



UNHCR
The UN Refugee Agency



ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS

Varjupaigataotlejatele Eestis



TUNNUSTUSED

Uuringu on välja töötanud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet koostöös Eesti Inimõiguste Keskusega (EIK)¹ ning eriti soovime tunnustada Anni Sääre ja Liina Laanpere väga väärtuslikku panust EIKi poolt.

Lisaks EIKi asjatundlikkusele on uuringule kaasa aidanud ka koostöö paljude ametnike ja ekspertidega Eesti riigiparaadis ja õigusringkondades. Vihjeid, asjakohast statistikat ja ettepanekuid esitasid Eesti Advokatuuri liikmed ning paljude ministriumide ja asutuste ametnikud (siseministeerium, justiitsministeerium, sotsiaalministeerium, õiguskantsleri kantselei ning Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)). Lisaks on uuring saanud andmeid ka varjupaigataotlejatelt ja pagulastelt, kellega töö käigus konsulteeriti ja kes on jaganud oma isiklike kogemusi.

Uuringu esialgseid järeldusi arutati asjassepuutuvate ametnikega kohtumisel Eesti Advokatuuris 21. märtsil 2019 ning hiljem tutvustati neid koos peamiste soovitustega ka siseministeeriumi korrapärasel kohtumisel sotsiaalpartneritega 11. aprillil 2019.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) on väga tänulik koostöö ja väärtusliku panuse, konstruktiivse tagasiside ja kommentaaride eest, mida kõik konsultatsiooniprotsessis osalenud on andnud.

Uuringuaruande toimetas ja viis lõpule Yale'i õigusteaduskonna doktorant Esther Araya koostöös UNHCRi Põhja-Euroopa piirkondliku esinduse (RRNE) õigustöötaja Andrei Arjupiniga ja tema juhendamisel, ning avaldame neile siirast tunnustust tehtud töö kvaliteedi eest.

© UNHCR, 2019

Kaanefoto: © UNHCR/Mark Henley

Layout&Design: BakOS DESIGN

¹ SA Eesti Inimõiguste Keskus. Täpsemat teavet EIKi kohta leiate aadressilt www.humanrights.ee.

SISUKORD

SÖNASTIK	4
EESSÕNA	5
1. SISSEJUHATUS	6
1.1. Uuringu eesmärk.....	6
1.2. Metoodika.....	8
1.3. Ülesehitus	8
2. KOHALDATAVAD RAHVUSVAHELISED JA ELI STANDARDID	9
3. EESTI VARJUPAIGARIIGINA	12
3.1. Riiklik õigus- ja poliitikaraamistik.....	12
3.2. Varjupaigaga seotud suundumused	13
3.3. Riiklik varjupaigamenetlus.....	14
3.4. Riigi õigusabi osutamine	18
4. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS JUHUL, KUI ISIKULE EI OLE ANTUD LUBA TERRITOORIUMILE SISENEDA	21
5. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS VARJUPAIGAMENETLUSE JOOKSUL	24
5.1. Teave piiril ja kinnipidamiskeskustes	24
5.2. Spetsiaalsed menetluslikud tagatised haavatavatele taotlejatele.....	29
5.3. Õigusabi esimese astme menetluses	33
6. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS APELLATSIOONIMENETLUSTES	45
6.1. Piiril.....	45
6.2. Kinnipidamisel.....	49
6.3. Negatiivse varjupaigaotsuse korral	52
7. JÄRELDUSED	56
7.1. Soovituste kokkuvõte.....	56
7.2. Täiendava analüüsi vajadus.....	57
SOOVIKUSTE KOKKUVÕTE	58

SÕNASTIK

AMIF

ELi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond.

APD

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). Teatakse ka varjupaigamenetluse direktiivi nime all.

APR

COM(2016)467/F1 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL. Teatakse ka varjupaigamenetluse määruse ettepaneku nime all.

CEAS

Euroopa ühine varjupaigasüsteem.

Dublini III määrus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud). Tuntud ka Dublini III määruse nime all.

ECHR

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (1950). Tuntud ka Euroopa inimõiguste konventsiooni nime all.

ECRE

Euroopa Pögenike ja Pagulaste Nõukogu.

EIK

Eesti Inimõiguste Keskus.

EIOK

Euroopa Inimõiguste Kohus.

ELK

Euroopa Liidu Kohus.

ERV

Euroopa rändevõrgustik.

HKMS

Halduskohtumenetluse seadustik (2011). HKMSiga sätestatakse Eesti halduskohtu pädevus ning halduskohtusse pöördumise ja halduskohtumenetluse kord. Seadustik täiendab ja laiendab muudes riigikogu õigusaktides

sätestatud määrusi, otsekohalduvaid rahvusvahelisi leppeid ja ELi seadusi.

HMS

Haldusmenetluse seadus (6. juuni 2001)

IOM

Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon

PPA

Eesti Politsei- ja Piirivalveamet.

RCD

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud). Tuntud ka vastuvõtutingimuste direktiivi nime all.

Riigi õigusabi

Juriidilised teenused (kaasa arvatud õigusabi, nõustamine ja esindamine), mida pakub jurist ja mille eest tasub riik.

RÕS

Riigi õigusabi seadus (2004). RÕS sätestab, millist tüüpi õigusabi pakub riik ning mis tingimustel ja korras on võimalik õigusabi saada.

UNHCR RRNE

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus.

Välismaalane

Kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik.

Varjupaigataotleja

Kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse (edaspidi ka *taotlus*) ja ootab lõplikku otsust. Võidakse kasutada ka mõistet *taotleja*.

VRKS

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (2006). VRKS reguleerib rahvusvahelist kaitset taotlenud või selle saanud kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute õiguslikku seisundit. Samuti reguleerib see välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest.

VSS

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (1998). VSS sätestab välismaalaste Eestist väljasõidu kohustuse, Eestisse sissesõidukeelu ja Eestist läbi liikumise alused ja korra.

EESSÕNA

Eesti liitus nii 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni kui ka 1967. aasta ÜRO pagulasseisundi protokolliga (koos alljärgnevalt nimetatud 1951. aasta pagulaskonventsioon) 1997. aastal. Riiklikud varjupaigaasutused loodi 1997. aastal pagulaste seadusega. Pärast ELi esimese varjupaigaraamistiku vastuvõtmist asendus see seadus 2006. aastal välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega (VRKS).² Aastatel 2015–2016 tegi Eesti oma õigusaktidesse arvukalt muudatusi, et viia oma varjupaigasüsteem vastavusse rahvusvaheliste standardite ja varjupaigaküsimusi käsitleva liidu õigustiku teise põlvkonnaga.

Üks reformi läbinud valdkondi oli varjupaigataotlejate juurdepääs riiklikule õigusabile. Kuna need reformid jõustusid 2016. aasta aprillis, puudub põhjalik ülevaade selle väga olulise menetlusliku tagatise tõhususe, struktuuride ja praktilise kättesaadavuse kohta.³ Varjupaigataotlejad on eriti haavatav rühm tagakiusamise ja vägivalda tõttu, mida nad võisid kogeda enne kodumaalt põgenemist. Välisriiki sattudes ei tunne nad sihtriigi seadusi, keelt ega traditsioone ning ei pruugi seetõttu täielikult mõista oma õigusi ja kohustusi varjupaigamenetluses. Sellisel juhul on õigusabi peamine viis, kuidas varjupaigataotleja saab teavet õiguslike menetluste ja tõhusate õiguskaitsevahendite kohta.

Viimastel aastatel on paljud varjupaigataotlejad väljendanud muret seoses riigipoolse õigusabi kättesaadavuse ja tõhusate õiguskaitsevahendite kasutamise võimalustega Eestis. Seetõttu otsustas UNHCR koos Eesti partneritega viia läbi käesoleva uuringu, et hinnata, kas Eestis kehtivad seadused ja praktika seoses õigusabi osutamisega on kooskõlas piirkondlike ja rahvusvaheliste standarditega. Seega kujutab see uuring endast esimest ülevaadet ja analüüsi varjupaigataotlejatele õigusabi osutamisega seotud õigusraamistiku ja praktika kohta Eestis pärast ELi varjupaigaküsimusi käsitleva õigustiku teise põlvkonna ülevõtmist.

Kuigi uuringus keskenduti peamiselt siseriiklike õigusnormide võrdlevale analüüsile vastavalt õigusabi kättesaadavust käsitlevatele asjakohaste rahvusvaheliste ja ELi standarditele, vaadeldakse mõnes osas ka kättesaadava õigusabi kvaliteeti. UNHCR leiab, et seda küsimust tasub Eestis edasi uurida, kuna käesolev uuring ei suutnud anda põhjalikku ülevaadet. Sellest tulenevalt on üks selle uuringu soovitusi vajadus täiendava analüüsi järele (vt [7. jagu](#)). Süstemaatilisem ja empiirilisem uuring, mis põhineb vestlustel kõikide asjaomaste sidusrühmade, näiteks riigiametnike, kohtunike, majutusasutuste ja kinnipidamiskeskuste nõustajate, juristide ja varjupaigataotlejate endiga, aitab anda täieliku pildi hetkeolukorrast seoses õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteediga.

UNHCRi Põhja-Euroopa esindus koostöös EIKiga on käesoleva uuringu välja töötanud selleks, et toetada Eesti jätkuvat pühendumust õiglase ja tõhusa varjupaigasüsteemi arendamisele. UNHCR loodab, et uurimus kujutab endast kasulikku panust kõikidele õigusabiga seotud isikutele, kaasa arvatud Eesti poliitikakujundajatele ja otsustajatele, et paremini mõista ja hinnata hetkeseisu seoses varjupaigataotlejatele mõeldud õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteediga.

² Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 14.12.2005, RT I 2006, 2, 3, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/34NUYMO>.

³ Kõige viimase hinnangu varjupaigataotlejate juurdepääsu kohta õigusabile andsid 2014. aastal EIK ja Eesti Pagulasabi, vt: *Varjupaigataotlejate ligipääs õigusabile*, Tallinn, 2014, kättesaadav aadressil: http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/ro_analuus.pdf.

1. SISSEJUHATUS

1.1. Uuringu eesmärk

Ehkki Eesti on varjupaigataotlejatele alates 2006. aastast osutanud erineva taseme riikliku õigusabi,⁴ pole kunagi üle vaadatud, kui hästi praegune süsteem toimib või kas ettenähtud õigused on realiseeritud või praktikas kättesaadavad. Uuringu eesmärk on seega hinnata varjupaigataotlejate õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteedi hetkeseisu Eestis. Eesmärk on kaardistada olemasolevad menetluslikud tagatised ja õigusabiga seotud õigused, hinnata nende tõhusust ja selgitada välja võimalikud lüngad. Uuring annab asjaomasesest riiklikust raamistikust üksikasjaliku ülevaate ja kirjeldab, kui kättesaadavad on varjupaigataotlejatele praktikas õigusala teave, nõuanded ja esindamine ning riigi rahastatav õigusabi. Lisaks uuriti, kas hetkel kehtivad Eesti õigusaktid ja haldustavad vastavad Eesti piirkondlikele ja rahvusvahelistele kohustustele seoses õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteediga.

Õigusraamistik ja menetlused rahvusvahelise kaitse vajajate kindlaksmääramiseks on üldiselt keerukad. Samuti on paljudel varjupaigataotlejatel ilma pädevate nõuannete ja tõlketeenusteta raskusi varjupaigataotluse esitamise põhjuste väljendamisel. Eriti kehtib see erivajadustega varjupaigataotlejate, näiteks piinamist või traumat kogenud isikute, ning vähese inglise keele oskusega taotlejate puhul. Sõltumatu, riigi rahastatava õigusabi kättesaadavus suurendab pagulasseisundi määramise protsessi üldist tõhusust. See abi võimaldab varjupaigataotlejatel esitada korralikult ettevalmistatud avaldusi ja tuua oma väidete toetuseks asjakohaseid tõendeid, mis omakorda hõlbustab ja tõhustab pädevate asutuste otsustusprotsessi. 2014. aastal koostati sõltumatu aruanne, milles võrreldi õigusnõustamise kättesaadavust Ühendkuningriigis, Iirimaa ja Eestis varjupaika taotlevatele isikutele („ELA aruanne“). Aruande analüüsis jõuti järeldusele, et varajane õigusnõustamine oli üldiselt tõhus, suurendades kõigi otsustusprotsessi osaliste kindlustunnet ja parandades otsuste kvaliteeti.⁵

Tasuta õigusnõustamise ja tõlketeenuste pakkumine ei paranda ainult riikliku varjupaigasüsteemi õiglust ja tõhusust, vaid vähendab ka riigipoolseid kulusi:

- ➔ vähendades otsustajate koormust varjupaigataotlejate taotluste oluliste elementide väljaselgitamisel;
- ➔ parandades otsuste kvaliteeti, mille tulemuseks on vähenenud edasikaebamiste määr; ja
- ➔ võimaldades varjupaigataotlejatel menetlusi mõista, et nad saaksid protsessis asjakohaselt osaleda ja asjaomastest tähtaegadest kinni pidada.⁶

Varjupaigataotluste esitamise ja pagulasseisundi määramise protsessid tekitavad abita või esinduseta jäänud varjupaigataotlejatele märkimisväärseid väljakutseid. Riigi õigusabi osutamine ei vasta mitte ainult menetluse õigluse peamistele põhimõtetele, vaid vähendab märkimisväärselt ka ohtu, et pagulane saadetakse ekslikult tagasi paika, kus teda taga kiusatakse. See oleks 1951. aasta pagulaskonventsiooni mittetagasisaatmise põhimõttest (*non-refoulement*) tulenevate riigi kohustuste otsene rikkumine. Seega on rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele õigusabi osutamine õiglase ja tõhusa varjupaigasüsteemi oluline tagatis.

⁴ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Estonia*, jaanuar 2016, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/33HkTWE>; ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Estonia*, juuli 2010, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4c3abc002.html>.

⁵ Irish Refugee Council (Iiri Pagulasnõukogu, IRC), *Providing Protection. Access to early legal advice for asylum-seekers*, 2014, lk 28, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2CD1FFy>.

⁶ Irish Refugee Council (Iiri Pagulasnõukogu), *A Manual on Providing Early Legal Advice to Persons Seeking Protection*, 2015, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/33GyTzM>; Asylum Aid, *Providing Protection*, 2014; Home Office, *Evaluation of the Early Legal Advice Project: Final Report*, mai 2013, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/34UyTw4>.



Viimastel aastatel on Eesti teinud oma riiklikus varjupaigamenetluses olulisi muudatusi. 2015. aastal viidi läbi reformid, millega korraldati muu hulgas ümber varjupaigataotlejatele riigi õigusabi pakkumise süsteem.⁷ Pärast seda viis Eesti 2016. aasta VRKSi mitmeid muudatusi, et olemasolevat süsteemi sujuvamaks muuta ja ühtlustada riiklikud õigusaktid direktiividega 2013/32/EL (varjupaigamenetluse direktiiv, APD) ja 2013/33/EL (vastuvõtutingimuste direktiiv, RCD).⁸ Üheks muudatuseks oli, et kinnipidamis- või majutuskeskustes viibivatel taotlejatel on õigus saada spetsiaalsetelt nõustajatelt nõustamist ja õigusnõu.⁹ Riiklikku õigusabi osutatakse kohtus apellatsioonimenetlustel.¹⁰

Taotlejatele tagatud õigusabi tüüp ja keerukus oleneb varjupaigamenetluse etapist. Näiteks kui varjupaigamenetluse varajased etapid nõuavad enamasti juriidilise ja menetlusliku teabe esitamist, tuleb apellatsioonimenetluse korral esindajana kasutada juristi. Uuringus vaadeldi varjupaiga taotlemise protsessi iga sammu ning seda, millal on vastavalt riiklikule (Eesti), regionaalsele (EL) ja rahvusvahelisele õigusele vajalik õigusabi kättesaadavus ja mil määral.

Uuringu eesmärk on aidata mõista, kui hästi kaitseb Eesti praegune varjupaigasüsteem rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Kõik tuvastatud väljakutsed aitavad mõista, kuidas saab Eesti õigusraamistiku paremini vastavusse viia asjaomaste rahvusvaheliste ja ELi standarditega. Kui Eesti õiguses ja/või praktikas on leitud lünki, esitab UNHCR soovitusi nende parandamiseks. Nende soovitude rakendamine peaks aitama kaasa pagulasseisundi määramise menetluse kvaliteedile PPA-s ja Eesti riikliku varjupaigamenetluse üldisele tõhususele.

⁷ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), *Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regional Representation for Northern Europe on the Draft Law Proposal of 05 December 2014 amending the Act on Granting International Protection to Aliens*, jaanuar 2015, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5823348c4.html>.

⁸ Ave Lauren, *Annual Policy Report on Migration and Asylum: Estonia 2016*, Euroopa rändevõrgustik, 2016, lk 17, kättesaadav aadressil: http://emn.ee/wp-content/uploads/2016/10/apr.sisu_.pdf.

⁹ ÜRO inimõiguste komitee (HRC), *Consideration of reports submitted by States parties under Article 40 of the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights: fourth periodic reports of States parties due in 2017: Estonia*, 4. aprill 2018, CCPR/C/EST/4, lg 129, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2CAb54z>; Euroopa rändevõrgustik (EMN), *Country Factsheet: Estonia 2016*, lk 1, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2ND6FQP>.

¹⁰ EMN, *Country Factsheet: Estonia 2016*, lk 1.

1.2. Metoodika

Aruandes esitatud teave on kvalitatiivse uurimistöö tulemus Eesti, ELi ja rahvusvaheliste õigusraamistike kohta, mis keskenduvad õigusabi kättesaadavusele. Konsulteriti erinevate allikatega, sealhulgas riiklike ja ELi õigusaktidega, asjakohase kohtupraktika, UNHCRi kommentaaride ja avaliku teabega. Andmeid koguti ka ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja Eesti Inimõiguste Keskuse (EIK) majutus- ja kinnipidamiskeskuste kontrollkäikude ning varjupaigataotlejate ja pagulaste esitatud teabe kaudu. Kõige olulisemad viidatud Eesti seadused on VRKS, riigi õigusabi seadus (RÕS)¹¹ ja halduskohtumenetluse seadustik (HKMS).¹²

Eesti õigusraamistiku muutmiseks esitatud soovitused on tehtud praeguse olukorra hoolika analüüsi põhjal. Uuringu esialgseid järeldusi jagati kommenteerimiseks erinevate sidusrühmadega Eestis, sealhulgas Eesti Advokatuuri, siseministeeriumi, justiitsministeeriumi, sotsiaalministeeriumi, õiguskantsleri kantselei ja PPAga, ning nende tagasiside ning soovitused on kajastatud viimases soovituste komplektis.

Käesoleva uuringu tähenduses hõlmab mõiste „õigusabi“ õigusabi ja esindamist valitsuse rahastatavate programmide kaudu.

1.3. Ülesehitus

See aruanne on jagatud seitsmeks jaoks. Esimeses jaos tutvustatakse uuringut, selle põhjendust ja metoodikat. Teises jaos antakse ülevaade kohaldatavatest rahvusvahelistest ja piirkondlikest (EL) standarditest, mis käsitlevad juurdepääsu õigusabile. Kolmandas jaos kirjeldatakse asjakohaseid riiklike õiguslike ja poliitilisi raamistikke Eestis, samuti praeguseid varjupaigalaseid suundumusi ning antakse sujuvam ülevaade varjupaigamenetlusest alates piirile saabumisest kuni kaebuse esitamiseni. Kirjeldatud protseduure on kodifitseeritud, rakendatud ja tõlgendatud Eesti õigusaktides, valitsuse praktikas ja kohtusüsteemis. Neljandas, viiendas ja kuendas jaos käsitletakse õigusi ja praeguseid rakenduspraktikaid seoses õigusabiga Eestis varjupaigamenetluse erinevates etappides. Viies jagu käsitleb kogu varjupaigamenetlust esimeses (haldusmenetluse) astmes. See toob välja kohaldatavad tagatised seoses piiril ja kinnipidamisasutustes antava teabega, vaatleb haavatavatele taotlejatele mõeldud spetsiaalseid menetluslike tagatisi, teavet õiguste ja kohustuste kohta haldusmenetluse käigus ning käsitleb õigusabi ja nõustamist. Kuues jagu keskendub apellatsioonimenetlustele ja vaatleb õigusabi osutamist piiril, kinnipidamisel ja pärast negatiivset varjupaigaotsust. Viimasena tunnistatakse seitsmendas jaos täiendava analüüsi vajalikkust ning võetakse kokku aruande järeldused ja soovitused, et parandada õigusabi kättesaadavust varjupaigataotlejatele Eestis.

¹¹ Riigi õigusabi seadus, 28.06.2004, RT I 2004, 56, 403, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/R%C3%95S>.

¹² Halduskohtumenetluse seadustik, 27.01.2011, RT I, 23.02.2011, 3, kättesaadav aadressil:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012056?leiaKehtiv>.

2. KOHALDATAVAD RAHVUSVAHELISED JA ELI STANDARDID

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on õigusabi põhiõiguste teostamise ülioluline osa ja tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamise õiguse üks peamisi aluseid.¹³

Euroopa inimõiguste konventsioonis on sätestatud tõhusa õiguskaitsevahendi ulatus ja tagatised. Täpsemalt kirjeldab artikkel 6 õigust õiglasele kohtumenetlusele ja hõlmab minimaalset õigust „kaitsta end ise ... enda poolt valitud kaitsja abil ... saada tasuta õigusabi juhul, kui õigusemõistmise huvid seda nõuavad [või süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks]“.¹⁴ Oluline on märkida, et artiklit 6 ei kohaldata otseselt varjupaigajuhtumite suhtes. Sellegipoolest on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) artiklit 6 tõlgendanud nii, nagu on sätestatud ELi põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 47.¹⁵ Kuna harta on varjupaigaküsimustele vahetult kohaldatav¹⁶ ja artikkel 47 on sõnastanud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, sealhulgas tasuta õigusabile,¹⁷ jääb asjakohaseks ka Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6.

Artikli 6 kohaldamise osas on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon leidnud, et riik on kohustatud „tagama juristi abi juhul, kui selline abi on reaalseks pöördumiseks kohtusse hädavajalik“.¹⁸ Seda hinnatakse kolme kriteeriumi alusel: i) tähtsus vastavalt sellele, mis on taotleja jaoks kaalul,¹⁹ ii) asjakohase seaduse või menetluse keerukus²⁰ ja iii) taotleja suutlikkus ennast tõhusalt esindada.²¹ Varjupaigataotlejad vastavad üldjuhul kõigile neile kriteeriumidele.

Esiteks on varjupaigataotlejatel menetluse ajal kaalul väga olulised õigused: õigus elule, vabadusele ja mittetagasisaatmisele. Teiseks on varjupaigalaane liidu õigustik ja asjaomased riiklikud õigusaktid väga keerulised. Kolmandaks puudub varjupaigataotlejatel sageli asjaomane keeleoskus, nad asuvad tundmatus keskkonnas ja võivad enda ise esindamisel silmitsi seista nii tehniliste kui ka psühholoogiliste raskustega.

Ka Euroopa inimõiguste konventsioon seab oma tingimused. Nimelt saavad riigid õigusabi andmise üle otsustamisel võtta arvesse taotleja majanduslikku olukorda ja taotluse edukuse tõenäosust.²² Rahaliste kaalutluste osas on Euroopa Inimõiguste Kohus seisukohal, et varjupaigataotlejad on eriti vähekindlustatud ja haavatavad.²³ Edukuse tõenäosus sõltub muidugi konkreetsetest asjaoludest. Seega peaks varjupaigataotlejatel inimõiguste konventsiooni artikli 6 kohaselt olema õigus harta artiklis 47 sätestatud tagatistele, muuhulgas õigusabile varjupaigaotsuste vaidlustamisel.

¹³ Euroopa Liit, Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 26. oktoober 2012, 2012/C 326/02, artikkel 47, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>.

¹⁴ Euroopa Nõukogu, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, mida on muudetud protokollidega nr 11 ja 14, 4. november 1950, HKS 5, artikkel 6, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

¹⁵ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, Euroopa liigu põhiõiguste harta: artikkel 47 – õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, põhiõiguste harta selgitused, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2CNlrOR>.

¹⁶ Harta artikliga 18 tagatakse varjupaigaõigus ja artiklis 19 sätestatakse kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral. Täpsemalt vt harta, 2012/C 326/02, artiklid 18-19.

¹⁷ Harta, 2012/C 326/02, artikkel 47.

¹⁸ *Airey vs. Iirimaa*, taotlus nr 6289/73, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 9. oktoober 1979, pt 26.

¹⁹ *Steel vs. Ühendkuningriik*, taotlus nr 68416/01, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 15. veebruar 2005, pt 61, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2CDglim>.

²⁰ *Airey*, 6289/73, EIK, pt 24.

²¹ *McVicar vs. Ühendkuningriik*, taotlus nr 46311/99, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 7. mai 2002, pt 48–62; *Steel*, 68416/01, EIK, pt 61.

²² *Steel*, 68416/01, EIK, pt 62.

²³ *M.S.S. vs. Belgia*, taotlus nr 30696/09, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, pt 232 ja 251, 21. jaanuar 2011, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,4d39bc7f2.html>.

Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile) on kohaldatav ka varjupaigamenetlusele, kui see on koostoimes artiklitega 2 (õigus elule), 3 (piinamise keelamine) ja protokoll nr 4 artikliga 4 (välismaalaste sunniviisilise kollektiivse väljasaatmise keelamine).²⁴ Esiteks sätestab Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 13, et „igaühel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees“.²⁵ Samuti on Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, et tõhus õiguskaitsevahend on selline, mis on praktikas realistlikult kättesaadav²⁶ ja millel on automaatne peatav mõju.²⁷ Kohtuasja *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka* puhul leidis EIÕK, et ebatõhus õigusabisüsteem varjupaigamenetlustes loob tagasisaatmisohu ning on seetõttu vastuolus artikliga 13 koostoimes artikliga 3.²⁸ Kohtuasjas *Abdolkhani ja Karimnia vs. Türgi* oli artikli 13 rikkumiseks varjupaigataotlejatele õigusabi andmisest keeldumine, eriti kui taotlejad selgesõnaliselt juristi soovisid.²⁹ Kohus viitas konkreetsetl vajadusele, et õiguskaitsevahend oleks tõhus ka praktikas, mitte ainult seaduses, et artikli 13 nõuded oleksid täidetud.³⁰ Lõpetuseks näitab kohtuasi *Hirsi Jamaa vs. Itaalia* Euroopa inimõiguste konventsiooni kohaldatavust välismaalastele, keda ei ole veel varjupaigataotlejateks tunnistanud.³¹ Selles kohtuasjas leidis EIÕK, et migrantide merel kinni pidamine ja nende kollektiivselt Liibüasse tagasi saatmine on koostoimes artikliga 3 ja protokoll nr 4 artikliga 4 artikli 13 rikkumine.³² Kohus märkis, et kuna migrante ähvardab reaalne artikliga 3 vastuolus oleva kohtlemise oht, oleks neile pidanud andma võimaluse Itaalias varjupaika taotleda.³³ Kohus märkis ka, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile peab hõlmama võimalust peatada vaidlustatud meetme rakendamise.³⁴ Kohtunik Pinto de Albuquerque selgitas samal arvamusel olles: „selleks, et pagulasseisundi määramise menetlus oleks individuaalne, õiglane ja tõhus, peavad sel tingimata olema vähemalt järgmised omadused: [...] (7) tasuta õigusnõustamine ja esindamine ning vajaduse korral tasuta keeleabi nii esimeses kui ka teises kohtuastmes ning piiramatu juurdepääs ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile või muule selle nimel tegutsevale organisatsioonile“.³⁵

ELi õiguses tuleneb õigus tõhusale õiguskaitsevahendile harta artiklist 47, mille kohaselt „igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on ... õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus“.³⁶ See hõlmab õigusabi, mida „antakse tasuta ... sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda“.³⁷ Nagu varem mainitud, tõlgendatakse harta artiklit 47 kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga eespool märgitud artikli 6 kohta.

