

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Ilona Säde

**SAATJATA ALAEALISE LIGIPÄÄS ÕIGUSABILE RAHVUSVAHELISE KAITSE
MENETLUSES: VÕRDLEV ANALÜÜS EESTI, SOOME JA PORTUGALI ÕIGUSE
NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

dr iur Silvia Kaugia

Tartu

2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. RAHVUSVAHELISE KAITSE TAGAMINE.....	9
1.1 Rahvusvahelise kaitse andmine Eestis	10
1.2 Kellel on õigus rahvusvahelisele kaitsele?	11
1.3 Eesti varjupaigamenetlus.....	14
2. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUSE OLULISUS VARJUPAIGAMENETLUSES	17
2.1 Õigusabi saamine kui põhiõigus.....	17
2.2 Õigusabi saamise võimalused rahvusvahelise kaitse menetluses.....	19
2.2.1 Piiril ja kinnipidamiskeskuses	20
2.2.2 Esimese astme menetluses.....	24
2.2.3 Apellatsioonimenetluses	30
3. SAATJATA ALAEALINE RAHVUSVAHELISE KAITSE MENETLUSES	35
3.1 Saatjata alaealine kui erivajadusega rahvusvahelise kaitse taotleja	35
3.2 Erivajaduse tuvastamine	37
3.3 Erivajadusega taotlejatele kohalduvad lisatagatised.....	42
4. SAATJATA ALAEALISE LIGIPÄÄS ÕIGUSABILE.....	46
4.1 Eestkostja või seadusliku esindaja roll õigusabi tagamisel	47
4.2 Õigusabi kättesaadavus saatjata alaealisele Eestis	53
4.3 Õigusabi kättesaadavus saatjata alaealisele Soomes	56
4.4 Õigusabi kättesaadavus saatjata alaealisele Portugalis.....	57
KOKKUVÕTE	60
UNACCOMPANIED MINOR`S ACCESS TO LEGAL AID IN ASYLUM PROCEDURE: A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE EXAMPLE OF ESTONIAN, FINNISH AND PORTUGUESE LAW	66
KASUTATUD ALLIKAD	73

Kasutatud kirjandus	73
Eesti ja Euroopa Liidu normatiivaktid	78
Võõrkeelsed normatiivaktid	79
Kasutatud kohtupraktika.....	80
Lisa 1. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	81

SISSEJUHATUS

Põgenike hulk maailmas on viimastel aastakümnetel kiiresti kasvanud: kui aastal 1970 oli maailmas ÜRO andmetel ligikaudu 2,5 miljonit pagulast, siis aastaks 1993 oli nende hulk kasvanud 18,2 miljoni inimeseni.¹ Aastaks 2019 oli aga maailmas kokku juba ligikaudu 25,9 miljonit pagulast, kellest ligikaudu 3,5 miljonit taotles väljaspool enda päritoluriiki rahvusvahelist kaitset.² Massiline sisseränne Euroopasse algas aastal 2015, saavutades haripunkti sama aasta oktoobrikuus, mil üle Vahemere tuli Euroopasse 200 000 põgenikku, peamiselt Süüriast, aga ka Iraagist ja Afganistanist.³ Põgenikekriis on ajendanud arutelusid euroopalike tuumväärtuste ja rände õiguslike küsimuste üle, sillutades teed identiteedi- ja õiguskriisile.⁴

Sisserändajate hulgas on lisaks täiskasvanutele ka palju lapsi. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) andmetel on lausa üle poolte maailma põgenikest nooremad kui 18-aastased⁵ ning paljud neist rändavad üksinda, st ilma vanemate või muu täiskasvanud saatjata. Aastatel 2014 – 2017 saabus Euroopa Liitu (EL) ja Norrassa kokku 219 575 saatjata alaealist, kellest enamus oli vanuses 16 - 17 aastat, aga paljud ka 14 - 15 aastased. Alla 14-aastaseid saatjata alaealisi on olnud vähem.⁶

Saatjata alaealisena tuleb mõista isikut, kes vastab lapse õiguste konventsiooni (LÕK)⁷ artiklis 1 toodud tunnustele,⁸ viibib väljaspool enda päritolu- või alalise elukoha riiki ning on eraldatud mõlemast vanemast ja teistest sugulastest ja keda ei hoolda ka muu täiskasvanud isik, kellelt seda seaduse või tava kohaselt oodata võiks.⁹ Eesti õiguses on samasisuline definitsioon sätestatud

¹ Junolainen, A. Varjupaigaõigus. – Juridica 1998/4, lk 197.

² Figures at a Glance. Statistical Yearbook. The UN Refugee Agency. UNHCR. – <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (07.04.2020).

³ Valdaru, K., Asari, E-M., Mälksoo, L. Põgenikekriisi mõju Euroopale ja Eestile. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul, lk 51.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Figures at a Glance. UNHCR.

⁶ European Migration Network. Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway: EMN INFORM. 2018, lk 1-3. –

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_emn_inform_uam_update_final_en.pdf (23.02.2020).

⁷ Lapse õiguste konventsioon. – RT II, 1996, 16, 56.

⁸ LÕK artikkel 1 sätestab, et lapse all mõistetakse „/.../ iga alla 18 aastast inimolendit, kui lapse suhtes kohaldatava seaduse põhjal ei loeta teda varem täisealiseks.“

⁹ United Nations. Committee on the Rights of the Child. Convention on the Rights of the Child. General Comment No 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, CRC/GC/2005/6, lk 6, p-d 5 ja 7. –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%252fGC%252f2005%252f6&Lang=en (14.03.2020).

välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS)¹⁰ § 6 lõikes 1, mille kohaselt tuleb saatjata alaealiseks lugeda alla 18-aastane välismaalane, kes saabub või on saabunud Eestisse ilma vanema, eestkostja või muu vastutava täisealise isikuta või kes jääb nimetatud isikutest ilma Eestis viibimise ajal.

Saatjata alaealised on sisserändajate seas üheks enim haavatavaks rühmaks, mistõttu vajavad nad ka rahvusvahelise kaitse menetluses erilist tähelepanu ja kaitset. Omapead rändavad lapsed võivad kergemini sattuda ärakasutamise, väärkohtlemise või inimkaubanduse ohvriks, samuti puuduvad neil vajaminevad teadmised ja oskused varjupaiga taotlemise menetluses enda õiguste kaitsmiseks. Suureks probleemiks lastest varjupaigataotlejate puhul on ka see, et vastuvõtavad riigid näevad neid sageli eeskätt migrantidena ning alles seejärel lastena. Selline lähenemine aga vähendab paratamatult neile osaks saavat õiguslikku kaitset.¹¹ Kuna lapsrändajate hulk maailmas on kasvutrendis, on saatjata laste kaitse temaatika kujunemas kogu Euroopa Liidu päevakorras üha olulisemaks.¹²

Rahvusvahelise kaitse taotlemise menetlused ja vastav õiguslik regulatsioon on sageli üsna keerukad, mistõttu võib võõrasse keele-, õigus- ja kultuuriruumi sattunud inimesele osutada enda õiguste kaitsmine sellises menetluses tõsiseks väljakutseks. Keele- ja kultuuribarjääri ning õiguslaste teadmiste puudumise tõttu võib paljudel tekkida raskusi rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamisel, samuti ei pruugi taotleja täielikult mõista enda menetlusega seotud õigusi ja kohustusi. Seega on oluline, et varjupaigataotlejatele oleks rahvusvahelise kaitse menetluse vältel kättesaadav sõltumatu ja riigi poolt rahastatav õigusabi, mis võimaldab esitada nõuetekohaseid avaldusi ning vajadusel tõendada oma väiteid. Tõhusa ja õigeaegse õigusabi osutamine aitab vältida ka ohtu, et põgenik saadetakse ekslikult tagasi paika, kus teda taga kiusatakse. Erilist kaitset vajavad erivajadustega varjupaigataotlejad, sh piinamist või traumasid kogunud isikud ja alaealised, samuti vähese inglise keele oskusega taotlejad.¹³

¹⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 13.03.2019, 195.

¹¹ Kanics, J., Senovilla Hernandez, D., Touzenis, K (toim). Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe. UNESCO Publishing. 2010, lk 13-14. – <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190796> (16.03.2020).

¹² EL ja rändekriis. Euroopa Komisjon. Juuli 2017. – <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/et/> (08.03.2020).

¹³ UNHCR. Õigusabi kättesaadavus varjupaigataotlejatele Eestis. 2019, lk 5-6. – <https://www.unhcr.org/neu/ee/30089-oigusabi-kattesaadavus.html> (04.02.2020).

Eesti kogemus saatjata alaealistest sisserändajatega on küllaltki tagasihoidlik. Eesti ei ole tavaliselt sisserändajate sihtriigiks, mistõttu esitatakse siin ka rahvusvahelise kaitse taotlusi suhteliselt vähe.¹⁴ Alates 2001. aastast on Eestis rahvusvahelist kaitset taotlenud kokku kümme saatjata alaealist ning alates aastast 2014 ei ole meile uusi saatjata alaealisi saabunud.¹⁵ Väärrib siiski mainimist, et isikuid, kes on esialgu väitnud end olema saatjata alaealised, on olnud oluliselt rohkem – PPA esialgsetel andemetel oli aastatel 2010 – 2015 saatjata alaealisi kokku 60. Enamik neist aga muutis hiljem ise oma andmeid või siis selgitati meditsiinilise uuringu teel välja, et tegemist oli siiski täiskasvanutega.¹⁶

Vaatamata Eestisse saabunud lapsrändajate vähesele hulgale on siiski oluline, et Eesti õiguskord võimaldaks parimal viisil tagada saatjata alaealiste kui eriliselt haavatava sisserändajate grupi õiguste ja vabaduste kaitset. Eeltoodut on rõhutanud ka õiguskantsler, tõdedes, et üldisi migratsioonitrende arvestades tuleb riigil valmis olla suureneva hulga saatjata alaealiste vastuvõtmiseks.¹⁷ Eesti senine kogemus saatjata lastega on toonud esile lünki nii Eesti õiguskorras kui ka praktilises valmisolekus erinevaid küsimusi lahendada.¹⁸ Mitmetes allikates leidub viiteid, et Eestis kehtiv regulatsioon ei pruugi tõhusalt tagada saatjata laste tegelikku ligipääsu vajalikule õigusabile. Näiteks avaldas Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustik ENOC (*European Network of Ombudspersons for Children*) aastal 2016 raporti,¹⁹ milles juhiti tähelepanu laste haavatavale olukorrale Euroopat tabanud rändekriisis ning kutsuti ELi liidreid tegutsema Euroopasse saabunud põgenikest laste kaitseks. Muuhulgas on raportis välja toodud, et mitmetes Euroopa riikides ei ole piisavalt hästi tagatud alaealiste sisserändajate õigus saada menetlusega seotud teavet. Selliste riikide seas on nimetatud ka Eestit. Eesti osas on murettekitavana välja toodud ka asjaolu, et enamikke kinnipidamiskeskuses küsitletuid, sh ka alaealisi, pole nende endi sõnul teavitatud menetlusega seotud õigustest, sealhulgas õigusest taotleda rahvusvahelist kaitset ja riigi õigusabi ning sellest, kuidas esitada apellatsioonkaebust.²⁰

¹⁴ Albi, K. Saatjata sisserändajast alaealise vastuvõtmine. – *Juridica* VI/2015, lk 435.

¹⁵ Andmed 2018 aasta lõpu seisuga. Vt: UNHCR 2019, lk 13.

¹⁶ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine. *Sine anno*, lk 1. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/sisserandajatest-saatjata-alaealiste-vastuvotmine> (05.02.2020).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Albi, K., lk 435.

¹⁹ European Network of Ombudspersons for Children. Safety and Fundamental Rights at Stake for Children on the Move: Call for the EU and European Countries to Implement a Child Rights Perspective in the Reception of Migrating Children. ENOC Taskforce Children on the move. 2016. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/rapport_enoc.pdf (12.03.2020).

²⁰ *Ibidem*, lk 24-25.

Õigusabi kättesaadavuse probleemid on olnud ka UNHCRi huviorbiidis. UNHCR viis aastal 2019 koostöös Eesti Inimõiguste Keskusega läbi põhjaliku uuringu, milles analüüsiti õigusabi kättesaadavust varjupaigataotlejatele Eestis. Uuringu tulemusi kajastavas raportis on välja toodud mitmeid õiguslikke ja praktilisi kitsaskohti ning tehtud ettepanekuid vastava regulatsiooni täiendamiseks ning heade praktikate edendamiseks. Saatjata alaealistega seonduvalt on eelkõige ette heidetud asjaolu, et Eesti õigus ei näe saatjata lapsest sisserändajale ette juristist esindaja määramist koheselt pärast lapse alaealisuse tuvastamist, kuigi ÜRO Lapse Õiguste Komitee on Eestile vastavasisulise soovitusena andnud juba aastal 2017.²¹

Saatjata alaealiste vastuvõtmisega seotud küsimused on olnud ka õiguskantsleri kõrgendatud tähelepanu all. Õiguskantsler on andnud Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) soovitusi kinnipidamiskeskuses viibivate alaealiste elutingimuste parandamiseks ning tegelenud ka saatjata alaealiste vastuvõtmist puudutava olukorra kaardistamisega.²² Õiguskantsler on saatjata alaealiste vastuvõtmist puudutavas aruandes möönnud, et üldjuhul ei ole Eestisse saabunud saatjata lapsed õigusabi saanud.²³ Seega on kahtlemata tegemist valdkonnaga, mis väärib täiendavat uurimist ning analüüsi, võimaldamaks leida lahendusi olukorra parandamiseks.

Eelnevast lähtudes on käesoleva magistritöö eesmärgiks vastata küsimusele, kas Eesti õiguskord tagab saatjata alaealisele rahvusvahelise kaitse taotlemise menetluses õigeaegse ja asjakohase õigusabi ning võrdlusriikide näidete põhjal analüüsida, kas ja kuidas oleks otstarbekas vastavat regulatsiooni muuta. Käesolevas töös on õigusabi all silmas peetud eelkõige riigi ja valitsusväliste organisatsioonide poolt pakutavat tasuta õigusabi.

Käesoleva magistritöö hüpoteesiks on, et Eestis kehtiv õigus ei taga saatjata alaealisest sisserändajale rahvusvahelise kaitse menetluse vältel tõhusat ligipääsu õigusabile ning seadusandluse täiendamise teel oleks võimalik õigusabi kättesaadavust parandada.

Töös on võrreldud Eesti, Soome ja Portugali varjupaigaõiguse regulatsiooni. Võrdlusriikide valik lähtus asjaolust, et nimetatud riikides paistis esialgsel hinnangul olema saatjata alaealiste

²¹ UNHCR 2019, lk-d 30, 33.

²² Õiguskantsleri veebileht. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/euroopa-lasteombudsmanide-vorgustik-koostas-raporti-laste-olukorrast-pagulaskriisis> (16.03.2020).

²³ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 4.

esindamine ja neile vajaliku õigusabi tagamine korraldatud tõhusalt, mistõttu võiks seal leida häid näiteid ka Eesti õiguskorra täiustamiseks. Samuti lähtuti riikide valikul asja- ja ajakohaste andmete kättesaadavusest.

Käesolev töö on struktuuriliselt jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis antakse lühike ülevaade rahvusvahelise kaitse menetlusest Eestis ning avatakse olulisemate menetlust puudutavate mõistete sisu. Teises peatükis analüüsitakse õigusabile juurdepääsu olulisust rahvusvahelise kaitse menetluses ning seda, kuidas on Eestis ja võrdlusriikides õigusabi kättesaadavus erinevates menetlusetappides tagatud. Kolmandas peatükis on fookuses saatjata alaealise kui erivajadusega isiku positsioon rahvusvahelise kaitse andmise menetluses. Muuhulgas analüüsitakse, kuidas toimub võrreldavates riikides alaealisuse tuvastamine ning milliseid lisagarantiid saatjata alaealisele rahvusvahelise kaitse menetluses tagatakse. Töö viimane, neljas peatükk keskendub aga Eesti, Soome ja Portugali õiguskordade võrdlusele saatjata alaealistele õigusabi kättesaadavust puudutavate sätete osas. Sealhulgas on ka analüüsitud, milline on eestkostja või seadusliku esindaja roll õigusabi tagamisel. Töö peamised järeldused ja ettepanekud on välja toodud kokkuvõttes.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud võrdlevat ja analüütilist uurimismeetodit. Töös on peamiste allikadena kasutatud eesti- ja võõrkeelset õiguskirjandust, teadusartikleid, UNHCRi, ELi institutsioonide ja Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku poolt läbi viidud uuringute raporteid, analüüse ja muid infomaterjale, samuti õiguskantsleri poolt avaldatud analüüsi saatjata alaealiste vastuvõtmise osas. Õigusaktidest on eelkõige kasutatud Eesti ja võrdlusriikide varjupaigaõigust reguleerivaid ja muid asjakohaseid õigusakte, samuti ELi õigusakte ning rahvusvahelisi lepinguid. Töös on viidatud ka Eesti kohtute ning Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) lahenditele.

Magistritöö märksõnad on: õigusabi, õiguskaitse kättesaadavus, varjupaigaõigus, rahvusvaheline kaitse.

1. RAHVUSVAHELISE KAITSE TAGAMINE

Varjupaigaõigus selle tänases tähenduses kujunes 18. sajandi lõpul ja on sellest saati teinud läbi kiire arengu. Rahvusvaheline üldsus hakkas pagulastega seotud probleemidele laiemat tähelepanu pöörama 20. sajandi alguses. Aastal 1921 loodi Rahvasteliidu juurde pagulaste ülemkomissari (*High Commissioner for Refugees*) ametikoht²⁴ ning Teise maailmasõja järelmõjude ajal, aastal 1950, ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Amet UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*). UNHCR eesmärgiks oli aidata sõja eest põgenenud või kodu kaotanud eurooplasi. Esialgse plaani järgi pidi UNHCR tegutsema vaid kolm aastat, kuid kuna pagulastega seonduvad probleemid pole lõppenud, jätkub selle tegevus ka tänasel päeval.²⁵ Kuna migratsiooniga seotud probleemid jätkusid ka pärast Teise maailmasõja lõppu, tekkis vajadus pagulaste seisundi ning kõikide pagulasgruppide määratluse rahvusvahelise reguleerimise järele.²⁶ Aastal 1951 võeti vastu ÜRO Genfi pagulasseisundi konventsioon,²⁷ millele aastal 1967 lisandus ka New Yorgi pagulasseisundi protokoll.²⁸ Genfi pagulasseisundi konventsiooniga on tänaseks ühinenud 145 riiki,²⁹ nende hulgas ka Eesti. Konventsioon sisustab pagulase mõiste, sätestab ümberasustatud isikute õigused ning riikide kohustused selliseid isikuid kaitsta. Olulisima põhimõttena on konventsioonis välja toodud väljasaatmise keeld (*non-refoulement*), mille kohaselt ei tohi pagulast saata tagasi riiki, kus on ohus tema elu või vabadus. Täna peetakse väljasaatmise keeldu rahvusvahelise tavaõiguse normiks³⁰ ning kuigi rahvusvahelise kaitse andmise aluseid on hiljem täpsustatud ja täiendatud, toetub pagulasstaatuse andmine ka tänasel päeval suuresti 1951. aasta konventsioonile.³¹

²⁴ Junolainen, A., lk 197-201.

²⁵ History of UNHCR. UNHCR veebileht – <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (11.02.2020).

²⁶ Junolainen, A., lk 197-201.

²⁷ Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.

²⁸ 31. Jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.

²⁹ The 1951 Refugee Convention. UNHCR veebileht – <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (11.02.2020).

³⁰ *Ibidem* (11.02.2020).

³¹ Kes on pagulane? Eesti Pagulasabi. – <https://www.pagulasabi.ee/kes-pagulane> (11.02.2020).

1.1 Rahvusvahelise kaitse andmine Eestis

Eesti kogemus põgenike vastuvõtmisel on rahvusvahelises plaanis küllaltki lühike. Meie pagulasvaldkonna ajalugu ulatub 1997. aastasse, mil Eesti ühines Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta protokolliga. Aastal 1997 jõustus ka esimene pagulaste seadus ning Eesti on sellest ajast alates pakkunud rahvusvahelist kaitset neile, kellel ei ole erinevatel põhjustel võimalik oma päritoluriiki tagasi pöörduda. Põhjuseks võib olla näiteks põgenemine sõja või mõne muu konflikti eest, tagakiusamine rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast. Samuti oht surmanuhtluse kohaldamiseks või täideviimiseks, piinamise või muude ebainimlike ja inimväärikust alandavate karistusviiside kasutamiseks. Kaitset pakutakse juhul, kui päritoluriik ei soovi või ei ole võimeline ise kaitset pakkuma.³²

Esimesed riiklikud varjupaigaasutused loodi Eestis 1997. aastal koos pagulaste seaduse jõustumisega. Pärast ELi esimese varjupaigaraamistiku vastuvõtmist asendati aastal 2006 pagulaste seadus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega, mis tänasel päeval on Eesti peamine pagulaste kaitset reguleeriv siseriiklik õigusakt. Aastatel 2015 - 2016 viidi Eesti varjupaigasüsteem vastavusse rahvusvaheliste standardite ja varjupaigaküsimusi käsitleva ELi õigustiku teise põlvkonnaga, mille käigus tehti õigusaktides hulgaliselt muudatusi, sh reformiti ka rahvusvahelise kaitse menetluses riigi õigusabi kättesaadavust puudutavaid sätteid. Kõnealused muudatused jõustusid 2016. aasta aprillis.³³

Pagulaste hulk, kellele Eesti varjupaika pakub, ei ole suur. Vastavalt Siseministeeriumi poolt avaldatud 2014 - 2018 rändestatistika ülevaatele³⁴ on viimastel aastatel püsinud rahvusvahelise kaitse taotlejate arv stabiilse ning suhteliselt madalana. Kaitse taotlejate hulga suurim tõus oli aastal 2015 ning see oli seotud Ukrainas puhkenud sõjaga. Rahvusvahelise kaitse saajate arv on samuti olnud üsna väike, kuid alates 2016. aastast on lisandunud rändekava alusel vastuvõetud inimesed. Rändestatistika kohaselt on alates 1997. aastast rahvusvahelise kaitse taotlejaid olnud Eestis kokku 1101, kellest 481 taotlused on rahuldatud. Nende hulgas on ka 206 inimest, kelle Eesti on vastu

³² Raag, T. Tugi rahvusvahelise kaitse saajatele Eestis. – Sotsiaaltöö 3/2015, lk 63.

³³ UNHCR 2019, lk 5.

³⁴ Siseministeeriumi rändestatistika ülevaade 2014-2018. – https://issuu.com/siseministeerium/docs/r_ndestatistika_levaade_2014-2018 (11.02.2020).

võtnud rändekava alusel.³⁵ Eestilt rahvusvahelist kaitset palunud inimesed pärinevad paljudest erinevatest riikidest, kuid kõige enam taotlejaid on saabunud Süüriast, Ukrainast, Gruusiast, Venemaalt ja Afganistanist.³⁶ Aastatel 2001 - 2013 taotles Eestis varjupaika ka kümme saatjata last. Aastatel 2014 - 2018 ei ole aga täiendavaid taotlusi saatjata või vanematest eraldatud laste poolt laekunud.³⁷ Võrdluseks võib tuua, et näiteks Soomesse on alates aastast 2000 saabunud igal aastal 1500 – 6000 rahvusvahelise kaitse taotlejat³⁸ ning aastal 2015 seoses Euroopat tabanud rändekriisiga lausa 32 477 taotlejat, kellest 3014 olid saatjata alaealised.³⁹ Võrdlusriigis Portugalis aga esitati aastal 2018 rahvusvahelise kaitse taotlusi kokku 1285, kellest 40 taotlejat olid saatjata lapsed.⁴⁰ Seega on Eestisse seni saabunud oluliselt vähem varjupaigataotlejaid kui võrdlusriikidesse, mistõttu on meie kogemus ka saatjata laste vastuvõtmisega oluliselt väiksem.

1.2 Kellel on õigus rahvusvahelisele kaitsele?

Rahvusvahelist kaitset vajavatest isikutest rääkides kasutatakse sageli erinevaid mõisteid: pagulane, rahvusvahelise kaitse taotleja, põgenik, täiendava kaitse saaja, varjupaigataotleja või rahvusvahelise kaitse saaja. Kuigi nimetatud mõisted võivad tunduda sisult sarnased, on neil siiski erinev tähendus, mistõttu on käesoleva töö kontekstis vajalik nende mõistete sisu lühidalt avada.

