivajadust, eelkõige juhul, kui taotleja on langenud piinamise või vägistamise ohvriks või tema suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.

(3) Saatjata alaealise taotluse, juhul kui see on alaealise huvides, võib kiirmenetluses läbi vaadata üksnes järgmistel juhtudel:

1) käesoleva seaduse § 20² lõike 1 punktides 1 ja 9 nimetatud juhtudel;

2) käesoleva seaduse § 20² lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud juhtudel tingimusel, et saatjata alaealise erivajadusi on arvesse võetud ning talle on antud võimalus oma tegevust põhjendada, sealhulgas konsulteerida oma esindajaga;

3) käesoleva seaduse § 20² lõike 1 punktis 6 nimetatud juhul, kui taotlust ei jäeta sisuliselt läbi vaatamata käesoleva seaduse § 24 lõike 3 ja § 21 lõike 1 punkti 4 alusel;

4) käesoleva seaduse § 21 lõike 1 punktis 3 nimetatud juhul.

(4) Kiirmenetluse kohaldamisel vaadatakse taotlus läbi 30 päeva jooksul. Nimetatud tähtaega võib pikendada, kui see on vajalik, et tagada taotluse piisav ja põhjalik läbivaatamine, võttes arvesse käesoleva seaduse § 18¹ lõigetes 1-5 sätestatut.”

Selgitus: Nagu oleme juba tähelepanu juhtinud 2015. aasta novembris põhiseaduskomisjonile esitatud kommentaarides, samuti UNHCR oma esitatud kommentaarides, on praegune eelnõu § 1 punkt 43 vastuolus menetlustingimuste direktiivi mõtte ja sõnastusega. Eelnõu praegusel sõnastusel on mitu probleemi:

- (a) Praegusel hetkel sõnastatakse direktiivi artiklis 31(8) ettenähtud kiirmenetluse kohaldamise võimalikud alused eelnõus § 20¹ nime all “Selgelt põhjendamatu taotlus”, kuigi direktiivi mõttes on tegemist kiirmenetluse aluste nimekirjaga, mitte selgelt põhjendamatuks pidamise aluste nimekirjaga.³ Antud osas on praegune eelnõu § 1 punkti 43 sõnastus vastupidine direktiivile ja seetõttu vastuolus direktiivi mõtte ning selle artiklites 31(8) ja 32 sätestatuga, mistõttu teeme ettepaneku korrigeerida tekkinud semantiline viga ja liigutada loodavas § 20¹ sätestatud kiirmenetluse rakendamise võimalikud alused selle korrektsesse kohta loodava § 20² raames ning viidata sarnaselt direktiivi artikliga 32(2) selgelt põhjendamatuks lugemise alustest rääkides sisulise põhjendatuse hinnangu kõrval kiirmenetluse alustele.
- (b) Vastavalt direktiivi artiklile 32(1), mis puudutab põhjendamatu taotlusi, saab “pidada taotlust põhjendamatuks üksnes juhul, kui menetlev ametiasutus on teinud kindlaks, et taotleja ei vasta rahvusvahelise kaitse seisundi saamise nõuetele direktiivi 2011/95/EL tähenduses”. Direktiivi artikkel 32(2) lisab, et kui taotlusele on antud hinnang, et tegemist on põhjendamatu taotlusega direktiivi 2011/95/EL tähenduses, ja esineb vähemalt üks kiirmenetluse kohaldamise alustest, võib taotlust käsitleda selgelt põhjendamatuna. Seega peab ka kiirmenetluse rakendamisele eelnema sisuline hinnang taotluse põhistatuse osas, mille osas loodava § 20¹ jätab aga sisse kahetimõistetavuse, läbi sidesõna “või” kasutamise. Seetõttu teeme ettepaneku korrigeerida loodava § 20¹ sõnastust selliselt, et oleks üheselt arusaadav, et selgelt põhjendamatuks saab taotlust lugeda vaid pärast selle sisulist hindamist vastavalt kvalifikatsioonidirektiivile.
- (c) Eelnõu varasemas redaktsioonis kiirmenetluse kohaldamise võimalike aluste nimekirjas olemas olnud sõna “pahauskself” (praeguse eelnõuga loodav § 20¹ lg 1 punkt 3) tuleneb otseselt kehtivast menetlustingimuste direktiivi artiklist 31(8)(d): “on tõenäoline, et taotleja

³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032>>.

on isikut tõendava või reisidokumendi, mis oleks aidanud kindlaks teha tema isikut või kodakondsust, pahauskselt hävitanud või sellest vabanenud”. Sõnastus on oluline, võttes arvesse, et paguluse olemuse tõttu on paljudel rahvusvahelise kaitse taotlejatel isikut tõendavad dokumendid hävinud või jäänud koduriiki neist sõltumatutel asjaoludel. EKRE fraktsiooni tehtud ettepanek selle sõna eemaldamiseks oli mitteinformeeritud ja kehtiva direktiiviga mitte kooskõlas olev.