²⁴ *Jamaa vs. Itaalia*, taotlus nr 27765/09, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 23. veebruar 2012, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,4f4507942.html>.

²⁵ Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 13.

²⁶ *Conka vs. Belgia*, taotlus nr 51564/99, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 5. veebruar 2002, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3e71fdfb4.html>.

²⁷ *Hirsi*, 27765/09, EIK.

²⁸ *M.S.S.*, 30696/09, EIK, pt 319–321.

²⁹ *Abdolkhani vs. Türgi*, taotlus nr 30471/08, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 22. september 2009, pt 113–114.

³⁰ *Id.* ptk 115.

³¹ *Hirsi*, 27765/09, EIK.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Id.* ptk 198.

³⁵ *Id.* pt 73 (Pinto de Albuquerque, nõustuv).

³⁶ Harta artikkel 47.

³⁷ *Ibid.*



Varjupaigataotlejatele õigusabi kättesaadavuse sätteid on esitatud ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi (CEAS)³⁸ direktiivides ja määruste ettepanekutes.³⁹ Nende eesmärk on kehtestada ühised miinimumstandardid kõigi varjupaigataotlejate ja taotlustega ümber käimiseks. Näiteks on APD alusel esimeses astmes tagatud õigus saada tasuta õiguslikku ja menetluslikku teavet.⁴⁰ See on kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu (ELK) järeldusega, et „pidades silmas ohvrite vähem soodsat olukorda ... ja tingimusi, milles ohvrid saavad oma märkusi esitada küsimustes, mida võidakse nende vastu kasutada, näib mõistlik või õigupoolest vajalik pakkuda neile õigusabi“.⁴¹ Nii APD kui ka määrus 604/2013 (Dublini III määrus) näevad varjupaigataotlejatele apellatsioonikaebustes ette õigusabi.⁴² Lõpetuseks kirjeldatakse RCDs varjupaigataotlejate õigusi seoses kinnipidamis- ja vastuvõtutingimustega.⁴³

³⁸ Kaasa arvatud muudetud direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta, muudetud direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, muudetud miinimumnõuete direktiiv ja muudetud Dublini III määrus. Rohkem teavet CEASi kohta on kättesaadav aadressil: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

³⁹ Euroopa Liit: Euroopa Komisjon, COM(2016) 467: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL, 13. juuli 2016, menetlus 2016/0224/COD, kättesaadav aadressil: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF>.

⁴⁰ APD artikkel 19 lg 1.

⁴¹ 4. detsembri 2003 otsus, *Evans*, C-63/01, I-14447/03, pt 77.

⁴² APD artikkel 20; Euroopa Liit: Euroopa Liidu nõukogu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud), 29. juuni 2013, ELT L. 180/31-180/59; 29.6.2013, (EL) nr 604/2013, artikkel 27, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/51d298f04.html>.

⁴³ Euroopa Liit: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), 29. juuni 2013, ELT L. 180/96 -105/32; 29.6.2013, 2013/33/EL, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>.

3. EESTI VARJUPAIGARIIGINA

3.1. Riiklik õigus- ja poliitikaraamistik

Peamine pagulaste kaitset sätestav riigi õigusakt Eestis on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS). Seadus vaatleb peamiselt kaitse andmise menetluslike aspekte, kuid ka „rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslike aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest.“ VRKS sisaldab veel sätteid elamislubade väljastamise ja pikendamise, kohanemisprogrammis osalemise, keeleõppe, tugiisiku teenuse pakkumise ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele mõeldud sotsiaalsete, hariduslike ja tööalaste õiguste kohta. VRKSi muudeti märkimisväärselt 2016. aastal, kui Eesti võttis üle varjupaigaküsimusi käsitleva ELi õigustiku teise põlvkonna õigusaktid.

Välismaalaste Eestisse sisenemist, ajutist riigis viibimist, samuti elamist ja töötamist reguleerib välismaalaste seadus.⁴⁴ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (VSS)⁴⁵ sätestab aluse ja korra seoses väljasõidukohustuse, sissesõidukeelu ja Eestist läbisõiduga.

Eesti siseturvalisuse arengukava 2015–2020 on üks peamisi poliitikadokumente, milles tuuakse välja valitsuse prioriteedid muu hulgas ka rahvusvahelise kaitse vajajate suhtes.⁴⁶ Need prioriteedid põhinevad eeldusel, et varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate arvu suurenemine lisaks Eesti osalemisele ümberpaigutamise ja ümberasustamisprotsessides toob Eestile ja selle ühiskonnale kaasa erilisi väljakutseid. Kooskõlas nende prioriteetidega kavatakse valitsus lähiaastatel keskenduda järgmisele:

- varjupaigamenetluste, avaliku korra ja sisejulgeoleku kvaliteedi tagamine;
- valmisoleku tugevdamine täita rahvusvahelisi ja ELiga võetud kohustusi, samuti tuvastada varjupaigamenetlust kuritarvitavad isikud; ja
- vajalike vastuvõtutingimuste ja integratsioonitoetuse tagamine rahvusvahelise kaitse saajatele.

Veel üks riikliku poliitika dokument, „Lõimuv Eesti 2020“, sisaldab eraldi eesmärgi toetada äsja või hiljuti saabunud sisserändajate, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate integratsiooni.⁴⁷

Lisaks nendele poliitikadokumentidele on Eesti valitsus välja töötanud lühiajalise (nelja-aastase) täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks, milles käsitletakse mitmeid Eestisse ümberasustatud või ümberpaigutatud isikute vastuvõtmiseks ja integreerimiseks vajalikke aspekte.⁴⁸ 2017. aasta detsembris teatas valitsus, et Eesti on täitnud ELi 2015. aasta hädaolukorras ümberpaigutamise kava raames võetud kohustused.⁴⁹ Kokku on Eesti nende kavade alusel ümber paigutanud ja ümber asustanud 206 isikut. Vastusena Euroopa Komisjoni taotlusele võimaldada perioodil jaanuar 2018 kuni oktoober 2019 vähemalt 50 000 ümberasustamiskohta, teatas valitsus 2017. aasta detsembris, et Eesti asustab 2018. ja 2019. aastal Türgist ümber 80 Süüria põgenikku, kokku 40 inimest aastas.⁵⁰ Endise siseministri hr Andres Anvelti sõnul oli 40 inimest aastas Eesti maksimaalne võimekus pagulaste integreerimiseks Eesti ühiskonda.

⁴⁴ Välismaalaste seadus, 09.12.2009, RT I 2010, 3, 4, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/VMS>.

⁴⁵ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 21.10.1998, RT I 1998, 98, 1575, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2paEDmd>.

⁴⁶ Vabariigi Valitsus, 2016. Täiendatud siseturvalise arengukava 2015–2020. Kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/32Gr4J5>.

⁴⁷ Vabariigi Valitsus, arengukava „Lõimuv Eesti 2020“. Kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2paEH5r>.

⁴⁸ Vabariigi Valitsus, Täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks. Kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2KcQF63>.

⁴⁹ Reinsalu: Eesti loeb 2015. aasta rändekava täidetuks, ERR, 21. detsember 2017, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2XeeKi8>.

⁵⁰ Valitsus otsustas võtta Türgist vastu 80 põgenikku. Delfi, 15. detsember 2017, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2OhvTn5>.

3.2. Varjupaigaga seotud suundumused

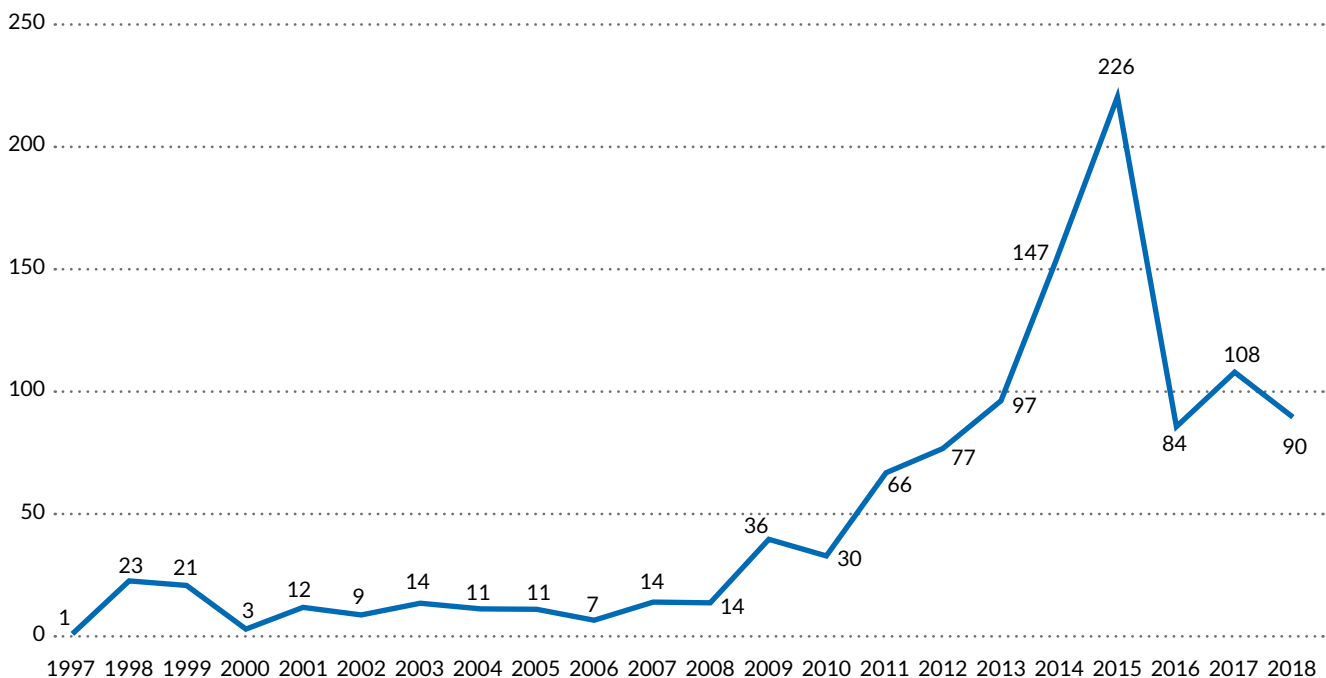
Eesti pakub varju väikesele pagulaskogukonnale: 2018. aasta lõpu seisuga oli registreeritud vaid 481 rahvusvahelise kaitse saajat.⁵¹ Kättesaadavate statistiliste andmete kohaselt taotles 1997. aastast kuni 31. detsembrini 2018 Eestis varjupaika 1101 isikut.⁵² Aastatel 1997–2008 oli taotluste arv vähem kui 15 aastas. 2009. aastal hakkas arv igal aastal suurenema ja jõudis 2013. aastal 97-ni. 2014. aastal esitati 147 taotlust ning 2015. aastal 226 taotlust. 2016. aastal aga vähenes spontaanselt saabunud taotlejate arv märkimisväärselt 84-ni.⁵³ 2017. aastal oli uute taotlejate arv kokku 108.⁵⁴

2018. aastal registreeriti Eestis 90 uut varjupaigataotlust. Enamik taotlejaid olid Ukrainast, Venemaalt ja Egiptusest. Seitsmeteistkümnele ise saabunud isikule anti pagulasseisund ja 18 Süüria kodanikku võeti vastu ELi hädaolukorras ümberpaigutamise ja ümberasustamiskavade alusel.⁵⁵ Spontaanselt saabunud taotlejate üldine heaks kiidetud varjupaigataotluste määr oli 2018. aastal 23 protsenti.

Aastatel 2001–2013 taotles Eestis varjupaika kümme saatjata last. 2014. aastast kuni 2018. aasta lõpuni ei taotlenud Eestis varjupaika ühtegi saatjata või vanematest eraldatud last.

Eesti varjupaigataotlejad on pärit väga paljudest riikidest. Kõige rohkem taotlejaid saabus Afganistanist, Gruusiast, Vene Föderatsioonist, Süüriast ja Ukrainast.

Uued varjupaigataotlused perioodil 1997–2018, aasta lõikes



⁵¹ Eesti siseministerium, Rändestatistika ülevaade 2014–2018, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/32C49i4>.

⁵² Ibid.

⁵³ Selle hulka ei kuulu täiendavad 77 rahvusvahelise kaitse saajat, kes on Eestisse ümber asustatud või ümber paigutatud ELi hädaolukorras ümberpaigutamise mehhanismi alusel.

⁵⁴ Lisaks on ELi hädaolukorras ümberpaigutamise mehhanismi alusel saabunud 87 kaitse saajat.

⁵⁵ PPA, 21. jaanuari 2019 vastus.

3.3. Riiklik varjupaigamenetlus

Varjupaigataotlust puudutava otsuse tegemise pädevus jaguneb kahe PPA struktuuriüksuse, kodakondsuse ja rahvusvahelise kaitse büroo ja piirkondlike prefektuuride piirivalveametnike vahel. Kodakondsuse ja rahvusvahelise kaitse büroo vaatab muu hulgas läbi territooriumile esitatud varjupaigataotlused ning otsustab välismaalaste ja rahvusvahelise kaitse saajate isikut tõendavate dokumentide ja elamislubade pikendamise või tühistamise üle. Territoriaalsed prefektuurid registreerivad varjupaigataotlusi, mis on esitatud piirialadel või piiripunktides.

Rahvusvahelise kaitse taotlemine

Rahvusvahelise kaitse taotlused tuleb esitada isiklikult⁵⁶ PPA-le kohe piiripunktis,⁵⁷ pärast Eestisse sisenemist⁵⁸ või loata sissesõidu eest kinnipidamisel.⁵⁹ Need, kes juba asuvad Eestis, saavad oma avaldused esitada PPA teeninduspunkti. PPA kodakondsuse ja rahvusvahelise kaitse büroo (rahvusvahelise kaitse ja e-residentsuse menetlemise üksus) ei tegele varjupaigataotluste registreerimisega; siiski vastutab ta selliste taotluste läbivaatamise ja otsuste vastuvõtmise eest.

Tasuta õigusabi esimene tagatis on juriidilise teabe esitamine. VRKSi paragrahvi 14 lg 3 pt 1 sätestab, et „kui on põhjendatud alus arvata, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis, viibivatel välismaalastel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, tagab Politsei- ja Piirivalveamet isikute teavitamise selle esitamise võimalustest“.⁶⁰ See sõnastus on peaaegu identne APD artikli 8 lõikega 1⁶¹, kuid APD keskendub viidetele, et [välismaalased] võivad soovida taotlust esitada, mitte niivõrd VRKSi „põhjendatud alusele arvata“. Üldiselt on PPA kohustus siiski selge: anda läbivalt teavet varjupaigamenetluse, taotlemise protsessi ning välismaalase õiguste ja kohustuste kohta.⁶²

Tähelepanu tuleks pöörata VRKSi terminoloogiale ja tõlkele. „Rahvusvahelise kaitse taotlus“ on VRKSi ingliskeelses tõlkes määratletud kui taotlus, mille „välismaalane on esitanud mis tahes viisil eesmärgiga saada tunnustatud rahvusvahelisekaitse alla võetud [...] isikuna“.⁶³ Eestikeelses versioonis kasutatakse agaväljendit „sooviavaldus“, mitte „taotlus“.⁶⁴ Seega tuleks mõiste „taotlus“ kasutamist VRKSi sõnastuses tõlgendada väiksema protseduurilise formaalsusega kui füüsilist taotlust. Lisaks on Riigikohus leidnud, et suuline taotlussoovi väljendus vastab VRKSi nõudele, et taotlus peab olema esitatud.⁶⁵ Ka Eesti siseministerium kinnitas sama tõlgendust, et varjupaigamenetlus käivitatakse siis, kui piiri ületav taotleja taotleb rahvusvahelist kaitset suuliselt, kirjalikult või muul arusaadaval viisil.⁶⁶

⁵⁶ VRKS paragrahv 14 lg 4.

⁵⁷ *Id.* paragrahv 14 lg 2.

⁵⁸ *Id.* paragrahv 14 lg 1.

⁵⁹ *Id.* paragrahv 1 lg 3.

⁶⁰ *Id.* paragrahv 1 lg 3 pt 1.

⁶¹ Euroopa Liit: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), 29. juuni 2013, ETL L. 180/60 - 180/95; 29.6.2013, 2013/32/EL, artikkel 8 lg 1, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>. „Kui siin on märke, et kinnipidamisasutustes hoitavad või piiripunktides viibivad kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud võivad soovida taotleda rahvusvahelist kaitset, annavad liikmesriigid neile teavet võimalus seda teha.“

⁶² ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud), COM(2011) 319 lõplik, jaanuar 2012, lk 10-11, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4f3281762.html>.

⁶³ VRKS paragrahv 3 lg 3.

⁶⁴ *Ibid.* „Rahvusvahelise kaitse taotlus on välismaalase mistahes viisil esitatud sooviavaldus enda pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks.“

⁶⁵ Eesti riigikohtu 12. märtsi 2013 otsus Mohammed Alhai kassatsioonikaebuses nr 3-3-1-62-12, lk 15.

⁶⁶ Eesti siseministerium, 05.06.2013 kiri nr 11-3/459-4.

Kui rahvusvahelise kaitse taotlus on esitatud, tuleb see registreerida kohe ja/või mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul pärast esitamist.⁶⁷

Taotluse esitamisele järgnev menetlus ja kinnipidamise alused

Pärast avalduse registreerimist peab PPA tegema erinevaid toiminguid, sealhulgas tuvastama ja kontrollima taotlejat ja ta isiklike asju, registreerima Eestisse (või selle piirile) saabumise põhjused ja aluse, millele tuginedes taotleja rahvusvahelist kaitset taotleb.⁶⁸ Samuti peab PPA taotlejat pildistama ja võtma ta sõrmejäljed, DNA-proovid ja vajadusel korraldama tervisekontrolli läbiviimise.⁶⁹

Kogu selle protsessi ja biomeetriliste andmete kogumise ajal „peetakse taotlejat kinni“ ja ta peab viibima selleks ette nähtud ruumides.⁷⁰ VRKSi paragrahv 36¹ sätestab, et kinnipidamine on lubatud ainult juhul, kui „järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada“ ja kui see on konkreetsel juhul vältimatult vajalik paragrahvis loetletud põhjustel.⁷¹ Kui taotleja kuulub ühte nendest erandlikest kategooriatest, võib teda halduskohtu loata kinni pidada kuni 48 tundi.⁷² Kui PPA saab halduskohtult loa, võib taotleja esialgu kinni pidada kuni kaheks kuuks,⁷³ mida võib pikendada maksimaalselt nelja kuu kaupa.⁷⁴

Taotluste läbivaatamine

Iga rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb läbi vaadata „individuaalselt ja erapooletult“ ning PPA peab esitatud tõendite ja taotleja avalduste usaldusväärsuse kontrollimisel järgima vajalikke protseduure.⁷⁵

Taotlus on edukas, kui läbib vastuvõetavuse ja asjaolude hindamise. Vastuvõetavus puudutab suuresti taotleja reisi tehnilisi aspekte ja eelnevaid võimalusi rahvusvahelise kaitse saamiseks. Taotluse võib tagasi lükata näiteks juhul, kui taotleja saabus Eestisse läbi nn turvalise kolmanda riigi, on saanud esimesest varjupaigariigist või kui tema varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutab vastavalt Dublini III määrusele mõni teine ELi liikmesriik.⁷⁶ Sarnaselt peaks vastuvõetavust kontrollima hilisema varjupaigataotluse puhul, mis esitatakse pärast eelmise taotluse (selgesõnalist või kaudset) tagasivõtmist või pärast (lõpliku) otsuse vastuvõtmist eelmise taotluse kohta.⁷⁷ Selle erimenetluse kohaselt teeb PPA kõigepealt kindlaks, kas on ilmnenud või taotleja poolt esitatud uusi asjaolusid, mis suurendaks märkimisväärselt rahvusvahelise kaitse saamise tõenäosust.⁷⁸ Kui jah, siis uuritakse hilisemat taotlust sisuliselt.⁷⁹

⁶⁷ VRKSi paragrahv 14 lg 1.

⁶⁸ *Id.* paragrahv 15 lg 1 pt 2, 4 ja 5.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Id.* paragrahv 15 lg 6.

⁷¹ *Id.* paragrahvi 36¹ lg 1-2; asjaolud on: „1) isiku tuvastamine või isikusamasuse kontrollimine; 2) isiku kodakondsuse kontrollimine või väljaselgitamine; 3) isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine; 4) varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht; 5) kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud varjupaigataotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks; 6) riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmine; 7) isiku üleandmine nõukogu määruses (EÜ) nr 604/2013, kui valitseb oht, et isik võib põgeneda.“

⁷² *Id.* paragrahv 36² lg 1.

⁷³ VRKSi paragrahv 36² lg 2.

⁷⁴ *Id.* paragrahv 36² lg 5.

⁷⁵ *Id.* paragrahv 18 lg 2.

⁷⁶ *Id.* paragrahv 21 lg 1.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Id.* paragrahv 24 lg 2.

⁷⁹ *Ibid.*

Lisaks vastuvõetavusele võib taotlusi läbi vaadata niinimetatud kiirendatud menetluse käigus. Selle menetluse eesmärk on uurida varjupaigataotlusi, mis tunduvad selgelt põhjendamatud⁸⁰ või on esitatud süsteemi kuritarvitamise eesmärgil⁸¹. Ilmselt kuritarvitavad või selgelt alusetud taotlused on taotlused, mis on selgelt petlikud või millel puudub seos rahvusvahelise kaitse andmise kriteeriumidega.⁸² Süsteemi kuritarvitava taotleja sümptomiteks on ebaõige või võltsitud teabe esitamine, tõendite tahtlik hävitamine või avalduse esitamine üksnes selleks, et vältida sunniviisilist riigist lahkumist.⁸³ Kiirendatud korras on PPA piirivalveametnikud volitatud piiril esitatud varjupaigataotlusi läbi vaatama ja tagasi lükkama, ilma et neid oleks kodakondsuse ja rahvusvahelise kaitse büroole üle antud.

Kiirmenetluse korras esitatud taotlused tuleb läbi vaadata 30 päeva jooksul, kuid seda tähtaega võib vajadusel pikendada.⁸⁴ Tavamenetluses esitatud taotlused tuleb läbi vaadata hiljemalt kuue kuu jooksul (v.a erandlikel asjaoludel)⁸⁵ pärast taotluse saamist.⁸⁶

Intervjuu ja eelotsused

Sõltumata sellest, kas taotlust arutatakse kiirendatud või tavamenetluse raames, tuleb enne lõpliku otsuse vastuvõtmist taotlejaga vestelda.⁸⁷ Intervjuu annab taotlejale võimaluse esitada fakte ja selgitada oma rahvusvahelise kaitse taotlusega seotud olulisi üksikasju ja asjaolusid. Kuigi PPA-lt nõutakse vähemalt ühe sisulise vestluse läbiviimist,⁸⁸ on EIK täheldanud, et PPA viib mõnikord läbi täiendavaid vestlusi ja/või saadab vajaduse korral pärast küsitlust selgitavaid küsimusi.

Hinnang erivajadustele

Mõni rahvusvahelise kaitse taotleja võib vajada erilisi menetlustagatisi.⁸⁹ PPA või muu asjaomane asutus on kohustatud need taotlejad võimalikult kiiresti pärast taotluse esitamist kirjalikult tuvastama.⁹⁰ Pärast välja selgitamist on spetsiaalseid menetlustagatisi vajaval taotlejal õigus saada oma konkreetsetele asjaoludele vastavat toetust.⁹¹ Nendele taotlustele kehtivad ka kaks eraldiseisvat menetluskorda. Esiteks võib PPA spetsiaalseid menetlustagatisi nõudvate taotluste läbivaatamist ettepoole seada ja kiirendada.⁹² Teiseks tuleb neile taotlejatele pakkuda piisavat tuge,⁹³ mis APD kohaselt hõlmab piisavalt aega,⁹⁴ ja seetõttu ei tohiks neid suunata kiirendatud menetlusse, eriti piiril.⁹⁵

⁸⁰ VRKS paragrahv 20.

⁸¹ *Id.* paragrahv 20¹.

⁸² ÜRO pagulaste ülemvolinik, *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, 20. oktoober 1983, nr 30 (XXXIV) – 1983, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>.

⁸³ VRKS paragrahv 20¹.

⁸⁴ VRKS paragrahv 20² lg 4.

⁸⁵ *Id.* paragrahv 18¹ lg 2–4.

⁸⁶ *Id.* paragrahv 18¹ lg 1.

⁸⁷ *Id.* paragrahv 18 lg 4.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Id.* paragrahvi 15¹ lõikes 1 määratletakse erivajadustega taotleja kui „haavatav isik, nagu alaealine, saatjata alaealine, puudega inimene, eakas inimene, rase, alaealise lapsega üksikvanem, inimkaubanduse ohver, raske haigusega isik, vaimse tervise probleemiga isik ning piinamise või vägistamise ohver või isik, kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.“

⁹⁰ VRKS paragrahv 15¹ lg 2–4. PPA ja OÜ Hoolekandeteenused (Eesti varjupaigataotlejate majutuskeskusi haldav asutus) vahel sõlmitud halduslepingu kohaselt on viimase ülesandeks tuvastada ka erivajadustega taotlejad ja anda aru PPA-le.

⁹¹ *Id.* paragrahv 15¹ lg 2.