Vastavalt VRKS § 1 lõikele 2 peab rahvusvahelise kaitse saamiseks olema täidetud vähemalt üks järgnevatest tingimustest: tuvastatud peab olema kas pagulasseisund või täiendava või ajutise kaitse vajadus. Pagulasseisundi mõiste on defineeritud VRKS § 4 lõikes 2, mis sätestab, et pagulasseisund on pagulasena tunnustatud välismaalasele antud staatus.

³⁵ Andmed seisuga 31.12.2018.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ UNHCR 2019, lk 13.

³⁸ Refugees flee persecution in their home countries. Soome Siseministerium. – <https://intermin.fi/en/areas-of-expertise/migration/refugees-and-asylum-seekers> (06.04.2020).

³⁹ Convention on the Rights of the Child. Combined Fifth and Sixth Periodic Report of the Government of Finland. Juuli 2019, lk 39. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fFIN%2f5-6&Lang=en (06.04.2020).

⁴⁰ Asylum Information Database. European Council on Refugees and Exiles (AIDA/ECRE). Country Report: Portugal. 2018 Update, lk 9. – http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pt_2018update.pdf (03.04.2020).

Pagulase mõistet avab omakorda VRKS § 4 lg 1, mille kohaselt on pagulaseks “välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu.” VRKSis toodud pagulase määratlus tugineb ÜRO 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 lõike A punktis 2 sätestatud definitsioonile, olles sellega sisuliselt identne. ELi varjupaigaõiguses on pagulase mõiste defineeritud uuesti sõnastatud nn miinimumnõuete direktiivi⁴¹ artikli 2 punktis d ning ka seal on aluseks võetud Genfi konventsioonist tulenev pagulase määratlus. Seega on pagulase mõiste defineeritud nii VRKSis, ELi õiguses kui ka ÜRO Genfi pagulasseisundi konventsioonis ühetaoliselt, kõigi eeltoodud regulatsioonide aluseks on aga Genfi konventsioon.

Õiguskirjanduses on vaieldud, kas isikut saab pagulaseks lugeda alates pagulasseisundi tuvastamisest riigi poolt või on pagulasseisund seotud pigem faktilise olukorraga ehk küsimusega, kas isik vastab Genfi konventsioonis toodud tingimustele.⁴² Valdavalt on tunnustatakse lähtekohta, et oluline on isiku faktiline olukord ehk see, kas ta vastab Genfi konventsioonis toodud pagulase definitsioonile. Samas käsitletakse isikuid õiguslikus mõttes pagulasena siiski alles pagulasseisundi tuvastamise järel. Teisisõnu loetakse õiguslikult pagulaseks neid isikuid, kelle varjupaigataotlus on läbivaatamise järel rahuldatud.⁴³

Lisaks pagulasseisundile annab õiguse saada rahvusvahelist kaitset ka täiendava kaitse seisund. Vastavalt VRKS § 4 lõikele 4 on see staatus, mis antakse välismaalasele, keda tunnustatakse täiendava kaitse saajana. Tulenevalt VRKS § 4 lõike 3 punktidest 1-3 on täiendavat kaitset õigus saada välismaalasel, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kelle puhul on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis tuua kaasa tõsise ohu, sh surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise, piinamise, ebainimlike või inimväärlikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või tema või teiste tsiviiliskute elu ohtu sattumise või

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). – ELT L 337, lk 9–26.

⁴² Junolainen, A., lk 197-201.

⁴³ Urke, K. Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja Euroopa Liidu liikmesriigid Dublini süsteemi reeglite rägastikus. – Õiguskeel 2017/3, lk 2. –

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kristel_urke._rahvusvahelise_kaitse_taotlejad_ja_euroopa_liidu_liikmesriigid_dublini_susteemi_reeglite_ragastikus_2.pdf (15.02.2020).

nende kallal vägivaldla rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu. Täiendava kaitse saajal ei tohi esineda täiendava kaitse andmist välistavaid asjaolusid. VRKSi täiendava kaitse andmise regulatsioon vastab EL õiguses, täpsemalt miinimumnõuete direktiivi artikli 2 punktis f toodule.

Kolmanda kategooriana antakse rahvusvaheline kaitse ajutist kaitset vajavatele isikutele. Vastavalt VRKS § 6 lõikest 2 on nendeks välismaalased, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda.

Rahvusvahelise kaitse saaja mõiste selgitamiseks tuleb aga vaadata, mida hõlmab endas termin "rahvusvaheline kaitse". Tegemist on üldterminiga, mis hõlmab endas nii pagulasseisundit kui ka täiendava kaitse seisundit olenemata sellest, kumba liiki kaitse on inimene saanud. Seega on rahvusvahelise kaitse saajaks isik, kellele tema varjupaigataotluse läbivaatamise tulemusena on antud pagulasstaatuse või täiendav kaitse.⁴⁴

Rahvusvahelise kaitse taotleja mõiste on Eesti õiguses defineeritud VRKS § 3 lõikes 1, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotleja välismaalane, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole tehtud lõplikku otsust. Termin "taotleja" on tekkinud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise mehhanismi loomisega EL õiguses.⁴⁵ Rahvusvahelise kaitse taotleja staatus on justkui vaheetapp taotluse esitamise ja rahvusvahelise kaitse saamise vahel. Rahvusvahelise kaitse taotlejale laienevad küll taotluse esitamise tõttu teatavad õigused ja kaitse, kuid pagulasstaatuse ega täiendava kaitse õigust talle veel antud ei ole.⁴⁶ Käesolevas töös on kasutatud rahvusvahelise kaitse taotleja sünonüümina ka mõistet "varjupaigataotleja," samuti on kasutatud sünonüümidena mõisteid "rahvusvahelise kaitse menetlus" ja "varjupaigamenetlus," sarnaselt EL varjupaigaõigust reguleerivate direktiivide sõnastusega.

⁴⁴ Urke, K., lk 3.

⁴⁵ Eelkõige Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 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). – ELT L 180/31, lk 31-59.

⁴⁶ Urke, K., lk 3.

Terminid "põgenik" kasutatakse aga üldmõistena inimeste kohta, kes on olnud sunnitud oma kodust lahkuma, sh nii koduriigi siseselt kui väljaspool seda. Põgenik võib seega olla nii varjupaigataotleja, pagulase või täiendava kaitse staatuses isik või ka inimene, kes pole koduriigist lahkunud, kuid on olnud turvalisuse tagamiseks sunnitud oma kodust lahkuma.⁴⁷

1.3 Eesti varjupaigamenetlus

Eestis on peamiseks pagulaste kaitset sätestavaks siseriiklikuks õigusaktiks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. Tulenevalt VRKS § 1 lõikest 1 käsitleb seadus lisaks kaitse andmise menetluslikele aspektidele ka rahvusvahelist kaitset taotleva ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid. Lisaks sisaldab VRKS sätteid ka elamislubade väljastamise ja pikendamise, kohanemisprogrammis osalemise, keeleõppe, tugiisiku teenuse pakkumise ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele mõeldud sotsiaalsete, hariduslike ja tööalaste õiguste kohta. VRKS läbis ulatuslikud muudatused aastal 2016, kui Eesti võttis üle varjupaigaküsimusi käsitleva ELi õigustiku teise põlvkonna õigusaktid. Lisaks VRKS-le on valdkonnas oluline ka välismaalaste seadus (VMS),⁴⁸ mis vastavalt selle § 1 lõikele 1 reguleerib välismaalaste Eestisse sisenemist, ajutist riigis viibimist, samuti siin elamist ja töötamist. Välismaalasele Eestist väljasõidukohustuse ning Eestisse sissesõidukeelu kohaldamise alused ja korra ning välismaalase Eestist läbisõidu korra kehtestab aga väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (VSS).⁴⁹ Käesolevas töös on nimetatud õigusaktidest kasutatud eelkõige VRKS-i.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise otsustamise pädevus on jagatud PPA kodakondsuse ja rahvusvahelise kaitse büroo ning PPA piirkondlike prefektuuride vahel. Esimene neist vaatab läbi esitatud varjupaigataotlusi ja teeb otsuse välismaalaste ja rahvusvahelise kaitse saajate isikut tõendavate dokumentide ja elamislubade pikendamise või tühistamise üle. PPA piirkondlike prefektuuride ülesandeks on aga piirialadel või piiripunktides esitatud varjupaigataotluste registreerimine. Tulenevalt VRKS § 14 lõigetest 1 - 4 tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus esitada

⁴⁷ Eesti Pagulasabi. – <https://www.pagulasabi.ee/kes-pagulane> (15.02.2020).

⁴⁸ Välismaalaste seadus. – RT I, 19.03.2019, 83

⁴⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 19.03.2019, 39

isiklikult ning viivitamatult pärast Eestisse saabumist, välja arvatud juhul, kui tegemist on ümberasustamise või ümberpaigutamise raames vastuvõetava välismaalasega. Taotlus on võimalik PPAle esitada piiripunktis või ka piiriületamiselt vahetult tabamise käigus. Neil isikutel, kes juba viibivad Eestis, on võimalik taotlus esitada PPA teeninduspunktis.⁵⁰ Tulenevalt VRKS § 15 lõike 1 p-dest 1 - 9 peab PPA pärast rahvusvahelise kaitse taotluse saamist läbi viima teatud toimingud, näiteks tuvastama isiku, vaatama läbi isiku ning tema asjad, võtma seletused Eestisse või selle piirile saabumise ning rahvusvahelise kaitse taotlemise asjaolude kohta, tegema isikust pildid ning võtma sõrmejäljed ja vajadusel DNA proovid ning kui vajalik, siis korraldama ka arstliku läbivaatuse.

Rahvusvahelise kaitse taotlused vaadatakse vastavalt VRKS § 18 lõikest 2 läbi individuaalselt ja erapooletult ning taotluste läbivaatamise käigus kontrollitakse esitatud tõendite ja andmete õigsust, taotleja väidete usutavust ja muid asjaolusid. Lisaks tuleb vastavalt VRKS § 18 lõikele 4 viia iga taotlejaga läbi vestlus, mille käigus antakse taotlejale võimalus esitada fakte ja anda taotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude kohta seletusi. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 5 tuleb võimaldada faktide ja selgituste esitamine ka vähemalt kümneaastasele lapsele või, kui lapse arengutase seda võimaldab, ka nooremale alaealisele. Tulenevalt lõikest 6 võib varjupaigataotlejaga läbiviidava individuaalse vestluse ära jätta üksnes juhul, kui rahvusvahelise kaitse andmise otsuse on võimalik teha olemasolevate tõendite alusel või juhul, kui taotleja temast mitteolenevatel püsivatel asjaoludel ei ole võimeline vestlusel selgitusi andma. Vastavalt VRKS § 18¹ lõikest 1 vaadatakse taotlus läbi mitte hiljem, kui kuue kuu jooksul taotluse vastuvõtmisest. Sama paragrahvi lõigetes 2 - 4 sätestatakse ka erandid, mille puhul võib kuuekuulist tähtaega pikendada, kuid vastavalt lõikele 5 tuleb taotlus igal juhul läbi vaadata hiljemalt 21 kuu jooksul alates taotluse vastuvõtmisest. Vastavalt VRKS § 18 lõikele 10 võib PPA vaadata eelisjärjekorras läbi erivajadusega taotleja taotluse ja taotluse, mille puhul on põhjendatud vajadus eelisjärjekorras läbivaatamiseks.

Taotluse edukus sõltub eelkõige sellest, kas taotlus vastab vastuvõetavuse ja asjakohasuse kriteeriumidele. Vastuvõetavus on suuresti seotud taotleja reisi tehniliste aspektidega ning sellega, kas taotlejal oli reisi käigus ka eelnevaid võimalusi rahvusvahelise kaitse saamiseks. Näiteks juhul, kui taotleja saabus Eestisse läbi nn turvalise kolmanda riigi, oli saanud eelnevalt juba varjupaiga

⁵⁰ UNHCR 2019, lk 14.

teises riigis või kui tema varjupaigataotluse läbivaatamise eest ei vastuta Dublini III määrusest tulenevalt Eesti riik, võib vastavalt VRKS § 21 lõikest 1 jätta isiku taotluse läbi vaatamata.⁵¹

Lisaks eeltoodule on võimalik teatud juhtudel taotlusi läbi vaadata ka kiirmenetluses. Kiirmenetluse tingimused on reguleeritud VRKS §-s 20². Kiirmenetluses vaatavad taotlusi läbi PPA piirivalveametnikud, ilma taotlusi kodakondsuse ja rahvusvahelise kaitse büroole edastamata. Taotlused tuleb vastavalt VRKS § 20² lõikele 4 läbi vaadata 30 päeva jooksul, kuid seda tähtaega võib taotluse põhjaliku läbivaatamise huvides pikendada. Kiirmenetlust kohaldatakse vastavalt VRKS § 20² lõikest 1 eelkõige selgelt põhjendamatute või süsteemi kuritarvitamise eesmärgil esitatud taotluste puhul. Selgelt kuritarvitavateks või alusetuteks loetakse sellised taotlused, mis on petlikud ning millel puudub seos rahvusvahelise kaitse andmise tingimustega. Varjupaigasüsteemi kuritarvitamise tunnuseks on eelkõige valeandmete või võltsitud teabe esitamine, tõendite tahtlik hävitamine või avalduse esitamine üksnes riigist sunniviisilise lahkumise vältimiseks.⁵² Siiski ei võimalda VRKS § 20² lõige 2 sõltumata taotluse põhjendamatusest kiirmenetluses läbi vaadata erivajadusega isikute taotlusi, kui kiirmenetluses pole võimalik arvesse võtta varjupaika taotleva isiku erivajadust. Samuti on kiirmenetlus üldjuhul välistatud saatjata alaealise puhul, v.a VRKS § 20² lõike 3 punktides 1 - 4 nimetatud juhtudel. Ka kiirmenetluse käigus tuleb enne taotluse osas otsuse vastuvõtmist viia taotlejaga läbi vahetu vestlus, et anda taotlejale võimalus täiendavate faktide esitamiseks ning taotlusega seotud asjaolude selgitamiseks.⁵³

Juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotlus lükatakse tagasi, on taotlejal vastavalt VRKS § 25¹ lõikele 1 võimalik see otsus 10 päeva jooksul halduskohtus vaidlustada. Vaidluse korras sellist otsust vaidlustada ei saa. Juhul, kui taotlejal ei ole võimalik tasuda riigilõivu ja menetluseks vajalikke kulusid, nt suulise ja kirjaliku tõlke kulusid, on võimalik esitada menetlusabi taotlus halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS)⁵⁴ sätestatud korras. Rahvusvahelise kaitse asja vaatab halduskohus vastavalt HKMS § 126 lõikele 3 läbi eelisjärjekorras. Juhul, kui halduskohus kaebust ei rahulda, siis on rahvusvahelise kaitse taotlejal võimalik vastava otsuse peale edasi kaevata apellatsiooniasemes ning ringkonnakohtu otsuse peale omakorda kassatsiooniasemes, vastavalt HKMS sätestatule.⁵⁵

⁵¹ UNHCR 2019, lk 15.

⁵² *Ibidem*, lk 16.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.

⁵⁵ UNHCR 2019, lk 17-18.

2. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUSE OLULISUS VARJUPAIGAMENETLUSES

Võõrasse keele-, kultuuri- ja õiguskeskkonda sattununa vajavad rahvusvahelise kaitse taotlejad enamasti oma õiguste ja vabaduste kaitseks vastava pädevusega spetsialistide nõuandeid ja abi.⁵⁶ On oluline, et taotlejatele oleks vajadusel tagatud sõltumatu, riigi poolt rahastatud õigusabi kättesaadavus, mis muuhulgas suurendab ka menetluse üldist tõhusust.⁵⁷ Käesolevas peatükis analüüsitakse õigusabi olemust põhiõigusena ning selle tagamise olulisust rahvusvahelise kaitse menetluse erinevates etappides.

2.1 Õigusabi saamine kui põhiõigus

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)⁵⁸ põhiõiguste kataloogis ei ole õigust riigipoolsele õigusabile otsesõnu nimetatud. See õigus on aga osaks PS § 15 esimeses lauses sätestatud igäihe õigusest pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse. Sisuliselt tähendab see seda, et isikute subjektiivseid õigusi peab olema võimalik ka tegelikkuses tõhusas ja ausas kohtumenetluses mõistliku aja jooksul realiseerida.⁵⁹ Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud, et tegemist on põhiõigusega, mis peab tagama “õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.”⁶⁰ PS § 14 omakorda kehtestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseaduse § 15 esimese lause ning § 14 koostoimes moodustub kohtumenetlust puudutav üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele,⁶¹ mis paneb ühelt poolt seadusandjale kohustuse kehtestada isikute õiguste ja vabaduste kaitseks vajalikud menetlusreeglid, teiselt poolt aga kohustab kohtuid lahendama kohtuasju õigesti ja seadusandja poolt kehtestatud menetlusreeglite järgi, arvestades sealjuures ka põhiseadusest

⁵⁶ Säär, A. (koost.), Kallas, K. (toim.). Varjupaigataotlejate ligipääs õigusabile. SA Eesti Inimõiguste Keskus ja MTÜ Eesti Pagulasabi. 2014, lk 3. – https://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/ro_analuus.pdf (19.10.2019).

⁵⁷ UNHCR 2019, lk 6.

⁵⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁵⁹ Ernits, M. PSK § 15/3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017. – <https://www.pohiseadus.ee> (07.02.2020).

⁶⁰ Vt nt: RKPJK 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15.

⁶¹ Ernits, M. PSK § 15/3.

tulenevate nõuetega.⁶² Tegemist on õigusriigi keskse põhimõttega, sisuliselt õigusriigi nurgakiviga, ilma milleta oleks õigusriik mõeldamatu.⁶³

Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele peab tagama ligipääsu õigusemõistmisele kõigile isikutele, olenemata nende majanduslikust olukorrast.⁶⁴ Näiteks ei tohi ligipääsu kohtule takistada riigilõivu suurus⁶⁵ ega ka suutlikkus tasuda vajaliku õigusabi eest. Riigikohus on leidnud, et olukord, kus inimese varaline olukord ei võimalda tal menetluskulusid tasuda või menetluskulude kandmise tõttu jääks rahuldamata inimese enda või tema ülalpeetavate esmavajadused, ei õigusta õigusemõistmiseks kuluvate riigieelarvevahendite mõningast säästu.⁶⁶ Seega peab õiguskord võimaldama saada vajadusel tasuta õigusabi, vastasel juhul on tegemist seadusandja poolse üldise kohtutee garantii rikkumisega.⁶⁷

Lisaks põhiseadusele sätestab õiguse saada õigusabi ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi harta),⁶⁸ mille artikli 47 esimese lõike kohaselt on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Eeltoodud säte põhineb Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK)⁶⁹ artiklil 13, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama isikute õiguse tõhusale õiguskaitsele liikmesriikide ametiasutustes. Harta nõuab seega asja läbivaatamist kohtus, EIÕK artikli 13 sätestab aga läbivaatuse liikmesriigi ametiasutuses.⁷⁰

Harta artikli 47 lõige 2 sätestab igaühe õiguse õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele ning õiguse saada nõu ja kaitset ning olla esindatud. Nimetatud säte tugineb EIÕK artiklile 6⁷¹, mis on EIÕK üheks olulisemaks sätteks, sest selle eesmärgiks on tagada, et konventsiooniga kehtestatud õigusi ja vabadusi ka tegelikkuses ellu rakendatakse.⁷² Oluline on tähele panna, et EIÕK artikkel 6 näeb

⁶² Ernits, M. PSK § 15/6.

⁶³ Ernits, M. PSK § 15/3. Vt ka: RKPJK 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3.

⁶⁴ Ernits, M. PSK § 15/17.

⁶⁵ RKPJK 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15.

⁶⁶ RKÜK 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 43.

⁶⁷ Ernits, M. PSK § 15/44.

⁶⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391 - 407.

⁶⁹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

⁷⁰ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamat. Euroopa Nõukogu. 2014, lk 94. — https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_et_0.pdf (04.04.2020).

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Gustavson, G. Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Riigikohtu õigusteabe osakond. Tartu 2010, lk 3. — https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/g_gustavson_juurdepaas_oigusemoistmisele.pdf (08.04.2020).

õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele ette üksnes isikute tsiviilõiguste- ja kohustuste ning kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral. Kuna sisserände- ja varjupaigajuhtumid eelnimetatud valdkondi ei hõlma, ei ole EIÜK artikkel 6 ka nendes juhtumites kohaldatav. EL põhiõiguste harta artikkel 47 aga sellist piirangut ei sisalda ning kohaldub seega ka varjupaigajuhtumite osas. EIÕK sätetest kohaldatakse varjupaigajuhtumite osas aga artiklit 13, mis tagab üldise õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks, sh riigivõimude ees. Artiklis 13 toodud kaitseabinõude põhisisuks on see, et menetluslikud tagatised peavad hõlmama ka juurdepääsetavat menetlust.⁷³

Nii nagu põhiseaduses, hõlmab õigus õiglasele kohtumenetlusele ka EIÕK ja EL põhiõiguste harta kohaselt õigust saada vajaduselt tasuta õigusabi. Harta artikli 47 kolmandas lõikes sätestatakse sõnaselgelt, et isikutele, kellel puuduvad piisavad vahendid kohtusse pöördumiseks, antakse vastavas ulatuses tasuta õigusabi. EIK on leidnud, et kohtumenetlusele juurdepääsu tagamiseks tuleb luua tasuta õigusabi ja -nõustamise süsteem.⁷⁴ Tasuta õigusabi ei pea olema tagatud igas vaidluses, kuid on oluline, et isikutele oleks tagatud tegelik võimalus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.⁷⁵

2.2 Õigusabi saamise võimalused rahvusvahelise kaitse menetluses

Ligipääs õigusabile on tõhusa õiguskaitse nurgakiviks, ilma õigusabi andmata ei ole võimalik inimest menetluses tõhusalt kaitsta. Juriidiline tugi on eriti oluline varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlustes, sest rahvusvahelist kaitset taotlevatel isikutel on keelebarjääri tõttu raske nendest keerukatest menetlustest aru saada.⁷⁶ Ka EIK on rõhutanud, et õigusabi saamise võimaluse puudumine ja varjupaigataotlejate õiguslikust nõustamisest ilmajätmine takistab taotlejate ligipääsu rahvusvahelise kaitse menetlusele.⁷⁷

Eesti on varjupaigataotlejatele pakkunud erineva taseme õigusabi alates 2006. aastast. Viimastel aastatel on rahvusvahelise kaitse menetluse õiguslikus regulatsioonis tehtud mitmeid muudatusi.⁷⁸

⁷³ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamat, lk 94 ja 105.

⁷⁴ Gustavson, G., lk 10. vt ka EIKo 6289/73, *Airey vs. Iirimaa*, p 26; EIKo 6694/74 *Artico vs Itaalia*, p 33.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamat, lk 105.

⁷⁷ EIKo 30696/09, *M.S.S vs Belgia ja Kreeka*, p 301.

⁷⁸ UNHCR 2019, lk 6-7.

Aastal 2016 jõustunud muudatustega viidi VRKS kooskõlla ELi varjupaigaõigusega: VRKSis kasutatavat terminoloogiat ühtlustati direktiividega, täpsustati erivajadustega isikute, sh alaealiste suhtes kehtivat regulatsiooni ning riigi õigusabi andmise korda.⁷⁹ Nimetatud muudatustega võeti muuhulgas üle ka direktiivid 2013/32/EL⁸⁰ (edaspidi varjupaigamenetluse direktiiv) ja 2013/33/EL⁸¹ (edaspidi vastuvõtutingimuste direktiiv), milles on muuhulgas sätestatud ka nõuded varjupaigataotlejatele õigusabi tagamiseks.

Alljärgnevalt on analüüsitud, mil viisil on Eestis ja võrdlusriikides tagatud juurdepääs õigusabile rahvusvahelise kaitse menetluse erinevates etappides. Kuna õigusabi esmaseks tagatiseks on juriidilise teabe andmine,⁸² käsitletakse alljärgnevalt muuhulgas ka seda, kuidas on rahvusvahelise kaitse taotlejatele menetluse käigus tagatud teabe andmine õiguste ja kohustuste ning õigusabi saamise võimaluste kohta.

