

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud

Riigikogu põhiseaduskomisjon

19.11.2015

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

Käesolevaga esitame Pagulasorganisatsioonide ümarlaua ühised kommentaarid 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.

Meil on hea meel näha, et võrreldes esialgse eelnõuga on sisse viidud parandusi, mis tagavad parema õigusselguse ja kaitsevad paremini haavatavate inimeste õigusi. Sellele vaatamata on eelnõus põhiõiguste kaitse seisukohast vajakajäämisi. Osadele neist oleme tähelepanu juhtinud juba käesoleva aasta jaanuaris Siseministeeriumile edastatud kommentaarides.¹ Järgnevalt toome välja eelnõu peamised puudujäägid, mis vajavad enne seaduse muutmist veelkord ülevaatamist.

I. Direktiivide sätted, mida ei ole eelnõuga üle võetud

(1) Teavitamiskohustus piiril

Menetlustingimuste direktiivi artikkel 8(1) näeb ette, et “kui on märke sellest, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis viibivatel kolmandate riikide kodanikel või kodakondsuseta isikutel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlust, annavad liikmesriigid neile teavet selle esitamise võimaluste kohta. Liikmesriigid kindlustavad kinnipidamisasutustes ja piiripunktides vajalikul määral suulise tõlke, et hõlbustada juurdepääsu varjupaigamenetlusele.”

Paraku ei sätesta kehtiva VRKS § 14 ega ka kõnealune eelnõu Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) kohustust informeerida ilmselgelt kaitset vajavaid inimesi rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimaluse kohta. Oleme seisukohal, et direktiivis ettenähtud nõue informatsiooni pakkumiseks on olulise tähtsusega, et vältida inimeste õigusvastast tagasisaatmist (*refoulement*) riikidesse, kus nende elu võib olla ohus, eriti arvesse võttes, et

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>.

selliseid tagasilükkamisi on Eesti praktikas varem korduvalt ette tulnud. Samale seisukohale on jõudnud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.²

Teeme ettepaneku muuta VRKS § 14 lõikeid 2 ja 3 selliselt, et neis sisalduks sõnaselgelt menetlustingimuste direktiivi artiklis 8(1) ettenähtud nõue direktiivi poolt antud sõnastuses.

(2) Inimõigusorganisatsioonide ligipääs piirile ja teistele suletud aladele

Menetlustingimuste direktiivi artikkel 8(2) näeb ette, et “liikmesriigid tagavad, et taotlejaid nõustavatel organisatsioonidel ja isikutel on tegelik juurdepääs välispiiril asuvas piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis viibivatele taotlejatele.” Lisaks näeb menetlustingimuste direktiivi artikkel 23(2) ette, et “liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejat abistaval või esindaval õigusnõustajal või muul nõustajal on taotleja nõustamise eesmärgil juurdepääs suletud aladele, näiteks kinnipidamisasutustele ja transiiditsoonidele”.

Paraku ei ole sellised kohustused sätestatud kehtivas VRKS-is ega kõnealuses eelnõus. Pagulasorganisatsioonid on juba aastaid rääkinud vajadusest viia Eesti välispiiril sisse sõltumatu piirimonitooring koostöös UNHCR-i ja mõne Eesti varjupaigataotlejaid esindava organisatsiooniga, nii nagu seda on tehtud Lätis ja Leedus. See on vajalik, et tagada piiril toimuva läbipaistvus ning rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kaitse.

Teeme ettepaneku muuta VRKS § 15, sätestades seal eraldi lõikena, et valitsusvälistel organisatsioonidel on õigus pääseda ligi nii piiril kui suletud aladel olevatele inimestele ja jälgida nii piiril kui suletud aladel läbiviidavaid menetlustoiminguid. Samuti **teeme ettepaneku sõlmida UNHCR-i ja vastavate huvikaitseorganisatsioonidega koostööleping sõltumatu piirimonitooringu läbiviimiseks.**

II. Eelnõu sätted, mis vajavad edasist arutelu

(3) Taotluste tagasilükkamine piiril ja vastavate ametnike pädevus

Menetlustingimuste direktiivi artikkel 14(1) näeb ette, et “enne, kui menetlev ametiasutus võtab vastu otsuse, antakse taotlejale võimalus tema rahvusvahelise kaitse taotlusega seonduvaks isiklikuks vestluseks, mille viib läbi isik, kellel on siseriikliku õiguse alusel selleks vajalik pädevus. Isikliku vestluse rahvusvahelise kaitse taotluse sisu üle viivad läbi menetleva ametiasutuse töötajad.”