⁹² *Id.* paragrahv 18 lg 10.

⁹³ *Id.* paragrahv 10 lg 2.

⁹⁴ APD põhjendus 29.

⁹⁵ VRKS paragrahv 20² lg 2.

Lastel ja saatjata lastel on nii VRKSi kui ka lastekaitse seaduse alusel erilised õigused. Mõlemas on sätestatud, et last mõjutavate otsuste tegemisel peetakse esmatähtsaks lapse huve.⁹⁶ VRKS kehtestab ka protseduurid, mille alusel määrata, kes liigitub lapseks, lahendada kahtlusi, viia läbi tervisekontrolle, ning PPA kohustuse teavitada taotlejaid vajalikest protseduuridest ja keeldumise tagajärgedest.⁹⁷ Tähtis on see, et saatjata lastel on õigus saada seaduslik eestkostja menetlustoimingute tegemiseks kohe, kui taotleja on lapsena tuvastatud.⁹⁸ Eesti perekonnaseaduse kohaselt vastutab kohalik omavalitsus saatjata lapse esindajana kuni usaldusväärse ja teadliku⁹⁹ seadusliku eestkostja määramiseni.¹⁰⁰ Saatjata lapsed paigutatakse sageli kasuperedesse¹⁰¹ või vastava mittetulundusühingu hallatavale perepõhisele hooldusele.¹⁰²

Vaidlustamine

Rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise korral võib otsuse 10 päeva jooksul halduskohtusse edasi kaevata.¹⁰³ Rahvusvahelise kaitse saanud isikud saavad otsuse edasi kaevata 30 päeva jooksul. Seda võib teha näiteks siis, kui neile antakse pagulasseisundi asemel ainult täiendav kaitse.¹⁰⁴ Iga halduskohtusse esitatud kaebuse eest tuleb tasuda riigilõiv ja menetluseks vajalikud kulud (nt suulise ja kirjaliku tõlke kulud).¹⁰⁵ Taotlejad, kes maksta ei suuda, võivad lisaks kaebusele esitada ka menetlusabi taotluse.¹⁰⁶ Kui kohus peab seda vajalikuks, määratakse taotlejale vastavalt RÕSile seaduslik esindaja.¹⁰⁷

Kui kaebus on esitatud, on sellel kolm võimalikku tulemust: kaebuse menetlusse võtmine, kaebuse käiguta jätmine või kaebuse tagastamine. Esimene neist on kõige selgem, esindades juhtumit, kus kaebuse käiguta jätmiseks või tagastamiseks pole alust.¹⁰⁸ Teine toimub siis, kui kaebuses on vigu, mida taotleja saab kohtu määratud tähtaja jooksul parandada.¹⁰⁹ Kolmandal juhul ei paranda taotleja teises stsenaariumis loetletud vigu või ei vasta taotlus vaidlustamiseks vajalikele alustele.¹¹⁰

Kohtumenetluse algatamisele järgneb eelmenetlus, mis hõlmab täiendavate selgituste andmise võimalust, PPA kohustuslikku vastust ja taotleja võimalust omakorda PPA-le vastata.¹¹¹ Kuigi kohtud peavad asju arutama mõistliku aja jooksul,¹¹² tuleb rahvusvahelise kaitse küsimused eeliskohale seada.¹¹³

⁹⁶ *Id.* paragrahv 17 lg 1; Lastekaitse seadus, 19.11.2014, RT I, 2014, 1, paragrahv 21, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2CAfkNx>.

⁹⁷ VRKS paragrahv 17 lg 4–5.

⁹⁸ *Id.* paragrahv 17 lg 9–10.

⁹⁹ *Id.* paragrahv 17 lg 10.

¹⁰⁰ Perekonnaseadus, 18.11.2009, RT I 2009, 60, 395, paragrahv 176, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109052017029>.

¹⁰¹ Õiguskantsler, Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 73, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2O3N3UX>.

¹⁰² SOS Lasteküla, Saatjata alaealised, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2NCl3sq>.

¹⁰³ VRKS paragrahv 25¹ lg 1.

¹⁰⁴ HKMS paragrahv 46 lg 1.

¹⁰⁵ *Id.* paragrahv 105.

¹⁰⁶ *Id.* paragrahv 110.

¹⁰⁷ *Id.* paragrahv 120 lg 1.

¹⁰⁸ *Id.* paragrahv 120 lg 2.

¹⁰⁹ *Id.* paragrahv 120 lg 3.

¹¹⁰ HKMS paragrahv 121 lg 1.

¹¹¹ *Id.* paragrahv 122 lg 1.

¹¹² *Id.* paragrahv 126 lg 2.

¹¹³ *Id.* paragrahv 126 lg 3.

Kui kaebus on edukas, saadab halduskohus asja tagasi PPA-le koos juhistega taotlus uuesti läbi vaadata, tuues välja tehtud menetlusvead. Kui kaebus halduskohtus tagasi lükatakse, on taotlejal võimalus otsus 30 päeva jooksul¹¹⁴ ringkonnakohtusse edasi kaevata.¹¹⁵ Pärast ringkonnakohtu negatiivset otsust võib taotleja 30 päeva jooksul¹¹⁶ taas Riigikohtusse edasi kaevata.¹¹⁷ Riigikohtu otsus on lõplik.¹¹⁸

Apellatsioonisüsteem ja -menetlus jäävad samaks sõltumata sellest, millal ja mis menetluses taotlus tagasi lükatakse (nt piiril, vastuvõetavuse kaalutlustel, kiirendatud korras). Isegi Dublini III määruses on sätestatud eeskirjad õigusabi osutamise kohta neile, kes otsuse edasi kaevavad.¹¹⁹ Ainus erinevus puudutab taotleja õigust territooriumil edasi viibida. Kui otsus tehakse piiril vastuvõetavuse alusel või kiirendatud korras, otsustab menetlev kohus edasikaebaja õiguse üle kohtumenetluse ajal Eestis viibida.¹²⁰ Tavapärasel põhjendustepõhisel kontrollimisel on taotlejal õigus riigis viibida, kuni halduskohus on otsuse teinud.¹²¹

3.4. Riigi õigusabi osutamine

Kogu riigipoolne õigusabi osutamine, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejatele, toimub RÕSis sätestatud tingimustel.¹²² Halduskohtuniku äranägemisel võib Eesti Advokatuur määrata juristi esindama taotlejaid, kellel piisavad ressursid puuduvad.¹²³ Kui tavaliselt osutatakse riigi õigusabi neile, kelle alaline asukoht on Eestis, siis RÕS sätestab erandid taotlejatele, kes on kaitstud Eestile siduvate rahvusvaheliste kohustustega.¹²⁴ Kooskõlas nende kohustustega näeb VRKS ette, et rahvusvahelise kaitse otsuse vaidlustamisel halduskohtus on taotlejatel õigus saada tasuta õigusabi.¹²⁵

Oluline on märkida, et RÕSi paragrahvi 4 lõike 3 punkti 6 kohaselt on õigus igat tüüpi haldusmenetluses taotleda riigi õigusabi ka igal isikul, kelle alaline elukoht on Eestis või mõnes teises ELi liikmesriigis või kes on Eesti või mõne muu ELi liikmesriigi kodanik. Rahvusvahelist kaitset vajava isikuna tunnustamise menetluses aga VRKS varjupaigataotlejatele sellist võimalust ei anna. Tundub, et see piirang on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõtte ja muude üldpõhimõtetega, mis tagavad õiguste tõhusa kaitse. Haldusmenetluses esindamiseks riigi õigusabi taotlemise õiguse andmine võib olla eriti õigustatud olukordades, kus rahvusvahelise kaitse taotleja on haavatav (näiteks laps, kirjaoskamatu või vaimupuudega inimene).

Riigi õigusabi taotlusvorm on leitav justiitsministeeriumi veebilehelt¹²⁶ ning selles tuleb esitada tavapärane teave taotleja ja tema konkreetsete vajaduste kohta.¹²⁷ Taotlus peab olema kas eesti, inglise või vene keeles; teistes keeltes neid läbi ei vaadata.¹²⁸ Varjupaigataotlejaid toetavad riigi õigusabi taotlemisel Varjupaiga-, Rände- ja

¹¹⁴ *Id.* paragrahv 181 lg 1.

¹¹⁵ HKMS paragrahv 180 lg 1.

¹¹⁶ *Id.* paragrahv 212 lg 1.

¹¹⁷ *Id.* paragrahv 211 lg 1.

¹¹⁸ *Id.* paragrahv 232 lg 2.

¹¹⁹ Dublini III määruse artikkel 27 lg 6.

¹²⁰ VRKS paragrahv 25¹ lg 3. Veel üks erand territooriumil viibimise õiguse kohta on sätestatud VRKSi artikli 24 lõiges 5: taotlejal on õigus jääda korduva taotluse menetlemise ajaks Eestisse, kui korduv taotlus esitatakse esimest korda.

¹²¹ *Id.* paragrahv 25¹ lg 2.

¹²² RÕS paragrahv 4 lg 1.

¹²³ Eesti Advokatuur, Riigi õigusabi, kättesaadav aadressil: <https://www.advokatuur.ee/eng/state-legal-aid>; RÕS paragrahv 6 lg (1-1¹).

¹²⁴ RÕS paragrahv 6 lg 1 pt 1.

¹²⁵ VRKS paragrahv 10 lg 2 pt 9.

¹²⁶ Eesti Vabariigi Justiitsministeerium, Riigi õigusabi, kättesaadav aadressil: <https://www.just.ee/en/state-legal-assistance-0>.

¹²⁷ RÕS paragrahv 12 lg 1.

¹²⁸ *Id.* paragrahv 12 lg 5–7.



Integratsioonifondi (AMIF) rahastusel palgatud õigusnõustajad,¹²⁹ kellega saab kohtuda Harku (nüüd Soodevahe)¹³⁰ kinnipidamiskeskuses või Vao ja Vägeva majutuskeskustes.¹³¹ Kui riigi õigusabi taotlus on esitatud, läbib see kaks testi: võimalused ja põhjendused. Võimaluste kontrollimisel hinnatakse taotlejat ja tema varalist olukorda, sealhulgas igakuist sissetulekut, kinnisvara, vara jne.¹³² Põhjenduste kontrollis hinnatakse seevastu taotlust ja selle edukuse tõenäosust. RÕS nõuab vaid piiratud põhjenduste testimist, lükates taotluse tagasi ainult juhul, kui asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene.¹³³

Edu korral antakse taotlejatele tavaolukorras vastavalt advokatuuriseadusele jurist.¹³⁴ Üldiselt ei saa taotlejad riigi õigusabi pakkujat valida.¹³⁵ Eesti Advokatuur algatas 2016. aasta novembris riigihankemenetluse riigi õigusabi pakkujate leidmiseks varjupaigataotlejatele, kes on vaidlustanud kinnipidamise või negatiivse rahvusvahelise kaitse otsuse.¹³⁶ Ainult üks õigusbüroo, Lindeberg Melk Partners (ehk õigusbüroo LMP)¹³⁷, esitas pakkumise ja seega sõlmiti bürooga riigi õigusabi osutamise leping kuni 31. detsembrini 2017.¹³⁸ Alates 2018. aastast esindab kõiki varjupaigataotlejaid kinnipidamise ja negatiivse varjupaigaotsuse vaidlustamisel endiselt vaid üks õigusbüroo¹³⁹.

¹²⁹ AMIF loodi selleks, et edendada rändevoogude tõhusat haldamist ning liidu ühise lähenemise rakendamist, tugevdamist ja arendamist seoses varjupaiga taotlemise ja immigratsiooniga. Selle rahastusstruktuur on jaotatud kahte etappi: esimene kestis 1. juulist 2015 kuni 30. juunini 2018 ning teine etapp kestab 1. juulist 2018 kuni 31. detsembrini 2020. Vt: Euroopa Komisjon, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2XcDA1J>.

¹³⁰ Novembris 2018 koliti sisserände kinnipidamiskeskus Harkust Soodevahesse. Vt lähemalt aadressil: <https://bit.ly/32E0S1H>.

¹³¹ Eesti siseministerium: toetatud AMIFi projektide loend, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2NDEW2k>.

¹³² *Id.* paragrahv 7 lg 1.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Id.* paragrahv 5 lg 1.

¹³⁵ Eesti Advokatuur, Riigi õigusabi, kättesaadav aadressil: <https://www.advokatuur.ee/eng/state-legal-aid>.

¹³⁶ Eesti Advokatuur, Hange rahvusvahelise kaitse taotlejatele riigi õigusabi osutajate leidmiseks, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2p6ZLK2>.

¹³⁷ Veebileht kättesaadav aadressil: http://www.lmp.ee/?lang_id=en.

¹³⁸ Eesti siseministerium, toetatud AMIFi projektide loend, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2rE4HXV>.

¹³⁹ Õigusbüroo Lindeberg, veebileht kättesaadav aadressil: <http://lindeberg.legal/>.

Varjupaigataotlejad, kes ei ole rahul oma määratud riigi õigusabi juristiga, võivad taotleda ta vahetamist või esitada tema vastu kaebuse. Praegu on riigi õigusabi infosüsteemis¹⁴⁰ kaheksa aktiivset juristi, kes on registreeritud riigi õigusabi osutamiseks halduskohtumenetlustes.¹⁴¹ Varjupaigataotlejate puhul, kes soovivad oma juristi välja vahetada, tuleb riigi õigusabi pakkuva juristi, varjupaigataotleja ja uue juristi nõusolekul sõlmida vastav kolmepoolne kokkulepe.¹⁴² Varjupaigataotlejatel on ka õigus esitada kaebusi riigi õigusabi juristide distsiplinaarsüütegude või eetikakoodeksi rikkumiste kohta. Kaebus tuleb esitada kuue kuu jooksul alates päevast, mil varjupaigataotleja asjaoludest teada sai.¹⁴³ Oluline on teada, et seaduse kohaselt tuleb kaebus esitada eesti keeles.¹⁴⁴ See nõue kujutab endast olulist takistust varjupaigataotlejatele, kellel puudub arusaadavatel põhjustel piisav eesti keele oskus.

Kaebus võib kaasa tuua juristi suhtes distsiplinaarmenetluse.¹⁴⁵ Eesti Advokatuuri andmetel on alates 2015. aastast varjupaigajuhtumitega seotud kokku neli kaebust.¹⁴⁶ Ükski neist ei toonud kaasa aukohtu menetluse algatamist, ehkki 2018. aastal juhtis kohus tähelepanu esiletoodud puudustele.¹⁴⁷ Aukohus võib juristi riigi õigusabi osutamisest ka vabastada kas taotleja taotlusel või omal algatusel, kui jurist on näidanud üles ebakompetentsust või hooletust.¹⁴⁸ Kohus ei ole kunagi rahvusvahelise kaitse juhtumiga seoses juristi tagandanud.¹⁴⁹

Kuigi ülaltoodud sätted aitavad kaasa õiglasele riigi õigusabi protseduurile, on selle kättesaadavus eriti varjupaigataotlejatele endiselt ebakindel. Riigi õigusabi juristi välja vahetamise taotlemisel seisavad varjupaigataotlejad silmitsi mitme väljakutsega. Esiteks peavad nad saama juurdepääsu teabele riigi õigusabi juristi asendamise õiguse kohta ja/või juhiste, kuidas seda teha. Teiseks kujutab ebapiisav eesti keele või muude Eestis laialdaselt räägitavate keelte (inglise, saksa, vene) oskus endast varjupaigataotlejatele tõsist takistust teabe leidmisel ja kontakti saamisel mõnega kaheksast riigi õigusabi pakkuvast alternatiivsest juristist. Peale nende tõkete jääks siiski praeguse kui ka võimalike teiste juristide otsustada, kas nad nõustuvad juhtumi ühelt teiselt üleandmisega. Sarnased takistused esinevad ka kaebuste esitamise korra puhul. Ehkki on olnud vaid üksikud juhtumid, kus varjupaigataotleja on taotlenud oma esindaja väljavahetamist, ei pruugi see täielikult viidata tegelikule vajadusele, kuna varjupaigataotlejad lihtsalt ei ole vastava võimalusega kursis, ei ole võimelised iseseisvalt eestikeelset kaebust esitama või kardavad kaebuse esitamise korral negatiivset vastust oma varjupaigataotlusele.

¹⁴⁰ Riigi Õigusabi Infosüsteem (RIS).

¹⁴¹ Eesti Advokatuur, e-kirjavahetus UNHCRiga, 01.08.2018.

¹⁴² RÕS paragrahv 20 lg 1.

¹⁴³ Advokatuuriseadus, 21.03.2001, RT | 2001, 36, 201, paragrahv 16, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131052018015>.

¹⁴⁴ Eesti Advokatuur, 01.08.2018 e-kiri.

¹⁴⁵ Eesti Advokatuuri tegevusjuhised, 08.04.1999, paragrahv 2 lg 4, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2NDzZA8>.

¹⁴⁶ Eesti Advokatuur, 01.08.2018 e-kiri.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ RÕS paragrahv 20 lg 3¹.

¹⁴⁹ Eesti Advokatuur, 01.08.2018 e-kiri.

4. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS JUHUL, KUI ISIKULE EI OLE ANTUD LUBA TERRITOORIUMILE SISENEDA

Alates hetkest, kui välismaalane saabub riigi piirile, on võimalik neli stsenaariumi:

- (i) välismaalasele antakse luba siseneda territooriumile tavapärase sisserände põhjustel (viisa, elamisluba jne);
- (ii) välismaalane saab sissesõidukeelu ja ta saadetakse tagasi riiki, kust ta saabus;
- (iii) välismaalane esitab varjupaigataotluse, talle antakse sisenemisõigus ja ta jääb territooriumile kuni varjupaigamenetluse lõpuni; või
- (iv) välismaalase varjupaigataotlus lükatakse piiril tagasi ja ta saadetakse tagasi riiki, kust ta saabus.

Selles jaotises käsitletakse õigusabi kättesaadavust Eestis olukorras ii.

ASJAOMASED STANDARDID RAHVUSVAHELISES JA ELI ÕIGUSES

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on välismaalastel, kellel on keeld territooriumile siseneda, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile väljasaatmise vastu.

Nagu eespool [2. jaos](#) selgitatud, panevad Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 13 ja harta artikkel 47 riigile kohustuse kaitsta üksikisikut, kelle õigusi rikutakse, ja pakkuda võimalust tõhusate õiguskaitsevahendite abil kahju korvamiseks.¹⁵⁰ Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et tõhus õiguskaitsevahend on praktiliselt kättesaadav¹⁵¹ ja sellel on automaatne peatav toime.¹⁵²

Välismaalased, kellele on sissesõit ühiselt keelatud, teevad ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile eriti muret, kuna nende hulgas võib olla rahvusvahelist kaitset vajav isik, kes jäetakse ilma tõhusast õiguskaitsevahendist. Oluline on meeles pidada, et välismaalase pagulasseisund ei sõltu selle staatuse tunnustamisest riigiasutuse poolt; pigem on tunnustamine pagulaseks olemise ja selle põhjal kaitse otsimise tulemus. Lisaks kehtib välismaalase suhtes, kelle rahvusvahelise kaitse vajadust ei ole veel kindlaks tehtud, mittetagasisaatmise põhimõte.¹⁵³ Nagu on [2. jaos](#) kohtuotsuses *Hirsi Jamaa vs. Itaalia* välja toodud, võib ühiselt tagasi saadetud migrantidel olla reaalne oht, et neid koheldakse Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 3 mittevastavalt, ning seetõttu tuleks neile anda võimalus varjupaiga taotlemiseks.¹⁵⁴

Direktiiviga 2008/115/EÜ (ELi tagasisaatmisdirektiiv) nähakse ette ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise ühised standardid ja kord. Samuti rõhutatakse sellega, et liikmesriigid võtavad [direktiivi rakendamisel] nõuetekohaselt arvesse mittetagasisaatmise põhimõtet ja austavad seda.¹⁵⁵ See hõlmab

¹⁵⁰ EIK artikkel 13; harta artikkel 47.

¹⁵¹ *Conka*, 51564/99, EIÖK.

¹⁵² *Jamaa vs. Itaalia*, 27765/09, EIÖK.

¹⁵³ ÜRO Peaassamblee, Territoriaalse varjupaiga välja kuulutamine, 14. detsember 1967, A/RES/2312(XXII), kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Euroopa Liit: Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, ELT L. 348/98-348/107; 16.12.2008, 2008/115/EÜ, artikkel 5, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/496c641098.html>.

ka väljasaatmise edasilükkamist, kui see rikuks mittetagasisaatmise põhimõtet¹⁵⁶ ja tõhusa õiguskaitsevahendi võimaldamist tagasisaatmisega seotud otsuste vaidlustamiseks.¹⁵⁷ Lõpuks peavad ka asjaomased asutused tagama, et vajalik õigusabi ja/või esindamine tagatakse taotluse korral tasuta vastavalt asjakohastele siseriiklikele õigusaktidele või õigusabi käsitlevatele eeskirjadele.¹⁵⁸

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt võivad riiki sisenemise õiguse kaotanud välismaalased otsuse edasi kaevata ja neil on selleks õigus saada tasuta õigusabi.

VSS sätestab, et „välismaalane, kellele ei antud piiripunktis luba Eestisse sisenemiseks, võib esitada kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras“. Kui HKMS näeb ette menetlusabi (katab õigusabi kulud),¹⁵⁹ siis RÕS annab riigi õigusabi füüsilistele isikutele, kelle alaline elukoht pole Eestis, ainult juhul, kui see „tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest kohustusest.“¹⁶⁰ Need rahvusvahelised kohustused hõlmavad *mittetagasisaatmise põhimõtet*¹⁶¹ ja põhiõigust tõhusale õiguskaitsevahendile, sealhulgas eespool käsitletud õigusabi osutamisele.¹⁶²

VRKSi selles kontekstis ei kohaldata, kui üksikisik ei väljenda varjupaiga taotlemise soovi otsekohe ja selgesõnaliselt.¹⁶³ Sel juhul suunatakse üksikisik riiklikku varjupaigamenetlust käsitlevasse protsessi (käsitletud 5. jaos).

KEHTIV TAVA

Euroopa rändevõrgustiku ja Tallinna ülikooli läbi viidud uuringus (INFORMi aruanne) koguti varjupaigataotlejate, riigiametnike ja valitsusväliste organisatsioonidega läbi viidud intervjuudest teavet Eesti varjupaiga taotlejatele kättesaadava õigus- ja menetlusinfo kohta. INFORMi aruandes märgitakse, et „isikuid, kellele keelatakse piiril Eestisse sisenemine, ... ei teavitata üldjuhul kohe, et nad võivad selle asemel varjupaika taotleda“.¹⁶⁴

EIK on tähendanud, et piiriületuspunktides puudub üldine juurdepääs riigi õigusabile. Lisaks ei ole EIK suutnud pakkuda Eesti piiripunktides või transiiditsoonides välismaalastele tasuta õigusnõustamist ega teavet. Seega näib üksikisikutel olevat üsna keeruline kasutada oma õigust tasuta õigusabile, kui tal ei võimaldata riiki siseneda. Need asjaolud suurendavad riski, et välismaalastel, kellel on piiril sisenemine keelatud, puudub realistlik juurdepääs tõhusale õiguskaitsevahendile territooriumile sisenemise keelamise korral.

Ehkki riiklik õigusabi on sissesõidukeelu vaidlustamiseks tagatud, ei tundu see RÕSis sätestatud menetlusnõuete tõttu praktikas mõistlik võimalus. Enne sellise toetuse saamist on välismaalasel kohustus taotleda kõigepealt halduskohtus riigi õigusabi. Kaugetes piirkondades, nagu piiril, on ebatõenäoline, et välismaalastel oleks tõhus

¹⁵⁶ *Id.* artikkel 9 lg 1 pt a.

¹⁵⁷ *Id.* artikkel 13 lg 1.

¹⁵⁸ *Id.* artikkel 13 lg 4.

¹⁵⁹ HKMS paragrahv 110.

¹⁶⁰ RÕS paragrahv 6 lg 1 pt 1.

¹⁶¹ 1951. aasta pagulaskonventsiooni artikkel 33.

¹⁶² Harta artikkel 47, EIÕK artikkel 13.

¹⁶³ VRKS paragrahv 3 lg 3. (Rahvusvahelise kaitse taotlus on välismaalase poolt mis tahes kujul esitatud taotlus sooviga olla tunnistatud pagulaseks või täiendava kaitse saajaks ning saada rahvusvaheline kaitse.); VRKS paragrahv 14 lg 1. (Rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada Politsei- ja Piirivalveametile kohe pärast Eesti territooriumile sisenemist.)

¹⁶⁴ Raivo Vetik ja Ave Lauren, Legal and Procedural Information For Asylum Seekers in Europe: Estonia Report, Tallinna Ülikool ja Euroopa rändevõrgustik, lk 10, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2CAbofA>.



võimalus sellist abi taotleda või saada. Sisuliselt näib see tähendavat, et välismaalastel on vähe võimalusi tugineda oma õigusele taotleda täielikku ja tõhusat õiguskaitsevahendit.

SOOVITUSED

Eesti õigusaktid (VSS) on juriidiliselt ja protseduuriliselt kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 13, harta artikliga 47 ja mittetagasisaatmisnõudega ELi tagasisaatmisdirektiivis. See annab välismaalastele, kellele riiki sisenemine keelatakse, õiguse tõhusatele õiguskaitsevahenditele edasikaebamise teel. Seda seaduslikku õigust näib aga olevat praktikas keeruline kasutada. Eesti piiripunktides olevatel välismaalastel pole ligipääsu valitsusväliste organisatsioonide kaudu pakutavale viivitamatule õigusabile. Lisaks on halduskohtus riigi õigusabi taotlemise mehhanismid endiselt keerulised ja piiri konteksti mitte arvestavad.

1. soovitus: Tugevdada riigi poolt pakutavaid menetluslikke tagatise, pakkudes realistlikku võimalust otsida ja saada riigi õigusabi tõhusaks vaidlustamiseks ning võimaldades juurdepääsu valitsusvälistele organisatsioonidele, kes on valmis andma sellistel puhkudel õigusabi.

5. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS VARJUPAIGAMENETLUSE JOOKSUL

5.1. Teave piiril ja kinnipidamiskeskustes

ELI SEADUSTEGA SÄTESTATUD ASJAOMASED STANDARDID

ELi õiguse kohaselt peavad asjaomased asutused ennetavalt tuvastama võimalike taotlejate soovi taotleda rahvusvahelist kaitset ja andma neile teavet selle võimaluse kohta ning osutama tõlketeenust piiril ja kinnipidamisasutustes.