2.2.1 Piiril ja kinnipidamiskeskuses

Esmase teabe enda õiguste ja kohustuste kohta peaks võõraste riiki saabunud välismaalane saama kohe riigipiiril. Selleks, et oleks võimalik rahvusvahelise kaitse taotlus esitada, peab inimene kõigepealt sellisest võimalusest teadlikuks saama. Seetõttu on piiril ja kinnipidamiskohtades töötavatel ametnikel tulenevalt varjupaigamenetluse direktiivi artikli 8 lõikest 1 kohustus teavitada kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimalustest, kui on märke, et nimetatud isikutel võib olla soov seda teha. Potentsiaalseid rahvusvahelise kaitse taotlejaid tuleb taotluse esitamise võimalusest seega teavitada ka juhul, kui nad pole ise selgesõnaliselt sellist soovi väljendanud.⁸³

⁷⁹ Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde, lk 2-12. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc45-7eddc8be0144/Välismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvat%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (21.03.2020).

⁸⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 60-95.

⁸¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 96-116.

⁸² UNHCR 2019, lk 14.

⁸³ *Ibidem*, lk 26.

Ka Eesti õiguses on sätestatud piiril või kinnipidamiskohtades viibivatele välismaalastele teabe andmise kohustus, mis sisaldub VRKS § 14 lõikes 3¹. Erinevalt varjupaigamenetluse direktiivis toodust ei piisa VRKS § 14 lg 3¹ kohaselt aga üksnes viitest, et isik võib tahta taotlust esitada, vaid lisaks on tarvis ka “põhjendatud alust” seda arvata. VRKS ei täpsusta, milles see põhjendatud alus peaks konkreetselt ilmnema, kuid siiski on PPA-l selge kohustus tagada info rahvusvahelise kaitse taotlemise võimaluste kohta inimestele, kes võiksid soovida sellist taotlust esitada.⁸⁴ Eestis varjupaika taotlenud isikutega läbi viidud intervjuudest on aga ilmnunud, et praktikas ei kipu PPA ametnikud omaalgatuslikult sisserändajaid taotluse esitamise võimalusest teavitama ning infot antakse sageli alles siis, kui välismaalane on taotluse esitamise soovi selgelt väljendanud.⁸⁵ Menetlejad ise on olnud arvamusel, et välismaalasi ei tohiks suunata rahvusvahelise kaitse taotlusi esitama, sest see peab olema taotleja isiklik otsus.⁸⁶

Kui isik on juba esitanud Eestis rahvusvahelise kaitse taotluse, annavad PPA ametnikud talle taotluse esitamise paigas lühikese ülevaate rahvusvahelise kaitse menetlusest ning vastava teabega infovoldiku, mis on saadaval 11 erinevas keeles.⁸⁷ Kinnipidamis- ja majutuskeskuses annavad õigus- ja menetlusalast teavet lisaks PPA ametnikele ka keskuste juures tegutsevad spetsiaalsed nõustajad.⁸⁸ Nõustajad tegutsevad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*) rahastusel ning lisaks teabe edastamisele on nad varjupaigataotlejatele vajadusel abiks ka näiteks riigi õigusabi taotluse koostamisel.⁸⁹

Võrdlusriigis Portugalis toimub rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalustest teavitamine piirimenetlustes kirjalikult. Kui piirile saabunud välismaalasel ei ole õiguslikku alust riiki siseneda, siis tehakse otsus riiki sisenemise keelamise kohta, mis sisaldab ka teavitust rahvusvahelise kaitse taotlemise võimaluse kohta.⁹⁰ Soomes aga loetakse välismaalane tulenevalt välismaalaste seaduse (soome k *ulkomaalaislaki*)⁹¹ § 94 lõikest 2 automaatselt varjupaigataotlejateks, kui ta viitab, et

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Vetik, R., Lauren, A. Legal and Procedural Information for Asylum Seekers in Europe: Estonia Report. Tallinna Ülikool, European Migration Network. 2018, lk 9. – <https://www.inform-asylum.eu/uploads/1/2/1/7/12176018/midj6040-report-estonia-180416-9-web.pdf> (29.03.2020).

⁸⁶ UNHCR 2019, lk 26.

⁸⁷ Vetik, R., Lauren, A., lk 10.

⁸⁸ *Ibidem*, lk 11.

⁸⁹ UNHCR 2019, lk 19.

⁹⁰ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 42.

⁹¹ Ulkomaalaislaki 30.4.2004/257 –

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ulkomaalaislaki#L6P94> (08.04.2020).

tema inimõigused on ohustatud. Varjupaigataotlejaks ei loeta selliseid isikuid üksnes juhul, kui nad on selgelt väljendanud, et ei soovi rahvusvahelist kaitset taotleda.

Lisaks piiril ja kinnipidamiskeskustes töötavatele ametnikele tegelevad varjupaigataotlejatele esmase õigusteabe edastamisega sageli ka erinevad valitsusvälised organisatsioonid. Selleks, et nende poolt jagatav informatsioon jõuaks sisserändajateni võimalikult varakult, peavad EL liikmesriigid varjupaigamenetluse direktiivi artikli 8 lõike 2 kohaselt tagama, et sisserändajaid nõustavatel organisatsioonidel oleks piiripunktides asuvatele isikutele tegelik juurdepääs.

Ka Eestis on olemas valitsusvälised organisatsioonid, kes pakuvad varjupaigataotlejatele tasuta õigusnõustamist. Eeskätt tegeleb sellise nõustamisega Eesti Inimõiguste Keskus⁹² koostöös UNHCRiga läbiviidava projekti raames.⁹³ Samas ei sätesta Eesti varjupaigaõigus aga täpsemaid reegleid selle kohta, kuidas varjupaigataotlejate juurdepääs valitsusvälistele organisatsioonidele tagatakse. Samuti pole reguleeritud valitsusväliste organisatsioonide esindajate viibimist piiriületuspunktides.⁹⁴ Tulenevalt VRKS § 10 lõike 2 punktist 7 on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus suhelda muuhulgas rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, kuid seadus ei täpsusta nende organisatsioonide rolli rahvusvahelise kaitse menetluses ega ka seda, kas riik tunnustab neid varjupaigataotlejatele õigusliku või menetluslase info edastajatena.⁹⁵

Euroopa rändevõrgustikule 2018. aastal esitatud aruandest selgub, et varasemalt on Eesti Inimõiguste Keskusel olnud varjupaigataotlejate nõustamisel suurem osakaal, kuid varjupaigasüsteemi muudatuste tagajärjel on valitsusväliste organisatsioonide roll selles kahanenud minimaalseks.⁹⁶ Ülalnimetatud aruandest nähtub, et vastavat muudatust on põhjendatud sooviga vältida olukorda, kus valitsusvälised organisatsioonid hakkavad PPA poolt antavat teavet dubleerima või andma varjupaigataotlejatele PPA-ga vastuolulist infot. Seega liigutakse Eestis

⁹² Eesti Inimõiguste Keskus on sõltumatu valitsusväline inimõigusorganisatsioon, mis on UNHCR koostööpartneriks Eestis. Vt: <https://humanrights.ee/tegevus/keskus/>.

⁹³ Varjupaigataotlejate ja pagulaste nõustamine. Inimõiguste Keskus. – <https://humanrights.ee/teemad/pagulased/varjupaigataotlejate-noustamine/> (15.04.2020).

⁹⁴ UNHCR 2019, lk 26.

⁹⁵ UNHCR 2019, lk 40.

⁹⁶ Vetik, R., Lauren, A., lk 23.

pigem selle poole, et viia selles menetlusstaadiumis antav õiguslik ja menetluslik teave rangemalt riigi kontrolli alla.⁹⁷

Eesti siseministerium on UNHCRile valitsusväliste organisatsioonide kohta antud selgituses öelnud, et detailse regulatsiooni puudumine seaduses ei piira siiski varjupaigataotlejate õigust olla kontaktis valitsusväliste organisatsioonidega või saada neilt abi. Ministeriumi sõnul saavad taotlejad kasutada VRKSi § 10 lõike 2 punktis 7 sätestatud õigust tingimusteta ning sõltumata sellest, kus taotlus on registreeritud. Et võimaldada rahvusvahelise kaitse taotlejal seda õigust kasutada, antakse taotlejatele PPA ametnike poolt infoleht, mis sisaldab ka asjaomaste organisatsioonide kontaktandmeid.⁹⁸ Seega eelduslikult on Eestis varjupaigataotlejatele siiski tagatud ka ligipääs õigusnõustamist pakkuvatele valitsusvälistele organisatsioonidele, nagu seda nõuab varjupaigamenetluse direktiivi artikli 8 lõige 2.

Võrdlusriigi Portugali varjupaigasüsteemis aga mängivad vastupidiselt Eestile valitsusvälised organisatsioonid päris olulist rolli ning nende tihe koostöö riigiga on ka seaduse tasandil üsna detailselt reguleeritud. Portugali varjupaigaseaduse⁹⁹ artikli 24 lõige 1 näeb Portugali Välismaalaste- ja piiriteenistusele ette kohustuse teavitada rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalasest viivitamata ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametit ja Portugali Pagulaste Nõukogu¹⁰⁰ ning võimaldama taotlejal soovi korral nimetatud organisatsioonide esindajatega suhelda. Seega on riik võtnud valitsusväliste organisatsioonidega kontakti loomisel ise aktiivse rolli ning teavitab asjakohaseid asutusi abi vajavast isikust ise. Sellist õigusnõustamise korraldust on positiivsena esile toonud ka Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*)¹⁰¹ tõdedes, et kuigi Portugali piirimenetluse lühikesed menetlustähtajad võivad kvaliteetse õigusabi kättesaadavust raskendada, aitab eelpool kirjeldatud infovahetus Välismaalaste- ja piiriteenistuse ning õigusabi pakkuvate organisatsioonide vahel tagada ligipääsu vähemasti Portugali Pagulaste Nõukogu poolt pakutavale õigusabile.¹⁰²

⁹⁷ Vetik, R., Lauren, A., lk 25-26.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Act 27/2008 of June 30, amended by Act 26/2014 of May 5 (tõlge inglise keelde), kättesaadav Portugali Välismaalaste- ja piiriteenistuse veebilehel. – [https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo\(Lei26_2014\)EN.pdf](https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo(Lei26_2014)EN.pdf) (09.04.2020).

¹⁰⁰ Valitsusväline organisatsioon, mis tegutseb ÜRO Pagulasameti nimel. Vt: <http://cpr.pt>.

¹⁰¹ ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe. European Council on Refugees and Exiles. Legal Note # 2. November 2017, lk 7. – <https://www.refworld.org/docid/5a128fb14.html> (04.04.2020).

¹⁰² *Ibidem*.

Soomes aga tagatakse varjupaigataotlejatele esmase õigus- ja menetluslase info edastamine sarnaselt Eestiga peamiselt piiril ja vastuvõtukeskustes töötavate ametnike kaudu. Välismaalaste seaduse § 95a esimese lõike kohaselt teavitatakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalasi varjupaigamenetlusest ning nende õigustest ja kohustustest selles menetluses. Vastavat informatsiooni annavad politsei- või piirivalveametnikud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel. Teavet võib anda ka Soome sisserändeteenistus või vastuvõtukeskus esimesel võimalusel pärast taotluse esitamist. Menetlusega seotud teavet antakse taotlejale tema emakeeles või keeles, millest ta eeldatavasti peaks aru saama.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et esmast teavet varjupaigamenetluse ning taotleja õiguste ja kohustuste kohta jagatakse kõigis kolmes liikmesriigis. Eestis ja Soomes on teabe andmine korraldatud peamiselt varjupaigasüsteemis töötavate ametnike ja töötajate kaudu. Valitsusväliste organisatsioonide kohta jagatakse Eestis üksnes infot, aga nendega kontakti otsimine jäetakse taotleja enda hooleks. Portugalis on aga esmase teabe andmisel pandud suur rõhk just valitsusvälistele organisatsioonidele. Riik on kohustatud ise vastavaid organisatsioone õigusabi vajavast isikust teavitama ning taotlejal jääb üle üksnes abi vastu võtta või siis sellest keelduda.

2.2.2 Esimese astme menetluses

Selleks, et oma õigusi menetluses tõhusalt kaitsta, vajavad varjupaigataotlejad õigusnõustamist ja abi kogu menetluse vältel. Euroopa riikide seas läbi viidud uuringust aga selgus, et paljud riigid pakuvad varjupaigataotlejatele tasuta õigusabi üksnes haldusmenetluses tehtud otsuste kohtus vaidlustamisel, mitte aga sellele eelnevas haldusmenetluses.¹⁰³ Alljärgnevalt on analüüsitud, kuidas on käesoleva töö võrdlusriikide esimese astme menetlustes õigusabi kättesaadavus tagatud.

Selleks, et rahvusvahelise kaitse taotlejad oleksid enda õigustest ja kohustustest teadlikud, tuleb liikmesriikidel varjupaigamenetluse direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a kohaselt tagada, et direktiivi III peatükis nimetatud esimese astme menetluste¹⁰⁴ korral teavitatakse taotlejat tema

¹⁰³ ECRE/ELENA. Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe. European Council on Refugees and Exiles, European Legal Network on Asylum. 2010, lk 7. – https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Survey-on-Legal-Aid-for-Asylum-Seekers-in-Europe_October-2010.pdf (04.04.2020).

¹⁰⁴ Esimese astme menetluseks on käesoleva magistritöö kontekstis vastavalt varjupaigamenetluse direktiivi artikli 2 punktist f haldusmenetlused, mida viivad läbi kohtulaadsed ametiasutused või haldusorganid, kes vastutavad

menetlusega seotud õigustest ja kohustustest ning nende kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest. Lisaks tuleb taotlejat teavitada menetluse ajakavast, menetluses vajalike dokumentide esitamise võimalustest ning taotluse tagasivõtmise õiguslikest tagajärgedest. Eeltoodud informatsioon tuleb taotlejale edastada keeles, millest ta aru saab või kõigi eelduste kohaselt peaks aru saama, mistõttu peavad liikmesriigid vajadusel tagama ka teabe tõlkimise taotlejale arusaadavasse keelde. Ülaltoodud teave tuleb taotlejale anda sellise ajavaruga, mis võimaldab tal kasutada direktiiviga tagatud õigusi ning täita sellest tulenevaid kohustusi. UNHCR on asunud seisukohale, et koostöös direktiivi põhjendustega 27–28 tähendab see, et varjupaigataotleja peaks saama teavet esimesel võimalusel pärast rahvusvahelise kaitse taotlemise soovi avaldamist.¹⁰⁵

Lisaks menetlusega seotud teabele tuleb varjupaigataotlejale anda ka infot vastuvõtutingimuste kohta. Vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 5 esimese lõike kohaselt tuleb vastav teave anda mõistliku aja jooksul, kuid hiljemalt 15 päeva jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist. Seega kehtivad menetlusteabe ja vastuvõtutingimustega seotud teabe esitamise osas erinevad tähtajad – menetlusteabe andmine on kiireloomulisem, sest see info on vahetult vajalik isiku õiguste kaitsmiseks. Vastuvõtutingimustega seotud info edastamisel on aga lubatav ka veidi pikem aeg.

Eesti õiguses tuleneb teabe andmise kohustus VRKS § 10 lõike 2 punktist 1, mille kohaselt on taotlejal õigus esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem, kui 15 päeva möödumisel rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest 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.“ Nagu antud sättest sõnastusest näha, hõlmab see nii menetlusega kui ka vastuvõtutingimustega seotud teabe edastamist. UNHCR on juhtinud tähelepanu, et VRKS § 10 lg 2 punktis 1 teabe on edastamise tähtaja määramisel lähtunud eelkõige vastuvõtutingimuste direktiivist ning jäetud tähelepanuta, et menetluslike õiguste ja kohustustega seonduva teabe osas kehtib EL õiguses teistsugune regulatsioon. Menetlusega seotud teabe andmist 15 päeva jooksul pärast taotluse esitamist ei saa lugeda piisavalt tõhusaks teavitamiseks, sest see ei pruugi võimaldada taotlejatel tõhusalt oma

rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest ning on pädevad võtma sellistes juhtumistes vastu esimese astme otsuseid. Tulenevalt varjupaigamenetluse direktiivi III peatükile on sellisteks menetlusteks eelkõige rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlused, sh piiril läbiviidavad ja korduvate taotluste läbivaatamise menetlused.

¹⁰⁵ UNHCR 2019, lk 34.

õigusi kaitsta ning võib tekkida menetluslike tähtaegade ületamise ja teadmatusest kohustuste täitamata jätmise oht.¹⁰⁶ Seega ei ole VRKS § 10 lõike 2 punktis 1 sätestatud teabe esitamise aeg EL õigusega täielikult kooskõlas.

Eesti senises praktikas annavad rahvusvahelise kaitse taotlejale esimese astme menetluses teavet eelkõige PPA ametnikud, kes tagavad isiku esmase informeerimise rahvusvahelise kaitse menetluse osas. Nagu eespool selgitatud, antakse taotlejale esmalt lühike ülevaade varjupaigamenetlusest ning ka vastava teabega infovoldik. Täiendavat teavet on võimalik saada kinnipidamis- või majutuskeskuses, kus tegutsevad vastavad nõustajad. Keskustes on võimalik infot saada suuliselt ja ka kirjalikult jaotusmaterjalide ning infovoldikute näol. Kirjalikud materjalid on üldjuhul saadaval inglise, vene ja araabia keeles, mõned materjalid ka muudes keeltes. Otsus, millistesse keeltesse materjale tõlkida, sünnib tegeliku nõudluse põhjal. Vajadusel kasutatakse info edastamiseks ka tõlgi abi, mis tagatakse ka kirjaoskamatutele ning kuulmis- või nägemispuudega inimestele. Juhul, kui Eestis vajalikku keelt valdavalt tõlki ei leidu, korraldatakse tõlkimine vajadusel rahvusvahelise konverentskõne abil.¹⁰⁷

Varjupaigamenetluse direktiiv näeb esimese astme menetlustes ette ka tasuta õigusliku ja menetlusteabe andmise kohustuse. Vastav nõue on sätestatud direktiivi artikli 19 esimeses lõikes, mille kohaselt peab vastavat teavet andma juhul, kui taotleja seda nõuab. Teabe esitamisel tuleb arvestada ka taotlejaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid. Varjupaigamenetluse direktiivi artikli 21 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid sellise teabe andmise korraldada valitsusväliste organisatsioonide, valitsusasutuste töötajate või riigi spetsialiseerunud talituste kaudu. Seega ei näe varjupaigamenetluse direktiiv esimese astme menetlustes sõnaselgelt ette õigusabi andmist ega taotlejale juristist esindaja määramist, vaid sätestab riikidele üksnes kohustuse anda taotlejatele nende nõudmisel õiguslikku ning menetlusega seotud teavet. ECRE on siiski leidnud, et rahvusvahelise kaitse esimese astme menetluses antav õigusabi peaks hõlmama vähemasti juristi või õigusnõustaja osalemist taotlejaga läbiviidaval isiklikul vestlusel ning juhul, kui nõustajal ei ole mõjuval põhjusel võimalik vestlusel osaleda, peaks võimaldama ka vestlust edasi lükata. ECRE hinnangul peaks juristi osalemine vestlusel olema kohustulik erivajadustega varjupaigataotlejate, sh saatjata laste puhul.¹⁰⁸

¹⁰⁶ UNHCR 2019, lk 34.

¹⁰⁷ Vetik, R., Lauren, A., lk 10 - 11.

¹⁰⁸ ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe, lk 10.

Eesti seadusandlus ei näe aga esimese astme menetluses selgelt ette õigusabi andmist. Nagu eespool välja toodud (1.2.1), on taotlejal õigus vastavalt VRKS § 10 lg 2 punktile 7 kontakteeruda muuhulgas õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, sh vajadusel pöörduda Eesti Inimõiguste Keskuse poole õigusnõu saamiseks. Siiski ei määratle VRKS nende täpsemat rolli varjupaigamenetluses.

Kinnipidamis- ja majutuskeskuses annavad õigus- ja menetlusala teavet lisaks PPA ametnikele ka keskuste juures tegutsevad spetsiaalsed nõustajad,¹⁰⁹ kes muuhulgas abistavad ka riigi õigusabi taotluse koostamisel.¹¹⁰ Nõustajate tegevusi ja kohustusi ega nende kvalifikatsioonile esitatavaid nõudeid pole aga samuti seaduses täpsemalt reguleeritud, mistõttu on keeruline nende tegevuse täpsemat ulatust siinkohal analüüsida.

Riigi õigusabi ei ole VRKS § 10 lõike 2 punktist 9 tulenevalt võimalik esimese astme menetluses taotleda, eeltoodud sätte kohaselt on õigusabi võimalik saada üksnes otsuse vaidlustamiseks halduskohtumenetluses. Seega on õigus- ja menetlusala nõustamine ja abi tagatud eelkõige PPA ametnike ja töötajate kaudu ning mõningal määral ka valitsusväliste organisatsioonide abil.

Hea näitena esimese astme menetlustes õigusabi ja -nõustamise tagamisest võib aga jällegi tuua võrdlusriigist Portugalist. Esiteks on õigusabi saamise õigus sõnaselgelt sätestatud Portugali Vabariigi põhiseaduses,¹¹¹ mille artikli 20 lõike 2 kohaselt on igaühel õigus saada juriidilist teavet ja nõuandeid ning olla juristi poolt esindatud mistahes ametivõimude ees. Portugali varjupaigaseaduse artikli 49 lõike 1 punkt e täpsustab, et rahvusvahelise kaitse taotlejatel on õigus tasuta õigusabile varjupaigamenetluse kõigis etappides, sealhulgas ka esimese astme menetluses. Õigusabi osutatakse piiranguteta avalike või valitsusväliste organisatsioonide poolt vastavalt nendega sõlmitud lepingutele.¹¹²

¹⁰⁹ Vetik, R., Lauren, A., lk 11.

¹¹⁰ UNHCR 2019, lk 19.

¹¹¹ Constitution of the Portuguese Republic – <https://dre.pt/constitution-of-the-portuguese-republic> (11.04.2020).

¹¹² AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 28.

Portugali saabuvatele varjupaigataotlejatele pakub esimese astme menetluses tasuta õigusabi Potugali Pagulaste Nõukogu. Tegemist on valitsusvälise organisatsiooniga, mis tegutseb Portugali Siseministeeriumi ja UNHCRiga sõlmitud kokkuleppe alusel. Esimeses astmes pakutav õigusabi hõlmab teabe andmist rahvusvahelise kaitse menetluse ning taotleja menetluslike õiguste ja kohustuste kohta. Lisaks osaleb õigusnõustaja taotlejaga läbiviidaval isiklikul vestlusel ning abistab taotlejat ka muudes toimingutes. Muuhulgas võib nõustaja teha Välismaalaste- ja piiriteenistusele märkusi kohalduvate õigusnormide osas, edastada ametkondadele vajalikke andmeid taotleja päritoluriigi kohta või abistada taotlejat vestluse protokollis muudatuste tegemise taotluste koostamisel. Juhul, kui taotleja soovib rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtud otsust vaidlustada, abistatakse taotlejat apellatsioonimenetluse jaoks riigipoolse õigusabi taotlemisel ning õigusabi taotluse rahuldamise korral abistab õigusnõustaja vajadusel ka taotlejale kohtumenetluses esindajaks määratud advokaati otsuse vaidlustamiseks vajalike dokumentide koostamisel.¹¹³

Nagu eespool selgitatud (2.2.1), tuleb Portugali varjupaigaseaduse kohaselt kõigist Portugalis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlustest teavitada UNHCRi ning selle nimel tegutsevat Portugali Pagulaste Nõukogu. Nimetatud organisatsioonidel on seejärel õigus kontakteeruda kõigi varjupaigataotlejatega sõltumata avalduse esitamise kohast, võimaldades taotlejatele rahvusvahelise kaitse menetlust puudutavat teavet ning taotleja soovil sekkudes ka rahvusvahelise kaitse menetlusse.¹¹⁴ Seega on igal Portugalis varjupaika taotleval isikul ka esimese astme menetluses seadusega tagatud ligipääs tasuta õigusabile. Riik on sõlminud valitsusväliste organisatsioonidega õigusabi osutamiseks lepingud ning erinevalt Eesti õigusest on Portugalis riigi ja õigusabi pakkuvate organisatsioonide õigused ja kohustused seaduses selgelt reguleeritud.