Sama direktiivi artikkel 4 näeb ette, et “liikmesriigid määravad kõikide menetluste jaoks menetleva ametiasutuse” ning et “liikmesriigid tagavad, et [...] menetleva ametiasutuse töötajad on saanud nõuetekohase väljaõppe”.

² *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, § 204, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>>; *M.S.S. v. Belgium and Greece*, § 304, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>>.

Eelnõu § 1 lõikega 5 on selleks asutuseks määratud Politsei- ja Piirivalveamet. Arvestades, et kõik PPA ametnikud saavad eelnõuga õiguse läbi viia sisulisi menelustoiminguid (sh mis puudutab väljasaatmist takistavate asjaolude väljaselgitamist; eelnõu § 1 lõige 28), tunneme sügavat muret, et selle määratluse tõttu võib tõsiselt kannatada rahvusvahelise kaitse meneluse kvaliteet, eriti mis puudutab piiril tehtavaid väljasaatmisotsuseid, mida selle määratluse järgi võivad teha kõik PPA piiriametnikud. Oleme seisukohal, et PPA-s on varjupaigataotlejatega isiklike vestluste läbiviimiseks ja taotluse vastuvõetavuse üle otsustamiseks vajalik pädevus olemas vaid migratsioonibüroo välismaalastetalitluse ametnikel.

Teeme ettepaneku muuta eelnõu § 1 lõiget 5, sätestades meneluse eest vastutava asutusena Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonibüroo välismaalastetalitluse. Sellest lähtuvalt **teeme ettepaneku muuta eelnõu § 1 lõiget 6 ja lõiget 28**, sätestades, et lõpliku otsuse võtab vastu ja personaalse vestluse viib läbi Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonibüroo välismaalastetalitluse ametnik, kellel on vastav väljaõpe ja pädevus.

(4) Kiirmeneluse kohaldamine ja ilmselgelt põhjendamatud taotlused

Menelustingimuste direktiivi artikkel 31(8) loob võimaluse kiirmeneluse kohaldamiseks ning sätestab võimaliku nimekirja asjaoludest, mille korral võib taotlust meneluda kiirendatud korras. Kiirendatud menelust tähendab direktiivi kontekstis seda, et teatud tüüpi taotluste korral võib menelustoimingud läbi viia piiril või transiiditsoonis lühemate tähtaegadega. Vastavalt UNHCR täitevkomitee otsusele nr 30 võib kiirendatult läbi vaadata vaid taotlused, mis on selgelt petturlikud või mille puhul on taotleja esitanud vaid aluseid, mis ei vasta rahvusvahelise kaitse andmise alustele.³

Lisaks võib menelust vastavalt artiklile 31(7) kiirendada (eelisjärjekorras meneluda) ka ilmselgelt *põhjendatud* taotluste ja haavatavatesse gruppidesse kuuluvate taotlejate puhul (sh saatjata alaealised).

Eelnõu § 1 lõige 37 (sätestab uue VRKS § 20¹) on kehtestanud direktiivis ettenähtud võimalike kiirmeneluse kohaldamise aluste nimekirja pealkirja all "Ilmselgelt põhjendamatu taotlus". Juhime tungivalt tähelepanu sellele, et direktiivi mõttes on tegemist *kiirmeneluse* aluste nimekirjaga, mitte *ilmselgelt põhjendamatuks pidamise* aluste nimekirjaga. Vastavalt direktiivi artiklile 32(1), mis puudutab põhjendamatuid 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" (rõhutus lisatud). Seega peab ka kiirmeneluse rakendamisele eelnema sisuline hinnang taotluse põhistatuse osas. Antud osas on eelnõu § 1 lõike 37 sõnastus ilmselges vastuolus direktiivi mõtte ning selle artiklites 31(8) ja 32 sätestatuga.