Samuti toome esile, et kuna selgelt põhjendamatud taotluste all peetakse rahvusvahelises õiguses silmas taotlusi, mis on selgelt petturlikud ja süsteemi kuritarvitavad,⁴ siis on suur osa üheksast võimalikust kiirmenetluse alusest eesmärki silmas pidades ebaproportsionaalsed. Oleme oma varasemates siseministeeriumile ja põhiseaduskomisjonile edastatud kommentaarides⁵ teinud korduvalt ettepaneku jätta kiirmenetluse rakendamise alustest välja punktid 2, 3, 6, 7, 8 ja 9, kuna need üksi ei anna alust kahtlustada, et taotlus on selgelt petturlik või süsteemi kuritarvitav. Vaatamata sellele, et eespool tehtud muudatusettepanekus on need punktid sisse jäetud, on meie ettepanek jätkuvalt nimetatud kiirmenetluse rakendamist punktid eelnõust välja jätta.

3) Üürilepingu alustamise kulu maksimaalne suurus

Muuta eelnõu § 1 punkti 77, muutes sealset lg 1 p 1 järgmiselt:

“1) eluruumi ühekordselt sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulu – kuni 8 toimetulekupiiri määra perekonna kohta”

Selgitus: Üürilepingu sõlmimisel võivad kaasneda peamiselt kaks kulu, mida ei kaeta KOV-i poolt SHS alusel: ühe kuu deposiit ja maakleritasu. Võttes arvesse, et keskmise rahvusvahelise kaitse saaja perekonna üürikorteri igakuine üür on 400-500 eurot ning deposiit ja maakleritasu on kumbki reeglina võrdsustatud vastava korteri igakuise üüri suurusega, võib 6 toimetulekupiiri määra (= 780 eurot 2016. aastal) jääda suurema perekonna puhul väheseks, et üürilepingut alustada. Seetõttu teeme ettepaneku suurendada väljapakutud toetuse suurus 2 toimetulekupiiri määra võrra (= 1040 eurot 2016. aastal). Riigi huvides on, et kaitse saajad koliksid majutuskeskusest välja nii kiiresti kui võimalik, et vältida keskuse ummistumist ja tagada piisav majutuskohtade arv. Praegune üürilepingu alustamise toetuse maksimaalne määr võib suuremate perekondade puhul aga välistada suure osa vabadest korteritest. Samas rõhutame, et kehtestatud määr on maksimaalne võimalik toetuse määr ning et tegemist on vajaduspõhise toetusega, mistõttu kõrgema määra kehtestamine ei tähenda automaatselt suuremaid kulusid riigieelarvele.

4) Elamisloa pikendamisel arvessevõetavad asjaolud

Muuta eelnõu § 1 punkti 83, jättes sealt välja lg 4⁶.

⁴ The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum, UNHCR täitevkomitee (EXCOM) järelused nr 30 (XXXIV), 1983, <<http://www.unhcr.org/3ae68c6118.html>>.

⁵ Vt joonealune märkus 1.

Selgitus: *Rahvusvahelise kaitse staatuse pikendamine peab ja saab lähtuda vaid asjaoludest, mis on seotud rahvusvahelise kaitse staatusega, s.o kas inimene vajab jätkuvalt kaitset ja kas olud tema koduriigis on jätkuvalt sellised, mis ei luba tal sinna naasta. Pagulasstaatust või täiendava kaitse staatust ei saa ära võtta põhjendusel, et inimene ei ole vastuvõtvasse ühiskonda piisavalt hästi integreerunud, lähtudes näiteks tema keeleoskuse tasemest või kohanemiskoolitustel osalemisest. Kaitsestaatuse äravõtmine kaitse vajadusse mittepuutuvatel asjaoludel on vastuolus 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni nurgakivi ehk non-refoulement põhimõttega (keeld saata inimest tagasi sinna, kus võib olla oht tema elule või inimvääriskusele). Seetõttu teeme tungiva ettepaneku jätta eelnõust välja säte, mis kohustab kaitsevajaduse hindamisel lähtuma muuhulgas keeleõppes või kohanemiskoolitustel osalemise faktist.*

Eesti Pagulasabi tänab Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja selle liikmeid eelnõu arutelluse kaasamise ja kaasamõtlemise eest. Oleme valmis seisukohti lähemalt põhjendama põhiseaduskomisjoni istungil.

Lugupidamisega,

Eero Janson
Juhatuse esimees
MTÜ Eesti Pagulasabi
eero@pagulasabi.ee
tel. 517 4334