APD sätestab, et „kui on märke, et kinnipidamisasutustes hoitavad või piiripunktides viibivad kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud võivad soovida taotleda rahvusvahelist kaitset, annavad liikmesriigid neile teavet võimaluse kohta seda teha.”¹⁶⁵

Mõisted „märke“ ja „võivad soovida“ näitab, et varjupaigataotlejad ei pea rahvusvahelist kaitset selgesõnaliselt taotlema. Selle asemel on asjaomased asutused kohustatud potentsiaalset taotlejat tuvastama. Euroopa Komisjoni soovitusel, millega loodi ühine Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat), märgitakse, et rahvusvahelise kaitse taotluse määravaks elemendiks on hirmu väljendamine selle ees, mis võib juhtuda [inimese] tagasipöördumisel.¹⁶⁶ Selle kohaselt on varjupaigataotlejal õigus saada teavet rahvusvahelise kaitse taotlemise võimaluse kohta. Keelebarjäärid ei tohiks takistada juurdepääsu õigusabile või teabele. Riikliku varjupaigamenetluse direktiiviga nähakse ette, et nendes kinnipidamisasutustes ja piiriületuspunktides tuleb korraldada tõlkimine varjupaigamenetlusele juurdepääsu hõlbustamiseks vajalikul määral.¹⁶⁷

APD artikli 8 lõikes 2 on lisaks sätestatud liikmesriikide kohustus tagada välispiiride piiriületuspunktides, sealhulgas transiiditsoonides viibivatele taotlejatele nõu ja nõustamist pakkuvate organisatsioonide ja isikute tõhus kättesaadavus. Liikmesriigid võivad ette näha eeskirjad, mis käsitlevad selliste organisatsioonide ja isikute viibimist nendes piiriületuspunktides, eriti seda, et juurdepääs võimaldatakse vastavalt kokkuleppele liikmesriikide pädevate asutustega.

ELI SEADUSTELE VASTAVAD TÄIENDAVALD ETTEPANEKUD STANDARDITE OSAS

Vastavad asutused peavad ennetavalt tuvastama võimalike taotlejate rahvusvahelise kaitse vajaduse ja andma neile teavet taotlemise võimaluse ning osutama tõlketeenust piiril ja kinnipidamisasutustes. Taotlejaid tuleb teavitada ka õigusest tasuta õigusabile ja esindamisele menetluse kõigis etappides ning neile tuleb selle kättesaadavus tagada.

COM(2016) 467/F1 („varjupaigamenetluse määruse ettepanek“ või „APR ettepanek“) on endiselt ettepaneku etapis, kuid see kujutab endast APD edasist suunda. Välja kuulutamisel on see kõigis liikmesriikides kohe otsekohalduv. Piiril või kinnipidamisel sisalduva teabe osas öeldakse kavandatavas APRis: „Kui on märke sellest, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis, viibivad kolmandate

¹⁶⁵ APD artikkel 8 lg 1.

¹⁶⁶ Euroopa Komisjon, Komisjoni soovitus, millega kehtestatakse ühine Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat), mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril, C(2006) 5186 lõplik, 7. november 2006, kättesaadav aadressil: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015010%202006%20INIT>.

¹⁶⁷ APD artikkel 8 lg 1.

riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud võivad vajada rahvusvahelist kaitset, annavad vastutavad asutused neile teavet rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimaluste kohta.¹⁶⁸ Seejärel tuuakse esile konkreetsed inimrühmad, keda oleks vaja teavitada, sealhulgas saatjata lapsed, psüühiliste või muude häirete all kannatavad isikud ning need, kes saavad konkreetsest päritoluriigist selle riigi üldtuntud olukorra tõttu.¹⁶⁹

Nii ennetava tegutsemise kohustus kui ka üksikisikute teavitamine võimalusest taotleda rahvusvahelist kaitset jäävad APD ja kavandatava APRi puhul samaks. Peamine erinevus keele osas on siiski kavandatud APRis „võivad vajada“ praeguse „võivad soovida taotlust esitada“ asemel. Ehkki asjassepuutuvad asutused peavad endiselt olema ennetava lähenemisega, peaksid nad otsima pigem rahvusvahelise kaitse vajadust kui kavatsust seda taotleda. Lõpuks, kavandatud APRi keskendumine teavitatavatele isikutele vaatleb kontekstis eriti neid haavatavaid isikuid, kes vajavad kõige tõenäolisemalt teavet varjupaigamenetluse kohta.

APDst täiesti erinevalt nähakse APRi ettepanekus ette tasuta õigusabi ja esindamist kui õigust – „taotlejat teavitatakse tema õigusest esitada taotlus õigusabi ja esindamise saamiseks menetluse kõigis etappides“¹⁷⁰, mida „liikmesriigid võimaldavad taotleja vastava taotluse korral“.¹⁷¹ Täiendavat arutelu selle kohta, kuidas seda abi määratletakse, käsitletakse käesoleva aruande [alajaos 5.3.2](#). Oluline aspekt, mida praegu rõhutada, on rõhuasetus „menetluse kõigis etappides“, mis väidetavalt võiks hõlmata varajast õigusabi ja nõustamist juba enne, kui isik taotleb rahvusvahelist kaitset.

VALITUD RAHVUSVAHELISED TAVAD

[Jaos 1.1](#) käsitletud ELA aruandes märgiti varjupaigataotlejatele varase pakutava õigusnõustamise edukust.¹⁷² Ehkki „varajane“ hõlmas varjupaigamenetluse paljusid etappe, hõlmas see selle määratlemisel ja analüüsimisel siiski varjupaigaprotsessi suunamist.¹⁷³ Kuigi õigusnõustamise mõju avaldusele eelnevas etapis eraldi ei uuritud, märgiti ELA aruandes, et Ühendkuningriigis hõlmasid edukad varajase õigusnõustamise pilootprojektid nõustamist ja esindamist ka eelkontrolli ajal.¹⁷⁴

ECRE/ELENA õiguslikus arvamuses õigusabi kättesaadavuse kohta (ECRE/ELENA õiguslik arvamus) toodi välja ka Portugali piirialaste algatuste edu. Portugalis peab sisserändepiiriteenistus teatama ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti esindajale ja Portugali Pagulaste Nõukogule viivitamata varjupaigataotluse esitamisest piiril.¹⁷⁵ See aitab tagada, et varjupaigataotlejatel on vähemalt piiridel võimalikult lihtne juurdepääs Portugali Pagulaste Nõukogu pakutavale õigusabile.¹⁷⁶

¹⁶⁸ APR ettepaneku artikkel 30 lg 1.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ APR ettepaneku artikkel 14 lg 2.

¹⁷¹ *Id.* artikkel 15 lg 1.

¹⁷² Asylum Aid, *Providing Protection*, lk 28.

¹⁷³ *Id.* lk 7.

¹⁷⁴ *Id.* lk 14.

¹⁷⁵ Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu, *ECRE/ELENA õiguslik arvamus õigusabi kättesaadavuse kohta Euroopas, november 2017*, õiguslik arvamus #02, lk 7, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5a128fb14.html>.

¹⁷⁶ *Ibid.*

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt peab PPA ennetavalt tuvastama võimalike taotlejate soovi taotleda rahvusvahelist kaitset ja andma neile teavet selle võimaluse kohta ning pakkuma tõlketeenuseid piiril ja kinnipidamisasutustes.

Samuti nõuab VRKS ennetavat tegutsemist ja teabe edastamist piiril ja kinnipidamisasutustes. „Kui on põhjendatud alus arvata, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis, viibivatel välismaalastel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, tagab Politsei- ja Piirivalveamet isikute teavitamise selle esitamise võimalustest.“¹⁷⁷ Nagu ka APD, kohustab VRKS PPA-d potentsiaalseid taotlejaid tuvastama ja teavitama, selle asemel et inimesed peaksid ise selgesõnaliselt kaitset ja/või teavet nõudma.

Tõlketeenuste osas märgib VRKS, et „Politsei- ja Piirivalveamet võib menetlustoimingute tõlkimisele tõlki kaasata sidevahendeid kasutades.“¹⁷⁸ Siin viitab sõna „võib“ suhtlusvahenditele, mille hulgast PPA saab valida (telefon, video jne), mitte tõlketeenusele endale.

Kehtivaseaduse kohaselt ei ole taotlejatel õigust varasele õigusnõustamisele, et otsustada, kas nad peaksid taotlema rahvusvahelist kaitset. ELA raporti analüüsis Eesti kohta märgiti üldist vastupanu [varase õigusnõustamise] pakkumisele eelnevas staadiumis.¹⁷⁹ Selles leiti, et menetlejatele oli selge, et juristid ei tohiks soovitada taotlejatel varjupaika taotleda, kuna leiti, et varjupaiga taotlemine on isiklik otsus.¹⁸⁰ Samuti ütlesid nad, et piiril tehti ainult eelmenetlusi ja juristi kohalolek piiril tõenäoliselt häiriks piirivalvurite tööd.¹⁸¹ Küsitletud varjupaigataotlejad soovitasid aga järjekindlalt, et juriidiline nõustamine peaks olema võimalikult vara kättesaadav.¹⁸²

VRKS ei anna mingeid konkreetseid eeskirju, mis käsitleksid tõhusat juurdepääsu organisatsioonidele või üksikisikutele, kes pakuvad piiripunktides viibivatele varjupaigataotlejatele nõu ja/või nõustamist. Samuti ei sätesta VRKS mingeid eeskirju, mis reguleeriks selliste organisatsioonide või isikute viibimist piiriületuspunktides. Eesti siseministeriumi sõnul ei tähenda konkreetse regulatsiooni puudumine siiski seda, et seadus piiraks kuidagi varjupaigataotlejate õigust olla kontaktis valitsusväliste organisatsioonidega või saada neilt abi. VRKSi paragrahv 10 lõike 2 punktis 7 nähakse taotlejatele ette tingimusteta õigus suhelda paljude organisatsioonide, sealhulgas valitsusväliste organisatsioonidega, sõltumata sellest, kus taotlus on registreeritud. Selle õiguse kasutamiseks on PPA ametnikud kohustatud esitama infolehe, mis sisaldab kontaktisikuid erinevate asjaomaste asutustega.¹⁸³

¹⁷⁷ VRKS paragrahv 14 lg 3 pt 1.

¹⁷⁸ *Id.* paragrahv 30 lg 3.

¹⁷⁹ *Id.* lk 26.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Id.* lk 25.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Siseministerium, vastus UNHCRile, 8. aprill 2019.

KEHTIV TAVA

Värskeimate aruannete kohaselt, mille Eesti on kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR riigiaruanded) alusel Inimõiguste Komiteele esitanud, on piiril töötavad PPA ametnikud koolitatud märkama inimesi, kes soovivad taotleda rahvusvahelist kaitset.¹⁸⁴ Selles märgitakse, et välismaalase mis tahes viide sellele, et kodumaale naasmine on võimatu, on taotluse registreerimiseks ja vastuvõtmiseks piisav.¹⁸⁵ Ehkki ELi õiguses sätestatud õigustele keskenduvate koolituste korraldamine on kiiduväärt, leiti ülal [4. jaos](#) viidatud INFORMi aruandes, et mõned intervjueeritavad viitasid, nagu ei soovitataks ametnikel potentsiaalseid varjupaigataotlejaid ennetavalt varjupaigataotluse esitamise õigusest teavitada.¹⁸⁶ Selle asemel leidsid intervjueeritavad, et taotleja peab varjupaigataotluse soovi selgelt väljendama, enne kui ametnikud menetlusega alustavad ja protsessi kohta teavet jagavad.¹⁸⁷ ELA aruandes mainiti ka üksikuid teateid piirivalvurite kohta, kes eiravad varjupaigataotlusi.¹⁸⁸

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile tehti 2017. aasta detsembris teatavaks EIKis registreeritud juhtum, milles osales varjupaigataotleja, kellele PPA keeldus esialgu andmast võimalust varjupaigamenetluseks. Ehkki juhtum leidis aset PPA peakorteris Tallinnas ja mitte piiril, tasub seda siiski uurida. Tadžikistanist pärit varjupaigataotleja saabus Eestisse viisaga ja üritas oma seksuaalse sättumuse tõttu tagakiusamise alusel esitada rahvusvahelise kaitse taotlust. Talle öeldi, et Eesti ei võta pagulasi vastu seksuaalse sättumuse alusel ning kaitse saamiseks peaks ta põgenema sõjatsoonist. Sellegipoolest oli varjupaigataotleja järjekindel ja tema taotlus võeti lõpuks vastu. Ta sai pagulasseisundi 2018. aasta aprillis. Ehkki sellel taotlejal oli õnn juba viisat omada ja ta suutis oma õigusi pidevalt kaitsta, ei ole kõik varjupaigataotlejad samasuguses olukorras. Sellised esialgsed varjupaigamenetluse juurdepääsu keelamised muutuvad veelgi problemaatilisemaks piiripunktide ja kinnipidamise kontekstis, kus taotlejatel on veelgi vähem võimalust saada ära kuulatud.

INFORMi aruande kohaselt jagab PPA pärast taotluse edukat esitamist lendlehti (saadaval 11 keeles), milles selgitatakse Eesti varjupaigamenetlust.¹⁸⁹ Need on kättesaadavad kõigis PPA asutustes, kus taotlusi esitatakse, sealhulgas piiril, kinnipidamisasutustes ja territooriumisiseselt.¹⁹⁰ Varjupaigamenetluse sammsammuline juhend on veebis saadaval inglise keeles.¹⁹¹ Tõlgid on saadaval ka isikutele, kes ei oska lugeda või on muul moel vähenenud nägemis- või kuulmisvõimega.¹⁹² Tõlgitakse ka teatud harvaesinevatesse keeltesse.¹⁹³ Lõpuks kordavad seda teavet hiljem kinnipidamis- või majutuskeskustes töötavad nõustajad.¹⁹⁴ Praktikaks jääb ebaselgeks, kui järjekindlalt teavet esimesel kontaktil antakse. EIKi 2018. aasta mais Harku kinnipidamiskeskuses toimunud kontrollvisiidi ajal ütles üks varjupaigataotleja, et ta ei olnud varjupaiga taotlemise võimalusest teadlik, kuni saabus kinnipidamiskeskusesse ja töötajad sellest rääkisid.¹⁹⁵

¹⁸⁴ UNHRC, Consideration of reports submitted by States parties: Estonia, 2018, CCPR/C/EST/4, pt 122.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 10.

¹⁸⁷ *Id.* lk 9.

¹⁸⁸ Asylum Aid, Providing Protection, lk 24.

¹⁸⁹ Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 10.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Id.* lk 11.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Eesti siseministeerium, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond: näiteid riiklikest projektidest, lk 3, kättesaadav aadressil <https://bit.ly/2qIDYJc>.

¹⁹⁴ Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 11.

¹⁹⁵ EIKi kontrollvisiit Harku kinnipidamiskeskusesse 23. mail 2018.

SOOVITUSED

Võimalike rahvusvahelise kaitse taotlejate tuvastamisel erineb VRKS APDst sellega, et nõuab pigem põhjendatud alust uskuda kui märke. Selles sõnastuses on potentsiaalsete taotlejate tuvastamise peamiseks võrdlusraamiks PPA ja selle subjektiivsed muljed, mitte taotleja enda tegevus ja asjaolud.

2. soovitus: vaadata üle VRKS paragrahvi 14 lõike 3 punkti 1 sõnastus, et viia see kooskõlla APD artikli 8 lõikega 1. Täpsemalt: sõnade „kui on põhjust uskuda“ asendamine sõnadega „kui on viiteid“.



UNHCR leiab, et tõhusa juurdepääsu tagamine piiriületuspunktides varjupaigataotlejatele tasuta õigusnõustamist pakkuvatele organisatsioonidele ja isikutele aitab positiivselt kaasa taotlejate õiguste tagamisele ning nende taotluste õiglasele ja tõhusale menetlemisele. Kuigi teave selliste organisatsioonide kohta on juba kättesaadav infomaterjalides, mida registreerimise ajal varjupaigataotlejatega jagatakse, näib Eesti siseriiklik varjupaigalaane seadusandlus nendele valitsusvälistele organisatsioonidele tõhusa juurdepääsu tagamiseks praegu veel puudulik olevat.

3. soovitus: muuta VRKSi sätteid, millega kehtestatakse nõuded ja tingimused, mis tagavad tõhusa juurdepääsu valitsusvälistele organisatsioonidele ja isikutele, kes pakuvad piiripunktides viibivatele taotlejatele õigusnõustamist ja nõustamist.



On tõestatud, et varajane juriidiline nõustamine suurendab kõigi osaliste usaldust otsustusprotsessi vastu, parandab otsuste kvaliteeti ja aitab muuta protsessi vähem võistlevaks ja rohkem koostööpõhiseks.¹⁹⁶ Oma riikliku varjupaigamenetluse sarnaste eeliste ärakasutamiseks võib Eesti kaaluda tasuta õigusnõustamise pakumist varjupaigamenetluse kõige varasemas etapis ja ka olukordades, kui isik otsustab, kas taotleda rahvusvahelist kaitset või mitte. See loob paratamatult ka usalduse taotlejate ja õigusnõustajate vahel, tuues kaasa edukama koostöö ja teabe edastamise.

4. soovitus: pakkuda varjupaigamenetluse kõige varasemas etapis üksikisikutele tasuta õigusnõustamist, samuti neile, kes võivad kaaluda varjupaigataotluse esitamist.

¹⁹⁶ Asylum Aid, *Providing Protection*, 2014.

5.2. Spetsiaalsed menetluslikud tagatised haavatavatele taotlejatele

ASJAOMASED STANDARDID RAHVUSVAHELISES JA ELI ÕIGUSES

Rahvusvahelise ja ELi õiguse kohaselt on erilisi menetluslikke tagatisi vajavatel taotlejatel, sealhulgas saatjata lastel, õigus saada piisavat tuge ja piisavalt aega varjupaigamenetlusele tõhusaks kasutamiseks. Mõnel juhul tuleb nad vabastada teatavatest menetlustest, neile tuleb anda territooriumile sisenemise õigus ja neile tuleb riigi territooriumile jäämise õiguse taotlemisel anda riigi õigusabi.

APDs tunnistatakse, et mitmesuguste asjaolude ja/või tingimuste tõttu vajavad teatavad taotlejad varjupaigamenetluse ajal spetsiaalseid menetluslikke tagatisi.¹⁹⁷ APD kohaselt on neid eritagatisi vajavad taotlejad need, „kelle võime kasutada käesolevas määruses sätestatud õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi on tema konkreetse olukorra tõttu piiratud“.¹⁹⁸ Selliseid taotlejaid „hinnatakse mõistliku aja jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist, et välja selgitada, kas nad vajavad menetluslikke eritagatisi“.¹⁹⁹

Menetluslikke eritagatisi vajavatele taotlejatele tagatakse seejärel piisav tugi, et nad saaksid kasutada õigusi ja täita [oma] kohustusi ... kogu varjupaigamenetluse vältel.²⁰⁰ Siinkohal on APD valinud sõnastuseks „piisav tugi“. APD preambul täpsustab: taotlejatele tuleks pakkuda piisavat tuge, sealhulgas piisavalt aega, et luua tingimused nende tegelikuks juurdepääsuks menetlustele ja rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks vajalike dokumentide esitamiseks.²⁰¹

„Piisava toe“ mitte osutamise tagajärjed on ebaselged, kuid APDs on siiski ette nähtud mõned erandid.

Kui taotleja:

- on isik, kes vajab menetluslikke eritagatisi,
- piinamise, vägistamise või muu psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalda tõsise vormi tagajärjel ja
- tema taotlus vaadatakse läbi kiirendatud menetluses või piirimenetluses, kuid
- talle ei võimaldata piisavat tuge,

„ei kohalda liikmesriigid artikli 31 lõiget 8 [kiirendatud menetlus] ja artiklit 43 [piirimenetlus] või lõpetavad nende kohaldamise“.²⁰² Ülaltoodud stsenaariumi tagajärgi ja sellekohaseid kaitsemeetmeid käsitletakse [alajaos 6.1](#). Võtmepunkt on see, et spetsiaalsete menetluslike tagatistega taotlejatel on õigus „piisavale toele, sealhulgas piisavale ajale“, mis peaks mõnel juhul viima kiirimenetluse või piirimenetluse ärahoidmiseni või lõpetamiseni.

Saatjata reisivad lapsed on haavatav rühm, kellele kehtivad lisaks eespool kirjeldatule ka eritagatised. Esiteks tuleb neile määrata seaduslik eestkostja.²⁰³ See seaduslik eestkostja peab „teavitama saatjata alaealist isikliku vestluse tähendusest ja võimalikest tagajärgedest ning vajaduse korral sellest, kuidas isiklikuks vestluseks

¹⁹⁷ APD põhjendus 29. Teatud taotlejad võivad vajada spetsiaalseid menetluslikke tagatisi, mis tulenevad muu hulgas nende vanusest, soost, seksuaalsest sättumusest, soolisest identiteedist, puudest, tõsisest haigusest, psüühikahäiretest või piinamise, vägistamise või muu psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalda raske vormi tagajärjel.

¹⁹⁸ *Id.* artikkel 2 pt d.

¹⁹⁹ *Id.* artikkel 24 lg 1.

²⁰⁰ *Id.* artikkel 24 lg 3.

²⁰¹ *Id.* põhjendus 29.

²⁰² *Id.* artikkel 24 lg 3.

²⁰³ APD artikkel 25 lg 1 pt a.

valmistuda²⁰⁴ Samuti täpsustab APD, et saatjata lastel on oma seadusjärgsete eestkostjate kaudu õigus kogu artikli 19 alusel esimeses astmes esitatud õiguslikule ja menetluslikule teabele (mida on lähemalt käsitletud [alajaos 5.3.2](#)) nagu tavalistel taotlejatel. See hõlmab rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetlusi (mida on lähemalt käsitletud [alajaos 6.3](#)).²⁰⁵ Lõpuks, nagu on juba ette nähtud menetluslike eritagatistega taotlejatele, osutatakse saatjata lapsele, kes peab taotlema kohtus territooriumil viibimise õigust, tõlketeenuseid, õigusabi ja antakse talle vähemalt üks nädal taotluse ettevalmistamiseks.²⁰⁶

Lapse õiguste komitee on seoses saatjata varjupaigataotlejate õigustega õigusabile märkinud, et riigid on kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada lapse huvide piisav esindatus.²⁰⁷ Oluline on märkida, et komitee on sõnaselgelt tunnistanud, et varjupaigajuhtumite korral tuleks lisaks eestkostja määramisele lastele anda ka juriidiline esindaja (jurist).²⁰⁸

UNHCR on seisukohal, et õigused õigusabile ja esindamisele on olulised kaitsemeetmed, eriti keerukate Euroopa varjupaiga- ja rändemenetluste puhul. Varjupaika taotlevad lapsed ei suuda sageli kvalifitseeritud nõustaja abita varjupaigataotlusega seotud elemente sidusalt sõnastada, kuna nad ei tunne piisavalt pagulasseisundi tunnustamise täpseid põhjuseid ja välisriigi õigussüsteemi. Kvaliteetne õigusabi ja esindamine on pealegi riikide huvides, kuna see aitab tagada rahvusvahelise kaitse vajaduste täpset ja varajast tuvastamist. Seeläbi paraneb esimese astme menetluste tõhusus.²⁰⁹

ELI SEADUSTELE VASTAVAD TÄIENDAVID ETTEPANEKUD STANDARDITE OSAS

Saatjata reisivatel lastel on õigus saada juriidilist ja menetluslikku teavet rahvusvahelise kaitse taotlemise võimaluse, viisi ja koha kohta.

Kavandatud APR näeb ette paljusid samu tagatisi mis APDgi. Ainus selge kõrvalekalle on planeeritava APRi suurem tähelepanu rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalust, viisi ja kohta käsitlevale teabele. Saatjata reisivad lapsed on esimesena loetletud haavatavate taotlejate rühm, keda teavitatakse piiripunktides ja kinnipidamisasutustes (mida on lähemalt käsitletud [alajaos 5.1](#)).²¹⁰ Ka saatjata reisiva lapse eestkostjalt on kavandatud APRis sõnaselgelt nõutud, et ta abistaks ja teavitaks saatjata alaealist nõuetekohaselt sellest, kuidas ja kuhu taotlus tuleb esitada.²¹¹

²⁰⁴ *Id.* artikkel 25 lg 1.

²⁰⁵ *Id.* artikkel 25 lg 4.

²⁰⁶ *Id.* artikkel 46 lg 7.

²⁰⁷ Vt ÜRO Lapse Õiguste Komitee, General Comment No. 14 on the right of the Child to have his or her best interests taken as primary consideration (artikkel 3 lg 1), 2013, lg 44.

²⁰⁸ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin [edaspidi LÖK üldine kommentaar nr 6], 2005, lg 36: „Juhtudel, kus lapsed osalevad varjupaigamenetlustes või haldus- ja juriidilistes menetlustes, tuleb neile lisaks eestkostja määramisele anda ka õiguslik esindaja.“

²⁰⁹ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (nõukogu dokument 14203/04, Asile 64, 9. november 2004), 10. veebruar 2005, kommentaar artiklile 13. Kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>.

²¹⁰ APR eelnõu artikkel 30 lg 1 pt a.

²¹¹ *Id.* artikkel 32 lg 1.

VALITUD RAHVUSVAHELISED TAVAD

ECRE/ELENA õiguslikus arvamuses toodi välja positiivse riigipraktika konkreetset juhtumid seoses laste ja erivajadustega inimestega.²¹² Portugalis tagab Portugali pagulasnõukogu (õigusabi pakkujana), et varjupaigataotlejaid lapsi abistatakse ja saadetakse neid õiguskaitseametniku poolt varjupaigaametite juures peetaval vestlusel.²¹³ Soomes, kuigi „õigusabi tavaliselt ei hõlma juristi kohalolekut täiskasvanud varjupaigataotlejate vestlustel, on see hõlmatud saatjata alaealiste varjupaigataotlejate puhul“ ja „erivajadustega taotlejate puhul (näiteks traumeeritud piinamisohvrid või kirjaoskamatu isikud)“.²¹⁴

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt tuleb taotlejate erivajadused fikseerida kirjalikult ja saatjata lastele määratakse menetlustoimingute jaoks seaduslik eestkostja.