Ka ECRE on Portugali esmase õigusabi korraldust positiivsena esile tõstnud, kiites Portugali Pagulaste Nõukogu poolt esimese astme menetlustes pakutava õigusabi mahukust – muuhulgas hõlmab see taotleja poolt ametivõimudele esitatud avalduste läbivaatamist, vajadusel erinevate dokumentide ettevalmistamist, täiendavate tõendite esitamist ning muud abi ametivõimudega suhtlemisel.¹¹⁵ Lisaks Portugali Pagulaste Nõukogule on Portugalis ka teisi organisatsioone, kes

¹¹³AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 28 - 29.

¹¹⁴ *Ibidem*, lk 28.

¹¹⁵ ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe, lk 5.

pakuvad rahvusvahelise kaitse taotlejatele menetluse esimeses astmes teavet ja õigusabi, kuid peamiselt keskenduvad need organisatsioonid siiski pagulaste integratsioonile.¹¹⁶

Soomes pakutakse varjupaigataotlejatele esmast nõustamist vastuvõtukeskustes, kus korraldatakse värskelt saabunud varjupaigataotlejatele infotunde ning jagatakse teavet rahvusvahelise kaitse menetluse ja menetlusega seotud õiguste ja kohustuste kohta. Lisaks on rahvusvahelise kaitse taotlejatel võimalik aga saada ka juriidilist abi. Erinevalt Eestist ja Portugalist pakub Soome juba esimese astme menetluses varjupaigataotlejatele ka riiklikku õigusabi. Riiklikku õigusabi osutavad riikliku õigusabi bürood, mis kuuluvad Soome justiitsministeeriumi haldusalasse¹¹⁷. Välismaalaste seaduse § 9 esimese lõike kohaselt toimub varjupaigataotlejatele õigusabi andmine õigusabi seaduse (soome k *oikeusapulaki*)¹¹⁸ alusel. Tulenevalt õigusabi seaduse § 1 lõikest 1 antakse õigusabi inimesele, kes vajab õigusküsimustes ekspertabi ning ei suuda oma varalise olukorra tõttu ise õigusabi saamiseks vajalikke kulusid katta. Seega on peamiseks õigusabi saamise kriteeriumiks taotleja majanduslik olukord. Õigusabi seaduse § 3 lg 1 täpsustab, et õigusabi võimaldatakse tasuta või soodustingimustel, sõltuvalt isiku leibkonna majanduslikust olukorrast. Õigusabi saamist õigustava sissetulekute piirmäära kehtestab valitsus vastavalt § 3 lõikele 2 määrusega. Välismaalaste seaduse § 9 lõige 3 annab kohtule siiski võimaluse anda rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud asjas välismaalastele õigusabi ka ilma nende varalist olukorda hindamata. Seega on rahvusvahelise kaitse taotlejatel võimalus saada vajadusel tasuta õigusabi olenemata nende varalisest seisundist.

Riiklik õigusabi hõlmab tulenevalt õigusabi seaduse § 1 lõikest 2 õigusnõusnõustamist, abi ja esindamist kohtus ja teistes asutustes ning teatud menetlusega seotud kulude katmist. Õigusabi seaduse § 4 lõikest 1 tulenevalt on võimalik muuhulgas osaliselt või täielikult hüvitada õigusnõustaja kulud, vajalikud suulise ja kirjaliku tõlke kulud ning menetluskulud. Tulenevalt §-st 5 hõlmab tasuta õigusabi meetmeid, mis on konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades vajalikud. Üldiselt on õigusnõustaja teenused tagatud 80 tunni ulatuses, kuid põhjendatud vajadusel on võimalik antava õigusabi mahtu kuni 30 tunni kaupa suurendada.

¹¹⁶AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 29.

¹¹⁷ European e-justice. – https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-fi-maximizeMS-et.do?member=1 (12.04.2020).

¹¹⁸ Oikeusapulaki 5.4.2002/257. –

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020257?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=oikeusapulaki> (07.04.2020).

Tulenevalt õigusabi seaduse § 8 lõikest 1 osutavad Soome riigi poolt pakutavat õigusabi üldjuhul justiitsministri poolt ametisse nimetatavad riiklikud kaitsjad, kes on advokaadid või nõutava kvalifikatsiooniga juristid,¹¹⁹ aga teatud tingimustel hüvitatakse riikliku õigusabi korras ka eraõiguslike õigusabi osutajate tasu.

Tavaliselt sisaldab Soomes pakutav riigi õigusabi varjupaigataotleja üldist õigusnõustamist, abi isiklikuks vestluseks valmistumisel, menetlusega seotud dokumentide läbitöötamisel ja nende õiguslikul hindamisel, vajadusel abi täiendavate dokumentide hankimisel ning Sisserändeteenistusele edastamisel. Samuti abistatakse taotlejaid otsuse läbivaatamisel ja negatiivse otsuse puhul selle vaidlustamise otstarbekuse hindamisel. Riigi õigusabi korras määratud jurist võib osaleda ka varjupaigataotlejaga läbiviidaval isiklikul vestlusel, kuid selle eest peab taotleja üldjuhul ise tasuma, välja arvatud saatjata alaealiste puhul ning muudel kaalukatel põhjustel, kui esindaja juuresolek vestlusel on vajalik.¹²⁰ Otsuse, kas taotleja peab juristile vestlusel osalemise eest ise tasuma või mitte, teeb teenust osutav riikliku õigusabi büroo.¹²¹

2.2.3 Apellatsioonimenetluses

Inimese võimalus pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse moodustab olulise osa õiguskaitse kättesaadavusest. See pakub kaitset õigusvastase tegevuse eest ning on üks õigusriigi põhimõtte rakendamise alustalasid.¹²² Seetõttu on ka rahvusvahelise kaitse menetluses oluline tagada, et varjupaigataotlejatel oleks võimalik menetluses teatud otsuseid kohtus vaidlustada. Varjupaigamenetluses kohtusse pöördumise õigus on sätestatud ka varjupaigamenetluse direktiivi artiklis 46, mille esimese lõike kohaselt peavad liikmesriigid tagama taotleja õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile seoses tema suhtes tehtud otsustega.

¹¹⁹ European e-justice. – https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-fi-maximizeMS-et.do?member=1 (12.04.2020).

¹²⁰ European Commission. EMN Ad-Hoc Query on Free procedural/legal advice/counselling during the administrative asylum procedure. 24. juuli 2018. – https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1320_-_free_procedurallegal_advicecounselling_during_the_administrative_asylum_procedure.pdf (07.02.2020).

¹²¹ Asylum in Finland: Legal advice. Soome sisserändeteenistus. - <https://migri.fi/en/legal-advice> (02.04.2020).

¹²² Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. Euroopa Nõukogu. 2016, lk 26. – https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_et.pdf (01.11.2019).

Et varjupaigataotlejal oleks võimalik oma kaebeõigust ka tegelikkuses kasutada, sätestab varjupaigamenetluse direktiivi artikkel 20 apellatsioonimenetluses ka tasuta õigusabi andmise ja menetluses esindamise nõuded. Nimetatud artikli esimesele lõike kohaselt peavad liikmesriigid tagama taotleja nõudmisel tasuta õigusabi ja esindamise direktiivi V peatükis sätestatud apellatsioonimenetlustes. Tulenevalt direktiivi artikli 46 lõikest 1 on sellisteks menetlusteks eelkõige rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse, taotluse uuesti läbivaatamisest keeldumise ja rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuste vaidlustamise menetlused. Riigi poolt antav õigusabi peab nendes menetlustes vastavalt varjupaigamenetluse direktiivi artikli 20 lõikele 1 tagama minimaalselt vajalike menetlusedokumentide ettevalmistamist ja taotleja esindamist esimese astme kohtu istungil. Vastavalt lõikele 3 ei pea riik tasuta õigusabi ja esindajat siiski võimaldama juhul, kui kohtu või muu pädeva asutuse hinnangul ei ole otsuse edasikaebamisel ilmseid eduvõimalusi. Liikmesriigid ei tohi siiski õigusabi ja esindamist omavoliliselt piirata ega taotlejate tegelikku ligipääsu õiguskaitsele takistada.

Õigus saada rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtud otsuse halduskohtus vaidlustamiseks riigi õigusabi on sätestatud VRKS § 10 lõike 2 punktis 9, mille kohaselt võimaldatakse varjupaigataotlejatele õigusabi vastavalt riigi õigusabi seaduse (RÕS)¹²³ § 4 lõike 3 punktile 5. Riigi õigusabi osutatakse seega riigi õigusabi seaduse alusel ning selles sätestatud korras. Vastavalt RÕS § 6 lõikele 1 antakse õigusabi füüsilistele isikutele, kelle majanduslik seisund ei võimalda õigusabi vajamise ajal endale ise asjatundlikku õigusteenu tagada. Kuigi RÕS § 6 lg 1¹ kohaselt saavad riigi õigusabi eelkõige Eesti ja ELi elanikud või kodanikud, on nimetatud sätte viimasest lausest tulenevalt võimalik siiski õigusabi anda ka kolmandate riikide elanikele või kodanikele juhul, kui selle näeb ette Eesti jaoks siduv rahvusvaheline kohustus.

Riigi õigusabi taotlus esitatakse vastavalt RÕS § 12 lõikele 5 eesti keeles. Lisaks lubab RÕS § 12 lg 6 esitada taotluse ka inglise keeles, kui õigusabi taotleb füüsiline isik, kelle elukoht on mõnes muus EL liikmesriigis või kes on mõne muu EL liikmesriigi kodanik. Varjupaigataotlejad aga eelduslikult ei ole EL liikmesriikide elanikud ega kodanikud, mistõttu see säte ei peaks nende puhul ka üldjuhul kohalduma. RÕS § 12 lg 7 lubab taotluse esitada ka muus Eestis enamlevinud keeles ning sellisel juhul korraldab taotluse tõlkimise menetleja. Seega peab varjupaigataotleja esitama

¹²³ Riigi õigusabi seadus. – RT I, 04.01.2019, 18.

taotluse kas eesti keeles või siis muus Eestis enamlevinud keeles. Millised need enamlevinud keeled on, seadus aga ei täpsusta.

Riigi õigusabi taotlemisel on varjupaigataotlejatele üldjuhul abiks majutus- või kinnipidamiskeskuse juures tegutsevad juriidilised nõustajad ning vajadusel Eesti Inimõiguste Keskuse juristid. Enamasti kohus need taotlused ka rahuldab, sest varjupaigataotlejatel puudub enese õiguste tõhusaks kaitsmiseks vajalik keeleoskus ning juriidilised teadmised, samuti ei ole neil rahaliselt võimalik endale ise juristi palgata. Juhul, kui riigi õigusabi taotlus aga tagasi lükatakse, on rahvusvahelise kaitse taotlejal võimalik pöörduda kohtumenetluses esinduse saamiseks Eesti Inimõiguste Keskuse juristide poole.¹²⁴

Kui halduskohus rahuldab riigi õigusabi taotluse, nimetatakse vastavalt RÕS § 18 lõikele 1 varjupaigataotlejale Advokatuuri poolt viivitamata advokaat, kes hakkab talle kohtumenetluses õigusabi osutama. Taotlejad tavaliselt õigusabi pakkujat ise valida ei saa. Eestis esindab alates 2018. aastast kõiki varjupaigataotlejaid kinnipidamise ja negatiivse varjupaigaotsuse vaidlustamisel ainult üks advokaadibüroo.¹²⁵

Tõhusat apellatsioonimenetlust on Eestis raske saavutada mitmel põhjusel. Esiteks on õigusabi osutava juristi ja varjupaigataotleja vahel sageli keelebarjäär. Paljud varjupaigataotlejad ei valda Eestis enim räägitud võõrkeeli – inglise ega vene keelt. Teiseks ei korralda õigusabi pakkuvad juristid kogu kohtulahendi tõlkimist varjupaigataotlejale arusaadavasse keelde, vaid edastavad eestikeelse lahendiga üksnes lühikese tõlgitud kaaskirja. Samuti on varjupaigataotlejad viidanud, et riigi poolt määratud jurist on eelistanud taotlejaga suhelda kinnipidamiskeskuse nõustaja kaudu, mitte aga otse. Kuna rahvusvahelise kaitse taotlejate esindamisega tegelevaid advokaate on Eestis vähe, siis võib tõhusat menetlust takistada ka õigusabi osutajate suur töökoormus.¹²⁶

Ka võrdlusriigis Portugalis on rahvusvahelise kaitse taotlejatele tulenevalt varjupaigaseaduse artikli 49 esimese lõike punktist f tagatud apellatsioonimenetluses tasuta õigusabi vastavalt seaduses sätestatud tingimustele. Tasuta õigusabi vajadust hinnatakse leibkonna sissetuleku põhjal ning tasuta või soodustingimustel õigusabile on õigus üksnes neil varjupaigataotlejatel, kellel

¹²⁴ UNHCR 2019, lk 54.

¹²⁵ *Ibidem*, lk 19.

¹²⁶ *Ibidem*, lk 54.

puudub piisav sissetulek, et endale ise esindaja tagada. Õigusabi saamiseks tuleb esitada taotlus Portugali Sotsiaalkindlustuse Instituudile (*Instituto da Segurança Social*), kes hindab õigusabi vajadust ning edastab positiivse otsuse saanud taotlused Portugali advokatuurile. Advokatuuri poolt määratakse taotlejatele apellatsioonimenetluseks advokaadid juhusliku valiku alusel. Advokaatide valiku peab korraldama advokatuur ning tagatud peab olema pakutava õigusabi kvaliteetsus. Kuna advokaadi määramine võtab aega, siis näeb seadus ette kaebuse esitamise tähtaja peatumise alates õigusabi taotluse esitamisest kuni määratud advokaadi poolt kohtule kaebuse esitamiseni.¹²⁷

Taotlejale määratud advokaat võib keelduda tasuta õigusabi osutamisest, kui ta leiab, et apellatsioon on suure tõenäosusega ebaedukas. Sellisel juhul võib advokaat taotleja esindamisest loobuda ning advokatuuril ei ole kohustust talle asendajat määrata. Siiski ei ole Portugali senises praktikas selliseid keeldumisi märkimisväärselt palju olnud.¹²⁸

Portugalisis on probleemiks olnud apellatsiooniastmes pakutava tasuta õigusabi kvaliteet. Kuna advokaadid määratakse advokatuuri poolt juhuvaliku alusel, siis juhtub sageli, et varjupaigataotlejat satub esindama advokaat, kelle tavapärase tegutsemisvaldkond ei ole otseselt varjupaigaõigusega seotud ning seetõttu puudub neil antud valdkonnaga varasem kogemus. Selle probleemi lahendamiseks on Portugali Pagulaste Nõukogu koos ÜRO Pagulasametiga püüdnud leida koostöövõimalusi Portugali advokatuuriga, eesmärgiga võimaldada riigi õigusabi pakkuvatele juristidele vastavat väljaõpet.¹²⁹

Soome pakutakse samuti apellatsioonimenetluses riigi poolt tasuta õigusabi. Õigusabi andmine toimub õigusabi seaduse alusel ning abi saamise tingimused on sisuliselt samad, nagu ka esimese astme menetlustes (vt 2.2.2). Riikliku õigusabi saamiseks tuleb pöörduda riikliku õigusabi büroosse, kuhu tuleb koos taotlusega esitada ka andmed enda majanduliku olukorra kohta (õigusabi seaduse § 10 lg 1). Õigusabi büroo teeb seejärel otsuse, kas taotleja saab tasuta õigusabi või mitte (õigusabi seaduse §11 lg 1). Juhul, kui õigusabi taotlust ei rahuldata, on võimalik vastav otsus kohtus vaidlustada ning paluda kohtul määrata riiklikult tagatud õigusabi (õigusabi seaduse § 11

¹²⁷AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 29-30.

¹²⁸ *Ibidem*, lk 30.

¹²⁹ *Ibidem*.

lg 2). Kirjeldatud taotlus tuleb kohtule esitada 30 päeva jooksul alates õigusabi büroo poolt otsuse tegemist, kuid enne põhiasjas otsuse jõustumist (õigusabi seaduse § 24 lg 1).

Õigusabi osutajaks on Soomes tulenevalt õigusabi seaduse §-st 8 eeskätt riiklikud kaitsjad, kes töötavad riikliku õigusabi büroodes. Tegemist on justiitsministri poolt ametisse nimetatavate riigiteenistujatega, kes on kas advokaadid või muud kvalifitseeritud juristid.¹³⁰ Teatud tingimustel on aga võimalik riikliku õigusabi korras valida endale esindajaks ka mõni eraõiguslikel alustel tegutsev advokaat, kes peab aga samuti vastama õigusabi seaduse § 8 lõikes 2 sätestatud kvalifikatsiooninõuetele. Kui õigusabi büroo annab taotleja poolt valitud juristi sobivuse osas kinnituse (õigusabi seaduse § 8 lg 3) ning taotleja vastab tasuta õigusabi saamise tingimustele, siis kaetakse ka eraõigusliku advokaadi tasu riigi poolt.¹³¹

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et apellatsioonimenetluses pakutava õigusabi korraldus on võrdlusriikides üsna sarnane. Nii Eestis, Soomes kui ka Portugalis on võimalik rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsuseid vaidlustada halduskohtus ning selleks otstarbeks on kõikides võrdlusriikides tagatud ka riigipoolne tasuta või soodustingimustel õigusabi. Sarnased on ka riigi õigusabi andmise kriteeriumid – kõigis vaadeldud riikides antakse õigusabi sellistele taotlejatele, kes sissetulekute vähesuse tõttu ei suuda endale ise esindajat palgata. Kui Eestis ja Portugalis pakuvad riigi poolt tagatud õigusabi advokatuuri liikmed, st eraõiguslikult tegutsevad advokaadid, siis Soomes on riikliku õigusabi pakkumiseks välja töötatud eraldiseisev riiklik süsteem, kus õigusabi annavad riiklikud kaitsjad ehk spetsiaalselt selleks otstarbeks ametisse nimetatud juriidilise ettevalmistusega riigiteenistujad. Soome süsteem on eriline ka selle poolest, et riikliku õigusabi korras on võimalik tasuta õigusabi saada ka enda poolt valitud eraõigusliku advokaadi vahendusel.

¹³⁰ European e-justice. – https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-fi-maximizeMS-et.do?member=1 (12.04.2020).

¹³¹ Asylum in Finland: Legal advice. Soome sissereändeteenistus. – <https://migri.fi/en/legal-advice> (02.04.2020).

3. SAATJATA ALAEALINE RAHVUSVAHELISE KAITSE MENETLUSES

Saatjata alaealine on rahvusvahelise kaitse menetluses erilises positsioonis – ühest küljest on ta sisserändaja, kes peab vastuvõtvast riigis viibimise õiguse saamiseks läbima nõuetekohase menetluse ning saama pagulasena tunnustatud. Teisest küljest on ta aga tavaline laps, kes vajab hoolitsust ja kaitset nagu iga teinegi laps. Seega lasub riikidel kohustus tagada saatjata alaealiste kaitse mõlemast aspektist – alaealisele tuleb tagada nii varjupaigataotlejatele kui ka lastele kohalduvad õigused, kusjuures olulisemaks neist tuleb pidada siiski lapse õigusi. Sellele viitab näiteks asjaolu, et ka rahvusvahelise kaitse menetluses tuleb kõigis lapsega seotud toimingutes seada esikohale lapse parimad huvid.

3.1 Saatjata alaealine kui erivajadusega rahvusvahelise kaitse taotleja

Mõned varjupaigataotlejad, nende hulgas ka saatjata lapsed, on teistest enam haavatavad ning seetõttu vajavad nad varjupaigamenetluses täiendavaid menetlustagatisi.¹³² Eesti õigusruumis käsitletakse selliseid rahvusvahelise kaitse taotlejaid tulenevalt VRKS § 15¹ lõike 1 teisest lausest erivajadustega taotlejateks. Rahvusvaheline ja ELi õigus näeb erivajadusega isikutele ette mitmeid menetluslikke ja vastuvõtutingimustega seotud lisagarantiisid, et tagada nende erivajadustest lähtuvalt õiguste ja vabaduste tõhus kaitse. Lisaks on kehtestatud täiendavad nõuded alaealiste ja saatjata alaealiste vastuvõtmiseks. Käesolevas peatükis analüüsitakse saatjata alaealise kui erivajadusega rahvusvahelise kaitse taotleja positsiooni varjupaigamenetluses, sh saatjata alaealistele kohalduvaid täiendavaid menetlusgarantiisid.

Rahvusvahelise kaitse taotlejad võivad vajada varjupaigamenetluses eritagatisi väga erinevatel põhjustel. EL õiguses on eriliselt haavatavate isikute grupid loetletud vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 21 ning direktiivi 2008/115/EÜ (tagasisaatmisdirektiiv)¹³³ artikli 3 punktis 9. Viimane nimetab haavatavate isikutena alaealisi, saatjata alaealisi, puuetega inimesi, eakaid, rasedaid, alaealiste lastega üksikvanemaid ning piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalda ohvriks langenud isikuid. Vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 21 toodud loetelu sisaldab lisaks eeltoodule aga ka inimkaubanduse ohvreid, raske

¹³² UNHCR 2019, lk 16.

¹³³ 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, lk 98-107.

haiguse ja vaimse tervise probleemidega isikuid. Samuti on eraldi välja toodud naise suguelundite moonutamine kui taotleja poolt kogetud vägivalda vorm, mis võib tingida tema erilise haavatavuse. Vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 21 toodud loetelu ei ole aga ammendav.¹³⁴ Näiteks võime leida täiendavaid selgitusi haavatavate isikute kohta ka varjupaigamenetluse direktiivi põhjendusest nr 29, mille kohaselt võib taotleja vajadus spetsiaalsete menetlustagatiste järgi olla tingitud muuhulgas ka tema soost, seksuaalsest sättumusest või soolisest identiteedist. Seega võivad varjupaigataotlejad eriliselt haavatavaks isikuks kvalifitseeruda väga erinevatel põhjustel.

Eesti õiguses on eriliselt haavatavad isikud loetletud VRKS § 15¹ lõikes 1, mis sisuliselt kattub vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 21 tooduga. VRKSis on haavatavate isikute kohta läbivalt kasutatud mõistet “erivajadusega taotleja.” ELi direktiividest leiame haavatavate isikute kohta aga mitmeid erinevaid mõisteid. Näiteks on kasutatud mõisteid “erivajadusega isik” ja “vastuvõtu erivajadusega taotleja”¹³⁵, samuti ka “haavatav isik”¹³⁶ ning “spetsiaalseid menetlustagatise vajav taotleja.”¹³⁷ Seega ei ole direktiivides kasutatav terminoloogia ühtne. Ka Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu on tõdenud, et ELi varjupaigaõigust reguleerivates direktiivides valitseb haavatavuse mõiste osas terminoloogiline ebaselgus, mis võib paraku viia direktiividega kaitstavate kategooriate ulatuse võimaliku varieerumiseni.¹³⁸ Käesolev töö aga nende terminite põhjalikumale avamisele ei keskendu. Töös on kasutatud haavatavate isikute tähistamiseks eelkõige mõistet “erivajadusega taotleja,” mis vastavalt VRKSis toodud määratlusele hõlmab kõiki eelpool kirjeldatud kategooriaid.

VRKS § 15¹ lõikes 1 toodud haavatavate isikute näol on tegemist mitteammendava loeteluga, millele viitab sättes sisalduv sõna “eelkõige”. Ka vastavate VRKSi muudatuste seletuskirjast nähtub, et erivajadusega isikuks on võimalik lugeda ka selliseid inimesi, kes ei kuulu nimetatud sättes loetletud haavatavate isikute hulka ning vastupidi — sättes nimetatud isikute hulka kuulumine ei taga veel automaatselt inimese käsitlemise erivajadusega taotlejana.¹³⁹ Seega sõltub erivajadusega taotleja staatuse saamine siiski konkreetse varjupaigataotleja tegelikest vajadustest.

¹³⁴ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamat, lk 208.

¹³⁵ Vt 2013/33/EL põhjendus 14 ja artikkel 2 p k.