³ UNHCR ExCom Conclusion No. 30, *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, 20. oktoober 1983, <<http://www.unhcr.org/3ae68c6118.html>>.

Üldisemalt oleme seisukohal, et paljud direktiivis ja eelnõus ettenähtud kiirendatud menetluse rakendamise alused on liiga laialt tõlgendatavad ja subjektiivsed või seonduvad asjaoludega, mis ei tohiks taotluse hindamisel rolli mängida. Täpsemalt oleme neid aluseid analüüsinud käesoleva aasta jaanuaris Siseministeeriumile edastatud kommentaarides.

Teeme ettepaneku muuta eelnõu § 1 lõiget 37, viies selle vastavusse menetlustingimuste direktiivi mõtte ja direktiivi artiklite 31(8) ja 32 sisuga. Kiirmenetluse alused peaksid olema esitatud kavandatavas § 20², milles sätestatakse kiirmenetluse alused ja erisused. Samuti **teeme ettepaneku muuta eelnõu § 1 lõiget 37**, jättes kavandatavast kiirmenetluse aluste nimekirjast (hetkel kavandatav § 20¹ lõige 1) välja punktid 2, 3, 6, 7, 8 ja 9, vastavalt põhjendustele, mis on välja toodud jaanuaris Siseministeeriumile edastatud kommentaarides.⁴

(5) Ligipääs tõhusale õiguskaitsevahendile piiril

Menetlustingimuste direktiivi artikkel 46 sätestab rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, sh piiril tehtava kiirmenetluse korral. Seejuures säteb antud artikli lõige 5 taotleja õiguse jääda liikmesriigi territooriumile kuni seaduses sätestatud tähtajani ja õiguskaitsevahendi üle otsuse tegemiseni, sh kui tegemist on piiril toimuva menetlusega. Seejuures võib kohus otsustada, et piirimenetluse raames ei anta taotlejale õigust riiki jääda, välja arvatud juhul kui talle on vastavalt artikli lõikele 7 võimaldatud vajalikku tõlketeenust, õigusabi ja vähemalt ühte nädalat kaebuse ettevalmistamiseks.

Eelnõu § 1 lõige 43 (sätestab uue VRKS § 25¹) võtab üle vastava direktiivis ettenähtud õiguse Eesti seadusandlusesse. Uue VRKS § 25¹ lõige 6 kohustab seejuures piiril tagama VRKS § 10 lõige 2 punktides 1-4 ettenähtud õigused (õigus informatsioonile, suhtlemisele, riigi õigusabile ja ohvriabiteenusele) kümnepäevase vaidlustamisperioodi jooksul. Tunneme tõsist muret, et need õigused ei saa sellises ajaraamis olema tegelikkuses piiril viibivatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele tagatud. Nii riigi õigusabi seadus kui ka selle reaalse protseduur ei taga õigusabi kõikidele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, seda eriti veel piiriprotseduuris, ning on oma toimumispõhimõtete tõttu liiga aeganõudev, et pakkuda efektiivset nõu ja juriidilist abi rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Seetõttu piirab praegune eelnõu sõnastus tugevalt rahvusvahelise kaitse taotlejate õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, eriti kui tegu on taotlusega, mille suhtes on piiril tehtud tagasilükkamise otsus.

Tuletame meelde, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, mis puudutab Euroopa Liidu poolt tagatud õiguste või vabaduste rikkumist, on ka osa Euroopa Liidu põhiõiguste hartast (artikkel 47).

Teeme ettepaneku muuta eelnõu § 1 lõiget 43, viies selle kooskõlla menetlustingimuste direktiivi idee ja artiklis 46(7) sätestatuga, luues piirimenetluses väljasaatmisotsuse saanud kaitse taotlejatele reaalse ligipääs õigusabile ja tõlketeenusele ja/või pikendades sellel eesmärgil vaidlustamisperioodi pikkust.