VRKS sisaldab sarnaseid sätteid ELi õigusega, mis käsitlevad erilisi menetluslikke tagatise haavatavatele taotlejatele. Selles määratletakse haavatavaid taotlejaid samamoodi²¹⁵ ja saatjata alaealistele „määratakse menetlustoimingute tegemiseks esindaja.“²¹⁶ VRKSis leidub üks lisasäte: „Politsei- ja Piirivalveamet fikseerib taotleja erivajaduse kirjalikult.“²¹⁷ VRKS ei näe aga otseselt ega esindaja kaudu ette õigusabi osutamist ega kiirendatud menetluse ega piiriprotseduuride piiranguid. Ehkki VRKS § 10 lõike 2 punktis 5 märgitakse, et taotlejatel on õigus „saada tuge, lähtudes tema erivajadusest“, jääb sellise toe laad ja ulatus määramata.²¹⁸

Seetõttu ei osutata õigusabi automaatselt ja saatjata lastel on õigus sellele abile ainult kohtus/kriminaalmenetluses.²¹⁹ Saatjata alaealiste seadusjärgsetel hooldajatel on siiski võimalus pöörduda Vao majutuskeskuses pakutava spetsiaalse nõustaja poole. Tõhus juurdepääs sellise nõustaja teenustele on endiselt probleem, kuna see sõltub väga palju seadusliku eestkostja elukohast.

KEHTIV TAVA

INFORMi aruandes märgitakse, et spetsiaalseid menetluslikke tagatise vajavad isikud saavad oma heaolu tagamiseks täiendavat tuge ja ressursse.²²⁰ Samuti tsiteeritakse selles PPA, kinnitades, et nagu kõigi taotlejate puhul, on ka menetlus kohandatud iga taotleja konkreetsete asjaolude lahendamiseks.²²¹ Kuna taotluste arv on nii väike, suudab PPA pakkuda individuaalsemat teenust ja eri rühmade jaoks pole vaja erisätteid.²²²

Spetsiaalsete menetluslike garantiide vajajate hindamine võib olla ka subjektiivne protsess. EIK teatas pimedat varjupaigataotleja juhtumist, kes esitas riigi õigusabi taotluse menetluses seoses tema kinnipidamisega. Halduskohus jättis tema taotluse rahuldamata. EIK abistas varjupaigataotlejat otsuse edukal edasikaebamisel. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et halduskohus rikkus oluliselt menetlusnõudeid ja ringkonnakohus tühistas

²¹² ECRE, ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid.

²¹³ *Id.* lk 8.

²¹⁴ *Id.* lk 9.

²¹⁵ VRKS paragrahv 15¹ lg 1. „Erivajadusega taotleja on eelkõige haavatav isik, nagu alaealine, saatjata alaealine, puudega inimene, eakas inimene, rase, alaealise lapsega üksikvanem, inimkaubanduse ohver, raske haigusega isik, vaimse tervise probleemiga isik ning piinamise või vägistamise ohver või isik, kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.“

²¹⁶ *Id.* paragrahv 17 lg 9.

²¹⁷ *Id.* paragrahv 15¹ lg 4.

²¹⁸ *Id.* paragrahv 10 lg 2 pt 5.

²¹⁹ UNHCR, Child Protection Workshop, 2017, lk 4.

²²⁰ Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 10.

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

otsuse. Ringkonnakohus märkis ka, et PPA ja esimese astme kohus jätsid tähelepanuta asjaolu, et varjupaigataotleja oli sünnist saadik olnud pime ja kuulus seega eriti haavatavate inimeste rühma.²²³ Menetluse käigus esitatud kirjalikes argumentides ütles PPA, et nad ei nõustu sellega, et taotleja kuulub haavatavasse gruppi ning on erivajadustega taotleja. Teises näites esitas umbes seitse kuni kaheksa kuud rase varjupaigataotleja riigi õigusabi taotluse kuni kaheksa kuuks kinnipidamise vaidlustamiseks. Kohus lükkas avalduse tagasi, andes ka loa taotleja kinnipidamiseks.²²⁴ Juhtumi kohta kättesaadavad materjalid näitavad, et varjupaigataotluse läbivaatamist ei kiirendatud ja PPA ei kinnitanud taotleja haavatavust ega erivajadusi kirjalikult.

Üldiselt on kogu EIKi praktika ja vaatluse jooksul koheldud rasedaid varjupaigataotlejaid, alaealiste lastega üksikvanemaid, inimkaubanduse, piinamise või vägistamise ohvreid ja/või raskete haiguste või vaimse tervise probleemidega inimesi samamoodi kui teisi taotlejaid.

Laste osas selgus õiguskantsleri aruandest, et enne 2016. aastat ei saanud enamik saatjata reisivaid lapsi õigusabi.²²⁵ Nende eestkostjad polnud kas kunagi õigusabi taotlenud või ei teadnud sellest võimalusest.²²⁶ Ka enamik õiguskantsleri nõunike küsitletud lastest polnud teadlikud võimalusest taotleda õigusabi.²²⁷ Aastatel 2014–2018 ei saanud Eesti saatjata laste varjupaigataotlusi. Seetõttu pole pärast 2016. aastal tehtud VRKS olulisi muudatusi olnud võimalik uurida vastavat juurdepääsu õigusabile.

Lapse Õiguste Komitee kutsus oma 74. istungjärgu tagasiside raportis Eestit üles tagama, et saatjata lastele määratakse kohe pärast piirile saabumist tasuta ja kvalifitseeritud jurist.²²⁸ Mõne aruande kohaselt ei olnud eestkostjad (kohalikud omavalitsused) mõnel juhul isegi üritanud kasutada riigi õigusabi saamise õigust, kuna PPA polnud neid varjupaigamenetluse käigus sellest õigusest teavitanud.²²⁹ Inimkaubanduse ohvritele osutavad õigusabi spetsialiseerunud juristid. Teiste laste puhul võib nende kohtuasja õiguslike aspektide eest hoolitseda valla jurist koos eestkostja ülesandeid täitva lastekaitsetöötajaga.²³⁰ Saatjata laste eestkostjad võivad kasutada ka tasuta õigusnõustamisteenuseid, mida pakub EIK ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga algatatud projekti raames.

²²³ Tallinna ringkonnakohus, kohtuasi 3-17-1361, 18. august 2017.

²²⁴ Tartu halduskohus, kohtuasi 3-16-892 ja 3-16-894, 20. mai 2016.

²²⁵ Õiguskantsleri nõunikud vestlesid ajavahemikul 2012–2015 paljude saatjata reisivate lastega, muu hulgas ka immigrantide ja rahvusvahelist kaitset taotlevate lastega. Aruandes märgitakse, et alates 2015. aastast kuni aruande koostamiseni ei saanud ühtegi saatjata reisivat alaealist.

²²⁶ Õiguskantsler, Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 28.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ ÜRO pagulaste ülemvolinik, tagasisidearuanne, Lapse Õiguste Komitee, 74. sessioon, 16. jaanuar – 3. veebruar 2017, lk 3.

²²⁹ Kristiina Albi, Saatjata sisserändajast alaealise vastuvõtmine, lk 439.

²³⁰ UNHCRi intervjuu riikliku sotsiaalkindlustusameti ametnikega, 18. juuni 2018.

SOOVITUSED

Saatjata alaealiste varjupaigataotlejate ja nende eestkostjate õigusabi kättesaadavuse edendamiseks võib Eesti võtta eesmärgiks riiklike õigusaktidega nende õigustele konkreetset viidata. Samuti on ruumi parandada PPA töötajate praktikat erimenetlusega seotud tagatise vajavate isikute tuvastamisel ja nende konkreetsete vajaduste lahendamisel. PPA töötajad peavad olema teadlikud riiklikest suunamismehhanismidest ja -menetlustest ning omama käepärast vastavate vastutavate asutuste, sealhulgas lastekaitseteenistuste, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja muude varjupaigataotlejatele juriidilisi nõuandeid või muid nõustamisteenuseid pakkuvate organisatsioonide kontaktandmeid.

5. soovitus: korraldada laiaulatuslikke ja standardiseeritud koolitusprogramme PPA töötajatele haavatavate taotlejate tuvastamiseks. Lisaks soovitab UNHCR võimalikult kiiresti haavatavuse ja erivajaduste registreerimise kohustuse järjekindlat täitmist kooskõlas riikliku tavaga ning selle teabe edastamist asjaomastele sidusrühmadele, et pakkuda vajalikke tagatise ja tuge.



Juriidilise nõustamisega varjupaigamenetluse varasemas staadiumis tagatakse juurdepääs vajalikule teabele ja abistatakse varjupaigataotlejatest lapsi seoses nende haavatavusega (nt eritaotluste esitamine, tervisekontroll jne), samuti tagatakse võimalus vaidlustada võimalikke negatiivseid otsuseid nende haavatavuse osas. See on kooskõlas ka lapse õiguste komisjoni 2017. aastal Eestile tehtud soovitusega.

6. soovitus: muuta asjakohaseid varjupaigalaseid õigusakte sätetega, mis tagavad, et saatjata alaealistele määratakse tasuta ja kvalifitseeritud jurist kohe, kui nad on lapsena tuvastatud.

5.3. Õigusabi esimese astme menetluses

5.3.1. TEAVE ÕIGUSTE JA KOHUSTUSTE KOHTA MENETLUSE KÄIGUS

ELI SEADUSTEGA SÄTESTATUD ASJAOMASED STANDARDID

ELi õiguse kohaselt on taotlejal õigus saada varjupaigamenetluse ajal oma õiguste ja kohustuste kohta juriidilist teavet nii kiiresti kui võimalik pärast taotluse esitamist, et nad saaksid kasutada APDs tagatud õigusi. Samamoodi on taotlejal õigus saada 15 päeva jooksul juriidilist teavet vastuvõtutingimuste kohta.

Varjupaigamenetluse direktiivis märgitakse, et liikmesriigid ja nende asjaomased asutused on kohustatud teavitama taotlejaid, millist menetlust järgitakse, millised on nende õigused ja kohustused menetluse ajal, ning millised on võimalikud tagajärjed, kui nad ei täida oma kohustusi ega tee koostööd ametiasutustega.²³¹ Neile tuleb anda ka teave ajakava, nende käsutuses olevate võimaluste kohta kohaste andmete esitamise kohustuse täitmiseks, samuti tagajärgede kohta, mis tulenevad taotluse otsesest või kaudsest tagasivõtmisest.²³² Kõik see tähendab, et liikmesriigid ja nende asjaomased asutused on kohustatud tagama, et taotlejaid on algusest peale täielikult teavitatud menetlusprotsessist. Samuti on tagatud tõlketeenused: taotlejaid „informeeritakse keeles, millest nad aru saavad või kõigi eelduste kohaselt aru saavad”.²³³ Mis puutub selle teabe andmise aega, siis on APDs

²³¹ APD artikkel 12 lg 1 pt a.

²³² *Ibid.*

²³³ *Ibid.*

sätetatud, et „teave tuleb edastada sellise ajavaruga, et taotlejal oleks võimalik kasutada käesoleva direktiiviga tagatud õigusi“.²³⁴

See erineb siiski vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatud teabest. Kui APDs tuuakse väljavarjupaigamenetlusega seotud õigused ja kohustused, käsitletakse RCDs taotlejate kohtlemist vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, sealhulgas majutust, toitu ja põhilisi tervishoiuteenuseid. RCD märgib, et rahvusvahelise kaitse taotlejaid tuleb teavitada „kehtestatud hüvistest ning vastuvõtutingimustega seotud kohustustest“, samuti tuleb anda „teavet organisatsioonide või isikurühmade kohta, kes annavad konkreetset õigusabi, ning organisatsioonide kohta, kes võivad anda neile abi või teavet seoses olemasolevate vastuvõtutingimustega, kaasa arvatud tervishoiuga“.²³⁵ Nagu APD, tagab ka RCD tõlketeenuseid (kirjalikult [või suuliselt] keeles, mis taotlejale on arusaadav või millest ta mõistliku eelduse kohaselt aru saab).²³⁶ Ajastuse osas tuleb see teave edastada „mõistliku aja jooksul, mis ei ületa 15 päeva alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest“.²³⁷

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt on taotlejatel õigus saada 15 päeva jooksul juriidilist teavet oma õiguste ja kohustuste kohta varjupaigamenetluse ajal ja vastuvõtutingimuste kohta.

VRKS annab rahvusvahelise kaitse taotlejatele õiguse „saada ... teavet oma õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas teavet õigusabi, vastuvõtutingimustega seotud abi, teavet andvate organisatsioonide, rahvusvahelise kaitse menetluse ajakava ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta“.²³⁸ Samuti näeb see ette tõlketeenused („suuliselt ja kirjalikult talle arusaadavas keeles“).²³⁹ Teave tuleb esitada „esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui 15 päeva pärast rahvusvahelise kaitse taotluse või elamisloa taotluse esitamist“.²⁴⁰

Siin on VRKSi paragrahvis 10 ühendatud nii APD artikli 8 lõike 1 kui ka RCD artikli 5 lõike 1 sätted. Sätteid kombineerides ei ole VRKSi siiski esitatud õiget varjupaigamenetlust puudutava teabe ajakava. Koostoimes põhjendustega 27–28²⁴¹ mõistab ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet APDs sätestatud nõuet „ajavaruga, et varjupaigataotlejatel oleks võimalik kasutada käesoleva direktiiviga tagatud õigusi“ nii, et varjupaigataotleja peaks saama teavet esimesel võimalusel pärast rahvusvahelise kaitse taotlemise soovi avaldamist. VRKSi sätestatud „mitte hiljem kui 15 päeva pärast ... taotluse esitamist“ on liiga pikk tähtaeg taotlejate varjupaigamenetlusega seotud õigustest ja kohustustest teavitamiseks; nad võivad oma taotluse rahuldamise võimalused ohtu seada, ületades olulisi tähtaegu või jättes enese teadmata täitmata määratud kohustused. Selle asemel on see ajakava asjakohane ainult vastuvõtutingimusi käsitleva teabe jaoks; teave hüvitiste ja põhiliste tervishoiuteenuste kohta ei ole varjupaigataotleja rahvusvahelise kaitse taotluse seisukohalt oluline.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ RCD artikkel 5 lg 1.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ VRKS paragrahv 10 lg 1.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ APD põhjendused 27–28. „(27) Kuna kolmanda riigi kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kes on avaldanud soovi taotleda rahvusvahelist kaitset, on rahvusvahelise kaitse taotlejad, peaksid nad täitma käesolevas direktiivis ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivis 2013/33/EL (millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded) sätestatud kohustusi ning neil peaks olema võimalik kasutada nendes sätestatud õigusi. Selleks peaksid liikmesriigid võimalikult kiiresti registreerima kõnealused isikud rahvusvahelise kaitse taotlejatena. (28) Selleks et hõlbustada juurdepääsu taotluse läbivaatamise menetlusele piiripunktides ja kinnipidamisasutustes, peaks seal kättesaadavaks tegema teabe rahvusvahelise kaitse taotlemise võimaluse kohta. Selleks, et pädevatel ametiasutustel oleks võimalik aru saada, kas isikud avaldavad soovi rahvusvahelise kaitse taotlemiseks, tuleks põhiline suhtlemine tagada suulise tõlke kasutamise võimaluse kaudu.“

KEHTIV TAVA

INFORMi aruandes märgitakse, et taotlejatele antakse nii suuliselt kui ka kirjalikult teavet VRKSi paragrahvi 10 lõike 2 punktis 1 sätestatud suuniste kohta lisaks materjalidele organisatsioonide kohta, kellega nad võivad ühendust võtta, kui soovivad saada lisateavet või nõu küsida...sealhulgas [EIK] ja UNHCR.²⁴²

Ei ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ega ka EIK pole saanud otseselt jälgida, kas PPA annab piiril varjupaigataotlejatele asjakohast õiguslikku teavet. Varjupaigataotlejatest, kes taotlesid varjupaika piiril ja kellele EIK hiljem nõu andis, ei teatanud ükski, et oleks saanud teavet võimaluse kohta saada EIKilt õigusabi. EIK on märkinud, et selle üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et piiril rahvusvahelist kaitset taotlevate varjupaigataotlejate arv on väga väike. 2017. aastal tegi seda vaid 25 inimest, võrreldes 68-ga, kes esitasid avalduse Eesti territooriumil. Varjupaigataotlejate nõustamisteenuste kohta teadlikkuse suurendamiseks on EIK saatnud PPA piiripunktidest vastavad brošüürid.

Ajastuse osas on siseministerium teatanud, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel jagatakse brošüüre ja suulisi selgitusi.²⁴³ Samuti kinnitavad taotlejad allkirjaga, et on vastava teabe kätte saanud.²⁴⁴ Tõlke vajalikkuse korral märgib siseministerium, et materjalid tõlgitakse võimalikult kiiresti ning määratud aja jooksul.²⁴⁵ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ei ole veel suutnud sellise tegevuse järjepidevust ega tähtaegu jälgida.

Kinnipidamise osas nõuab RCD 5 lg 1, et liikmesriigid tagaksid taotlejate teavitamise konkreetset õigusabi pakkuvatest organisatsioonidest. Seda sätet rakendatakse Eestis nõuetekohaselt: kinnipeetud taotlejaid nõustatakse ja neile antakse abi riigi õigusabi taotlemisel. Lisaks antakse kinnipeetud varjupaigataotlejatele teavet selle kohta, kuidas võtta ühendust ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti või erinevate Eesti valitsusväliste organisatsioonidega, sealhulgas Inimõiguste Keskusega.

Hiljuti algatasid siseministerium ja sotsiaalministerium varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saajatele jagatavate ja tutvustatavate kirjalike materjalide ühise läbivaatamise.²⁴⁶ Selle tulemusel teatavad ministeriumid uute materjalide väljatöötamisest, võttes muu hulgas arvesse ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti, Rahvusvahelise Migratsioonorganisatsiooni (IOM) ja kohalike valitsusväliste organisatsioonide ettepanekuid.²⁴⁷ Uued materjalid valmivad loodetavasti 2018. aasta augusti lõpuks.²⁴⁸

²⁴² Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 24.

²⁴³ Eesti siseministerium, e-kirjavahetus UNHCRiga, 31.07.2018.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Eesti siseministerium, 31.07.2018 e-kiri.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

SOOVITUSED

UNHCR on varasemates kommentaarides märkinud APD, RCD ja VRKSi vahelist lahknevust ajalises raamistikus.²⁴⁹ VRKS ei ole sellest hoolimata endiselt APDga kooskõlas.

7. soovitus: muuta VRKSi paragrahvi 10 lõiget 2 järgmiselt:

- a) kustutada paragrahv 10 lg 2 punktist 1 sõnad „mitte hiljem kui 15 päeva pärast“ ja asendada see sõnadega „saada kohe pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist suuliselt ja kirjalikult endale arusaadavas keeles teavet järgitava korra ning oma õiguste ja kohustuste kohta menetluse käigus, sealhulgas teavet õigusabi, rahvusvahelise kaitse menetluse ajakava ja kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta“;
- b) lisada uus punkt 11 järgmise sättega: „saada mõistliku aja jooksul, mis ei ole rohkem kui 15 päeva pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist, suuliselt ja kirjalikult taotlejale arusaadavas keeles teavet võimalike eeliste ja kohustuste kohta, mis on seotud vastuvõtutingimustega, mida nad peavad täitma, samuti teavet organisatsioonide või rühmade kohta, mis pakuvad konkreetset õigusabi, ning organisatsioonide kohta, mis võivad neid aidata või teavitada olemasolevatest vastuvõtutingimustest, sealhulgas tervishoiuga seonduvast“.

5.3.2. ÕIGUSABI HALDUSMENETLUSES (ESIMENE ASTE)

ELI SEADUSTEGA SÄTESTATUD ASJAOMASED STANDARDID

ELi õiguse kohaselt on taotlejatele esimese astme menetlustes nõudmise korral valitsusväliste organisatsioonide või asjaomaste asutuste poolt tagatud tasuta juriidiline ja menetluslik teave, mis vastab nende konkreetsetele asjaoludele.

APDs märgitakse, et „nii liikmesriikide kui ka taotlejate huvides on tagada juba haldusmenetluse etapis rahvusvahelise kaitse vajaduste õigel viisil tunnustamine“.²⁵⁰ Selles sätestatakse, et „Liikmesriigid tagavad ..., et taotlejatele antakse nende vastavasisulise nõudmise korral tasuta õiguslikku ja menetlusteavet, sealhulgas vähemalt menetlust käsitlevat teavet, võttes arvesse taotlejaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid“.²⁵¹ Selles sättes on kaks põhipunkti. Esiteks on taotlejatel nüüd juriidilise ja menetlusliku teabe taotlemisel aktiivne roll. Vastavatel asutustel ei ole positiivset kohustust sellist teavet edastada, ilma et neilt oleks seda palutud. Teiseks viitab „võttes arvesse taotlejaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid“, et teave ei saa olla liiga lai, vaid peab vastama konkreetse taotleja asjaoludele. Need võivad olla seotud taotleja soo, vanuse, erilise haavatavusega jne; APD jätab sõnastuse tõlgendamisvõimalustele lahtiseks.

Tasuta õigusliku ja menetlusliku teabe pakkumisega seotud osaliste puhul pakub APD paindlikkust. Selles tunnustatakse: „Oleks ebaproportsionaalne nõuda liikmesriikidelt, et sellist teavet saaks anda ainult kvalifitseeritud juristid“.²⁵² Seega võivad „liikmesriigid ette näha, et artiklis 19 osutatud tasuta õiguslikku ja menetlusteavet pakuvad valitsusvälised organisatsioonid või valitsusasutuste töötajad või riigi spetsialiseeritud talitused“.²⁵³ Riik ei pea olema esimese astme menetluste käigus ainus teabeallikas ja seda kohustust võivad täita ka teised. Oluline

²⁴⁹ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), Comments by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regional Representation for Northern Europe on the revised Law Proposal amending the Act on Granting International Protection to Aliens and other related laws (draft law 81 SE), märts 2016, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5829b4e44.html>; UNHCR, Additional Observations by the UNHCR RRNE on amending the AGIPA, august 2015.

²⁵⁰ APD põhjendus 22.

²⁵¹ APD artikkel 19 lg 1; APD põhjendus 22.

²⁵² APD põhjendus 22.

²⁵³ *Id.* artikkel 21 lg 1.



on see, et kohustuslik õigusabi osutamine ei keela riigil minna sellest standardist kaugemale ja pakkuda esimeses astmes ka õiguslikku esindamist.²⁵⁴ Sellistel juhtudel artiklit 19 ei kohaldata.²⁵⁵

Sisulise vestluse ajal peavad asjaomased asutused valima „tõlgi, kes on võimeline tagama asjakohase suhtlemise taotleja ja vestlust läbiviiva isiku vahel“.²⁵⁶ Liikmesriigid lubavad taotlejal võtta isiklikule vestlusele kaasa siseriiklike õigusaktide alusel tunnustatud või tegutseva õigusnõustaja või muu nõustaja.²⁵⁷ Seega on sisulise vestluse etapis kohustuslik ainult õigusabi tõlketeenuste näol, samas kui õiguslik esindamine intervjuul on valikuline.

²⁵⁴ *Id.* artikkel 20 lg 2.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Id.* artikkel 15 lg 3 pt c.

²⁵⁷ *Id.* artikkel 23 lg 3.

ELI SEADUSTELE VASTAVAD TÄIENDAVALD ETTEPANEKUD STANDARDITE OSAS

Taotlejatel on õigus tasuta õigusabile kõigis menetluse etappides, sealhulgas teabele vastavalt oma konkreetsetele asjaoludele, avalduse ettevalmistamisele ja vestlusel osalemisele.

Nagu varem märgitud, tuleb taotlejaid teavitada õigusest taotlus esitada ning neile tuleb pakkuda „tasuta õigusabi ja esindamist kõigis menetluse etappides“.²⁵⁸ Kavandatud APRis määratletakse õigusabi ja esindamine esimeses astmes järgmiselt:

- teabe esitamine menetluse kohta, võttes arvesse taotleja konkreetseid asjaolusid;
- abi avalduse ja isikliku vestluse ettevalmistamisel, sealhulgas vajadusel vestlusel osalemine; [ja]
- rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuse põhjuste ja tagajärgede selgitus ning teave otsuse vaidlustamise võimaluste kohta.²⁵⁹

Siinkohal väärib märkimist mitu asja. Esiteks, selle asemel, et taotlejatel oleks lihtsalt õigus saada õigusabi taotluse korral, on neil ka õigus saada teavet selle taotlemise õiguse kohta. See vähendab olukordi, kus taotlejad ei kasuta õigust, kuna pole selle olemasolust teadlikud. Teiseks pakub kavandatud APR selle asemel, et õigusabi oleks konkreetsete etappidega seotud, võimalust taotleda tasuta õigusabi kõikides etappides. See võimaldab omakorda ulatuslikumaid praktikaid, muu hulgas teisi varajase õigusabi vorme. Lõpetuseks, kuigi kavandatud APR jäljendab APDd osas a, seab kavandatud APR kõrgemad nõuded nii abi osutamisele taotluse ettevalmistamisel kui ka (vajaduse korral) seadusliku esindaja osalemisele isiklikul vestlusel.

VALITUD RAHVUSVAHELISED TAVAD

ELA aruandes rõhutati Ühendkuningriigis ja Iirimaa pilootprogrammide ja -tavade edukust seoses varajase õigusnõustamise pakkumisega esimeses astmes. Ühendkuningriigis hõlbustas Solihulli pilootprojekt interaktiivset ja paindlikku protsessi enne varjupaigavestlust, selle ajal ja pärast seda, pannes suuremat rõhku otsustaja / õigusliku esindaja koostööle ning valitsusväliste organisatsioonide / UNCHRi kaasatusele ülevaatamisse ja hindamisse. Hinnangus leiti, et tulemuseks on kõrgemad esialgsed taotluste rahuldamise määrad, madalamad apellatsioonimäärad, neutraalsed kulud ja kvalitatiivselt oluline muutus kultuuris.²⁶⁰ Ühendkuningriik kavandas ka varajase õigusabiprojekti ja töötas välja süsteemi, milles taotleja suunatakse õigusliku esindaja juurde viie päeva jooksul pärast taotluse esitamist ning enne sisulist vestlust abistab õiguslik esindaja taotlejat tunnistajate ütluste koostamisel.²⁶¹ Projekt oli edukas ka otsuste tegemise paranenud kvaliteedis ja suurenenud usalduse osas varjupaigataotlejate esialgsete otsuste vastu.²⁶² Eriti kiideti tunnistajate ütlusi: nad lisasid varjupaigasüsteemile usaldusväärset, tagades, et kõigi juhtumite kohta oleks võimalikult kiiresti kättesaadav minimaalne teave/ tõendusmaterjal.²⁶³

Iirimaa võttis üks kohalik valitsusväline organisatsioon, Iiri pagulasnõukogu, ülesandeks pakkuda varjupaigataotlejatele varajast õigusnõustamist. See hõlmas esialgset vestlust juristiga, millele järgnes üksikasjaliku taotluse koostamine.²⁶⁴ Protsess nõudis sageli mitut kohtumist ja tõlki, et lisatud oleks kõik kättesaadavad tõendid, sealhulgas teave, mis oli antud enne vestlust (mõnikord tõstatatud küsimuste valguses)

²⁵⁸ APR ettepaneku artikkel 14 lg 2.