¹³⁶ Vt 2013/33/EL art 11 ja art 22; 2008/115/EÜ art 2 punkt d.

¹³⁷ Vt nt 2013/32/EL art 2 punkt d.

¹³⁸ AIDA/ECRE. The concept of vulnerability in European asylum procedures. Asylum Information Database. European Council of Refugees and Exiles. 2017, lk 15. – http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf (09.04.2020).

¹³⁹ Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde, lk 17.

Oluline on ka märkida, et tulenevalt vastuvõtutingimuste direktiivi ja varjupaigamenetluse direktiivi spetsiifikast eristatakse vastuvõtu- ja menetluserivajadust. Vastuvõtuerivajadus viitab taotleja vajadusele teatud spetsiifiliste materiaalsete vastuvõtutingimuste järele, milleks võivad olla näiteks tavapärasest erinevad majutustingimused, täiendav transporditeenus või vajadus tervishoiu-, rehabilitatsiooni- või psühholoogilise nõustamise teenuse järele. Menetluslik erivajadus aga viitab eelkõige taotleja vajadusele saada tavapärase menetlusega võrreldes täiendavaid menetlusgarantiisid. Näiteks võib rahvusvahelise kaitse taotleja tulenevalt oma erivajadusest vajada menetluse käigus lisateenuseid nagu nõustamine, tõlkimisteenus, esindus ja õigusabi. Samuti võib taotlejaga läbiviidava intervjuu käigus osutada vajalikuks kasutada tavapärasest erinevaid, taotleja erivajadust arvestavaid intervjuueerimismeetodeid. Vastuvõtu- ning menetluslikku erivajadust tuleb vaadelda ja hinnata komplekselt, ka VRKS § 15¹ hõlmab mõlemat erivajaduse liiki.¹⁴⁰

Võrdlusriigi Portugali õiguses on eriti haavatavate isikute loetelu sätestatud varjupaigaseaduse artikli 2 punktis y, mis nimetab haavatavaid isikuid sarnaselt Eestiga samuti erivajadustega isikuteks. Nimetatud sättes on välja toodud alaealised, saatjata alaealised, puudega ja eakad inimesed, rasedad, alaealise lapsega üksikvanemad ja isikud, kes on kogenud piinamist, vägistamist või muus vormis tõsist psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda. Seega tugineb ka Portugalis erivajadustega isikute määratlus täielikult vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 21 sätestatule. Lisaks sätestab Portugali varjupaigaseaduse artikli 2 punkt gg ka vastuvõtu erivajadusega isikute loetelu, mis sisaldab lisaks eeltoodule ka inimkaubanduse ohvreid, tõsise haiguse või vaimse häirega inimesi, samuti naisi, kelle suguelundeid on moonutatud.

3.2 Erivajaduse tuvastamine

Selleks, et taotlejate erivajadusi saaks menetluse käigus arvesse võtta, tuleb esmalt kindlaks teha, kas ja millised erivajadused taotlejal üldse on. Liikmesriikide kohustus hinnata varjupaigataotlejate erivajadusi on sätestatud nii varjupaigamenetluse- kui ka vastuvõtutingimuste direktiivis.

¹⁴⁰Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde, lk 16.

Tulenevalt varjupaigamenetluse direktiivi artikli 24 lõikest 1 peavad liikmesriigid mõistliku aja jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist hindama, kas taotleja vajab spetsiaalseid menetlustagatisi. Analoogselt sätestab ka vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 22 lõige 1, et liikmesriigid peavad hindama, kas taotlejal on vastuvõtu erivajadused. Lisaks on sätestatud, et kui sellised erivajadused on tuvastatud, tuleb fikseerida, millist laadi need vajadused täpsemalt on. Vastuvõtu erivajadusi tuleb hinnata mõistliku aja jooksul pärast taotluse esitamist, kuid nendega tuleb arvestada ka juhul, kui need ilmnevad hilisemas menetlusetapis.

Ka VRKS § 15¹ lõike 2 kohaselt peab erivajadusega varjupaigataotlejate kohta sätestatud erisuste kohaldamiseks ja erivajadusele vastava täiendava toe pakkumiseks olema varjupaigataotleja erivajadus esmalt haldusorgani poolt tuvastatud. Vastavalt VRKS § 15¹ lõikele 4 peab PPA fikseerima taotleja erivajaduse kirjalikult. Erivajadus tuleb vastavalt VRKS § 15¹ lõike 3 teisele lausele tuvastada võimalikult varases menetlusstaadiumis, kaasates tuvastamise protsessi vajadusel ka teise haldusorgani või eksperdi. Kuna erivajaduse kohene tuvastamine ei pruugi aga alati võimalik olla, võidakse erivajadus tuvastada ka mõne teise menetluse puutuva haldusorgani poolt. Sellisel juhul peab erivajaduse tuvastanud asutus vastavalt VRKS § 15¹ lõikele 6 PPA-d teavitama ning erivajadus tuleb PPA poolt fikseerida. Olukord, kus rahvusvahelise kaitse menetluses jäetakse taotleja erivajadus tähelepanuta, seab aga küsimuse alla kogu varjupaigamenetluse õiguspärasuse ning selle raames tehtud otsuse usaldusväärsuse.¹⁴¹

Portugali õiguses sisaldub samuti kohustus hinnata rahvusvahelise kaitse taotlejal erivajaduste olemasolu. Varjupaigaseaduse artikli 17-A lõikes on nimelt sätestatud, et pärast taotluse esitamist, kuid enne taotluse osas otsuse tegemist tuleb hinnata, kas taotleja suhtes on vaja rakendada spetsiaalseid menetlustagatisi. Täpsemalt võib selliseid tagatisi vaja minna isikutel, kelle võimalused enda õiguste kasutamiseks ja kohustuste täitmiseks on tulenevalt isiklikest asjaoludest piiratud. Sellisteks asjaoludeks võivad eeltoodud sätte kohaselt olla näiteks taotleja vanus, sugu, sooline identiteet, seksuaalne sättumus, puue või tõsine haigus, psüühikahäire või kogetud piinamine, vägistamine või muu raske vaimne, füüsiline või seksuaalne vägivald. Seega defineerib Portugali õigus erilisi menetlustagatisi vajavaid isikuid nende vähenenud võime alusel enda õigusi kasutada ja kohustusi täita.¹⁴² Saatjata alaealised paigutuksid selles loetelus eeskätt

¹⁴¹Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde, lk 18-19.

¹⁴² AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 50.

kriteeriumi „vanus“ alla, aga olenevalt konkreetse lapse taustast võiksid ilmselt kohalduda ka kõik teised loetelus toodud alused. Varjupaigaseaduse artiklis 77 on täpsustatud, et erivajadustega taotlejad tuleb tuvastada kohe taotluse esitamisel või ka muul ajal menetluse käigus.

Siiski puudub Portugalis konkreetne mehhanism erivajadustega taotlejate süsteemseks tuvastamiseks. Piinamise ja vägivalla ohvreid tuvastatakse eelkõige nende enda ütluste või esmase arstliku läbivaatuse ajal. Varjupaigataotlejatega tegelevatel ametnikel ja töötajatel ei ole aga piisavalt head väljaõpet piinamise ja vägivalla ohvrite ja nende erivajaduste äratundmiseks.¹⁴³

Nagu eespool selgitatud, on varjupaigataotlejal õigus saada oma erivajadusele vastavat täiendavat tuge alles pärast seda, kui tema erivajadus on tuvastatud ja fikseeritud. Kuna ka alaealisus, sh saatjata alaealiseks olemine on üks erivajaduse liike, tuleb ka alaealise varjupaigataotleja puhul alaealisus esmalt tuvastada ning fikseerida. Alles seejärel on võimalik kohaldada alaealiste ja saatjata alaealiste kohta käivaid õigusnorme.

Riikide kogemus näitab, et paljud taotlejad väidavad end esialgu olema alaealised, kuid hiljem selgub, et nad seda siiski ei ole. Nagu käesoleva töö sissejuhatuses juba mainitud, esitati Eestis aastatel 2010 – 2015 kokku 60 rahvusvahelise kaitse taotlust, milles väideti, et taotleja on saatjata alaealine. Enamik taotlejaid aga muutis hiljem ise oma andmeid või tuvastati meditsiinilise uuringu läbiviimisega, et tegemist oli siiski täiskasvanutega.¹⁴⁴ Sarnaselt Eestiga ilmneb ka Portugalis sageli, et saatjata alaealisena esinenud rahvusvahelise kaitse taotlejad on tegelikult täisealised. Näiteks 67-st aastal 2018 esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusest 27 puhul selgus, et väidetav alaealine on tegelikult täisealine.¹⁴⁵

Kirjeldatud olukordade lahendamiseks näeb varjupaigamenetluse direktiivi artikli 25 lõige 5 ette, et kui esineb kahtlus taotleja vanuse osas, võib vanuse kindlakstegemiseks viia läbi arstliku läbivaatuse. Arstliku läbivaatuse tegemisel tuleb austada taotleja inimväärikust ning tulemuse usaldusväärsuse tagamiseks peavad selle läbi viima kvalifitseeritud meditsiinitöötajad. Lisaks tuleb taotlejat enne läbivaatuse tegemist teavitada talle arusaadavas keeles, et läbivaatuse eesmärgiks on selgitada välja taotleja tegelik vanus. Teavitada tuleb ka läbivaatuse tegemise viisist ning sellest,

¹⁴³ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 51.

¹⁴⁴ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 1.

¹⁴⁵ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 51.

kuidas mõjutavad menetlust läbivaatuse võimalikud tulemused ja läbivaatusest keeldumine. Artikli 25 lõige 5 näeb ka ette, et kui ka arstlik läbivaatus ei suuda vanusega seotud kahtlusi kõrvaldada, siis tuleb edasises menetluses eeldada, et taotleja on alaealine. Varjupaigamenetluse direktiivi artikli 25 lõige 5 sätestab ka, et arstliku läbivaatuse saab teha üksnes saatjata alaealise ja tema esindaja nõusolekul. Ainuüksi läbivaatusest keeldumine ei saa olla rahvusvahelise kaitse tagasilükkamise aluseks, samas aga ei takista keeldumine menetleval ametiasutusel ka taotluse osas otsuse vastuvõtmist.

Ka VRKS kehtestab antud olukorda silmas pidades protseduurid, mille alusel tehakse kahtluse korral kindlaks, kas tegemist on alaealise või täiskasvanuga. Esiteks kehtestab VRKS § 17 lg 4, et juhul, kui taotleja vanus ei ole teada ning on põhjust arvata, et ta võib olla noorem, kui 18-aastane, tuleb taotlejat käsitada alaealisena. Seega kehtib ka Eesti õiguses alaealisuse presumptsioon, mida on võimalik ümber lükata, kui tõendatakse, et taotleja on täisealine.¹⁴⁶ Antud regulatsioon aitab kaitsta lapse huve, võimaldades kahtluse korral kohaldada alaealise suhtes soodsamat menetluskorda. Alaealisuse presumptsiooni ei pea siiski kohaldama juhtudel, kus on täiesti ilmne, et tegemist on täiskasvanuga.¹⁴⁷ Otsuse selle kohta, kas käsitada taotlejat menetluses täis- või alaealisena, teeb tulenevalt VRKS § 17 lõike 4 teisest lausest PPA kui menetluse eest vastutav ametiasutus.

Kui on kahtlus, et varjupaigataotleja on oma vanuse kohta esitanud ebatõeseid andmeid, võimaldab VRKS § 17 lg 5 teha taotleja vanuse kindlaksmääramiseks ka meditsiinilisi uuringuid, mille vajalikkuse üle otsustab PPA. Koosõlas varjupaigamenetluse direktiiviga sätestab ka VRKS § 17 lg 5, et meditsiinilise uuringu läbiviimiseks on vajalik taotleja nõusolek ning et PPA-l on kohustus taotlejat uuringust ja selle tegemise viisist ning keeldumise tagajärgedest teavitada. Paraku selgub õiguskantsleri aruandest, et PPA ei ole rahvusvahelise kaitse taotlejaid vanuse tuvastamise ekspertiisist alati nõuetekohaselt teavitanud. Õiguskantsleri nõunike poolt aastail 2012–2015 rahvusvahelise kaitse taotlejatega läbiviidud intervjuudest ilmneb mitmeid juhtusid, kus vanuse tuvastamise ekspertiisi korraldamisel ei küsitud selleks nõusolekut ei alaealiselt ega ka tema eestkostjalt. Mõningatel juhtudel alaealisi küll teavitati ekspertiisi läbiviimisest, kuid ei antud infot selle kohta, milles ekspertiis seisneb, või siis anti vastavat teavet alles alaealise enda nõudmisel.

¹⁴⁶ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 4.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Samuti ilmnes ka muid puudujääke. Näiteks ei olnud ekspertiisi tegemisel või sellest teavitamisel alati kaasatud tõlki ning ekspertiisi tegemise juures viibinud ka alaealiste seaduslikud esindajad.¹⁴⁸

Portugali õigus ei sisalda aga konkreetseid suuniseid selle kohta, millised isikud peavad läbima vanuse tuvastamise protseduuri. Samuti puudub konkreetne saatjata laste tuvastamise mehhanism. Tulenevalt varjupaigaseaduse artikli 79 lõikest 6 on võimalik läbi viia meditsiiniline ekspertiis ning kui ekspertiisiga ei õnnestu kahtlusi kõrvaldada, kehtib kooskõlas varjupaigamenetluse direktiivi artikli 25 lõikega 5 alaealisuse presumpatsioon. Vastavalt Portugali varjupaigaseaduse artikli 79 lõikest 7 peab saatjata alaealisele enne vanuse tuvastamise ekspertiisi läbiviimist selgitama, et toimingu eesmärgiks on tuvastada taotleja vanus. Lisaks peab ekspertiisiks andma nõusoleku lapse esindaja. Ekspertiisist keeldumine ei anna põhjust taotlust tagasi lükata ning ei takista ka selle osas otsuse tegemist. Vanuse tuvastamise ekspertiisi võib määrata ka perekonna- ja alaealiste kohus eesmärgiga tagada lapse seaduslik esindatus kohtumenetluses või ka saatjata alaealise seaduslik esindaja.¹⁴⁹

Soomes hinnatakse varjupaigataotlejate vanust eelkõige olemasolevate dokumentide, registritest kättesaadavate andmete ning taotleja ütluste põhjal. Vanuse teadasaamine on osa taotleja isiku tuvastamisest.¹⁵⁰ Kahtluste korral on võimalik vanuse tuvastamiseks sarnaselt Eesti ja Portugaliga läbi viia ekspertiis. Vastava võimaluse näeb ette välismaalaste seaduse § 6a lõige 1, mille kohaselt viiakse meditsiiniline hindamine läbi juhul, kui on põhjust arvata, et varjupaigataotleja poolt antud teave tema vanuse kohta ei ole usaldusväärne. Nii nagu teistes võrdlusriikides, tuleb ka Soomes taotlejat arstlikust ekspertiisist teavitada ning võtta selle kohta taotleja ning eestkostja või esindaja kirjalik nõusolek (§ 6a lg 2). Enne nõusoleku võtmist tuleb taotlejat ja tema esindajat teavitada läbiviidava toimingu tähendusest, läbivaatuse viisist, võimalikest tervisemõjudest ning ekspertiisi läbiviimise ning sellest keeldumise võimalikest tagajärgedest (§ 6a lg 4). Juhul, kui varjupaigataotleja arstlikust ekspertiisist põhjendamatult keeldub, koheldakse teda edasises menetluses kui täiskasvanut. Keeldumine ainuüksi ei saa siiski olla rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise aluseks (§ 6a lg 3).

¹⁴⁸ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 13.

¹⁴⁹ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 52.

¹⁵⁰ Fishman, H. (Toim.) Reception of Children on the Move in Finland. White and Case, Helsinki Office. Kids Empowerment 2018, lk 5. – https://kidsempowerment.org/wp-content/uploads/2018/03/KE_Country-Report_Finland-1.pdf (03.04.2020).

Eeltoodust nähtuvalt on nii Eesti, Portugali kui Soome õiguskorrad saatjata alaealiste vanuse tuvastamisega seotud regulatsiooni poolest väga sarnased ja riikide seadusandlus tugineb selgelt varjupaigamenetluse direktiivis toodule. Järgnevalt aga analüüsitakse seda, milliseid täiendavaid õigusi erivajaduse, sh saatjata alaealiseks olemise tuvastamine varjupaigataotlejale menetluses kaasa toob.

3.3 Erivajadusega taotlejatele kohalduvad lisatagatised

Kui on tuvastatud, et rahvusvahelise kaitse taotleja vajab tulenevalt tema erilisest haavatavusest spetsiaalseid menetlus- või vastuvõtutingimusi, kohalduvad taotleja suhtes võrreldes tavapärase menetlusega mitmed erisused. Kuna saatjata alaealised on samuti erivajadustega taotlejad, siis kohalduvad nende suhtes kõik erivajadusega taotleja kohta kehtestatud erisused ning lisaks ka alaealiste ning saatjata alaealiste kohta käivad sätted.

EL õiguse kohaselt peavad liikmesriigid erivajadustega isikute vastuvõtmise korral eelkõige tagama, et sellistele isikutele võimaldatakse nende erivajadusele vastavalt vajalik tugi, mis võimaldaks menetluses konkreetse inimese erivajadusega arvestada. Erivajadusega arvestamise kohustus on sätestatud nii varjupaigamenetluse artikli 24 lõikes 3 kui ka vastuvõtudirektiivi artikli 22 lõikes 1. Mõlema direktiivi kohaselt tuleb erivajadustega arvestada kogu menetluse vältel. Milles see tugi peab konkreetselt seisnema, ei ole eeltoodud sätetes täpsustatud, kuid varjupaigamenetluse direktiivi põhjendusest 29 leiame täiendava selgituse: „sellistele taotlejatele tuleb pakkuda piisavalt tuge, sealhulgas piisavalt aega, et luua tingimused nende tegelikult juurdepääsuks menetlustele ja rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks vajalike dokumentide esitamiseks.“ Seega peab erivajadusega taotlejale pakutav täiendav tugi hõlmama vähemasti piisavalt aega, et erivajadust arvesse võttes oleks taotlejal ka tegelikult võimalik menetluses osaleda ja selleks vajalikke dokumente esitada.

Eesti õiguses sisaldub vastav regulatsioon VRKS § 10 lõikes 5, mis sätestab sarnaselt direktiivides tooduga, et erivajadusega taotlejal õigus saada menetluse käigus oma erivajadusele vastavat tuge. Milles peaks erivajadusega taotlejale pakutav täiendav tugi aga täpsemalt seisnema, jääb ka

VRKSis täpsemalt määratlemata.¹⁵¹ VRKSi vastava muudatuse eelnõu seletuskirjast samuti kuigi põhjalikku selgitust ei leia, on vaid mainitud, et erivajadusele vastav tugi võib tähendada muuhulgas riigi poolt pakutavat täiendavat abi tõlgiteenuse, transpordi või arstliku läbivaatuse võimaldamisega.¹⁵²

Lisaks eeltoodule on haldusorganitel vastavalt VRKS § 15¹ lõike 1 esimesele lausele kohustus arvestada menetluses erivajadusega taotleja eriolukorda ja sellest tulenevaid vajadusi. Sama paragrahvi lõige 5 täpsustab, et erivajadusega peavad arvestama kõik taotlejaga kokku puutuvad haldusorganid ning seda kogu menetluse vältel. Lõige 7 lisab täiendavalt, et kõik rahvusvahelise kaitse taotlejatega kokku puutuvad ametnikud ja töötajad peavad omama selliseid kompetentse, mis võimaldavad neil erivajadust jälgida ja sellega menetluses arvestada.

ÜRO Pagulasamet on oma uuringuraportis juhtinud tähelepanu, et Eesti senises praktikas ei ole erivajadusega taotlejad aga sageli vajalikku erikohtlemist saanud. Näiteks on esinenud juhtum, kus riigi õigusabi taotluse rahuldumata jätmise ringkonnakohtus vaidlustamisel leidis PPA kohtule esitatud põhjendustes, et sünnist saadik pime varjupaigataotleja ei kuulu erivajadustega isikute hulka VRKS § 15¹ mõttes. Tallinna Ringkonnakohtus PPA argumentidega ei nõustunud ja asus seisukohale, et varjupaigataotleja kuulub oma erivajadusest tulenevalt eriti haavatavate inimeste hulka.¹⁵³ Lisaks eeltoodud juhtumile nähtub Eesti Inimõiguste Keskuse praktikast, et Eesti varjupaigamenetluses ei ole ka rasedad ja üksikvanematest varjupaigataotlejad, samuti inimkaubanduse, piinamise või vägistamise ohvrid, vaimse tervise probleemidega ning raskelt haiged isikud saanud enamasti võrreldes teiste varjupaigataotlejatega erinevat kohtlemist või täiendavat tuge.¹⁵⁴

Kuigi VRKS erivajadusega isikutele pakutava toe ulatust ja laadi täpsemalt ei määratle, on VRKSis siiski sätestatud ka mitmed konkreetsed erisused, mis erivajadusega taotlejale menetluses kohalduvad. Näiteks näeb VRKS § 18 lg 10 ette ka võimaluse vaadata erivajadusega taotleja rahvusvahelise kaitse taotlus läbi eelisjärjekorras ning VRKS § 20² lg 2 kohaselt välistatakse erivajadusega isikute puhul kiirmenetluse kohaldamine juhul, kui see ei võimalda vajalikul määral

¹⁵¹ UNHCR 2019, lk 31.

¹⁵² Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde, lk 18.

¹⁵³ UNHCR 2019, lk 31-32. Vt ka TlnRnK 18.08.2017 määrus kohtuasjas nr 3-17-1361.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

taotleja erivajadusega arvestada. Viimane on kooskõlas varjupaigamenetluse direktiivi põhjendusega 30, mis lisaks rõhutab ka vajadust tagada sellisele isikule tema olukorrale vastava tõhusa õiguskaitsevahendi kättesaadavus.

Võrdlusriigi Portugali varjupaigaseaduse artikli 17-A lõige 2 sätestab sarnaselt Eesti ja EL õigusega, pärast taotleja erivajaduse tuvastamist peab talle tagama toe ja menetluslike õiguste kasutamiseks ning kohustuste täitmiseks vajalikud tingimused. Lisaks sätestab sama paragrahvi lõige 3, et erivajadusega taotleja puhul on vajadusel võimalik isiklik vestlus edasi lükata, pikendada tõendite ja dokumentide esitamise tähtaega või kaasata vestluse läbiviimisesse erivajadusega isikule toe pakkumiseks vajalikke eksperte. Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu raportist aga selgub, et Portugalis ei ole tegelikkuses sellise väljaõppega ametnikke, kes oleks pädevad pakkuma isiklike vestluste ajal erivajadusega taotlejatele personaalset ja vajaduspõhist tuge. Seega praktikas seda võimalust siiski eriti ei kasutata.¹⁵⁵

Kuna saatjata alaealised on samuti erivajadusega isikud VRKSi mõttes, siis kohalduvad nende suhtes nii üldised erivajadusega taotleja kohta käivad sätted kui ka alaealiste ja saatjata alaealiste kohta sätestatud vastuvõtuerisused ja menetluslikud garantiid.

Alaealiste rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul on esmatähtis see, et kogu menetluse vältel, sh teenuste osutamisel, tuleb esikohale seada alaealise õigused ja huvid. Vajadust lähtuda kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja ÜRO 1989. aasta lapse õiguste konventsiooniga eelkõige lapse parimatest huvidest on rõhutatud ka varjupaigamenetluse direktiivi põhjenduses 33. Lisaks on täpsustatud, et eelkõige peaksid liikmesriigid arvestama lapse heaolu ja sotsiaalset arengut ning muuhulgas ka tema tausta. Samasugune põhimõte sisaldub ka VRKS § 17 lõikes 1, Portugali varjupaigaseaduse artikli 78 lõikes 1 ning Soome välismaalaste seaduse 6. jaotise esimeses lõikes.

