

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) Põhja-Euroopa esinduse soovitus karistusseadustiku ja välismaalaste seaduste muutmisseaduse eelnõu kohta

1. UNHCRi Põhja-Euroopa esindus sai teada Eesti valitsuse algatusest muuta karistusseadustikku ja välismaalaste seadust (Karistusseadustiku ja välismaalaste seaduse muutmise seadus 385 SE, edaspidi *seaduseelnõu*), mis esitati Riigikogule 7. veebruaril 2017. aastal, ning soovib teha järgmised tähelepanekud.
2. Asutusena, millele ÜRO Peaassamblee on andnud mandaadi pakkuda rahvusvahelist kaitset pagulastele ja otsida koostöös valitsustega kestvaid lahendusi pagulasprobleemile,¹ on UNHCR-il otsene huvi teha õiguse- ja poliitikaalaseid ettepanekuid varjupaigaõiguse valdkonnas. Oma põhikirja järgi teostab UNHCR oma mandaati muu hulgas „[e]dendades pagulaste kaitseks rahvusvaheliste konventsioonide sõlmimist ja ratifitseerimist, valvates nende täitmise järele ja pakkudes nendes välja muudatusi[.]“² UNHCRi järelevalvekohustust korraldatakse 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni³ artiklis 35 ja 1967. aasta pagulaste staatuse protokollis II artiklis⁴ (edaspidi ühiselt „1951. aasta konventsioon“).⁵
3. UNHCR mõistab, et Eesti valitsus on kõnealuse seaduseelnõu esitanud selleks, et viia siseriiklik seadusandlus kooskõlla Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga (edaspidi Istanbuli konventsioon).⁶ UNHCR peab Istanbuli konventsiooni oluliseks naiste ja tüdrukute vägivalla eest kaitsmise instrumendiks, kuna see on esimene kord, kus rahvusvahelises lepingus on selgesõnaliselt mainitud soolist tagakiusamist. Lisaks rõhutatakse Istanbuli konventsioonis, et soopõhist vägivalda tuleks käsitleda kui inimõiguste rikkumist, aga ka kui tagakiusamise põhjust 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni tähenduses, millega Eesti ühines aastal 1997.
4. UNHCR-i hinnangul annab seaduseelnõu läbivaatamine Riigikogus Eestile suurepärase võimaluse töötada välja riiklik poliitiline raamistik naiste ja tüdrukute, sh UNHCR-i huvialuste isikute, vastase sool põhineva vägivalla ennetamiseks ja tõkestamiseks Eestis. Paljud naiste poolt esitatud varjupaigataotlused põhinevad soolise vägivalla hirmul või kogemusel. Pagulastest naised ja tüdrukud võivad sattuda sool põhineva vägivalla või koduvägivalla ohvriteks ka varjupaika pakkuvates riikides ning seega on oluline tagada vajalikud kaitsemeetmed naiste ja tüdrukute vastase vägivalla ennetamiseks, ohvrite kaitsmiseks ja kurjategijate vastutusele võtmiseks.⁷

¹ ÜRO Peaassamblee, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikiri, 14. detsember 1950, A/RES/428(V), saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (edaspidi UNHCR-i põhikiri).

² samas, punkt 8(a).

³ ÜRO Peaassamblee, Pagulasseisundi konventsioon, 28. juuli 1951, ÜRO, lepingute seeria nr 189, lk 137, saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

⁴ ÜRO Peaassamblee, Pagulasseisundi protokoll, 31. jaanuar 1967, ÜRO, lepingute seeria nr 606, lk 267, saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁵ Vastavalt 1951. aasta konventsiooni artikli 35 lõikele 1 on UNHCRil „1951. aasta konventsiooni sätete kohaldamise järelevalve kohustus“.

⁶ Euroopa Nõukogu, Naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon, november 2014, ISBN 978-92-871-7990-6, saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/548165c94.html>.

⁷ ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), Rahvusvahelise kaitse suunised nr 1: Sooline tagakiusamine 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1A lõike 2 ja/või 1967. aasta pagulaste staatuse protokollis tähenduses, 7. mai 2002, HCR/GIP/02/01, saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>.

5. UNHCR mõistab, et välja pakutud seaduseelnõu põhineb ministeeriumidevahelistel aruteludel seoses seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusega, mille Eesti Justiitsministeerium koostas novembris 2015 (Karistusseadustiku ja korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, 24.11.2015, edaspidi kavatsus). UNHCR esitas Justiitsministeeriumile oma tähelepanekud kavatsuse kohta aprillis 2016.⁸
6. UNHCR, kellele ÜRO Peaassamblee on andnud volituse teostada pagulaste kaitseks järelevalvet rahvusvaheliste konventsioonide täitmise üle ja pakkuda välja nende muudatusi,⁹ soovib kasutada praegust Eesti valitsuse algatust muuta karistusseadustikku, et rõhutada oma soovitus¹⁰ varjupaigataotlejate karistamise probleemi kohta.
7. UNHCR märgib, et kehtivas karistusseadustikus puuduvad sätted Eesti Vabariigi 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artiklist 31 tulenevate kohustuste rakendamise kohta. Selle kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed, tagamaks et liikmesriigid ei kohalda varjupaigataotlejatele ja pagulastele karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest. Eriti peaksid liikmesriigid tagama, et kõnealuse sättega hõlmatud varjupaigataotlejad ja pagulased identifitseeritakse kiiresti, karistust ei kohaldata ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest kuni peatse pagulasseisundi ja varjupaigataotluse määratlemiseni, ja et asjakohaseid kriteeriume tõlgendatakse kohaldatavate rahvusvahelise õiguse ja standardite ning piirkondlike suuniste valguses nagu vastuvõtutingimuste direktiiv.¹¹
8. UNHCR-i hinnangul nõuab 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonist tuleneva kohustuse efektiivne rakendamine konkreetseid samme riiklikul tasandil. Kogemuste põhjal ja arvestades artiklis 31 sätestatud kohustuse iseloomu, soovib UNHCR **täiendada Eesti karistusseadustikku punktiga kaitsemeetmete kohta või sättega, mis tagab et isikud, kes teostavad oma õigust taotleda rahvusvahelist kaitset (varjupaika) vabastatakse mis tahes kriminaalvastutusest ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest vastavalt 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artiklile 31 ja Euroopa Liidu varjupaigalastele õigusaktide sätetele ning Euroopa Liidu inimõiguste harta artiklile 18.**

UNHCR-i Põhja-Euroopa piirkonna esindus
Märts 2017

⁸ ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNCHR), ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) Põhja-Euroopa piirkonna esinduse tähelepanekud Eesti Justiitsministeeriumi 24. novembri 2015 kontseptsioonikirjelduse kohta töötada välja karistusseadustiku ja korrakaitseaduse muutmise seaduse ettepanek, aprill 2016, saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/58232dcc4.html>.

⁹ ÜRO Peaassamblee, UNHCR-i põhikiri, vt punkt 8a.

¹⁰ UNHCR, Tähelepanekud kontseptsioonikirjelduse kohta, vt punktid 17–20.

¹¹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/33/EL 26. juunist 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) artikleid 8–9 ja asjakohaseid UNHCRi kommentaare neile artiklitele: ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), UNHCR-i selgitustega kommentaarid Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2013/33/EL 26. juunist 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), aprill 2015, lk 15–26, saadaval aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.