²⁵⁹ *Id.* artikkel 15 lg 2.

²⁶⁰ Asylum Aid, Providing protection, lk 14.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Id.* lk 17.

²⁶³ *Id.* lk 15.

²⁶⁴ *Id.* lk 20.

või selle ajal.²⁶⁵ Kõik ELA raporti jaoks küsitatud lirimaa sidusrühmad tõid välja kaks laiapõhjalist põhjust, miks varajase õigusnõustamise pakkumine oli oluline: „usaldus ja tõhusus” ning „süsteemi eemaldamine vastanduvast seisukohalt uurivama ja koostööaltime protsessi suunas”.²⁶⁶

Ka Eesti otsustajad pooldasid varajase õigusnõustamise pakkumist pärast taotluse esitamist.²⁶⁷ Nad arvasid, et see i) aitas hõlbustada teabevahetust varjupaigataotlejate ja ametivõimude vahel ning julgustas varjupaigataotlejaid olema rohkem koostöövalmis ja süsteemi usaldama, ii) leevendas ajalist survet, kui negatiivse otsuse vaidlustamiseks oli vaid kümme päeva, ja iii) aitasid menetlejate tööle kaasa kasuliku ja ajakohastatud teabega päritoluriigi kohta.²⁶⁸

EASO andmetel laiendasid mitmed riigid taotlejatele õigusabi osutamise ulatust või võtsid 2017. aastal meetmeid õigusabi tõhususe suurendamiseks.²⁶⁹ Belgia jätkas tasuta õigusabi tagamist.²⁷⁰ Bulgaaria osutas esmakordselt AMIFI raames õigusabi.²⁷¹ Ungari valis avaliku pakkumise kaudu viis juristi transiiditsoonides asuvate varjupaigataotlejate esindamiseks ja nõustamiseks lisaks juba olemasolevatele tasuta õigusabiteenustele.²⁷² Šveitsi valitsus on jätkanud ka ettevalmistusi varjupaigasüsteemi oluliste seadusandlike ja korralduslike reformide rakendamiseks, sealhulgas tasuta õigusabi osutamiseks, et tagada varjupaigataotluste menetlemise lühike tähtaeg.²⁷³

ECRE/ELENA õiguslik arvamus sisaldab ka palju näiteid headest tavadest seoses õigusabi osutamisega esimeses astmes.²⁷⁴ Hispaanias on õigus õigusabile tagatud siseriiklike õigusaktidega, välja arvatud juhul, kui varjupaigataotlejad sellest loobuvad.²⁷⁵ Sellega seoses on Hispaania ülemkohus otsustanud, et haldusasutused peavad minema kaugemale varjupaigataotlejate teavitamisest õigusabi saamise võimaluse kohta ja peavad varjupaigatoimikus märkima, kas taotleja võtab õigusabi vastu või lükkab selle tagasi.²⁷⁶ Sloveenias ei ole õigusabi seadusega tagatud, kuid tasuta õigusabi ja esindamist (sealhulgas vestlusel) pakub tavaliselt PIC (valitsusväliste organisatsioonide õigusteabekeskus), mida rahastab osaliselt AMIF ja osaliselt Sloveenia valitsus.²⁷⁷ Ehkki Šveitsis ei ole õigusabi praegu saadaval, on 2019. aastaks ette nähtud uus varjupaigasüsteem, mis hõlmab ka juurdepääsu õigusabile esimeses astmes.²⁷⁸

ECRE/ELENA õiguslik arvamus pakub ka ülevaate pakutavatest õigusteenustest abi ja esindamise piires. Madalmaades määratakse varjupaigataotlejatele reeglina õiguslikud esindajad, kes kohtuvad nendega enne varjupaigamenetluse tegelikku algust ja valmistavad nad vestluseks ette.²⁷⁹ Need õiguslikud esindajad saavad esimese astme menetluse eest kindlaksmääratud hüvitist ja võivad viibida varjupaigavestlusel (hüvitis on kohalviibimisest sõltumata sama).²⁸⁰ Portugalis ei osale õigusabi pakkujad varjupaigavestlustel (välja arvatud intervjuud lastest varjupaigataotlejatega).²⁸¹ Esimeses astmes annab Portugali pagulasnõukogu Portugali

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ Asylum Aid, Providing Protection, lk 20.

²⁶⁷ *Id.* lk 26.

²⁶⁸ *Id.* lk 26-27.

²⁶⁹ Euroopa Liit: Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017, juuni 2018, lk 128, kättesaadav aadressil: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2017-Final.pdf>.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Id.* lk 129.

²⁷⁴ ECRE, ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid, lk 5.

²⁷⁵ *Id.* lk 5.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Id.* lk 9.

²⁷⁹ *Id.* lk 5.

²⁸⁰ ECRE, ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid, lk 5.

²⁸¹ *Id.* lk 5.

valitsusega sõlmitud kokkuleppe alusel siiski juriidilist nõu.²⁸² See hõlmab taotleja poolt ametivõimudele esitatud avalduste läbivaatamist, vestlusel antud teabe muutmiseks õiguslike taotluste ettevalmistamist ning asutustele täiendavate tõendite ja muude kontaktide esitamist.²⁸³

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt on taotlejatel õigus suhelda õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, valitsusväliste organisatsioonide ja/või ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, kuid esimeses astmes ei ole õigusabi andmise erisätteid ega õigusi.

VRKS ei näe esimeses astmes ette õigusabi andmist ega ka taotleja konkreetsete asjaolude arvessevõtmist. Esimese astme õigusabi ja nõustamise osas sätestab VRKS, et taotlejatel on õigus „suhelda pereliikmete, õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga“.²⁸⁴ Siiski ei määratle VRKS nende organisatsioonide ülesandeid ega seda, kas neid tuleb tunnistada juriidilise või protseduurilise teabe allikana.

KEHTIV TAVA

INFORMi aruande kohaselt on varjupaigataotlejatele peamiseks teabe esitajaks sissesõidupunktides olevad kinnipidamisasutused ning kinnipidamis- ja majutuskeskuste nõustajad.²⁸⁵ Varjupaigataotlejatel on ka õigus küsida teavet ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt.²⁸⁶ Riik ei ole valitsusväliseid organisatsioone juriidilise teabe pakkumisega kaasanud. INFORMi aruandes viidatakse riigiasutustele, kes väljendavad „muret, et valitsusvälised organisatsioonid võivad PPA-d kopeerida“ ja et oleks „keeruline tagada, et riik ja valitsusväline organisatsioon ei paku vastuolulist teavet“.²⁸⁷ Selle asemel on rõhku asetatud nõustajatele, kes on rahastatud AMIFI poolt, et pakkuda Harku/Soodevahe kinnipidamiskeskuses ning Vao ja Vägeva majutuskeskustes viibivatele varjupaigataotlejatele tasuta teavet.

Seejärel kirjeldatakse INFORMi aruandes nende nõustajate läbiviidavaid menetlusi, sealhulgas arutatakse taotlejatega VRKS kehtestatud kriteeriume nende konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt.²⁸⁸ Siseministerium kinnitab seda hinnangut, märkides, et nõustajate üks peamisi ülesandeid on selgitada taotlejatele nende isiklikest asjaoludest lähtuvalt üksikasjalikult menetluse ja vastuvõtutingimustega seotud küsimusi.²⁸⁹

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti tehtud kontrollkülastused Harku kinnipidamis- ja Vao majutuskeskustesse aastatel 2017-2018 on näidanud, et nõustamisteenuste ulatus ja kvaliteet, sealhulgas varjupaigataotlejatega suhtlemine, on väga erinev. Harku nõustamine hõlmab laiemat valikut teenuseid, sealhulgas: i) teabe pakkumine taotlejate õiguste ja kohustuste kohta nii kinnipidamis- kui ka varjupaigamenetlustes, ii) suhtluse hõlbustamine ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti, IOMi, erinevate riigiasutustega ja kodanikuühiskonna organisatsioonide, sealhulgas EIKiga ja iii) riigi õigusabi taotluste ettevalmistamine.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ VRKS paragrahv 10 lg 2 pt 7.

²⁸⁵ Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 11.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Id.* lk 24.

²⁸⁸ Vetik, Legal and Procedural Information: Estonia Report, lk 25.

²⁸⁹ Eesti siseministerium, 31.07.2018 e-kiri.

Vaos pakutav nõustamine hõlmas aga peamiselt riigi õigusabi taotluste täitmist ja standardvormide jagamist taotlejate õiguste ja kohustuste kirjeldustega.²⁹⁰ Paljud Vao majutuskeskuse kontrollkülastuste ajal küsitletud varjupaigataotlejad viitasid raskustele nõustajaga suhtlemisel, kuna ta ei oska teisi võõrkeeli kui vene keel.

Kahjuks ei anna mõlemad nõustajad veel juriidilist nõu taotleja varjupaigataotluse sisu kohta, ei abista varjupaigavestluste ettevalmistamisel ega abista PPA eelotsuste vastuste ettevalmistamisel. Selle lünga täitmiseks on UNHCR algatanud koostöös EIKiga projekti, mis pakub tasuta õigusabi esimeses astmes, sealhulgas esindamist varjupaigavestluste ajal.

UNHCR peab oluliseks võimaldada taotlejatel oma õigusi täielikult kasutada, arvestades pagulasseisundi määramise menetluse keerukust. Õigusabi osutamine haldusmenetluses (esimese astme menetluses), sealhulgas varjupaigataotluse ja isikliku vestluse ettevalmistamisel, parandaks taotlejate juurdepääsu tõhusatele õiguskaitsevahenditele ja kaitsele. Samuti peab Euroopa Komisjon vajalikuks ja asjakohaseks laiendada haldusmenetluses õigust tasuta õigusabile, märkides, et selline tava on juba olemas 22 liikmesriigis.²⁹¹ Komisjon toonitab seejärel, et see tava näitab, et tasuta õigusabi ja esindamise pakkumine aitab kaasa kvaliteetse abi tagamisele, mis viib kvaliteetsemate haldusotsuste tegemiseni ja võimalik, et ka vaidlustamiste arvu langemiseni.²⁹²

UNHCR tunnustab Eesti kiiduväärset algatust tõsta nõustajate suutlikkust 2017. aastal korraldatud koolituste kaudu.²⁹³ Need koolitused on kriitilise tähtsusega, kuna Harku nõunik polnud saanud juristi haridust ega koolitust ning Vao nõustajal puudusid varjupaigajuhtumitega töötamise kogemused. UNHCR usub, et suurem keskendumine nendele pädevuse valdkondadele parandaks märkimisväärselt Eesti varjupaigataotlejate nõustamise kvaliteeti.

Siseministerium nõustub, et Harku ja Vao nõunike kompetents on varjupaigamenetluses oluline tegur.²⁹⁴ AMIFI projekti esimese etapi kohta, mis kestis 1. juulist 2015 kuni 30. juunini 2018, viidi lõpule analüüs, mis sisaldas nõustajate pakutavaid teenuseid. Selle tulemusel tehakse nõustamisteenuste pakkumisel muudatusi, sealhulgas nõustajate kompetentsuse ja proaktiivsuse taseme tõstmine ning kõigile taotlejatele ühtsemate teenuste tagamine.²⁹⁵ Samuti nõustub PPA sellega, et Harku ja Vao nõustajatele oleks kasulikum varjupaigajuhtumite koolitus ja kogemus, ning kavatses pakkuda täpsemat koolitust.²⁹⁶ Samuti rõhutas PPA, et keskendutakse täiustatud ja jätkukoolituste pakkumisele kõigile PPA büroo ametnikele, kes tegelevad varjupaigajuhtumitega.²⁹⁷

AMIFI projekti teise etapi viimaseks käivitamiseks, mis kestab 1. juulist 2018 kuni 31. detsembrini 2020, näeb siseministerium majutus- ja kinnipidamiskeskustesse ette kaks uut täiskohaga nõustajat.²⁹⁸ Neile antakse piisav väljaõpe, et aidata kaasa kõikehõlmavamate ja sidusamate teenuste pakkumisele.²⁹⁹

Praegu aga ei tööta EIKi andmetel varasemalt Vao majutuskeskuses töötanud nõustaja seal enam. EIK teatas, et Soodevahe kinnipidamiskeskuse nõustaja katab nii majutus- kui ka kinnipidamiskeskustes vajatavaid teenuseid kuni uue inimese leidmiseni. Siiani on ebaselge, kuidas see korraldus praktikas töötab, kuna keskused asuvad üksteisest väga kaugel. EIK märkis ka, et uute nõustajate töölevõtmisel ei pruugi nad asuda keskustes füüsiliselt ja seega võib teenuste osutamise süsteem muutuda. UNHCR tunnustab, et ajutised lüngad projektipõhistes

²⁹⁰ EIKi kontrollviisidid Vao ja Vägeva majutuskeskustesse 27. juulil 2017, 19. oktoobril 2017 ja 15. veebruaril 2018; UNHCRi kontrollviisidid 27. aprillil 2017 ja 31. mail 2018.

²⁹¹ APR ettepanek, seletuskiri, lk 14.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ 2017. aastal osalesid kinnipidamis- ja majutuskeskuste nõustajad mitmel rahvusvahelisel koolitusel, muu hulgas laiapõhjalisel töökohasisesel täienduskoolitusel varjupaigaküsimusi käsitleva liidu õigustiku ja välismaalasi puudutava haldusõiguse kohta. Vt UNHCR, Consideration of reports submitted by States parties: Estonia, 2018, CCPR/C/EST/4, lg 128, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2qGvKRP>.

²⁹⁴ Eesti siseministerium, 31.07.2018 e-kiri.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ PPA, e-kirjavahetus UNHCRiga, 03.08.2018.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*

teenustes, eriti üleminekuperioodil, ei ole ebatavalised. UNHCR soovib siiski rõhutada, et oluliste teenuste pakkumisel tuginemine projektidele ei ole ideaalne, kuna süsteem võib kannatada pikaajaliste viivituste tõttu rahastamisstruktuurides.

UNHCR peab vajalikuks tagada ka väljaspool Vao majutuskeskust viibivatele varjupaigataotlejatele õigusnõustamisteenused. Sama seisukohta on väljendanud ka Eesti õiguskantsler.³⁰⁰ Siseministerium märkis ka, et teise etapi AMIFI projekt näeb ette, et nõustajad osutavad teenuseid kõigile taotlejatele sõltumata nende elukohast.³⁰¹ Alternatiivina võiks ehk sel eesmärgil rakendada juba olemasolevat ja hästtoimivat PPA migratsiooninõustajate süsteemi, laiendades nende teenuste ulatust ka varjupaigaküsimustele.³⁰²

SOOVITUSED

Kehtivad riiklikud varjupaigalased õigusaktid ei sätesta erisätteid, mis tagaksid õigusliku ja menetlusliku teabe, taotleja konkreetseid asjaolusid arvesse võttes. Eesti huvides on aga juba esimeses astmes tagada taotleja rahvusvahelise kaitse vajaduste korrektne kindlaksmääramine. Selleks tuleks taotlejatele esimeses astmes tasuta õiguslikku ja menetluslikku teavet anda, võttes arvesse nende konkreetseid asjaolusid. Need võivad olla seotud taotleja soo, vanuse, erilise haavatavusega jne; APD jätab sõnastuse tõlgendamisvõimalustele lahtiseks. Sellise teabe esitamine peaks muu hulgas võimaldama taotlejatel menetlust paremini mõista, aidates neil seega täita asjakohaseid kohustusi.

8. soovitus: muuta riiklikke õigusakte ja kehtestada õiguslik standard, mis tagab tasuta õigusliku ja menetlusliku teabe, sealhulgas vähemalt varjupaigamenetlust käsitleva teabe edastamise, pidades silmas taotleja konkreetseid asjaolusid.



Lisaks seadusemuudatustele parandaks varjupaigamenetluse tegelik kohandamine nii süsteemi tõhusust kui ka tulemuslikkust. Ehkki VRKSi paragrahvis 10 nõutakse riigiasutustelt teabe esitamist teatavate õiguste kohta, ei taga ega piiritlee see vastutust varjupaigataotlejate õigusnõustamise eest. Varjupaigataotlejatel puudub sageli haridus, rääkimata juriidilistest teadmistest, ning nad ei tunne Eesti haldus- ja õigusraamistikku. Seetõttu on varjupaigataotlejate täielikule õigusemõistmisele oluline teave ja teenused, mida nõustajad pakuvad majutus- ja kinnipidamiskeskustes. Juriidilist teavet ja nõustamist pakuvad valitsusvälised organisatsioonid saavad selle eesmärgi saavutamisele kaasa aidata ning olla toetajaks varjupaigataotlejate ja riigiasutuste vahelise koostöö sujuvamas süsteemis.

9. soovitus: jätkata Vao majutus- ja Soodevahe kinnipidamiskeskuste nõustajate suutlikkuse suurendamist konkreetse õiguslase nõustamise ja teabe pakkumisel. See võib hõlmata pädevust Eesti varjupaigamenetluse ja VRKSi põhialustes, samuti taotlejatele pakutavate mittetulunduslike teenuste paremat mõistmist ja abi PPA eelotsustele vastamisel.

10. soovitus: kaaluda PPA migratsiooninõustajate pakutavate nõustamisteenuste ulatuse laiendamist Harjumaa maakonna teenindusbüroodes ja mujal, et hõlmata ka varjupaigaküsimused. Meeles tuleb pidada, et see puudutab rangelt objektiivse juriidilise teabe pakkumist, kuna võimaliku huvide konflikti vältimiseks peavad sõltumatud õigusteenuse osutajad pakkuma kohandatud õigusnõustamist.

³⁰⁰ Õiguskantsler järeldas, et varjupaigataotlejatele pakutakse võimalust saada õigusnõustamist sõltumata nende elukohast Eestis. Vt Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, 22. august 2017, lk 9, pt 29. Kätesaadav aadressil: <https://bit.ly/36WURQR>.

³⁰¹ Eesti siseministerium, 31.07.2018 e-kiri.

³⁰² Vastavalt praegusele nõustamisteenuste kirjeldusele on nende peamine eesmärk aidata töö, ettevõtluse, hariduse ja/või teadustöö eesmärgil Eestisse asuvaltel välismaalastel end sisse seada. Vt PPA, Migratsiooninõustajad, kätesaadav aadressil: <https://bit.ly/2X7GxR7>.

11. soovitus: kaasata vajaduse korral valitsusvälised organisatsioonid lisaks riigiasutustele ka juriidilise teabe tunnustatud allikana. See võib hõlmata varjupaigataotlejatele õigusabi osutamist seoses varjupaigataotluse sisuga, abi varjupaigavestluste jaoks ettevalmistamisel ja vestlustel esindamist ning abi PPA eelotsuste vastuste ettevalmistamisel.



Pidades silmas Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Belgia ELA aruandes esile toodud häid tavasid ning kavandatavas APRis esitatud uusi kavandatud standardeid, võib Eesti kaaluda täiendavate protseduuriliste kaitsemeetmete kehtestamist siseriiklikesse õigusaktidesse. See võib hõlmata:

- i) varjupaigataotlejate võimalust enne varjupaigavestlust kohtuda tasuta õigusnõustajaga, et arutada, koguda ja esitada kinnitavaid tõendeid. Nõudeks võiks olla ka enne vestlust õigusnõustaja abiga koostatud üksikasjalikud ütlused/väited, ja
- ii) õigus omada varjupaigavestlusel ja hiljem haldusmenetluse ajal tasuta õiguslikku esindajat (juristi), et oleks võimalik koostada PPA järelepärimistele vastuseid.

Sellised protseduurilised kaitsemeetmed võimaldaksid PPA-l läbi viia paremini suunatud ja tõhusamaid varjupaigaküsitlusi, millel oleks positiivne järelmõju otsustus- ja edasikaebamisprotsessile ning mis parandaks ka süsteemi enda mainet.

12. soovitus: kehtestada varjupaigamenetluse kõigil etappidel õigus saada tasuta õigusabi, sealhulgas PPA menetluse ajal, et abistada varjupaigataotlejaid nende avalduste ettevalmistamisel, samuti varjupaigavestluse jaoks ettevalmistamisel ja pakkuda vestlusel esindamist.

5.3.3. ÕIGUS ÕIGUSABILE JA ESINDAMISELE OMA KULUDEGA

ELI SEADUSTEGA SÄTESTATUD ASJAOMASED STANDARDID

ELi õiguse kohaselt on taotlejatel õigus saada õigusabi ja esindamist oma kulul.

APD sätestab, et „taotlejale antakse võimalus konsulteerida oma rahvusvahelise kaitse taotlust käsitlevates küsimustes oma kulul siseriiklike õigusaktide alusel tunnustatud või tegutseva õigusnõustaja või muu nõustajaga“.³⁰³ See ei muuda taotleja õigust tasuta õigusabile ja esindamisele. Siiski on see võimalus alati olemas ja igal ajal kasutatav, kui taotleja rahaline olukord seda võimaldab.

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt on taotlejatel õigus lisaks õigusabile ja esindamisele oma kulul suhelda ka õigusnõustajaga.

Ehkki tegemist ei ole APD otsese ülevõtmisega, näevad nii VRKS kui ka HKMS ette õiguse nõustaja omal kulul nõu pidada või juristiga nõu pidada. VRKS annab taotlejatele õiguse „suhelda... õigusnõustajaga“, kuigi ei täpsustata nõustaja tüüpi ega seda, kas neid rahastab riik, valitsusväline organisatsioon või taotleja.³⁰⁴ HKMS, mis reguleerib kõiki haldusmenetlusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse juhtumeid, on otsesem. Selles on sätestatud, et „menetlusosaline võib halduskohtumenetluses osaleda ... esindaja kaudu“ ja et „isiklik osavõtt ei võta menetlusosaliselt õigust omada esindajat või nõustajat“.³⁰⁵

KEHTIV TAVA

Eesti Advokatuur on sätestanud, et rahvusvahelise kaitse kaasuste jaoks halduskohtus riigi õigusabi juristi palkamise tasu on 36 eurot poole tunni eest, kogukulud ei tohi kohtusüsteemi üksikul astmel ületada 400 eurot.³⁰⁶ Riigi õigusabi eest makstava lõivu arvutamise alused kehtestab justiitsministeerium.³⁰⁷

UNHCR ei ole seni täheldanud juhtumeid, kus varjupaigataotlejad oleksid taotlenud õigust pöörduda Eestis rahvusvahelise kaitse taotluste osas õigusnõustaja või muu nõustaja poole oma kulul.

SOOVITUSED

Eesti riiklikud õigusaktid on kooskõlas APDga. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametil pole selles osas konkreetseid soovitusi.

³⁰³ APD artikkel 22 lg 1.

³⁰⁴ VRKS paragrahv 10 lg 2 pt 7.

³⁰⁵ HKMS paragrahv 31.

³⁰⁶ Eesti Advokatuur, 01.08.2018 e-kiri.

³⁰⁷ *Ibid.*

6. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS APELLATSIOONIMENETLUSTES

6.1. Piiril

Nagu eespool [alajaos 3.3](#) mainitud, võib rahvusvahelise kaitse taotlused piiril tagasi lükata kiirmenetluses, kui tegu on selgelt põhjendamatu taotlusega, või jätta taotlus läbi vaatamata, kui esineb selleks seaduslik alus. Selles jaos käsitletakse õiguskaitsevahendeid, mida saavad taotlejad taotleda piiril.

ASJAOMASED STANDARDID RAHVUSVAHELISES JA ELI ÕIGUSES

Rahvusvahelise ja ELi õiguse kohaselt on piiril tagasi lükatud taotlejatel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. See hõlmab spetsiaalsete menetluslike tagatistega isikuid. Kui taotlejatel ei ole ka automaatset õigust territooriumile jääda, on neil ikkagi õigus saada õigusabi ja vähemalt üks nädal riigis viibimise taotluse ettevalmistamiseks. Neile tagatakse ka tasuta õigusabi ja esindamine kaebuse menetlemisel.

APD artikli 46 lõige 1 tagab õiguse tõhusale õiguskaitsele kõigile taotlejatele, kelle taotlused lükatakse tagasi vastuvõetamatus või põhjendamatus tõttu.³⁰⁸ Seda sõltumata varjupaigataotluse esitamise kohast (piiril või riigis sees).

Harta kohaselt hõlmab õigus tõhusale õiguskaitsevahendile õigust „õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus“.³⁰⁹ Selle alusel on õigus „saada nõu ja kaitset ning olla esindatud“ ning õigusabi „sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda“.³¹⁰ Nagu 2. jaos selgitatud, on Euroopa Inimõiguste Kohus otsustanud, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile hõlmab automaatset peatavat mõju³¹¹ ja realistlikku võimalust õiguskaitsevahendit praktikas kasutada.³¹² Õigusabi puudumine võib muuta tõhusa õiguskaitsevahendi kättesaamatuks. Kohtuasjas *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka* leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et taotlejal ei olnud praktilisi vahendeid õigusabi eest tasumiseks ja ta ei saanud teavet õigusnõustamise kättesaadavuse kohta.³¹³ See koos õigusabitöötajate nappusega tähendas, et taotlejal ei olnud tõhusat juurdepääsu varjupaigamenetlusele ega tõhusat õiguskaitsevahendit.³¹⁴

Üldiselt kehtib tagasilükatud taotlejate kohta tehtud otsustele piiril või transiiditsoonis automaatne peatav toime ja neil lubatakse „jääda territooriumile“, kuni otsuse edasikaebamise tähtaeg on lõppenud ja nende edasikaebuse tulemus on otsustatud.³¹⁵ Seda viibimisõigust ei tagata siiski teatavatel juhtudel,³¹⁶ sealhulgas taotluste puhul, mis on tagasi lükatud:

- vastavalt APD artikli 32 lõikele 2 kui selgelt põhjendamatu või pärast tutvumist APD artikli 31 lõike 8 kohaselt põhjendamatusena;

³⁰⁸ APD artikkel 46 lg 1 pt a–b.

³⁰⁹ Harta, 2012/C 326/02, artikkel 47.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Jamaa*, 27765/09, EIÖK.

³¹² *Conka*, 51564/99, EIÖK.

³¹³ *M.S.S.*, 30696/09, EIÖK, pt 319.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ APD artikkel 46 lg 5.

³¹⁶ *Id.* artikkel 46 lg 6.

- pidades taotlust vastuvõetamatuks vastavalt artikli 33 lõike 2 punktile a, b või d või APD artiklile 39 (Euroopa turvaline kolmas riik);
- uuesti avamiseks pärast läbivaatamise lõpetamist APD artikli 28 alusel (kaudne tagasivõtmine või loobumine).