Nagu varjupaigamenetluse direktiivis ka viidatud, tuleb lapse parimatest huvidest lähtudes järgida eelkõige Euroopa põhiõiguste harta ja ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud. Lapse parimatest huvidest lähtumise põhimõte tuleneb LÕK artikli 3 lõikest 1, mille kohaselt tuleb kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes nii riiklike kui erasotsiaalhoolekandeesutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt esikohale seada lapse huvid. Lapse primatust

¹⁵⁵ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 54.

huvidest lähtumise põhimõte on sõnaselgelt sätestatud ka ELi põhiõiguste harta artikli 24 lõikes 2. Ka migratsiooni ohjamisega seotud kaalutlusi ei saa pidada tähtsamaks lapse parimatest huvidest.¹⁵⁶ ELi põhiõiguste hartas ja lapse õiguste konventsioonis sätestatud peab seega järgima sõltumata sellest, kas laps on sisserändaja või mitte¹⁵⁷

VRKSist tuleneb alaealistele ka mitmeid konkreetseid tagatiseid, näiteks sätestab VRKS § 10² alaealise õiguse saada haridust ning VRKS § 17 lõikest 8 tuleneb õigus saada majutus- või kinnipidamiskeskusesse paigutamise korral võimalus vaba aja tegevusteks, sh eakohasteks mängudeks, huvitegevuseks ning vabas õhus aja veetmiseks. Samuti näeb VRKS § 17 lg 13 ette, et PPA peab alustama võimalikult kiiresti pärast saatjata alaealise poolt rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist tema perekonnaliikmete otsimist.

Õigusabi kättesaadavuse seisukohalt on aga kahtlemata olulisimaks aspektiks see, et saatjata alaealine kui piiratud teovõimega isik¹⁵⁸ ei ole üldjuhul võimeline iseseisvalt menetluses osalema,¹⁵⁹ mistõttu vajab ta oma õiguste tõhusaks teostamiseks esindajat või eestkostjat. Esindaja olemasolu on saatjata alaealiste õiguste, sh õigusabi kättesaadavuse tagamisel kriitilise tähtsusega. Erinevad uuringud viitavad ka sellele, et just eestkostja tegevus on määrav saatjata alaealisele õigusabile juurdepääsu tagamisel.¹⁶⁰ Seetõttu on eestkoste ja esindamisega seonduvat järgnevas peatükis põhjalikumalt käsitletud ning analüüsitud ka seda, milline on alaealise esindaja või eestkostja roll rahvusvahelise kaitse menetluses ning kas see võimaldab saatjata alaealiste õigusi, sealhulgas vajalikku õigusabi piisaval määral tagada.

¹⁵⁶ United Nations. Committee on the Rights of the Child. 2005, lk 23, p 86.

¹⁵⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamat, lk 209.

¹⁵⁸ Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 8 lõikele 2. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.12.2018, 3.

¹⁵⁹ Tulenevalt VRKS § 17 lõike 9 teisest ja kolmandast lausest saab saatjata alaealine osaleda menetluses iseseisvalt üksnes juhul, kui on tõenäoline, et isik saab enne PPA poolt tema taotluse kohta otsuse tegemist täisealiseks. Sellisel juhul saatjata alaealisele esindajat ei määrata.

¹⁶⁰ European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children. Comparative Report. 2014, lk 28. – <https://www.refworld.org/docid/54047b224.html> (10.04.2020).

4. SAATJATA ALAEALISE LIGIPÄÄS ÕIGUSABILE

Saatjata alaealised on ilmselt kõige haavatavam rahvusvahelise kaitse taotlejate rühm, kuna piiratud teovõimest tulenevalt ei ole neil võimalik iseseisvalt menetluses osaleda, samuti puuduvad neil vajalikud teadmised enda menetluslike õiguste kohta ning ka oskused neid õigusi kaitsta. Eeltoodust tulenevalt on eriti oluline, et saatjata alaealistele võimaldataks juba võimalikult varases menetlusstaadiumis piisavalt nõustamist ja õigusabi, et tagada õiguste kaitse ning et võimaldada neil menetluses efektiivselt osaleda. Varajane õigusabi võimaldab kasvatada lapses ka usaldust süsteemi vastu ning tagada, et ta on piisavalt valmistunud erinevateks toiminguteks, mida menetluse käigus tuleb läbi teha.¹⁶¹

ECRE poolt avaldatud andmete põhjal on Euroopa riikide õiguskordades saatjata alaealiste seaduslik esindamine enamasti reguleeritud, kuid mitmetes riikides on tõusetunud probleeme seoses juurdepääsuga riiklikult tagatud õigusabile või saatjata alaealiste menetluses esindamisega. Põhjuseks on enamasti saatjata laste eestkostjate liiga suur koormus ja nende ebapiisav arv, millest tulenevalt jääb neil sageli lapse jaoks õigusabi taotlemata. Sageli ei ole eestkostjatel ka piisavalt teadmisi varjupaigaõigusest ning puudub selge arusaam enda rollist rahvusvahelise kaitse menetluses.¹⁶²

UNHCR on seisukohal, et õigused õigusabile ja esindamisele on olulised kaitsemeetmed, eriti keerukate Euroopa varjupaiga- ja rändemenetluste puhul. Varjupaika taotlevad lapsed ei suuda üldiselt ilma kvalifitseeritud nõustaja abita taotlustega seotud elemente sidusalt sõnastada, kuna nad ei tunne piisavalt pagulasseisundi tunnustamise täpseid põhjuseid ja välisriigi õigussüsteemi. Kvaliteetne õigusabi ja esindamine on seega ka riikide huvides, sest see aitab tagada rahvusvahelise kaitse vajaduste täpset ja varajast tuvastamist, mis läbi paraneb ka menetluse tõhusus.¹⁶³

¹⁶¹ Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Unaccompanied refugee children: the role and responsibilities of local and regional authorities. 2018, lk 20. – <https://rm.coe.int/unaccompanied-refugee-children-current-affairs-committee-rapporteur-na/1680791c99> (10.04.2020).

¹⁶² ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe, lk 8.

¹⁶³ UNHCR 2019, lk 30.

4.1 Eestkostja või seadusliku esindaja roll õigusabi tagamisel

Nagu eespool selgitatud, on saatjata alaealistel menetluses osalemiseks üldjuhul vaja esindajat. Esindaja määramise olulisust on rõhutatud ka rahvusvahelises lepingutes ning EL õiguses. ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 20 lõige 1 sätestab, et perekonna toetusest ilma jäänud lapsed vajavad riigi erilist kaitset ja abi. ÜRO Lapse Õiguste Komitee on selgitanud, et eeltoodud säte paneb riikidele kohustuse luua vanematest eraldatud lapse parimate huvide esindamiseks vajalik õigusraamistik ning tagada saatjata või vanematest eraldatud lapsele eestkostja või nõustaja määramine kohe, kui tema alaealisus on tuvastatud. Eestkostet tuleb jätkata kuni laps saab täisealiseks või lahkub riigi jurisdiktsiooni alt.¹⁶⁴

Saatjata alaealisele esindaja määramise kohustus on sõnaselgelt sätestatud ka varjupaigamenetluse direktiivi artikli 25 lõike 1 punktis a ning vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 24 lõikes 1. Mõlema sätte sisu on sama – nad kohustavad riike tagama võimalikult kiiresti saatjata alaealisele tema õiguste kasutamiseks ja kohustuste täitmiseks esindaja. Direktiivid ei täpsusta, kas lapse esindamiseks tuleb talle määrata üldises korras eestkostja või hoopis tagada lepinguline esindaja, kuid mõlema direktiivi kohaselt peab esindaja oma tegevuses lähtuma lapse parimatest huvidest ning omama selleks vajalikke teadmisi. Lisaks on direktiivides sätestatud, et juhul, kui lapse esindajaks on määratakse organisatsioon, peab see organisatsioon nimetama konkreetse isiku, kes saatjata alaealise suhtes esindaja ülesannete täitmise eest vastutab.¹⁶⁵

ELi Põhiõiguste Amet on leidnud, et laste õiguste ja heaolu tagamiseks on parim rakendada üldistele eestkostesüsteemidele omaseid põhimõtteid ja kaitsemeetmeid, kohandades neid vajadusel konkreetse sihtgrupi eripäraga. Selline lähenemine aitab muuhulgas tagada eestkostja sõltumatuse ja vältida huvide konflikti.¹⁶⁶ Kuigi sellise seisukoha on ELi Põhiõiguste Amet võtnud eelkõige inimkaubanduse ohvritest laste kohta, on õiguskantsleri hinnangul võimalik sama seisukohta laiendada ka teistele haavatavate laste gruppidele.¹⁶⁷ Sellest seisukohast lähtuvalt peaks

¹⁶⁴ United Nations. Committee on the Rights of the Child. 2005, lk 12, p 33.

¹⁶⁵ Vt varjupaigamenetluse direktiivi artikli 2 punkt n ja vastuvõtudirektiivi artikli 2 punkt j.

¹⁶⁶ EL Põhiõiguste Amet. Vanemliku hoolitsuseta laste eestkoste. Eestkostesüsteemide tõhustamine, et need vastaksid inimkaubanduse lapsohvrite erivajadustele. Euroopa Komisjon. 2014, lk 10. – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/handbook_on_guardianship_for_children_deprived_of_parental_care_et.pdf (12.04.2020).

¹⁶⁷ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 4-5 (joonealune viide nr 12).

ka saatjata alaealiste heaolu tagamisel eelistama üldistele eestkostesüsteemidele sarnaseid lahendusi, vältimaks olukorda, kus pagulaslapsi koheldakse teistest lastest oluliselt erinevalt.

Eestkostja kohustuseks on eelkõige tagada, et oleks kaetud lapse juriidilised, sotsiaalsed, meditsiinilised ja psühholoogilised vajadused.¹⁶⁸ Eestkostja mängib olulist rolli ka saatjata alaealise kaitse ja hoolduse kindlustamisel. Sellegipoolest ei tohiks aga eestkostjates näha alternatiivi lapse professionaalsele õiguslikule esindamisele, vaid riigid peaksid leidma ressursse mõlema rolli toetamiseks.¹⁶⁹ Piisava rahastusega, tõhus ja efektiivne eestkostesüsteem võimaldab ressurside kokkuhoidu, tugevdades samal ajal ka last ümbritsevat keskkonda. Seega peaks hästi toimivasse eestkostesüsteemi investeerimine olema riiklike, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste põhiprioriteediks olenemata sellest, mil määral põgenike sissevool nende igapäevatööd mõjutab.¹⁷⁰

Eestkostjatel nõutav kvalifikatsioon, nende ülesanded ja vastutuse ulatus on riikide lõikes siiski erinev.¹⁷¹ Kuigi Euroopa riikide seas on mitmeid häid näiteid toimivatest eestkostesüsteemidest, peaks iga riik endale sobiliku mudeli väljatöötamisel arvestama kohalikke olusid ja olemasolevaid ressursse, tagades samal ajal ka süsteemi kooskõla rahvusvaheliste kvaliteedinõuetega.¹⁷²

Eestis määratakse saatjata alaealisele tulenevalt VRKS § 17 lõikest 9 esindaja kohe, kui tema alaealisus on tuvastatud. Saatjata alaealise esindusele kohaldatakse tulenevalt VRKS § 17 lõikele 3 perekonnaseaduses (PKS)¹⁷³ sätestatud, arvestades VRKSis sätestatud erisusi. Seega on saatjata alaealise menetluses esindamine võimalik tagada eelkõige eestkostja määramise kaudu perekonnaseaduse alusel. Perekonnaseaduse kohaselt määratakse eestkostja lapsele, kelle kummalgi vanemal ei ole esindusõigust või kelle päritolu ei ole võimalik kindlaks teha (PKS § 171 lg 1). Eestkostjaks võib olla füüsiline isik (PKS § 174), juriidiline isik (PKS § 175) või kohalik omavalitsus (PKS § 176), kusjuures eelistada tuleb füüsilisest isikust eestkostjat ning juriidilise isiku võib eestkostjaks määrata üksnes juhul, kui sobivat füüsilist isikut ei ole võimalik leida või kui vanem on juriidilise isiku eestkostjana ette näinud testamendi või pärimislepinguga (PKS § 175 lg 1). Seni, kuni lapsele leitakse füüsilisest või juriidilisest isikust eestkostja, vastutab vastavalt

¹⁶⁸ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 4-5.

¹⁶⁹ Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities, lk 20.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ ECRE. Right to Justice, lk 28.

¹⁷² Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities, lk 20.

¹⁷³ Perekonnaseadus. – RT I, 09.05.2017, 29.

PKS § 176 lõikele 1 eestkostja ülesannete täitmise eest lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne KOV või vastavalt PKS § 176 lõikele 4 lapse hariliku viibimiskoha järgne KOV. Juhul, kui ühtegi eestkostjaks sobivat füüsilist või juriidilist isikut ei õnnestu leida, määratakse vastavalt PKS § 176 lõikele 2 lapse eestkostjaks see valla- või linnavalitsus, millega laps on kõige tugevamalt seotud.

Perekonnaseaduse kohaselt ei tohi eestkostjaks olla piiratud teovõimega inimene (PKS § 174 lg 1) ning inimene, kellelt on vanema hooldusõigus ära võetud või kes on juba varasemalt eestkostjana oma kohustusi rikkunud (PKS § 174 lg 2). Samuti tuleb eestkostja valimisel arvesse võtta nt tulevase eestkostja isikuomadusi, varalist seisundit ja võimeid eestkostja kohustusi täita, samuti lapse eeldatavat tahtet. VRKS § 17 lg 10 täpsustab, et saatjata alaealise esindaja peab olema usaldusväärne ja omama saatjata alaealise esindamiseks vajalikke teadmisi ning oskusi. VRKS seletuskirja kohaselt peavad saatjata alaealise esindamiseks vajalikud teadmised ja oskused olema ka näiteks KOVi sotsiaaltöötajal, keda volitatakse KOVi nimel eestkosteülesandeid täitma.¹⁷⁴ Samas ei ole aga VRKSis määratletud, milline sõltumatu organ ning millise menetluskorra alusel hindab esindaja usaldusväärust ning vajalike teadmiste ja oskuste olemasolu.¹⁷⁵

Käesolevas magistritöös vaadeldud riikides on saatjata alaealistele esidaja tagamine korraldatud erineval moel. Eesti senise praktika kohaselt täidavad saatjata alaealiste osas eestkostja ülesandeid lapse viibimiskoha järgsed kohalikud omavalitsused PKS § 176 lg 1 alusel. Tegemist on sättega, mille alusel eestkoste teostamine peaks seaduse mõtte kohaselt olema tegelikult üksnes ajutine meede, mida kasutatakse kuni kohtu poolt alaealisele püsiva eestkostja määramiseni. Üldiselt ei ole KOVid aga püsiva eestkostja määramiseks kohtu poole pöördunud ning täidavad eestkostja ülesandeid vastavalt PKS § 176 lõikele 1 vahetult seaduse alusel, mistõttu ei tehta eestkostja ülesannete täitmise üle ka perioodilist kontrolli. Eeltoodust tulenevalt puudub hetkel saatjata alaealiste esindamise üle järelevalve teostamise süsteem, mis on aga rahvusvahelise ning ELi õiguse põhimõtete kohaselt vajalik.¹⁷⁶ Näiteks on Euroopa Nõukogu oma soovitusetes välja toonud,

¹⁷⁴ Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde, lk 7.

¹⁷⁵ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 5.

¹⁷⁶ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 7-8.

et iga saatjata alaelalise eestkostja peaks saama regulaarselt vastavat väljaõpet ning tema tegevus peaks alluma regulaarsele ja sõltumatule kontrollile.¹⁷⁷

Eestkostja ülesandeid täitev KOV vahetub vastavalt alaelalise viibimiskoha muutumisele – näiteks võib eestkostja ülesandeid sama lapse suhtes täita vaheldumisi piiriäärse politseiyaoskonna, piirkonna kohtu, asenduskodu või kinnipidamiskeskuse asukoha järgne omavalitsusüksus. Õiguskantsler on sellist eestkoste korraldust kritiseerinud, tuues välja, et olukord, kus lapsel ei ole püsivat eestkostjat suurendab üldist ebastabiilsust lapse ümber. Seda tuleks aga rahvusvaheliste suuniste järgi vältida.¹⁷⁸ ÜRO on andnud välja laste asenduskoduhoolduse kohta käivad suunised, mille kohaselt peaks ebastabiilsuse vähendamiseks saatma last kogu menetluse vältel sama eestkostja.¹⁷⁹ Samuti on nii varjupaigamenetluse kui ka vastuvõtutingimuste direktiivides sätestatud, et saatjata alaelalise esindajana tegutsevat isikut võib vahetada vaid vajaduse korral.¹⁸⁰

Lisaks eestkostjale näeb Eesti õigus saatjata alaelalise rahvusvahelise kaitse menetluses esindamiseks ette ka võimaluse sõlmida leping füüsilise või juriidilise isikuga. Vastav õigus on PPA-le antud VRKS § 17 lõikega 11. Lepingulise esindaja määramise võimalus kehtestati eesmärgiga tagada alaelalisele rahvusvahelise kaitse menetluses operatiivne ja pädev esindamine ning võimaldada eriteadmistega esindaja kasutamist eestkostja kõrval. Lepingulise esindaja määramine ei mõjuta seejuures eestkostja hooldusõigust. Selliseid lepinguid ei ole siiski Eestis seni sõlmitud.¹⁸¹

Nagu Eestis, määratakse ka Soomes saatjata alaelalisele esimesel võimalusel esindaja. Erinevalt Eestist ei kohaldata aga Soomes saatjata alaelaliste suhtes üldist eestkotesüsteemi. Eestkostja asemel määratakse saatjata alaelalisele seaduslik esindaja, kes tegutseb väljaspool üldist eestkotesüsteemi. Siiski täidab esindaja sisuliselt eestkostja ülesandeid, muuhulgas realiseerib lapse kaebeõigust ning hoolitseb lapse huvide eest kõigis olukordades.¹⁸² Esindaja määramine on reguleeritud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise ning inimkaubanduse ohvrite

¹⁷⁷ Council of Europe. Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return. Resolution 1810. Parliamentary Assembly, 2011, p 5.5. – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17991&lang=en> (12.04.2020).

¹⁷⁸ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaelaliste vastuvõtmine, lk 6-8.

¹⁷⁹ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaelaliste vastuvõtmine, lk 4.

¹⁸⁰ 2013/32/EL artikkel 25 lg 1 p a; 2013/33/EL artikkel 24 lg 1.

¹⁸¹ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaelaliste vastuvõtmine, lk 5.

¹⁸² Fishman, H., lk 11.

tuvastamise ja abistamise seaduse (soome k *Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta*, edaspidi rahvusvahelise kaitse seadus)¹⁸³ 5. peatükis. Vastavalt nimetatud seaduse §-le 39 määratakse rahvusvahelist kaitset taotlevale elamisloata lapsele viivitamata esindada, kui ta viibib Soomes ilma eestkostja või muu seadusliku esindajata. Esindaja määramise avalduse teeb vastuvõtu- või majutuskeskus, kuhu laps on registreeritud ning esindaja määratakse sama piirkonna ringkonnakohtu poolt. Enne taotluse esitamist tuleb üldjuhul küsida ka lapse arvamust. Kuni lapsele esindaja määramiseni täidab lapse eestkostja ülesandeid vastuvõtu- või majutuskeskuse juhataja.

Rahvusvahelise kaitse seaduse § 40 sätestab saatjata alaealise esindajale kehtestatud nõuded. Tulenevalt nimetatud sätte lõikest 1 võib esindajaks olla isik, kes on võimeline esindaja ülesandeid nõuetekohaselt täitma, kellel ei ole lapsega huvide konflikti ning kes on nõus esindajaks hakkama. Lisaks tuleb vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 esindajal enne esindajaks määramist esitada kohtule väljavõte karistusregistrist. Seega on Soomes saatjata alaealise esindajale esitatavad nõuded sarnased Eestis alaealise eestkostjale esitatavate nõuetega, selle erinevusega, et Eestis ei nõuta eestkostjalt karistusregistri andmete esitamist. Esindaja roll lõpeb tulenevalt rahvusvahelise kaitse seaduse §-st 43 siis, kui esindatav saab täisealiseks, kolib alaliselt Soomest ära või kui talle määratakse Soomes teine eestkostja või seaduslik esindaja.

Soome rahvusvahelise kaitse seaduse § 41 lõikest 1 on esindajal lapse suhtes isiku- ja varahooldusõigus. Lõike 2 kohaselt ei hõlma tema ülesanded aga lapse igapäevast hooldamist, kasvatamist ega muud hooldust. Seega on tegemist üldise eestkostega väga sarnase korraldusega, mis toimib siiski väljaspool Soome üldist eestkotesüsteemi.

Portugalis täidab saatjata alaealiste eestkostja ja seadusliku esindaja ülesandeid Portugali Pagulaste Nõukogu.¹⁸⁴ Tegemist on valitsusvälise organisatsiooniga, millel on Portugali varjupaiga- ja pagulasvaldkonnas keskne roll ning mille üheks olulisemaks eesmärgiks on rahvusvahelise kaitse taotlejatele, sh saatjata alaealistele, abi osutamine. Portugali Pagulaste Nõukogu on ainuke organisatsioon Portugalis, mis pakub varjupaigataotlejatele sotsiaalset tuge ja tasuta juriidilist abi, teostades muuhulgas ka eestkostet ning abistades alaealisi kogu rahvusvahelise kaitse menetluse

¹⁸³ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. 746/2011 – <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110746> (08.04.2020).

¹⁸⁴ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 56.

vältel. Selle käigus jälgitakse, et laste parimad huvid oleksid kaitstud, et lapsed oleks majutatud sobivatesse keskustesse, tagatakse lapse seadusest tulenevate õiguste järgimine ning jälgitakse, et menetluse käigus oleks järgitud seadusest tulenevaid nõudeid.¹⁸⁵ Portugali Pagulaste Nõukogu haldab lisaks ka spetsiaalset alaealistele varjupaigataotlejatele mõeldud keskust.¹⁸⁶

Kui saatjata alaealine esitab Portugalis rahvusvahelise kaitse taotluse, on Portugali Välismaalaste- ja piiriteenistusel kohustus teavitada asjakohast kohut viivitamata rahvusvahelist kaitset taotlevale lapsele seadusliku esindaja määramise vajadusest, andes samal ajal ka lapsele teavet esindaja määramise protsessist.¹⁸⁷ Juhul, kui lapse alaealisuses ei ole kahtlust, teavitatakse kohut enamasti paari päeva jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist.¹⁸⁸ Seejärel määrab kohus paari nädala jooksul lapsele seadusliku esindaja. Esindajaks määratakse Portugali Pagulaste Nõukogu, andes viimasele muuhulgas õiguse esindada alaealist rahvusvahelise kaitse menetluses, arvestades vajaliku kompetentsi olemasolu rahvusvahelise kaitse valdkonnas.¹⁸⁹

Seega on võrdluriikide esindamise ja eestkoste süsteemid erinevad. Eesti on võrdlusriikidest ainus, kus saatjata alaealiste esindamine toimub üldise eestkotesüsteemi alusel. Siiski ei määrata praktikas saatjata alaealisele eestkostjat kohtu poolt, nagu tavapärane eestkoste korraldus ette näeb, vaid täidetakse eestkostja ülesandeid ajutiseks esinduseks mõeldud sätte alusel (PKS § 176 lg 1). See aga ei võimalda eestkostja tegevuse üle kontrolli teostamist, mistõttu võivad alaealise huvid olla ohustatud. Soomes määratakse saatjata alaealisele seaduslik esindaja, kes sisuliselt täidab küll eestkostja ülesandeid, kuid mitte riigi üldise eestkotesüsteemi raames. Portugalis on saatjata alaealiste eestkoste ja esindamine aga tagatud valitsusvälise organisatsiooni abil, mis ühtlasi tegeleb ka muude pagulastele mõeldud teenuste pakkumisega.

¹⁸⁵ Estoura, D. Country Information and Desk Research. Closing a protection gap 2.0: Implementing the Core Standards for guardians of separated children in practice, feeding into policy and legislative instruments on guardianship. Country Assessment: Portugal. 2014, lk 10. Leitav Euroopa Komisjoni veebilehel – https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/closing-protection-gap-20-implementing-core-standards-guardians-separated-children-europe_en (12.04.2020).

¹⁸⁶ ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe, lk 8.

¹⁸⁷ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 56.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ *Ibidem*, lk 57.