⁴ Vt joonealune märkus 1.

(6) Keeleõppe kohustuslikkus ja kursuste eest tasumine

Eelnõu § 1 lõige 64 muudab rahvusvahelise kaitse saaja jaoks kohustuslikuks eesti keele õppe, sätestades seejuures kohustuse omandada kahe aasta jooksul vähemalt keeletase A2. Sanktsioonina on kehtestatud võimalus küsida vastavat taset mitteomandanud kaitsesaja käest keeleõppele kulunud raha tagasi.

Tunnustades küll seaduses ettenähtud soovi pakkuda rahvusvahelise kaitse saajatele eesti keele õppe võimalusi (VRKS § 73 lg 4 ja § 73¹ lg 1), tunneme muret, et praegusel kujul eelnõuga kehtestatav keeleõppe kohustuslikkus ei ole saavutatav kui sellega ei kaasne piisaval määral võimalusi tasuta keeleõppeks. Praktika on näidanud, et VRKS § 73¹ lõike 1 punktis 4 ettenähtud toetusest keeleõppe kursusteks piisab vähegi intensiivse keeleõppe puhul vaid 2-3 kuuks, mis ei ole samas piisav keele omandamiseks A2 tasemel. Seetõttu näeme vajadust, et juhul kui keeleõpe on soov muuta kohustuslikuks, peaks ka keelekursusi pakkuma rahvusvahelise kaitse saajale tasuta kuni ettenähtud tasemeni.

Teeme ettepaneku muuta VRKS § 73¹ lõike 1 punkti 4, sidudes eelnõu § 1 lõike 64 kehtestamise korral keeleõppe kulud kohustuslikuna sätestatud keeletaseme saavutamiseks.

III. Eelnõust puuduvad VRKS sätted, mis vajavad edasist arutelu

(7) Rahvusvahelise kaitse taotlejate ligipääs tööturule

Alates 2. aprillist 2015 on rahvusvahelise kaitse taotlejatel lubatud siseneda tööturule 6 kuu möödudes pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest, juhul kui selle aja jooksul ei ole temast sõltumatul põhjusel tema taotluse kohta jõustunud otsust. Eesti pagulasorganisatsioonid on aastaid rääkinud vajadusest seda ooteaega lühendada ning esitanud varasemalt põhiseaduskomisjonile ka vastavasisulised argumendid.⁵

Alates vastava õiguse tekkimisest viimase poole aasta jooksul on tööturule sisenenud suur osa rahvusvahelise kaitse taotlejatest, kuid paljud ootavad jätkuvalt tegevusetult 6 kuu täissaamist, et saaks aktiivselt tööturule siseneda, seeläbi tööharjumust ja vaimset tervist säilitada ning et ei peaks toetuma elamisel vaid riigi pakutavale sotsiaalabile. Oleme jätkuvalt seisukohal, et pikaks tööturule sisenemise ooteajaks ei ole ratsionaalseid argumente ning et ooteaega peaks veelgi lühendama.

Teeme ettepaneku muuta VRKS § 10¹, lubades varjupaigataotlejad tööturule nii kiiresti kui võimalik, kuid mitte hiljem kui 3 kuu möödudes taotluse esitamisest.

⁵ *Kommentaariid ja ettepanekud seoses välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (809 SE)*, <http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/se809_kommentaariid_pohiseaduskomisjonile.pdf>.

Eesti pagulasorganisatsioonid tänavad Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja selle liikmeid eelnõu arutelusse kaasamise ja kaasamõtlemise eest.

Allakirjutanud:

Eero Janson, MTÜ Eesti Pagulasabi

Egert Rünne, SA Eesti Inimõiguste Keskus

Juhan Saharov, MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus

Lisainfo:

Eero Janson

MTÜ Eesti Pagulasabi

eero@pagulasabi.ee

tel. 517 4334