Kõigil neil juhtudel „on kohtu pädevuses asjaomase taotleja taotlusel või omal algatusel otsustada, kas taotleja võib jääda liikmesriigi territooriumile“.³¹⁷ Tähtis on, et kohtud teeksid sellised otsused kas taotleja soovil või *ex officio*. Viimane on asjakohane, kui kohus teeb teistsuguse otsuse, mille tagajärjel kaob kaudselt taotleja viibimisõigus või kui riigi õigus ei näe ette õigust jääda õiguskaitsevahendi tulemuse selgumiseni.³¹⁸

Oluline on see, et juhul, kui eespool nimetatud riikijäämisõiguse erandid kehtivad piiril tagasilükatud taotlejate jaoks, tuleb neile osutada õigusabi.³¹⁹ Täpsemalt: „õigusabi ja vähemalt üks nädal aega, et valmistada ette taotlus ja esitada kohtule argumendid, mis toetavad talle õiguse andmist jääda liikmesriigi territooriumile kuni menetluse lõpuni“.³²⁰ Kuna artikli 46 lõikes 7 ei ole õigusabi tüüpi täpsemalt käsitletud, on võimalik vaadata artikli 20 lõiget 1, milles antakse ülevaade õigusabist apellatsioonimenetluses. Selles märgitakse, et õigusabi „hõlmab vähemalt vajalike menetlusdokumentide ettevalmistamist ja taotleja esindamist esimese astme kohtu istungil“.³²¹ Kui piiril tagasi lükatud taotleja ei saa edasikaebamiseks õigusabi, kohaldub automaatne peatav toime.³²²

Ülaltoodut kohaldatakse ka taotlejate suhtes, kes vajavad spetsiaalseid menetluslikke tagatisi. Nagu [alajaos 5.2](#) käsitletud, tuleb teatavatel juhtudel vabastada menetluslikke eritagatisi vajavad taotlejad kiirendatud ja piirimenetlusest. Kui erandit ei tehta, peavad liikmesriigid siiski pakkuma vähemalt õigusabi riiki jäämise õiguse taotlemisel, nagu eespool kirjeldatud.³²³

Dublini III määrusega nähakse ette ka õigusabi selle jaoks, et vaidlustada taotluse vastuvõetavuse kohta tehtud otsuseid. Selles sätestatakse selgesõnaliselt, et „liikmesriigid tagavad, et õigusabi pakutakse taotluse korral tasuta juhul, kui asjaomane isik ei suuda tasuta sellega kaasnevaid kulusid“, välja arvatud juhul, kui „vaidlustamisel või läbivaatamisel [ei ole] ilmseid eduvõimalusi“.³²⁴ Oluline on märkida, et Dublini III määruses on välja toodud ka taotleja „õigus jääda asjaomasesse liikmesriiki, kuni selguvad vaidlustamise või läbivaatamise tulemused“.³²⁵ See näitab, et „õigusabi kättesaadavus“ peaks hõlmama lisaks negatiivse otsuse vaidlustamisele ka õigust jääda asjaomase liikmesriigi territooriumile.³²⁶ Viimasena määratletakse Dublini III määruses õigusabi kui „vähemalt nõutavate menetlusdokumentide ettevalmistamist ja esindamist kohtus“.³²⁷

Kui tegemist on otsustega, mis tehakse piiril või transiiditsoonis taotluse vastuvõetavuse või põhjendatuse alusel, kehtivad taotlejatele samad tagatised, mida järgitakse ka tavamenetluses. Täpsemalt tuleb liikmesriikidel APD kohaselt „vastavalt ... üldpõhimõtetele ja tagatistele ette näha menetlused, mille alusel otsustatakse liikmesriigi piiril või transiiditsoonis“.³²⁸ Nende aluspõhimõtete edasiseks arutamiseks vt [alajagu 5.3.2](#).

³¹⁷ *Id.* artikkel 46 lg 5.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ *Id.* artikkel 46 lg 7 pt a.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ APD artikkel 20 lg 1.

³²² *Id.* artikkel 46 lg 5 ja 7.

³²³ APD artikkel 24 lg 3.

³²⁴ Dublini III määruse artikkel 27 lg 6.

³²⁵ *Id.* artikkel 27 lg 1 pt a.

³²⁶ *Id.* artikkel 27 lg 5.

³²⁷ *Id.* artikkel 27 lg 6.

³²⁸ APD artikkel 43 lg 1.

ELI SEADUSTELE VASTAVAD TÄIENDAVID ETTEPANEKUD STANDARDITE OSAS

Piiril tagasi lükatud taotlejatel on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. Kui neil pole automaatset õigust territooriumil viibida, on taotlejatel õigussaadat õigusabi ja kaks nädalat riigis viibimise taotluse ettevalmistamiseks.

Kavandatud APR on õigusabi ja esindamise koha pealt kaebemenetluses väga sarnane ülaltoodud APDga. Ainus oluline kõrvalekalle on pikem tähtaeg territooriumil viibimise õiguse kaebuse ettevalmistamiseks kuni õiguskaitsevahendi tulemuste selgumiseni. Kui APD näeb ette „vähemalt ühe nädala”, märgib kavandatud APR, et taotleja peab kaebuse esitama „kahe nädala jooksul” kas „kuupäevast, kui menetleva ametiasutuse otsus taotlejale teatavaks tehakse, või kui taotleja on esitanud taotluse tasuta õigusabiks ja esindamiseks, siis hetkest, mil talle määratakse õigusnõustaja või muu nõustaja”.³²⁹

VALITUD RAHVUSVAHELISED TAVAD

Portugali varjupaigaseaduse kohaselt teavitab sisserändepiiriteenistus ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti esindajat ja Portugali pagulaste nõukogu viivitamata varjupaigataotluse esitamisest piiril.³³⁰ See aitab tagada, et piiril asuvatel varjupaigataotlejatel on vähemalt juurdepääs Portugali pagulaste nõukogu pakutavale õigusabile.

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt on piiril tagasi lükatud taotlejatel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. Kui neil puudub automaatne õigus territooriumil viibida, on taotlejatel õigus saada tasuta õigusabi ja 10 päeva riigis viibimise jaoks esialgse õiguskaitse taotluse ettevalmistamiseks.

VRKSi paragrahvi 25¹ lõige 1 näeb ette, et „taotluse tagasilükkamise või rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamise otsuse võib vaidlustada halduskohtus kümne päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates”, mh piiril või transiiditsoonis tagasi lükatud taotlused.³³¹ Taotlejad, kelle taotlused lükatakse tagasi, olgu need piiril või mitte, säilitavad endiselt VRKSist tulenevad õigused, sealhulgas õiguse „viibida Eesti territooriumil kuni lõpliku otsuse tegemiseni”.³³² Seda õigust ei tagata siiski neile tagasilükatud taotlejatele:

- Dublini III määruse alusel (vastuvõetamatus),
- VRKSi paragrahvis 201 märgitud sätete/alapunktide kohaselt (selgelt alusetu),³³³
- VRKSi paragrahv 21 (esimene varjupaigariik, turvaline kolmas riik, hilisem taotlus),³³⁴
- VRKSi paragrahv 23 (varjupaigataotluse tagasivõtmine, sellest loobumine).³³⁵

Selle asemel näeb VRKS kõigis eelnimetatud olukordades ette halduskohtu otsustamist, kas taotleja võib jääda Eestisse, kuni tema kaebus varjupaigataotluse tagasilükkamise otsuse kohta on läbi vaadatud.³³⁶ Ehkki see sarnaneb APDga, on üks märkimisväärne erinevus. VRKS märgib, et „taotleja õiguse üle viibida kohtumenetluse

³²⁹ APR artikkel 53 lg 6.

³³⁰ Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu, ECRE/ELENA õiguslik arvamus õigusabi kättesaadavuse kohta Euroopas, november 2017, õiguslik arvamus #02, lk 7, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5a128fb14.html>.

³³¹ VRKS paragrahv 25¹ lg 1.

³³² *Id.* paragrahv 25¹ lg 2.

³³³ *Id.* paragrahv 20¹ lg 1–6 ja 8–9.

³³⁴ *Id.* paragrahv 21 lg 1 pt 1, 2 ja 4.

³³⁵ *Id.* paragrahv 23 lg 3 ja 6; VRKSi paragrahv 25¹ lg 3, „otsustab taotleja õiguse üle viibida kohtumenetluse ajal Eestis asja lahendav kohus”.

³³⁶ VRKS paragrahv 25¹ lg 3.

ajal Eestis [otsustab] asja lahendav kohus". Sarnaselt APDga ei sätestata, et kohus võib taotleja läbivaatamiseks tegutseda asjakohastes olukordades *ex officio* õigus jääda Eestisse. Selle asemel näeb VRKS ette, et taotlejad esitavad kohtule taotluse ja paluvad kohtul konkreetselt uurida, kas nad võivad jääda Eestisse kuni taotluse tulemuste selgumiseni.³³⁷

Taotlejatel, kes lükati tagasi piiril ülalkirjeldatud erandlikel põhjustel (välja arvatud otsus, millega lükati tagasi taotlus tagasi vastavalt Dublini III määrusele³³⁸), on muu hulgas õigus saada riigi õigusabi.³³⁹ Seda õigusabi tuleb osutada „kümne päeva jooksul” ning see hõlmab ka kaebuse ettevalmistamist ja kohtule argumentide esitamist.³⁴⁰ VRKS ei täpsusta, kuidas muutub taotleja õigus saada riigi õigusabi, kui kaebus registreeritakse, 10 päeva on möödas või kohus otsustab anda õiguse territooriumile jääda. Siseministerium on seisukohal, et sellistes olukordades võib kohus otsustada, kas varjupaigataotluse tagasilükkamisotsuse läbivaatamiseks on pidevalt vaja tasuta õigusabi (APD artikli 20 lõige 3 ja Dublini III määruse artikli 27 lõige 6).³⁴¹

KEHTIV TAVA

Nagu eelmistes jaotistes arutati, näib praktikas isikutel olevat üsna keeruline kasutada oma õigust tasuta õigusabile, kui sellest keeldutakse piiri- või transiiditsoonis.

Ehkki varjupaigataotlejatel ei pruugi riigipoolse õigusabi saamisel alati olla tehnilisi piiranguid, võib piiril abi saamiseks edasikaebamise jaoks siiski esineda mitmeid väljakutseid. Piiripunktidesse saabumisel ei tea varjupaigataotlejad selle riigi, kuhu nad on sattunud, keelt, õigustikku ega kohtumenetlust. Lisaks harjumatu teadmatusele oludele peavad varjupaigataotlejad toime tulema tagakiusamise eest põgenemise raskuste ja sellega kaasnevate traumadega.

Võrreldes majutus- või kinnipidamiskeskustega, kus on täiskohaga nõustajad ning kus käivad juriidilisi nõuandeid ja abi pakkuvad kohalikud valitsusvälised organisatsioonid, on Eesti piiripunktides piiratud varud ja vaid loetud arv töötajaid, kes saaksid olla pühendunud ainult varjupaigamenetlusele. Vaatamata valitsusväliste organisatsioonide või riigipoolse tasuta õigusnõustamise puudumisele, peavad varjupaigataotlejad pöörduma riikliku õigusabi taotlemisel iseseisvalt halduskohtusse. Seda tuleb teha kiiresti, kuna edasikaebamise tähtaeg on maksimaalselt 10 päeva ja algab hetkest, mil taotleja otsuse teada saab.³⁴² Ilma põhjalike andmeteta jääb ebaselgeks, kui kiiresti piiril tagasi lükatud varjupaigataotlejad taotlevad ja saavad juurdepääsu riigi õigusabile ning kas sellega seotud viivitused mõjutavad nende edasikaebuste edukust.

³³⁷ *Id.* paragrahv 25¹ lg 7.

³³⁸ Hetkel ei langeta Eesti piiril „Dublini otsuseid“. Sellest tulenevalt ei ole VRKSis ette nähtud õigust riigi õigusabile nende taotlejate jaoks, kes võivad pärast piiril tagasilükkamist taotleda õigust riiki jääda Dublini III määruse alusel (vastuvõetavus).

³³⁹ VRKS paragrahv 25¹ lg 7.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ Siseministerium, vastus UNHCRile, 8. aprill 2019.

³⁴² VRKS paragrahv 25¹.

SOOVITUSED

VRKS on suures osas kooskõlas APDga, pakkudes territooriumile jäämise jaoks nii vaidlustamisõigust kui ka õigusabi. Ehkki Eesti õigusaktid näevad ette õiguse edasikaebamisele ja õigusabi saamisele piiril, on neile õigustele praktikas raske juurdepääsu saada. Riigi õigusabi osutamine piiril on keeruline mitmel põhjusel. Kõige ilmsem takistus on see, et piiripunktid võivad olla riigi õigusabi pakkujatest eraldatud või neist kaugel. Sellegipoolest on oluline määratleda ja rakendada piiril vajalikud kaitsemeetmed, et tagada kõigile taotlejatele õiglane ja tõhus juurdepääs varjupaigamenetlusele ning tõhusad õiguskaitsevahendid. Seetõttu on oluline hõlbustada riigi õigusabile juurdepääsu taotlejatele, kes lükatakse tagasi piiril ja kes soovivad vaidlustada negatiivset otsust ja/või esitada taotluse jääda territooriumile.

13. soovitus:

- a) jätkata PPA piirivalvurite ja muude esmase kontakti isikute suutlikkuse suurendamist, et tunnustada taotlejate õigust tõhusale õiguskaitsevahendile edasikaebamise teel;
- b) kehtestada riigi õigusabi juristide automaatne ametisse määramine taotlejatele, kes lükatakse tagasi piiril ja kes soovivad otsust vaidlustada;
- c) kaasata valitsusvälised organisatsioonid piiril tagasi lükatud taotlejatele õigusabi osutamisse.

6.2. Kinnipidamisel

ASJAOMASED STANDARDID RAHVUSVAHELISES JA ELI ÕIGUSES

Rahvusvahelise ja ELi õiguse kohaselt on taotlejatel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, sealhulgas õigusabile ja esindamisele kinnipidamise või kinnipidamise otsuse vastu.

Kinnipeetud taotlejatel on võimalik esitada kaebusi muu hulgas i) nende rahvusvahelise kaitse taotluste tagasilükkamise otsuse või ii) otsuse kohta paigutada nad kinnipidamiskeskusesse. Esimese stsenaariumi taotlejad järgivad samu protseduure nagu Eesti territooriumil asuvad isikud, mida on lähemalt käsitletud [alajaos 6.3](#). Teise stsenaariumi taotlejatele tagatakse tõhus õiguskaitsevahend.

Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 5 lõige 4 näeb ette, et „igaühel, kellelt on võetud vabadus vahistamise või kinnipidamise teel, on õigus taotleda menetlust, millega kohus otsustaks kiires korras tema kinnipidamise seaduslikkuse ning korraldaks tema vabastamise, kui kinnipidamine osutub ebaseaduslikuks”.³⁴³ Õigusabi on jällegi oluline element inimese õiguses tõhusale õiguskaitsele. Kohtuasjas *A.A. vs. Kreeka* leidis EIÕK, et kinni peetud Palestiina varjupaigataotlejale õigusabi puudumise tõttu on õiguskaitsevahend kättesaadav üksnes teoreetiliselt ja seetõttu on see inimõiguste konventsiooni artikli 5 lõike 4 rikkumine.³⁴⁴ Kohtuasjas *Suso Musa vs. Malta* leidis EIÕK, et kuigi ametivõimud ei olnud kohustatud kinnipidamismenetluse raames tasuta õigusabi osutama, võib selle puudumine tõstatada tõhusate õiguskaitsevahendite kättesaadavuse küsimuse.³⁴⁵ Samuti jõudis kohus järeldusele, et antud juhul puudus Maltal nõuetekohane süsteem, mis võimaldaks sisserändajatest kinnipeetavatel saada tõhusat õigusabi.

³⁴³ EIK, artikkel 5 lg 4.

³⁴⁴ *A.A. vs. Kreeka*, taotlus nr 12186/08, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 22. juuli 2010, pt 78, kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/9MqZch>.

³⁴⁵ *Suso Musa vs. Malta*, taotlus nr 42337/12, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 23. juuli 2013, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,52025a8f4.html>.

RCD tegeleb kõigi nende probleemidega. Esiteks nõuab see, et „kui kinnipidamise on määranud haldusasutused, näevad liikmesriigid ette kinnipidamise seaduslikkuse kiire kohtuliku kontrolli *ex officio* ja/või taotleja taotlusel”.³⁴⁶ Samuti näeb RCD ette, et kinnipeetavatele taotlejatele on menetluslikult tagatud kinnipidamise kirjalik teade ja kinnipidamise põhjused, nagu on sätestatud siseriiklikes õigusaktides, „samuti [kirjalik teade] võimaluse kohta taotleda tasuta õigusabi ja esindamist”.³⁴⁷ „Juurdepäas tasuta õigusabile ja esindamisele” hõlmab RCD kohaselt vähemalt „nõutavate menetlusdokumentide ettevalmistamist ja kohtuistungil osalemist taotleja nimel kohtuasutustes.”³⁴⁸

VALITUD RAHVUSVAHELISED TAVAD

Ühendkuningriigis otsustas apellatsioonikohus, et 2015. aasta juunis peatatud „kinnipidamise kiirmenetlus” ei leidnud kiiruse ja õigluse vahel tasakaalu, pidades silmas praktilisi raskusi, mis esinevad kaebuse esitamisel ja piiratud juurdepääsu õigusabile.³⁴⁹ Tšehhi Vabariigi konstitutsioonikohus otsustas väljasaatmisele eelnenud kinnipidamisasjas, et kinnipeetavatele ei olnud antud tõhusat õiguskaitsevahendit EIÕK artiklite 2 ja 3 rikkumise reaalse ohu vastu, kuna neil puudub juurdepääs õigusabile.³⁵⁰ Samuti leidis nõukogu, et valitsusväliste organisatsioonide viibimine kinnipidamiskeskuses ei vasta iseenesest riigi kohustusele tagada juurdepääs õigusnõustamisele ja esindamisele.³⁵¹

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt on taotlejatel õigus saada kinnipidamise või kinnipidamise otsuse vastu riiklikku õigusabi.

Kinnipeetava kinnipidamismääruste vaidlustamisel tasuta õigusabi osas on VRKS kooskõlas rahvusvaheliste ja ELi standarditega. VRKS paragrahvi 10 lõike 2 punkt 9 tagab „käesoleva seaduse alusel tehtud otsuse vaidlustamiseks halduskohtumenetluses riigi õigusabi”.³⁵² VRKS paragrahvi 36² lõige 2 kirjeldab menetlust: „Kui rahvusvahelise kaitse taotlejat on vaja ... kinni pidada kauem kui 48 tundi, taotleb Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitsei amet halduskohtult loa rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamiseks ja paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse kuni kaheks kuuks”.³⁵³ VRKS määratleb tasuta õigusabi vastavalt RÕSi paragrahvi 4 lõike 3 punktile 5 kui „isiku esindamine halduskohtumenetluses”.³⁵⁴

³⁴⁶ RCD artikkel 9 lg 3.

³⁴⁷ *Id.* artikkel 9 lg 4.

³⁴⁸ *Id.* artikkel 9 lg 6.

³⁴⁹ Euroopa Pögenike ja Pagulaste Nõukogu, ECRE/ELENA õiguslik arvamus õigusabi kättesaadavuse kohta Euroopas, november 2017, õiguslik arvamus #02, lk 9, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5a128fb14.html>.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² VRKS paragrahv 10 lg 2 pt 9.

³⁵³ VRKS paragrahv 36² lg 2.

³⁵⁴ RÕS paragrahv 4 lg 3 pt 5.

KEHTIV TAVA

Praktikas saab riiklik õigusabi sageli kättesaadavaks alles siis, kui taotleja on juba mõnda aega kinnipidamises veetnud. Riikliku õiguse kohaselt võib PPA taotleja kinni pidada kuni 48 tunniks ja alles pärast seda perioodi peab PPA taotlejate edasiseks kinnipidamiseks taotlema halduskohtu luba. Kui kohus lubab edasist kinnipidamist (tavaliselt kaheks kuuks), viiakse taotlejad Harku (nüüd Soodevahe) kinnipidamiskeskusesse, kus neil on õigus nõustamisele, sealhulgas abistamisele riigi õigusabi taotluse ettevalmistamisel. Seetõttu saavad kinni peetud varjupaigataotlejad tõhusa juurdepääsu riigi õigusabile alles pärast seda, kui halduskohus on andnud loa nende kinnipidamiseks kaheks kuuks ja otsuse edasikaebamine on alanud. On siiski ka positiivseid erandeid, näiteks juhul, kui kinnipeetud taotlejatele antakse juba enne halduskohtus toimuvat ärakuulamist riigi õigusabi.³⁵⁵

EIK on märkinud, et enamikule kinnipeetud taotlejatele antakse teavet kinnipidamise põhjuste, selle vaidlustamise kohta ja võimaluse kohta õigusabi taotleda neile arusaadavas keeles. Riigi õigusabi jurist valmistab ette ja esitab kaebused kinnipidamismääruse peale ning kui PPA taotleb kinnipidamismääruse pikendamist, osaleb jurist halduskohtus toimuval kohtuistungil.

Harku kinnipidamiskeskuses oli üks nõustaja, kes pakkus teavet ja abi riigi õigusabi taotlemisel. Nõustaja, kes on tööle võetud projekti AMIFi kaudu,³⁵⁶ töötas viis päeva nädalas üheksast viieni ja oli kättesaadav nii väljasaatmist ootavatele isikutele kui ka kinnipeetud varjupaigataotlejatele. Vahepealt pärast inimese saabumist täitis nõustaja riigi õigusabi taotluse ja esitas muu hulgas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja EIKi kontaktteabe edasiseks õigusnõustamiseks. Riigi õigusabi pakkujatel ja õigusabi pakkuvatel valitsusvälistel organisatsioonidel oli Harku kinnipidamiskeskusesse juurdepääs igal ajal. EIKi teatel on keskuse nõustajate ja keskuseväliste nõustajate vaheline koostöö ja teabe jagamine väga kiire ja tõhus.

Harku kinnipidamiskeskuse kontrollkülastuste käigus selgus, et riigi õigusabi küsimise korral kurdavad kinnipeetavad, et näevad oma juristi kas ebapiisavalt või üldse mitte.³⁵⁷ Intervjueeritud varjupaigataotlejate sõnul eelistab riigi määratud jurist suhelda kaudselt kinnipidamiskeskuse nõustaja kaudu. Halduskohtus toimuvate kinnipidamise pikendamise istungite jaoks lahkuvad kinnipeetud varjupaigataotlejad kinnipidamiskeskusest harva. Suhtlus kohtuistungite ajal, sealhulgas oma juristiga, toimub videokonverentside süsteemi kaudu.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet oli 2018. aasta juunis tunnistajaks Ugandast pärit kinni peetud taotleja juhtumile, kellele võimaldati riigipoolset juristi, kuid kes ei saanud võimalust temaga kohtuda ja oma juhtumit arutada enne tema kinnipidamist käsitlevat kohtuistungit.³⁵⁸ Lõpuks andis halduskohus loa taotleja kinnipidamise pikendamiseks kahe kuu võrra pärast esimest 48 tundi.³⁵⁹ See visiit kinnitab vajadust täpsema regulatsiooni järele seoses Eestis kinnipeetud varjupaigataotlejatele riigi õigusabi osutamisega.

Kinnipeetud varjupaigataotlejate tõstatatud mure seoses suhtlemisega riigi õigusabi juristiga ning kinnipidamise ajal rahvusvahelise kaitse taotlusele negatiivse lõpliku otsuse edasikaebamise menetlusega on üksikasjalikumalt tutvustatud [alajaos 6.3](#). [Alajaos 5.2](#) kirjeldati eriliste menetluslike tagatistega taotlejate kogemusi kinnipidamise vaidlustamisel.

³⁵⁵ UNHCRi visiit Harku kinnipidamiskeskusesse 1. juunil 2018.

³⁵⁶ AMIFi õigusnõustajatele suunatud rahastus on jagatud kahte etappi: esimene kehtib 1. juulist 2015 kuni 30. juunini 2018 ja teine alates 1. juulist 2018 kuni 31. detsembrini 2020. Aruande kirjutamise hetkel on nõustajate leidmine üleminekuetapis. Vt Eesti siseministerium, toetatud AMIFi projektide loend, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/33GOKOM>.

³⁵⁷ EIKi kontrollvisiit Harku kinnipidamiskeskusesse 2. märtsil 2017, 29. mail 2017, 15. augustil 2017 ja 28. novembril 2017.

³⁵⁸ UNHCRi visiit Harku kinnipidamiskeskusesse 1. juunil 2018.

³⁵⁹ *Ibid.*

SOOVITUSED

Taotlejatel on õigus kinnipidamismäärus edasi kaevata ja praktikas osutatakse edasikaebamiseks riigi õigusabi. Ehkki ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet tunnustab riigi õigusabi andmise praktikat kinnipeetud varjupaigataotlejatele, jääb siiski vajadus tagada juurdepääs õigusabile halduskohtu esimeses etapis (hinnates PPA taotlust jätkata kinnipidamist kauem kui 48 tundi). See on oluline tagatis taotlejate kaitsmiseks meelevaldse kinnipidamise eest.

14. soovitus: muuta VRKSi sättega, mis tagab kõigile varjupaigataotlejatele töhuga juurdepääsu riigi õigusabile PPA taotluste kohtuliku läbivaatamise ajal pikendada kinnipidamist üle 48 tunni.

6.3. Negatiivse varjupaigaotsuse korral

ELI SEADUSTEGA SÄTESTATUD ASJAOMASED STANDARDID

ELi õiguse kohaselt on pärast negatiivse otsuse vastuvõtmist taotlejatel lisaks apellatsioonimenetluses riigile osutatavale õigusabile õigus saada ka õiguslikku teavet ja tõlketeenuseid, mis selgitavad otsust ja selle vaidlustamise viise.

Kui rahvusvahelise kaitse taotlus lükatakse tagasi tavamenetluse korras, on APDs mitu sätet.

Esiteks tuleb otsust selgitada, sealhulgas selgitada, kuidas seda saab vaidlustada. APD artikli 11 lõikes 2 on sätestatud, et „faktilised ja õiguslikud põhjendused [ja] teave eitava otsuse vaidlustamise võimaluste kohta esitatakse kirjalikult“.³⁶⁰ Artikli 12 lõike 1 punkt f täiendab: „taotlejat tuleb teavitada menetleva ametiasutuse otsusest keeles, millest ta aru saab või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama“.³⁶¹ Lõpetuseks täiendab tagatise artikli 19 lõige 1, lisades: „võivad liikmesriigid samuti vastavasisulise nõudmise korral anda taotlejatele lisaks artikli 11 lõike 2 ja artikli 12 lõike 1 punkti f kohaselt antud teabele teavet, et selgitada sellise otsuse aluseks olevaid põhjuseid ja otsuse vaidlustamise võimalusi“.³⁶² Seega on taotlejatel automaatselt õigus teada negatiivsest otsusest ja selle peamistest põhjustest, tõlketeenustest ja juhistest otsuse vaidlustamiseks. Otsuse täiendavat selgitamist tuleb siiski võimaldada taotleja „taotlusel“.