4.2 Õigusabi kättesaadavus saatjata alaealisele Eestis

Saatjata alaealise õigusabi saamise võimalused rahvusvahelise kaitse menetluses on üsna piiratud. Alaealistel on teoreetiliselt küll ligipääs kõigile rahvusvahelise kaitse menetluses pakutavatele õigusabi saamise võimalustele (vt ptk 2.2) kuid praktikas ei pruugi alaealine olla võimeline iseseisvalt neile võimalustele ligi pääsema ning palju sõltub tema eestkostja tegevusest.

Nagu peatükis 2.2 välja toodud, on rahvusvahelise kaitse menetluses võimalik teavet ja nõustamist saada erinevatest allikatest. Esmane informatsioon antakse piiril ning sellele on õigus võrdselt täiskasvanuga ka lapsel. Lisaks on alaealise eestkostjal võimalik menetlusega seotud teabe ja õigusnõu saamiseks pöörduda kinnipidamis- ja majutuskeskuse juures tegutsevate nõustajate poole. Tegelikult võib sellele teenusele juurdepääs olla aga sõltuvalt seadusliku esindaja asukohast raskendatud.¹⁹⁰ Nimelt ei viibi saatjata alaealised üldiselt majutus- ega kinnipidamiskeskuses, vaid nad paigutatakse sageli kasuperedesse või vastava mittetulundusühingu hallatavale perepõhisele hooldusele.¹⁹¹ Seega ei pruugi eestkostja ülesandeid täitval ametnikul olla võimalik realselt nõustajaga kohtuda. Õiguskantsler on aga leidnud, et õigusnõustamise saamise võimalus peaks varjupaigataotlejatele olema tagatud sõltumata nende viibimiskohast, sealhulgas ka piiril või asenduskodus. Juhul, kui saatjata alaealistel pole võimalik saada riigi õigusabi ja ametkondlikust nõustamisest ei piisa, on eestkostja ülesandeid täitev KOV kohustatud vajadusel astuma täiendavaid samme õigusabi taotlemiseks, nt pöörduma erinevate organisatsioonide poole, mille kaudu on riik taganud võimaluse saada tasuta õigusnõustamist.¹⁹² Eestis on näiteks võimalik kasutada Eesti Inimõiguste Keskuse poolt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga algatatud projekti raames pakutavaid tasuta õigusnõustamisteenuseid.¹⁹³

Lisaks eeltoodule on saatjata lastel võimalik oma esindaja kaudu taotleda ka riigi õigusabi, kuid seda vastavalt VRKS § 10 lõikele 9 üksnes taotluse osas tehtud otsuse vaidlustamiseks halduskohtumenetluses, mitte aga sellele eelnenud haldusmenetluses. Rahvusvaheliste soovitude kohaselt tuleks aga saatjata lapsele tagada juriidiline abi ka haldusmenetluses. Näiteks on ÜRO Lapse Õiguste Komitee lapse õiguste konventsiooni üldkommentaaris nr 6 sõnaselgelt välja

¹⁹⁰ UNHCR 2019, lk 31.

¹⁹¹ *Ibidem*, lk 17.

¹⁹² Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 9.

¹⁹³ UNHCR 2019, lk 32.

toonud, et juhul, kui lapsed on osalised varjupaigamenetluses, haldus- või kohtumenelustes, tuleks lapsele lisaks eestkostja määramisele tagada ka juriidiline esindaja.¹⁹⁴ Eesti senise praktika kohaselt pole seda varjupaigamenetluses aga tehtud. ÜRO Lapse Õiguste komitee väljendas ka 2017. aastal Eestile edastatud soovitusel muret, et Eestis varjupaika taotlevatele lastele ei ole varjupaigamenetluse käigus tagatud juurdepääsu tasuta seaduslikule esindatusele. Komitee soovitas Eestil tungivalt muuta välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust selliselt, et see võimaldaks kindlustada saatjata lastele tasuta kvalifitseeritud advokaadi määramise kohe pärast piirile jõudmist ja tagada, et lapse parimate huvidega arvestataks kõigis varjupaiga taotlemise etappides.¹⁹⁵

Õiguskantsler on saatjata alaealiste olukorda analüüsid jõudnud tõdemuseni, et Eestis on saatjata alaealiste esindamise osas üheks peamiseks probleemiks eestkoste ülesannete ebatõhusus täitmine.¹⁹⁶ Selle tagajärjel on saatjata lapsed jäänud menetluses sisuliselt õigusabita, sest nende eestkostja ei ole õigusabi taotlenud.¹⁹⁷ Õiguskantsleri nõunike poolt läbi viidud intervjuudest selgus, et eestkostja ülesandeid täitvad KOVi ei olnud õigusabi saamise võimalustest sageli isegi teadlikud. Ka enamik küsitletud noortest ei teadnud, et neil on õigus õigusabi saada.¹⁹⁸ Siinkohal on siiski oluline märkida, et õiguskantsleri analüüs käsitles ajaperioodi, mil ei olnud veel jõustunud 2016 aastal tehtud VRKSi muudatused. Kuna aga aastatel 2014 - 2018 ei ole Eesti saanud saatjata laste varjupaigataotlusi, ei ole käesoleva töö raames kahjuks võimalik ka uurida, kas ja kuidas on nimetatud muudatused juurdepääsu õigusabile praktikas mõjutanud.¹⁹⁹ Seega lähtutakse käesolevas magistritöös olemasolevatest varasematest andmetest.

Õiguskantsler tõi oma analüüsis välja ka asjaolu, et eestkostja ülesandeid täitvad KOVi tajuvad oma rolli saatjata alaealiste esindamisel üsna tagasihoidlikuna ning enamasti ei ole nad eestkostja ülesannete täitmisel kuigi aktiivsed olnud. Mitmed küsitletud noortest väitsid, et kuigi KOVi esindajad on menetlustoimingutel ja kohtuistungitel osalenud, ei ole nad selle käigus noortega vahetult suhelnud ega istungitel toimuvasse sõnagagi sekkunud. KOVi töötajad on ise

¹⁹⁴ United Nations. Committee on the Rights of the Child. 2005, lk 13, p 36.

¹⁹⁵ United Nations Convention on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Estonia. Committee on the Rights of the Child. 8. märts 2017, punktid 46 (b) ja 47 (b). Kättesaadav Sotsiaalministeeriumi veebilehel. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Lapse_oigused_ja_headolu/lok_riigipohised_sovitused_eestile_ingl_k.pdf (07.04.2020).

¹⁹⁶ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 4.

¹⁹⁷ *Ibidem*, lk 8.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ UNHCR 2019, lk 32.

põhjendanud, et eelkõige jälgivad nad toimingutel osaledes lapse esmase heaolu tagamist: näiteks seda, kas laps saab vajadusel juua, kasutada tualetti jms, ning andnud PPA-le seisukohti lapse ütluste eakohasuse osas. Tähelepanuta on aga jäetud õiguslikud küsimused ja muu menetluse sisuga seonduv.²⁰⁰ Eeltoodust tulenevalt tõi õiguskantsler ka ÜRO Lapse Õiguste Komiteele 2015 aastal esitatud raportis välja, et eestkostja ülesandeid täitvatel KOVi ametnikel puuduvad faktilised ja õiguslikud teadmised alaealiste õigusliku staatuse osas.²⁰¹ Eeltoodu põhjal tuleb paraku tõdeda, et praktikas ei ole praegune saatjata alaealiste esindamise korraldus võimaldanud tagada lapse õiguste igakülgselt kaitset, sealhulgas ka õigusabi tõhusat kättesaadavust.

Nagu eespool selgitatud, näeb VRKS § 17 lg 11 PPA-le ette ka võimaluse sõlmida eestkostja kõrval saatjata alaealise rahvusvahelise kaitse menetluses esindamiseks leping füüsilisest või juriidilisest isikust esindajaga, et tagada alaealise õiguste tõhusam kaitse. Lepingulise esindaja määramise võimalus viidi aastal 2013 seadusesse sisse põhjusel, et senine eestkostesüsteem²⁰² ei olnud ennast välismaalastega seotud menetlustes õigustanud. Eelnõu seletuskirjas toodi muuhulgas välja, et seadusliku esindaja ülesandeid täitvatel KOV-i sotsiaaltöötajatel puudub praktikas pädevus erinevates menetlustoimingutes alaealise välismaalase õiguste kaitsmiseks.²⁰³ Seega oli õiguskantsleri poolt viidatud probleem aktuaalne juba enne 2013. aastat ning selle lahendamiseks loodigi VRKS § 17 lõikega 11 võimalus tagada vajadusel eestkostja kõrval ka lepingulise esindaja olemasolu. VRKS § 17 lg 1 ei sätesta otseselt, et lepinguline esindaja peab omama juriidilist haridust, kuid vastavalt VRKS § 17 lõikele 10 peab olema tegemist usaldusväärse isikuga, kellel on saatjata alaealise esindamiseks vajalikud teadmised ja oskused. Nagu eespool juba mainitud, ei ole aga VRKS § 17 lõikes 11 sätestatud lepingu sõlmimise võimalust kasutatud.²⁰⁴

Õiguskantsler on leidnud, et arvestades eestkostja ülesannete täitja pideva vahetumisega kaasnevat ebastabiilsust, võiks iseenesest eelistada KOVidele lepingulist esindajat. Kuna aga VRKS § 17 lg

²⁰⁰ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 7.

²⁰¹ Eesti Vabariigi õiguskantsleri raport ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmisest Eesti Vabariigi kolmanda ja neljanda perioodilise aruande kohta. 2015, lk 35. Eestikeelsena kättesaadav õiguskantsleri veebilehel. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/eesti_vabariigi_oiguskantsleri_raport_uro_lapse_oiguste_konventsiooni_taitmisest.pdf (08.04.2020).

²⁰² Saatjata alaealiste esindamine alaealise viibimisjärgse KOVi poolt PKS § 176 ja § 179 alusel, mis toimib Eestis ka praegu.

²⁰³ Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 379 SE seletuskiri, lk 15. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/55d3bc8c-d171-445c-a264-8f3ae3c399e6/Ohvriabi%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.03.2020).

²⁰⁴ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 5.

11 alusel määratakse lapsele esindaja üksnes rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud küsimustes esindamiseks, oleks muudes lapse elu puudutavates küsimuses ikkagi vaja ka eestkostjat. Seega võib selline lahendus vastupidiselt soovitud lapse olukorra ebastabiilsust veelgi suurendada.²⁰⁵

4.3 Õigusabi kättesaadavus saatjata alaealisele Soomes

Sarnaselt Eestiga ei ole ka Soome kogemus sisserändajate vastuvõtmise osas eriti pikk. Soome lähiajaloo on pigem toimunud laiaulatuslik, suuresti majanduslikel põhjustel toimunud väljaränne. Kuni 1990ndate aastate alguseni oligi suurem osa sisserändajaid endised Soome elanikud, kes hakkasid koos perelega kodumaale naasma. Suurem sisseränne Soomes algas 1990ndate alguses, mil saabuma hakkas üha enam sisserändajaid riikidest nagu Venemaa, Eesti, Somaalia, Jugoslaavia ning hiljem ka Afganistan ning Iraak.²⁰⁶

Aastal 2015, kui Euroopat oli tabanud rändekriis, taotles Soomes varjupaika 32 477 sisserändajat, mis oli eelneva aastaga võrreldes peaaegu kümnekordne hulk. Varjupaigataotlejate hulgas oli ka 3014 saatjata alaealist. Aastal 2016 oli saatjata alaealisi varjupaigataotlejaid 292, aastal 2017 oli neid 142 ning aastal 2018 tuli Soomesse 109 saatjata last. Aasta 2018 alguses oli Soomes 56 pagulaste vastuvõtukeskust, kaheksa neist mõeldud alaealistele.²⁰⁷ Seega on Soome kogemus saatjata alaealiste vastuvõtmisega võrreldes Eestiga oluliselt suurem.

Sarnaselt Eestiga kehtivad ka Soomes saatjata lastele üldiselt samad võimalused õigusabi saamiseks, nagu ka täiskasvanud varjupaigataotlejatele. Muuhulgas on neil õigus saada juriidist abi õigusabi seaduse alusel nii esimese astme menetlustes kui ka halduskohtusse pöördumisel (vt 2.2.2 ja 2.2.3). Nimetatud õigus on sätestatud välismaalaste seaduse § 9 lõikes 1. Juristi ei määrata lastele siiski automaatselt, vaid seda tuleb taotleda vastavalt õigusabi seaduses sätestatule.²⁰⁸ Saatjata alaealistele õigusabi taotlemine on seega sarnaselt Eestiga alaealise seadusliku esindaja

²⁰⁵ Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine, lk 6-7.

²⁰⁶ Finding the Way: A Discussion of the Finnish Migrant Integration System. OECD 2017, lk 4. — <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-the-Way-Finland.pdf> (03.04.2020).

²⁰⁷ Convention on the Rights of the Child. Combined Fifth and Sixth Periodic Report of the Government of Finland, lk 39.

²⁰⁸ Fishman, H., lk 9.

kohustuseks.²⁰⁹ Üldiselt on vastavalt õigusabi seaduse § 3 lõikele 2 õigusabi saamise peamiseks kriteeriumiks taotleja majanduslik olukord, kuid Soome Sisserändeteenistuse info kohaselt osutatakse saatjata alaealistele riiklikku õigusabi alati tasuta.²¹⁰

Riikliku õigusabi ulatus erineb veidi sellest, mida täiskasvanud taotlejatele pakutakse. Nimelt ei hõlma tasuta õigusabi täiskasvanud varjupaigataotlejate puhul juristi osalemist varjupaigavestlusel. Kui varjupaigataotleja siiski soovib juristi osalemist, tuleb tal vastava teenuse eest ise õigusnõustajale tasuda.²¹¹ Saatjata alaealiste puhul hõlmab riigi poolt pakutav õigusabi aga välismaalaste seaduse § 9 lõike 2 kohaselt alati ka juristi osalemist varjupaigavestlusel.

Eeltoodust nähtub, et kuigi nii Eestis kui ka Soomes on rahvusvahelise kaitse taotlejatel võimalik saada riigi poolt rahastatud õigusabi, on selle ulatus siiski riigiti erinev. Soome paitsab silma eeskätt sellega, et pakub riigi õigusabi juba esimese astme mentluses ehk haldusmenetluses. Eestis sellist võimalust ei ole. Kuigi Soomes ei määrata lapsele juristi koheselt pärast tema alaealisuse tuvastamist, nagu on soovitanud ÜRO Lapse Õiguse Komitee (vt 4.1), on saatjata alaealistel võimalik seadusliku esindaja vahendusel riiklikku kvalifitseeritud õigusabi saada siiski üsna varases menetsusstaadiumis. Selline korraldus on kahtlemata paremini kooskõlas lapse parimate huvidega.

4.4 Õigusabi kättesaadavus saatjata alaealisele Portugalis

Ka Portugalis on saatjata alaealistele õigusabi andmine korraldatud põhimõtteliselt samadel alustel nagu täiskasvanud varjupaigataotlejate puhul, kuid siiski mõningate erisustega. Nii nagu täiskasvanute puhul (vt 2.2.1 – 2.2.3), mängib ka saatjata alaealistele rahvusvahelise kaitse menetluses õigusabi tagamisel olulist rolli Portugali Pagulaste Nõukogu nimeline valitsusväline organisatsioon, mis tegutseb Portugali Siseministeeriumi ja UNHCRiga sõlmitud kokkuleppe alusel.²¹² Nagu eespool selgitatud (vt 4.1), on nimetatud organisatsiooni kaudu korraldatud ka saatjata laste esindamine ja eestkoste.

²⁰⁹ Asylum in Finland: Legal Advice. Soome sisserändeteenistuse veebileht. – <https://migri.fi/en/legal-advice> (02.04.2020).

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 28 - 29.

Lisaks sellele, et Portugali Pagulaste Nõukogu täidab saatjata alaealiste puhul eestkostja ja seadusliku esindaja ülesandeid,²¹³ annab see saatjata alaealistele ka tasuta juriidilist abi, nõustades ja abistades neid kogu rahvusvahelise kaitse menetlus vältel ning ka pärast seda.²¹⁴ Õigusabi pakkujateks on Portugali Pagulaste Nõukogu õigusosakonna juristid, kes annavad saatjata lastele menetluse vältel õiguslikku teavet ja juriidilist abi, osalevad alaealistega läbiviidavatel isiklikel vestlustel, samuti tegelevad saatjata alaealistele apellatsioonimenetluse tarbeks riigi õigusabi taotlemisega ning abistavad vajadusel ka lapsele riigi õigusabi korras määratud advokaati.²¹⁵

Esimese astmes pakutav õigusabi hõlmab teabe andmist rahvusvahelise kaitse menetluse ning taotleja menetluslike õiguste ja kohustuste kohta. Lisaks osaleb õigusnõustaja taotlejaga läbiviidaval isiklikul vestlusel ning abistab taotlejat ka muudes toimingutes. Muuhulgas võib nõustaja teha Välismaalaste- ja piiriteenistusele märkusi kohalduvate õigusnormide osas, edastada ametkondadele vajalikke andmeid taotleja päritoluriigi kohta või abistada taotlejat vestluse protokollis muudatuste tegemise taotluste koostamisel. Juhul, kui taotleja soovib rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtud otsust vaidlustada, abistatakse taotlejat apellatsioonimenetluse jaoks riigipoolse õigusabi taotlemisel ning õigusabi taotluse rahuldamise korral abistab Portugali Pagulaste Nõukogu esindaja ka taotlejale kohtumenetluses esindajaks määratud advokaati otsuse vaidlustamiseks vajalike dokumentide koostamisel.²¹⁶

Portugali varjupaigaseadus näeb rahvusvahelise kaitse taotlejatele lisaks ette ka juurdepääsu riigi poolt rahastatavale õigusabile. Õigusabi antakse kohtusse pöördumiseks ning õigusabi andmisel hinnatakse taotleja majanduslikku olukorda. Siiski toimub sissetulekute hindamine paindlikult ning seda ei seata õigusabile ligipääsul üldiselt takistuseks. Rahvusvahelise kaitse taotlejate õigusabi taotlused enamasti rahuldatakse. Riigi poolt pakutav õigusabi hõlmab muuhulgas ka varjupaigataotlejate esindamist kohtus.²¹⁷

Portugali varjupaigaseaduse artikli 79 lõige 3 näeb ette, et Välismaalaste- ja piiriteenistus peab lapsele määratud esindajat aegasti teavitama alaealisega läbiviidava vestluse ajast, et esindajal

²¹³ *Ibidem*, lk 56.

²¹⁴ Estoura, D. 2014, lk 10.

²¹⁵ AIDA/ECRE. Country Report: Portugal, lk 56.

²¹⁶ *Ibidem*, lk 28 - 29.

²¹⁷ ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe, lk 8.

oleks võimalik vestlusel osaleda ning sellesse vajadusel sekkuda. Samuti peab Välismaalaste- ja piiriteenistus tulenevalt varjupaigaseaduse artikli 79 lõikest 4 võimaldama esindajal suhelda alaealisega ning teavitada teda isikliku vestluse tähendusest menetluses, selle võimalikest tagajärgedest ja vajadusel ka juhendada last, kuidas vastluseks valmistuda. Esindaja vestlusel mitteosalemine aga ei vabasta alaealist vestlusel olasemise kohustusest. Oluline on ka märkida, et Portugalis ei viida saatjata alaealistega vestluseid läbi enne neile on kohtu poolt seadusliku esindaja määramist.²¹⁸

Kokkuvõtvalt täidab Portugali Pagulaste Nõukogu samaaegselt nii eestkostja kui ka juriidilise nõustaja rolli, kuna selle pädevusse kuulub nii juriidilise kui ka sotsiaalse abi andmine. Võrreldes Eesti õigusega on see autori hinnangul hea lahendus, sest selliselt ei ole lapsega tegelevate isikute ja ametkondade hulk nii suur ning see tagab lapsele vajaliku stabiilsuse. Küsitav on aga see, et eestkostja ülesandeid täidab sama asutus, kes tegeleb ka lastele majutuse pakkumisega (Pagulaste nõukogu haldab ka lastele mõeldud majutuskeskust). Näiteks Eesti õiguses on see huvide konflikti vältimiseks keelatud (PKS § 174 lg 1) ning ka EL direktiivid näevad ette, et eestkostjal ei tohi olla lapsega huvide konflikti.

²¹⁸ *Ibidem.*

KOKKUVÕTE

Ligipääs õigusabile on tõhusa õiguskaitse üheks alustalaks, mis peab olema tagatud ka rahvusvahelise kaitse menetluses. Õigusabi kättesaadavus aitab tagada isikute õiguste kaitset ning tõhusat ligipääsu varjupaigamenetlusele, olles eriti vajalik haavatavate varjupaigataotlejate puhul, kelle hulka kuuluvad ka saatjata alaealised.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida, kas Eesti õiguskorras on saatjata alaealisele tagatud rahvusvahelise kaitse menetluses õigeaegne ja asjakohane õigusabi ning võrdlusriikide näidete põhjal analüüsida, kas ja kuidas oleks vajalik Eestis kehtivat regulatsiooni muuta. Töö hüpoteesiks oli seatud, et Eestis kehtiv õigus ei taga saatjata alaealisele tõhusat ligipääsu õigusabile ning et seadusandluse täiendamise teel on võimalik õigusabi kättesaadavust parandada. Töös on võrreldud Eesti, Soome ja Portugali varjupaigaõiguse regulatsiooni ning analüüsitud nende riikide õiguskordades leiduvaid lahendusi.

Saatjata alaealised on rahvusvahelise kaitse menetluses erilises positsioonis. Lisaks sellele, et hakkama tuleb saada võõras keele-, kultuuri- ja õigusruumis, puudub neil alaealisuse tõttu üldjuhul ka teovõime, mistõttu sõltub ametivõimudega suhtlemisel ning ka muul asjaajamisel väga palju just alaealisele määratud esindaja tegevusest. Mitmest käesolevas töös kasutatud allikast ilmnis, et saatjata alaealistele õigusabi kättesaadavust takistab sageli just seadusliku esindaja või eestkostja vähene teadlikkus rahvusvahelise kaitse menetlusest ja enda rollist selles, mistõttu võivad lapse huvid jääda menetluses kaitseta. Õiguskantsler on viidanud, et ka Eestis on saatjata alaealistega seonduvalt üheks põhiprobleemiks just eestkoste ülesannete ebatõhus täitmine, mille tõttu ei ole saatjata alaealised menetluses vajalikku õigusabi saanud. Seetõttu on käesolevas töös lisaks õigusabi saamise võimalustele käsitletud ka eestkostja või seadusliku esindaja rolli saatjata lapsele õigusabi tagamisel.

Eesti, Soome ja Portugali õiguskordi võrreldes selgus, et õigusabi kättesaadavus ja saatjata alaealiste esindamine nende riikide varjupaigamenetlustes on korraldatud üsnagi erineval viisil. Kõigis vaadeldud riikides määratakse saatjata alaealisele pärast tema alaealisuse tuvastamist esindaja. Eesti on võrreldud riikidest ainuke, kus saatjata alaealiste esindamine toimub üldise eestkoste süsteemi kaudu, st saatjata alaealiste eestkostet teostatakse sama regulatsiooni alusel nagu

kõigi teiste Eestis eestkostet vajavate laste puhul. Kui tavapäraselt määrab kohus eestkostet vajavale lapsele eestkostja PKS § 173 lg 1 alusel, siis saatjata alaealiste puhul on seni täitnud eestkostja ülesandeid lapse viibimiskoha järgsed KOVid vastavalt PKS § 176 lõikele 1 vahetult seaduse alusel ning kohtu poole püsiva eestkostja määramiseks pöördutud ei ole. Selline lahendus on problemaatiline, sest PKS § 176 lg 1 on seaduse mõtte kohaselt üksnes ajutine meede ning ei ole mõeldud eestkoste pikaajaliseks teostamiseks. PKS § 176 lõike 1 alusel eestkostja ülesandeid täitva KOVi üle ei tehta ka perioodilisi kontrollid, mistõttu puudub Eestis hetkel saatjata alaealiste esindamise järelevalve süsteem. Probleemiks on ka see, et lapse viibimiskoha muutudes vahetub ka eestkostja ülesandeid täitev KOV, seega võib menetluse vältel eestkostja mitmeid kordi vahetuda. See suurendab aga lapse ümber ebastabiilsust ning ei ole rahvusvaheliste standardite ja EL õiguse kohaselt soovitatav.