Oluline on see, et kui otsus käib rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamise kohta, siis otsuse täiendavaks selgitamiseks garantiid ei anta. APD märgib: „kui pädev ametiasutus on teinud otsuse rahvusvahelise kaitse ära võtta, on artikkel 20, artikkel 22, artikli 23 lõige 1 ja artikkel 29 võrdselt kohaldatavad“.³⁶³ Siin ei kuulu artikkel 19 teadlikult kaitsemeetmete hulka. Teised täpsustatud artiklid käsitlevad vastavalt tasuta õigusabi ja esindamist kaebemenetluses,³⁶⁴ õigust õigusabile ja esindamisele taotleja omal kulul,³⁶⁵ juurdepääsu taotleja toimikus sisalduvale teabele³⁶⁶ ja UNHCRi rolli.³⁶⁷ Saatjata alaealistel on siiski artiklist 19 tulenevad tagatised isegi kaitse kehtetuks tunnistamise menetluse korral.³⁶⁸

³⁶⁰ APD artikkel 11 lg 2.

³⁶¹ *Id.* artikkel 12 lg 1.

³⁶² *Id.* artikkel 19 lg 1.

³⁶³ *Id.* artikkel 45 lg 4.

³⁶⁴ *Id.* artikkel 20.

³⁶⁵ *Id.* artikkel 22.

³⁶⁶ APD artikkel 23 lg 1.

³⁶⁷ *Id.* artikkel 29.

³⁶⁸ *Id.* artikkel 25 lg 4. „Saatjata alaealisele ja tema esindajale antakse artiklis 19 osutatud tasuta õiguslikku ja menetlusteavet ka IV peatükis sätestatud rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetlustes.“

Teiseks on taotlejatel õigus vajaduse korral kogu apellatsiooniprotsessi jooksul suulise tõlke teenustele. [Apellatsioonimenetluse] osas³⁶⁹ peab „taotlejal ... olema võimalus kasutada ... tõlgi teenuseid. Liikmesriigid peavad tõlketeenuse osutamist vajalikuks vähemalt juhul, kui ... asjakohast suhtlemist ei saa ilma nimetatud teenuseta tagada“. Lisaks „makstakse kõnealuste teenuste eest avalikest vahenditest“.³⁷⁰

Mis kõige tähtsam – APD kohaselt on taotlejatel õigus saada tasuta õigusabi. Liikmesriigid tagavad, et apellatsioonimenetluses antakse taotluse korral tasuta õigusabi ja esindamist. See hõlmab vähemalt nõutavate menetluskohustusdokumentide ettevalmistamist ja osalemist taotleja nimel kohtuistungil esimese astme kohtus.³⁷¹ Kuigi õigusabi on tagatud vaid varjupaigataotleja „taotlusel“, hõlmavad pakutavad teenused kõiki kaebuse vajalikke osi.

RIIKLIKUD STANDARDID

Eesti seaduste kohaselt on pärast eitava otsuse vastuvõtmist taotlejatel lisaks apellatsioonimenetluses osutatavale õigusabile õigus saada ka õiguslikku teavet ja tõlketeenuseid, mis selgitavad otsust ja selle vaidlustamise viise.

VRKSis on eitava otsuse kohta mitu sätet. Esiteks on taotlejatele tagatud etteteatamine. Rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsusest teavitatakse välismaalast viivitamatult.³⁷² Teiseks tuleb otsust selgitada keeles, millest nad aru saavad. „Rahvusvahelise kaitse taotluse ... otsus tõlgitakse taotlejale tervikuna, välja arvatud juhul, kui taotlejal on esindaja.“³⁷³ Kolmandaks ja kõige tähtsamana – taotlejatel on õigus „saada käesoleva seaduse alusel tehtud otsuse vaidlustamiseks halduskohtumenetluses õigusabi“.³⁷⁴ Nagu varem märgitud, määratleb VRKS õigusabi vastavalt RÕSi paragrahvi 4 lõike 3 punktile 5 kui „isiku esindamist halduskohtumenetluses“.³⁷⁵ Lõpetuseks, kuigi VRKS vaikib juriidilise teabe osas, mis puudutab eitava otsuse vaidlustamisprotseduuri tutvustamist, nõuab 2001. aasta haldusmenetluse seaduse (HMS) artikkel 57, et see teave lisataks igasse haldusotsusesse, sealhulgas PPA varjupaigataotluse tagasilükkamise otsusesse.³⁷⁶ VRKS-i paragrahvi 1 lõike 3 kohaselt on HMS kohaldatav rahvusvahelise kaitse menetlustele ja see sätestab kõigi menetlustoimingute üldise raamistiku. Muu hulgas nõuab HMS haldusasutustelt selgitusi,³⁷⁷ taotlejate arvamuste ja vastuväidete ärakuulamist³⁷⁸ ning haldusaktide seaduslikkuse eeltingimuste täitmist.³⁷⁹ Kuigi neid ja muid aluspõhimõtteid VRKSis ei dubleerita, on need siiski kohaldatavad ja neid järgitakse rahvusvahelise kaitse menetluses alati.

³⁶⁹ *Id.* artikkel 12 lg 2.

³⁷⁰ *Id.* artikkel 12 lg 1 pt b.

³⁷¹ *Id.* artikkel 20 lg 1.

³⁷² VRKS paragrahv 25 lg 3.

³⁷³ *Id.* paragrahv 30 lg 6.

³⁷⁴ VRKS paragrahv 10 lg 2 pt 9.

³⁷⁵ RÕS paragrahv 4 lg 3 pt 5.

³⁷⁶ Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354), vastu võetud 6. juunil 2001, kättesaadav aadressil: <https://bit.ly/2O8zeop>.

³⁷⁷ HMS paragrahv 36.

³⁷⁸ HMS paragrahv 40.

³⁷⁹ HMS paragrahv 54.

KEHTIV TAVA

Praktikas soovivad negatiivse otsuse vastuvõtmisel majutus- või kinnipidamiskeskuse juriidilised nõustajad (või EIKi juristid) varjupaigataotlejatel taotleda riiklikku õigusabi ja aitavad täita vastavat avaldust. Riigi õigusabi taotlused apellatsioonimenetluste jaoks võetakse tavaliselt vastu, kuna varjupaigataotlejatel puudub sageli juriidiline teadmine, eesti keele oskus, iseenda esindamisvõimalused ja juristi palkamiseks rahalised võimalused. EIK on täheldanud, et Tallinna halduskohus ja Harju maakohus kiidavad rahvusvahelise kaitse edasikaebamise menetluses heaks kõik tasuta õigusabi taotlused. Tartu halduskohtu praktika on aga mitmesugune. 2017. aasta oktoobris lükati Armeenia varjupaigataotleja taotlus tagasi, kuna ta rääkis vene keelt ja seetõttu peeti teda võimeliseks ennast halduskohtus esindada.³⁸⁰ Juhtudel, kui riigi õigusabi taotlus lükatakse tagasi, on varjupaigataotlejatel võimalus pöörduda esinduse saamiseks otse EIKi poole.

Mis puudutab negatiivset otsust ennast, siis iga PPA poolt tagasilükkamine sisaldab teavet edasikaebamise kohta. Samuti on siseministeerium märkinud, et kinnipidamis- ja majutuskeskuste nõustajad vastutavad lisaks praktilise abi osutamisele riigi õigusabi taotlemisel ka taotlejatele otsuste üksikasjaliku selgitamise eest.³⁸¹ See hõlmab taotleja konkreetsete asjaolude põhjal eitava otsuse põhjuste, selle tagajärgede ja selle edasikaebamise selgitamist.³⁸²

Kõigist nimetatud jõupingutustest hoolimata on keelebarjäärid endiselt oluliseks takistuseks tõhusale apellatsioonkaebusele kohtus. Riigi õigusabi juristi ja varjupaigataotlejate, eriti kinnipeetute vaheline suhtlus on raskendatud mitmel põhjusel. Esiteks ei suuda kõik varjupaigataotlejad suhelda inglise või vene keeles, mis on kaks kõige enam räägitavat võõrkeelt Eestis. Teiseks on riigi määratud juristi tüüpiline rutiin varjupaigataotlejatele eestikeelsete kohtulahendite täieliku teksti saatmine ainult lühikese kaaskirjaga keeles, millest taotleja peaks aru saama. Harku kinnipidamiskeskuses viibinud intervjuueeritud varjupaigataotlejate sõnul eelistas riigi määratud jurist suhelda kaudselt kinnipidamiskeskuse nõustaja kaudu.

Eespool nimetatud tava varjupaiga- ja kohtuotsuseid osaliselt tõlkida on ilmekas näide ettenägematutest puudustest riiklikes õigusaktides, sealhulgas VRKSi paragrahvi 30 lõikes 6. Sellega näeb VRKS ette, et negatiivsed otsused „tõlgitakse taotlejale tervikuna, välja arvatud juhul, kui taotlejal on esindaja“.³⁸³ Siiski näib, et esindajatega taotlejad ei saa alati tõlkeid täies mahus.

Kinnipeetud varjupaigataotlejad on samuti väljendanud muret riigi õigusabi juristide piiratud arvu pärast.³⁸⁴ Näib, et kuni 2018. aasta lõpuni jätkas ainult üks jurist³⁸⁵ kõigi varjupaigataotlejate esindamist kinnipidamist ja varjupaigamenetlust käsitlevate negatiivsete otsustega seotud apellatsioonkaebustes. Varjupaigataotlejad muretsevad oma esindaja suure töökoormuse pärast ja on avaldanud soovi juristi valimisel valikuvõimalus saada.³⁸⁶

Suur abinõudlus, keelebarjäärid ja minimaalsed suhtlemisvõimalused toovad reaalseid tagajärgi riigi õigusteenustele ja varjupaigataotlejate taotlustele. UNHCRile teatati juhtumist 2018. aasta juunis, kus kodakondsuseta taotleja saadeti tagasi Venemaale. Teatati, et riigi õigusabi jurist esitas kohtusse edasikaebuse, kuid selleks ajaks oli taotleja juba Venemaa Föderatsiooni tagasi saadetud.³⁸⁷ Ühel teisel juhul ei saanud 2017. aastal Albaaniast pärit perekond RÕSi alusel neile määratud juristiga kohtuda ei enne ega pärast kohtulikku arutamist. Kogu apellatsiooniprotsessi ajal suhtles jurist perega ainult e-posti teel ja inglise keeles (millest pereliikmed aru

³⁸⁰ Tartu halduskohus, kohtuasi 3-17-2047, 16. oktoober 2017.

³⁸¹ Eesti siseministeerium, 31.07.2018 e-kiri.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ VRKS paragrahv 30 lg 6.

³⁸⁴ EIKi kontrollvisiit Harku kinnipidamiskeskusesse 2017. aastal.

³⁸⁵ Hr Keijo Lindeberg õigusbüroost Lindeberg.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ XX (kodakondsuseta) kaebus UNHCRile, 20. juuni 2018.

ei saanud).³⁸⁸ Kui kohus kaebuse tagasi lükkas, sai pere oma juristilt e-kirja koos kohtuotsuse tekstiga ilma otsuse põhjalikku selgitust andmata. Perekond saatis juristile mitu abitaotlust ja kaebust, kuid vastust ei saanud.³⁸⁹

SOOVITUSED

VRKS näeb apellatsioonimenetlustes ette mitu võimalust tasuta õigusabile. Siiski jääb alles üks näide, kus riiklikud õigusaktid ja tavad pole veel ühtlustatud. See, et taotlejatel on seaduslik esindaja, ei tähenda alati, et nad saavad oma (negatiivse) varjupaigaotsuse täieliku tõlke. Varjupaigaotsuste täieliku tõlke pakkumine võimaldaks varjupaigataotlejatel anda isiklik hinnang otsuse vastuvõtmisele või mitte. See võib aidata vähendada põhjendamatu apellatsioonide arvu, leevendades omakorda riigi juristide ja kohtute koormust.

15. soovitus:

a) kustutada VRKS paragrahvi 30 lõikest 6 sõnad „kui taotlejal pole esindajat” järgmiselt:

- „Rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise, elamisloa andmise või andmisest keeldumise otsus tõlgitakse taotlejale tervikuna.“

b) muuta asjakohaseid riiklikke õigusakte, et tagada riigi õigusabi juristide suutlikkus varjupaigataotlejatele pakkuda kohtuotsuste täielikke tõlkeid, milles tuuakse välja nende varjupaigataotluste ja kinnipidamisega seotud aspekte.



Praktikas parandaks varjupaigataotlejatele osutatavale riigi õigusabile juurdepääsu ja selle kvaliteedi parandamine riikliku varjupaigasüsteemi tõhusust ja tulemuslikkust ning suurendaks usaldust selle vastu.

16. soovitus: vaadata läbi praegused tingimused varjupaigataotlejatele, eriti kinnipeetavatele, riigi õigusabi osutamiseks ja kaaluda täiendavate kaitsemeetmete kehtestamist, tagades, et kõigil varjupaigataotlejatel on võimalus isiklikult nõu pidada oma riigi õigusabi juristiga. Samuti tuleks kaaluda, kuidas tagada, et taotleja ja riigi õigusabi jurist suhtleksid keeles, millest taotleja peaks aru saama.



Ehkki ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ja EIK on saanud mitmeid kaebusi riigi osutatava õigusabi kvaliteedi kohta, on vaja väljakutsete ja takistuste põhjalikumat analüüsi.

17. soovitus: kaaluda sõltumatu uuringu lubamist Eestis riigi õigusabi kvaliteedi ülevaatamiseks ja varjupaigataotlejate tõstatatud probleemide põhjalikuks uurimiseks.

-

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ XX (Albaania) e-kirjavahetus, 2017.

7. JÄRELDUSED

7.1. Soovituste kokkuvõte

Eesti varjupaigasüsteem on pärast VRKSi esmakordset jõustumist 2006. aastal märkimisväärselt arenenud. 2016. aastal tehtud VRKSi muudatustega, eriti ümber sõnastatud varjupaigamenetluste ja vastuvõtutingimuste direktiivide ülevõtmisega, kehtestati varjupaigataotlejatele ja valitsusasutustele mitmeid uusi kaitsemeetmeid ja kohustusi. See, et Eesti on võtnud vastu varjupaigaküsimusi käsitleva ELi õigustiku ning tagab selle rakendamise, näitab riigi pühendumust õiglase ja tõhusa varjupaigamenetluse tagamisele. UNHCR viis käesoleva uuringu läbi, et toetada Eesti jõupingutusi ja pakkuda kasulikku vahendit Eesti varjupaigataotlejatele õigusabi osutamiseks seotud riiklike standardite hindamiseks. Aruande soovituste eesmärk on parandada Eesti üldist varjupaigasüsteemi ja tõsta kehtivad riiklikud standardid vastavusse sarnase asukohaga ELi liikmesriikide omadega.

Paljud Eesti varjupaigasüsteemi aspektid esindavad heas usus tehtud pingutusi varjupaigataotlejate konkreetsete ja muutuvate vajaduste rahuldamiseks aja jooksul. Varjupaigataotlejate esmakordsel Eestisse saabumisel seisavad nad sageli silmitsi keeleliste, kultuuriliste ja menetluslike takistustega, mis võivad tunduda ületamatud. Lisaks ei saa unustada, et varjupaigataotlejad põgenevad tagakiusamise eest ja on tõenäoliselt läbi elanud füüsilisi ja/või psühholoogilisi traumasid. See, et Eesti õigusraamistik kirjeldab varjupaigataotlejate tunnustamise, teavitamise, abistamise ja esindamise võimalusi, näitab riigi pühendumust kättesaadava õigusabi tagamisele. Osalemine AMIFI rahastatud projektides, korraldatud suutlikkuse koolitused ja laiali jagatavate materjalide läbivaatamine annavad samuti märku jätkuvast huvist kvaliteetse õigusabi pakkumise vastu.

Loomulikult on Eestis endiselt valdkondi, kus varjupaigataotlejatele õigusabi kättesaadavust ja kvaliteeti oleks võimalik parandada. VRKSi muudatused, mis põhinevad praegusel APD-I ja teiste riikide headel tavadel, kõrvaldaksid puudused ja parandaksid süsteemi. Nende hulka kuulub haavatavate taotlejate vajaduste tunnustamine eriliste protseduuriliste kaitsemeetmete ja nõustamise teel, taotlejate õiguste ja kohustuste kohta teabe andmine sobival ajal, varjupaigataotlejate ja riigi õigusabi pakkujate vahelise teabevahetuse parandamine, võimaldades õiguslikku esindatust menetluse kõigis etappides ja tagades varjupaigaotsuste täieliku tõlkimise. Kõigis neis valdkondades edu saavutamine aitaks õiglaselt ja tõhusalt kaasa varjupaigamenetlusele. Mõõdukas kuni oluline kohandamine tuleks kasuks ka mitmele tavale. Nende hulka kuulub varjupaigataotlejate jaoks realistliku võimaluse loomine saada piiril riigi õigusabi, tuvastades haavatavad taotlejad, kes vajaksid üldjuhul varakult täiendavat õigusabi, pakkudes ulatuslikumat õigusnõustamist kinnipidamis- ja majutuskeskustes ning tagades taotlejatele võimaluse konsulteerida ning suhelda tõhusalt oma riigi määratud juristiga enne nende kohtuistungit, selle ajal ja pärast seda. Kõik need soovitused tugevdaksid varjupaigamenetluse kõiki etappe alates riiki sisenemisest, avalduse esitamisest ja edasikaebamisest. Osaliselt tehtud parandused viivad üldise parenemiseni.

Kvaliteetne varjupaigasüsteem ei ole eesmärk eraldi. Varjupaigataotlejatele tasuta õigusabi pakkumise parandamine on osutunud kulutasuvaks ja suurendab süsteemi kvaliteeti. Kvaliteetne tasuta õigusabi aitab keskenduda varjupaigataotleja taotluse olulistele elementidele juba varakult ning vähendab seeläbi otsustajate poolt faktide avastamise ja analüüsimise koormust, vähendades kulusid. Lisaks on tõhusamast varjupaigamenetlusest kasu saavad taotlejad paremini ette valmistatud ja ka otsuste kvaliteet on paranenud, mille tulemuseks on madalam edasikaebamise määr. Mis puutub usaldusesse, siis asjatundlik ja koostööl põhinev juriidiline esindatus põhjustab vähem võistlevat keskkonda, taotlejad on menetlusest paremini informeeritud ja kõik osalised usaldavad otsustusprotsessi rohkem. Muidugi, tugev varjupaigasüsteem täidab rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste jaoks veelgi olulist rolli: kaitseb nende põhiõiguseid, millest kõige tähtsam on nende õigus mitte saada tagasi saadetud.

7.2. Täiendava analüüsi vajadus

Esitatud teave praeguse praktika kohta seoses varjupaigataotlejate juurdepääsuga Eesti õigusabile on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja EIKi ning sõltumatute aruannete autorite tehtud tähelepanekute tulemus. Need on andnud väärtusliku esialgse ülevaate väljakutsetest, millega varjupaigataotlejad seisavad silmitsi riiklike varjupaigasüsteemist tulenevate õiguste ja kohustuste rakendamisel ja kasutamisel. Ametlikud järeldused vajavad siiski täiendavat hoolikat ja süstemaatilist uurimist. Eesti varjupaigasüsteemi kõigi võimalike takistuste ja parendusvaldkondade tõeliseks tuvastamiseks on vaja ulatuslikke kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid. Andmeid tuleks koguda riigi ja vastuvõtutingimuste, järjepideva riigi õigusabi tavade ning taotluste edu või ebaõnnestumise analüüsi kohta kogu menetluse eri etappides.³⁹⁰

Ehkki kõik siin raportis ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti esitatud järeldused ja soovitused on tehtud läbimõeldult, põhinevad need esialgsel hinnangul. Varjupaigataotlejatele antava õigusabi kvaliteedi ja tõhususe kindlaksmääramiseks on vaja laiaulatuslikku süvaanalüüsi, kaasates laiemat hulka sidusrühmi ja abisaajaid. Õiglane ja tõhus süsteem tagaks, et Eestis rahvusvahelist kaitset taotlevate inimeste konkreetsed vajadused ja asjaolud oleksid piisavalt täidetud. Tasuta õigusabi varjupaigataotlejatele ja samuti kinnipeetavatele peaks olema piiril või suurematest linnadest eemal olevates piirkondades viivitamatult kättesaadav. Kvaliteetne õigusabi ja esindamine on kõigi riikide huvides. Rahvusvahelise kaitse vajaduste täpse tuvastamise tagamine parandab esimese astme (haldus) menetlust ja aitab üldiselt kaasa suuremale tõhususele.

Seetõttu julgustab UNHCR Eestit toetama oma varjupaigataotlejatele õigusabi osutamise riikliku süsteemi põhjalikku hindamist ja võtma endale kohustuse lahendada kõik selles leiduvad probleemid.

SOOVITUSED

Aruande eesmärk on hinnata Eestis varjupaika taotlevate isikute juurdepääsu õigusabile ja selle kvaliteeti. Allpool on kokkuvõtte soovitustest Eesti riikliku varjupaigamenetluse eri etappide jaoks. Üksikasjalikuma analüüsi, rida-realt seadusemuudatuste või täiendava selgituse saamiseks lugege lõiku „Soovitused” iga vastava jao või alajao lõpus.

³⁹⁰ Rohkem teavet kvaliteetse õigusabi juhtpõhimõtete kohta saate: Information Centre about Asylum and Refugees, Review of quality issues in legal advice: measuring and costing quality in asylum work – Executive Summary, kättesaadav aadressil: <http://bit.ly/2zHI5GQ>; ECRE, Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children – Annex I, Guiding Principles for Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children, kättesaadav aadressil: <http://bit.ly/2zAwACp>; ECRE/ELENA, Survey on legal aid for asylum seekers in Europe (2010), lk-d 156-162, kättesaadav aadressil: <http://bit.ly/2oBIZIE>.

SOOVITUSTE KOKKUVÕTE

Õigusabi kättesaadavus sisenemispunktides ([jagu 4](#))

1. Tagada sisenemiskeelu saanud isikutele ligipääs tõhusale õiguskaitsevahendile, mille osa on reaalne võimalus taotleda ja saada riigi õigusabi piiril ja transiiditsoonides.

Juriidiline teave piiril ja kinnipidamisasutustes ([alajagu 5.1](#))

2. Tuvastada potentsiaalsed varjupaigataotlejad tuginedes objektiivsetele andmetele nende rahvusvahelise kaitse vajaduse kohta, mitte subjektiivsele „põhjendatud alusele arvata”, et välismaalasel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlus.
3. Sätestada nõuded ja tingimused, et tagada varjupaigataotlejatele asjakohane teave ja tõhus ligipääs valitsusvälistele organisatsioonidele ja piiril õigusnõu pakkuvatele isikutele.
4. Tagada taotlejatele võimalikult kiiresti varajane juriidiline nõu.

Spetsiaalsed menetluslikud tagatised haavatavatele taotlejatele ([alajagu 5.2](#))

5. Standardiseerida PPA koolitused haavatavate taotlejate ja/või spetsiaalseid menetluslikke tagatisi vajavate isikute tuvastamise, kirjaliku registreerimise ja toetamise kohta.
6. Tagada, et saatjata lastele määratakse jurist kohe, kui nad on tuvastatud.

Teave menetluse ajal kehtivate õiguste ja kohustuste kohta ([alajagu 5.3.1](#))

7. Muuta riiklikke õigusakte, tagamaks, et taotlejad saavad:
 - a. juriidilist teavet varjupaigamenetluse kohta kohe pärast taotluse esitamist; ja
 - b. juriidilist teavet vastuvõtutingimuste kohta 15 päeva jooksul pärast avalduse esitamist.

Õigusabi ja nõustamine menetluse ajal ([alajagu 5.3.2](#))

8. Kehtestada taotlejate õigus saada tasuta õiguslikku ja menetluslikku teavet „nende konkreetseid asjaolusid arvestades”.
9. Suurendada Vao ja Vägeva majutuskeskuste ja Soodevahe kinnipidamiskeskuse nõustajate võimekust, sealhulgas varjupaigamenetluse/seaduste, taotlejatele pakutavate teenuste osas ja selles, kuidas aidata taotlejatel PPA esialgsetele otsustele vastata.
10. Laiendada Harjumaa PPA teenindusbüroodes spetsiaalsete migratsiooninõustajate nõustamisteenuste ulatust, et hõlmata ka varjupaigaküsimusi.
11. Tunnustada võimalusel valitsusväliseid organisatsioone õigusliku ja protseduurilise teabe allikana.
12. Tagada taotlejatele õigus tasuta õigusabile menetluse kõigis etappides, sealhulgas avalduse ja vestluse jaoks ettevalmistamisel.

Juurdepäas õigusabile piirikaebuste menetlemisel ([alajagu 6.1](#))

13. Hõlbustada riigi õigusabi kättesaadavust taotlejatele, kes soovivad vaidlustada piiril saadud negatiivset otsust. Koolitada PPA piirivalvurid tunnistama taotlejate õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Kehtestada taotlejatele riigi õigusabi juristide automaatne ametisse nimetamine. Kaasata valitsusvälised organisatsioonid piiril õigusabi osutamise protsessi.

Juurdepäas õigusabile kinnipidamismenetluses ([alajagu 6.2](#))

14. Tagada kõigile taotlejatele tõhus juurdepäas riigi õigusabile PPA taotluste korral pikendada kinnipidamist üle 48 tunni.

Juurdepäas õigusabile kaebuste korral pärast negatiivset otsust ([alajagu 6.3](#))

15. Tagada, et taotlejad saavad negatiivse varjupaigaotsuse põhjuste ja asjakohaste kohtuotsuste täieliku tõlke neile arusaadavas keeles, olenemata sellest, kas taotlejal on seaduslik esindaja (jurist) või mitte.
16. Tagada, et taotlejatel on võimalus tõhusalt konsulteerida oma riigipoolse juristiga kõigis halduskohtumenetluse etappides, sealhulgas enne kohtuistungit, regulaarselt telefoni või e-posti teel ning nõuetekohaselt tõlgitud dokumentide ja otsuste edastamisel.
17. Viia läbi põhjalik ja sõltumatu uuring, et anda hinnang Eesti õigusabi kvaliteedile ja uurida põhjalikult varjupaigataotlejate tõstatatud muresid.



UNHCR
The UN Refugee Agency