Võrdlusriikides Soomes ja Portugalis üldist eestkotesüsteemi ei kohaldata. Soomes määrab kohus saatjata lapsele seadusliku esindaja, kes tegutseb väljaspool tavapärast eestkotesüsteemi. Sisuliselt täidab esindaja siiski eestkostja ülesandeid – tema kohustuseks on tagada lapse huvide igakülgne kaitse ning tal on lapse suhtes ka isiku- ja varahooldusõigus. Esindaja ülesanded ei hõlma aga lapse igapäevast hooldamist, kasvatamist ega muud hooldust.

Portugalis on saatjata laste eestkoste ja esindamine aga tagatud pagulaste nõustamise ja abistamisega tegeleva valitsusvälise organisatsiooni Portugali Pagulaste Nõukogu kaudu, mis tegutseb Portugali Siseministeeriumi ja UNHCRiga sõlmitud kokkuleppe alusel ning pakub ühtlasi saatjata lastele ka kogu menetluse vältel õigusabi ning muid vajalikke teenuseid. Autori hinnangul on see hea lahendus, sest selliselt on muuhulgas vähendatud ka lapsega menetluse vältel kokku puutuvaid isikuid, mis aitab tagada lapsele vajaliku stabiilsuse. Küsitav on aga see, et eestkostja ülesandeid täidab sama asutus, kes tegeleb ka näiteks lastele majutusteenuse pakkumisega. Eesti õiguses on selline korraldus huvide konflikti vältimiseks keelatud (PKS § 174 lg 1) ning ka EL direktiivid näevad ette, et eestkostjal ei tohi olla lapsega huvide konflikti.

Eesti senise praktika põhjal tuleb paraku tõdeda, et saatjata laste eestkostja ülesandeid täitvad KOVid ei ole lapsele õigusabi otsimisel ega alaealise huvide kaitsmisel kuigivõrd aktiivsed olnud, mistõttu on alaealised jäänud pahatihti õigusabita. KOVid on enamasti volitanud eestkostja ülesandeid täitma sotsiaalosakondade töötajaid, kellelt VRKSi eelnõu seletuskirja kohaselt eeldatakse küll saatjata alaealiste esindamiseks vajalike teadmiste ja oskuste olemasolu, kuid

senine praktika näitab, et vastavatest teadmistest ja oskustest on tegelikkuses puudus. Õiguskantsleri poolt kogutud andmetest nähtub, et eestkoste ülesandeid täitvad KOVi esindajad ei ole sageli isegi teadlikud erinevatest õigusabi saamise võimalustest, samuti ei ole nad üldjuhul tõstatanud lapse õigustega seonduvaid küsimusi lastega läbiviidavatel menetlustoimingutel ega kohtuistungitel.

Eelneva põhjal nõustub autor õiguskantsleri seisukohaga, et praegusel kujul eestkoste teostamine ei suuda piisavalt tõhusalt tagada saatjata lastele vajalikku õigusabi. Vajalik oleks KOV spetsialistide teadlikkuse tõstmine rahvusvahelise kaitse menetluse osas, et tagada neile parem ettevalmistus ja arusaam enda rollist saatjata lapse esindajana. Kuna saatjata alaealise juurdepääs õigusabile sõltub eelkõige eestkostja tegevusest, on äärmiselt oluline, et eestkostja oleks vastavatest võimalustest teadlik ning oskaks ka lapse huvides tegutseda.

Varjupaigamenetluse vältel on saatjata alaealisel võimalik õigusabi saada erinevatest allikatest. Eestis on varjupaigataotlejatel rahvusvahelise kaitse menetluse vältel võimalik saada nõustamist ja abi PPA ametnikelt ja kinnipidamis- ning majutuskeskustes töötavatel nõustajatelt, samuti pöörduda nõu ja abi saamiseks Eesti Inimõiguste Keskuse või UNHCRi poole. Samas ei ole aga nõustajate ega valitsusväliste organisatsioonide roll ja kohustused seaduse tasandil reguleeritud, mistõttu jääb ebaselgeks, millist abi ning millises ulatuses on varjupaigataotlejal täpsemalt õigus saada. Kuna alaealised paigutatakse sageli ka kasuperedesse või asendushooldusele, on neil keerulisem keskustes pakutavale nõustamisteenusele pääseda ning abi saamine eeldab üldjuhul eestkostjapoolset initsiatiivi. Eestostjal on võimalik saatjata lapsele taotleda ka riigi õigusabi, kuid seda üksnes esimese astme menetluses tehtud otsuse halduskohtus vaidlustamiseks, mitte aga sellele eelnevas haldusmenetluses osalemiseks. EL õiguse kohaselt ei ole riikidel iseenesest esimese astme menetluses kvalifitseeritud õigusabi ja menetluses esindaja tagamise kohustust, need tuleb varjupaigataotlejatele tagada eelkõige apellatsioonimenetluses. ÜRO Lapse Õiguste Komitee on asunud siiski selgelt seisukohale, et varjupaigamenetluses, haldus- või kohtumenelustes tuleb lapsele lisaks eestkostja määramisele tagada ka juristist esindaja. Kuna Eestis seda seni tehtud ei ole, andis ÜRO Lapse Õiguste Komitee aastal 2017 Eestile ka tungiva soovitus muuta välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust selliselt, et see võimaldaks kindlustada saatjata lastele tasuta kvalifitseeritud advokaadi määramise kohe pärast nende piirile jõudmist ja tagada, et lapse parimate huvidega arvestataks kõigis varjupaiga taotlemise etappides. Seni vastavat muudatust sisse viidud ei ole. Asjaolu, et Eesti praktikas ei ole ka saatjata alaealiste

eestkoste tõhusalt toimunud ning eestkostjad on jätnud lastele õigusabi tagamata, rõhutab autori arvates juristist esindaja vajadust veelgi.

Portugali varjupaigamenetluses osutab saatjata lastele rahvusvahelise kaitse menetluses õigusabi eelkõige valitsusväline organisatsioon Portugali Pagulaste Nõukogu, kelle tegutsemisvaldkond hõlmab pagulastele erinevate teenuste, sh õigusabi pakkumist. Organisatsioonil on olemas õigusosakond, kus töötavad vastava valdkonna juristid. Portugali Pagulaste Nõukogu poolt pakutav õigusabi hõlmab varjupaigataotlejatele õiguslase teabe andmist, taotlejaga läbiviidaval isiklikul vestlusel osalemist, erinevate dokumentide hankimisel ja koostamisel abistamist ning vajadusel apellatsioonimenetluse jaoks riigi õigusabi taotlemisel abistamist. Halduskohtusse pöördumisel pakutava riigi õigusabi osutamise kord on Portugalis sarnane Eesti riigi õigusabi osutamise korraga. Sarnaselt Eestiga hinnatakse ka Portugalis õigusabi vajadust eeskätt leibkonna sissetulekute põhjal ning taotluse rahuldamise korral määratakse taotlejale Portugali Advokatuuri poolt advokaat. Õigusabi kättesaadavus on Portugalis tagatud juba väga varases menetlusstaadiumis. Nimelt kohustab Portugali varjupaigaseadus Välismaalaste- ja piiriteenistust rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest koheselt teavitama ka UNHCRi ja selle nimel tegutsevat Portugali Pagulaste Nõukogu ning võimaldama nende organisatsioonide esindajatel suhelda taotluse esitanud välismaalasega. Sarnaselt Eestiga ei paku ka Portugal esimese astme menetlustes riigi õigusabi, kuid eelkirjeldatud mehhanism loob varjupaigataotlejatele siiski tõhusa ligipääsu kvalifitseeritud juriidilisele abile. Kirjeldatud lahendust on positiivsena esile toonud ka ECRE.

Õigusabi kättesaadavus on autori hinnangul tõhusalt tagatud ka Soomes. Soome paistab eriliselt silma sellega, et seal pakutakse võrdlusriikidest ainukesena riiklikku õigusabi ka esimese astme menetluses ning seda nii täiskasvanud kui ka alaealiste rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul. Seega on Soomes eestkostja ülesandeid täitva esindaja kõrval saatjata lastele tagatud ka juristist esindaja kogu rahvusvahelise kaitse menetluse ning vajadusel sellele järgneva kohtumenetluse vältel. Riigi õigusabi hõlmab õigusnõustmist, abi ja esindamist kohtus ja teistes asutustes ning saatjata alaealiste puhul lisaks ka juristi osalemist isiklikus vestluses. Riigi poolt tagatud õigusabi pakuvad riigi õigusabi büroodes töötavad juristid ja advokaadid, kuid teatud tingimustel kaetakse riikliku õigusabi vahenditest ka taotleja poolt valitud eraõigusliku advokaadi kulud.

Seega on kõigi võrdlusriikide rahvusvahelise kaitse menetluste käigus võimalik saada erinevat liiki õigusabi, kuid õigusabi ulatus erinevates menetlusetappides on riigiti erinev ning võib saatjata

alaealiste puhul sõltuda eestkostja tegevusest. Võib öelda, et kõige laiemalt pakutakse õigusabi Soomes, kus varjupaigataotlejatel on erinevalt Eestist ja Portugalist võimalik riigi õigusabi saada juba esimese astme menetluses. Kuigi Soomes ei määrata lapsele juristi automaatselt pärast tema alaealisuse tuvastamist, on saatjata alaealistele siiski loodud võimalus saada riiklikku kvalifitseeritud õigusabi üsna varases menetsusstaadiumis. Selline korraldus võimaldab kahtlemata lapse huvisid paremini tagada. Portugalis küll esimese astme menetlustes riigi õigusabi ei pakuta, kuid arvestades, et kogu menetluse vältel esindab last spetsiifiliselt pagulasvaldkonnaga tegelev organisatsioon, kellel on olemas ka vastava kogemusega juristid, võib autori hinnangul siiski eeldada, et lapsele on piisavalt tõhus esindus ja õigusabi tagatud. Eestis on samuti olemas võimalused menetluse vältel õigusabi saada, kuid need võimalused võiksid olla seaduse tasandil täpsemalt reguleeritud. Näiteks ei sisalda VRKS sätteid kinnipidamis- ja majutuskeskuses tegutsevate nõustajate kohta ega reguleeri ka rahvusvahelise kaitse taotleja õigust saada õigusabi valitsusväliste organisatsioonide käest. Samuti on õigusabi kättesaadavusel takistuseks osutunud saatjata alaealiste eestkostjate passiivsus või teadmatus. Kehtivas reguatsioonis ei ole arvestatud ka ÜRO Lapse Õiguste Komitee poolt Eestile antud soovitusi, mille kohaselt tuleks lapsele tagada juristist esindaja kohe, kui tema alaealisus on tuvastatud.

Eeltoodud arvesse võttes on autori hinnangul leidnud kinnitust käesoleva töö hüpotees, mille kohaselt ei taga Eestis kehtiv õigus saatjata alaealisest sisserändajale rahvusvahelise kaitse menetluse vältel piisavalt tõhusat ligipääsu õigusabile.

Autori arvates oleks ülalkirjeldatud probleeme võimalik lahendada mimel viisil. Esiteks on Eesti õiguses juba olemas mehhanism, mis võimaldab sõlmida eestkostja kõrval leping ka täiendava juriidilisest või füüsilisest isikust esindajaga (VRKS § 17 lg 11). Seni on see jäänud kasutamata, kuid autori hinnangul võiks kõnealune instrument olla õigusabi kättesaadavuse probleemile tõhusaks lahenduseks. Et see aga ka tegelikkuses toimiks, oleks vajalik seaduses saatjata lapse lepingulise esindamisega seonduvat täpsemalt reguleerida, sätestades muuhulgas esindajale esitatavad konkreetsamad nõuded, esindaja kohustused ning järelevalvet teostav organ, et tagada lapse huvide parim kaitse. Lapse õiguste komitee ja ECRE soovitusi arvestades võiks lepingulise esindaja puhul olla eelduseks juriidilise ettevalmistuse olemasolu ning esindaja tuleks saatjata lapsele määrata koheselt pärast tema alaealisuse tuvastamist.

Alternatiivina lepingulise esindaja määramise võimalusele võiks autori hinnangul kaaluda sarnaselt Soome riigi õigusabi korraldusega laiendada ka Eestis õigusabi osutamist selliselt, et vähemasti saatjata alaealistel oleks võimalik riigi õigusabi saada ka esimese astme menetlustes. Nii oleks tagatud pädev õiguslane nõustamine ja abi juba varases menetlusstaadiumis ning selline korraldus oleks kooskõlas ka ÜRO Lapse Õiguste Komitee ja ECRE soovitustega. Kuna Eestis on juba olemas toimiv riigi õigusabi süsteem, mille kaudu tagatakse varjupaigataotlejatele õigusabi osutamine halduskohtumenetluses, ei vajaks õigusabi osutamise laiendamine esimese astme menetlustele ilmselt ka õigusabi süsteemi märkimisväärseid ümberkorraldusi, sest puudub vajadus uute järelevalve- jm regulatsioonide väljatöötamiseks. Samuti on ka vastavad õigusabi osutajad Eestis juba olemas. Arvestades Eestisse saabuvate saatjata alaealiste võrdlemisi vähest hulka, ei tooks riigi õigusabi osutamise ülalkirjeldatud viisil laiendamine riigi jaoks ilmselt kaasa ka ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

Lisaks leiab autor, et lähtuvalt saatjata alaealiste eestkoste senisest ebatõhususest võiks alaealisele juristi määramisel võtta riik sarnaselt Portugali õiguses kehtiva korraldusega aktiivsema rolli. Näiteks võiks saatjata alaealiste puhul esitada kohtule taotluse saatjata lapsele riigi õigusabi korras advokaadi määramiseks PPA, vältimaks olukorda, kus alaealine jääb eestkostja teadmatuse või passiivsuse tõttu vajaliku abita.

Käesolevas magistritöös on analüüsitud õigusabi tagamise korraldust Eesti, Soome ja Portugali varjupaigamenetlustes. Oma piiratud mahu tõttu ei ole käesolev töö aga kõikehõlmav käsitus antud teemast. Töö eesmärgiks oli tuua esile valdkonnas esinevad peamised probleemid ning võrdlusriikide näitel analüüsida võimalikke lahendusi. Konkreetsete muudatuste tegemine eeldab aga loomulikult seadusandja vastavat tahet ning riigi valmidust antud küsimustega tegeleda. Seega ei ole töös esitatud lahendusvariandid kindlasti ainuõiged, vaid üksnes võimalikud lahendused, mille autor on võrdlusriikide õiguskordadest ilmnenuid heade näidete põhjal välja pakkunud.

UNACCOMPANIED MINOR`S ACCESS TO LEGAL AID IN ASYLUM PROCEDURE: A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE EXAMPLE OF ESTONIAN, FINNISH AND PORTUGUESE LAW.

Abstract

The number of refugees has grown rapidly in recent decades: in 2019, there were about 25.9 million refugees in the world, of whom about 3.5 million applied for international protection outside their country of origin. According to the UNHCR, more than half of the world's refugees are under the age of 18, and many of them migrate alone, i.e without their parents or other responsible adults.

Unaccompanied minors are one of the most vulnerable groups among refugees and therefore need special attention and protection in the asylum procedures. Children who migrate on their own may be more vulnerable to exploitation, abuse or trafficking, and lack the knowledge and skills they need to protect their rights in the asylum procedure. It is therefore important that they have access to independent and state-funded legal aid during the international protection procedure. Access to legal aid is one of the cornerstones of effective legal protection, helping to ensure the protection of the rights of individuals and effective access to the asylum procedure, which is particularly necessary for vulnerable asylum seekers, including unaccompanied minors.

Estonia's experience with unaccompanied minor refugees is rather modest. Estonia is not usually a destination country for immigrants, which is why relatively few applications for international protection are submitted here. Since 2001, a total of ten unaccompanied minors have applied for international protection in Estonia, and no unaccompanied minors have arrived since 2014. Despite the small number of migrant children who have arrived in Estonia, it is still important for Estonian legislator to enable the best protection of the rights and freedoms of unaccompanied minors. Estonia's experience with unaccompanied children has highlighted gaps both in Estonian legislation and practice. There are indications in several sources that the regulation in force in Estonia may not effectively ensure unaccompanied children 's actual access to the necessary legal aid.

The aim of this Master's thesis is to analyse whether the Estonian legal system provides timely and appropriate legal assistance to unaccompanied minors in the asylum procedure and to point out whether and how it would be necessary to change the relevant Estonian regulations. The author of

this thesis compared the regulation of asylum in Estonia, Finland and Portugal and analysed the solutions found in the legal systems of these countries. A comparative and analytical research method has been used in writing the master's thesis.

Unaccompanied minors are in a special position in international protection procedures. In addition to having to cope with foreign language, culture and legal space, they generally lack legal capacity due to their minority, which means that they are very much dependent on the activities of an appointed representative or a guardian when communicating with the authorities. Several sources used in this work showed that access to legal aid for unaccompanied minors is often hindered by the legal representative's or guardian's lack of awareness of about the asylum procedure and his or her role in it, which may leave the child's interests unprotected. The Estonia's Chancellor of Justice has pointed out that one of the main problems related to unaccompanied minors in Estonia is the inefficient performance of guardianship duties, due to which unaccompanied minors have not received the necessary legal assistance in the proceedings. Therefore, in this thesis, in addition to the possibilities of receiving legal aid, the role of a guardian or legal representative in providing legal aid to an unaccompanied child has also been considered.

Comparing the legal systems of Estonia, Finland and Portugal, it became clear that the availability of legal aid and the representation of unaccompanied minors in asylum procedures in these countries are organised in quite different ways. In all countries examined, an unaccompanied minor is assigned a representative once he or her has been identified as a minor. Estonia is the only one of the compared countries where unaccompanied minors are represented through a general guardianship system, i.e guardianship of unaccompanied minors is carried out on the basis of the same regulation as for all other children in need of guardianship in Estonia, but with some differences. Court normally appoints a guardian for a child on the basis of § 173 (1) of the Family Law Act, but the guardianship of unaccompanied minors have so far been carried out by the local governments of the child's usual whereabouts directly by law in accordance with § 176 (1) of the Family Law Act and local governments have not applied to a court to appoint a permanent guardian. Such a solution is problematic, because § 176 (1) of the Family Law Act is, according to the meaning of the law, only a temporary measure and is not intended for the long-term exercise of guardianship. On the basis of § 176 (1) of the Family Law Act, no periodic inspections are performed on the local government performing the duties of guardian, due to which there is currently no system for supervising the representation of unaccompanied minors. Another problem

is that when the child's usual whereabouts changes, the local government performing the duties of a guardian also changes, which means that the guardian may change several times during the proceedings. However, this increases the instability around the child and is not recommended according to international standards and EU regulation.

In Finland and Portugal, the representation of unaccompanied minors is not subject to a general guardianship system. In Finland, a legal representative is appointed to the minor by a district court. A legal representative operates outside the general guardianship system. In essence, the representative still performs the duties similar to a guardian - his or her duty is to ensure the comprehensive protection of the child's interests and also to exercise the custody over the person and over the property of the child. However, the duties of the representative do not include the day-to-day care, upbringing or other similar care of the child.

In Portugal, however, the custody and representation of unaccompanied minors is ensured through the Portuguese Refugee Council, a non-governmental organisation providing counseling and assistance to refugees, which operates under an agreement with the Portuguese Ministry of Interior and the UNHCR, providing legal assistance and other necessary services throughout the proceedings. According to the author of this thesis, this is a good solution, because in this way, among other things, the number of persons who come into contact with the child during the procedure have been reduced, which helps to ensure the necessary stability for the child. It is questionable, however, that the guardianship is performed by the same institution that also provides, for example, accommodation for unaccompanied children. Under Estonian law, such a solution would be prohibited to prevent a conflict of interest (§ 174 (1) of the Family Law Act), and EU directives also establish that a guardian must not have a conflict of interest with a child.

Regretfully, based on Estonian practice so far, it must be acknowledged that local governments performing the duties of guardians of unaccompanied children have not been active enough in seeking legal aid for the child or protecting the interests of minors, which is why minors have often been left without legal aid. The duties of a guardian are usually performed by local government social workers, who are expected to have the knowledge and skills necessary to represent unaccompanied minors, but the current practice shows otherwise. The data collected by the Chancellor of Justice showed that guardians of unaccompanied minors were often not even aware

of the various possibilities to receive legal aid, nor have they generally raised issues related to the rights of the child in proceedings or court hearings in which they participated.

Based on the above, the author of this thesis agrees with the position of the Chancellor of Justice that the current form of guardianship is not able to provide the necessary legal assistance to unaccompanied children effectively enough. It would be necessary to raise the awareness of local government specialists about the international protection procedure in order to ensure a better preparation and understanding of their role as a representative of an unaccompanied child. As the unaccompanied child's access to legal aid depends primarily on the activities of the guardian, it is extremely important that the guardian is aware of the respective possibilities and is able to act in the best interests of the child.

During the asylum procedure, an unaccompanied minor can receive legal aid from various sources. Asylum seekers in Estonia can receive counseling and assistance from Police and Border Guard Board (PBGB) officials and counselors working in detention and accommodation centers, as well as turn to the Estonian Center for Human Rights or the UNHCR for advice and assistance. However, the role and responsibilities of counselors and non-governmental organisations are not regulated at the level of law, which leaves it unclear what kind of assistance and to what extent the asylum seeker is entitled to receive. As minors are often placed in foster care institutions, it is more difficult for them to access counseling services provided in detention and accommodation centers, and it usually takes the initiative of a guardian to get help. The guardian can also apply for state legal aid for an unaccompanied child, but only for contesting the first instance decision in an administrative court, and not for participating in the preceding administrative proceedings. Under EU law, states do not actually have an obligation to provide qualified legal assistance and representation to asylum seekers in the administrative procedure, this kind of legal aid must be provided primarily in appeal proceedings. However, the UN Committee on the Rights of the Child has clearly taken the view that in cases where children are involved in asylum procedures or administrative or judicial proceedings, the child must be provided with a legal representative in addition to the appointment of a guardian. As this has not been done in Estonia so far, in 2017 the UN Committee on the Rights of the Child urged Estonia to amend the Act on Granting International Protection to Aliens so as to ensure that unaccompanied children are assigned a free and qualified lawyer immediately upon their arrival at the border. So far this amendment has not been made. The fact that in Estonian practice the guardianship of unaccompanied minors has not been effective and

the guardians have not provided legal assistance to children, further emphasizes the need for a appointment of a lawyer.

In the Portuguese asylum procedure, the Portuguese Council for Refugees, a non-governmental organisation whose activities include the provision of various services to refugees, including legal aid, provides legal assistance to unaccompanied children in international protection proceedings. The organisation has a legal department staffed by lawyers in the field. The legal assistance provided by the Portuguese Council for Refugees includes the provision of legal information to asylum seekers, participation in a personal interview with the applicant, assistance in obtaining and drafting various documents and, if necessary, assistance in requesting state legal aid for appeal proceedings. To submit an appeal to administrative court, it is possible to request state-funded legal aid, which in Portugal is similar to the provision of state legal aid provided in Estonia. Similarly to Estonia, the need for legal aid in Portugal is assessed primarily on the basis of household income, and if the state-funded legal aid is granted, the Portuguese Bar Association will appoint a lawyer for the asylum seeker. In Portugal, access to legal aid is guaranteed at a very early stage of the asylum procedure. According to the Portuguese Asylum Act, the Immigration Borders Service shall immediately inform the UNHCR representative and the Portuguese Council for Refugees that an application for international protection has been lodged at the borders and to enable representatives of those organizations to communicate with the asylum applicant. Like Estonia, Portugal also does not provide state legal aid in administrative proceedings, but the mechanism described above still provides asylum seekers the access to qualified legal aid. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) has also highlighted this solution as a positive practice.

According to the author of this thesis, the access to legal aid is also effectively ensured in Finland. Finland stands out in particular for being the only compared country to offer state legal aid in administrative proceedings, both for adult and minor asylum applicants. Thus, in Finland, the unaccompanied minors are granted a qualified lawyer in addition to the guardian throughout the asylum procedure. State legal aid includes legal advice, assistance and representation in court and other institutions, and in the case of unaccompanied minors, the participation of a lawyer in a personal interview. State-funded legal aid is provided by lawyers and advocates working in state legal aid offices, but under certain conditions, state legal aid also covers the costs of a private lawyer chosen by the applicant.

In view of the above, different types of legal aid are available in all observed countries' international protection procedures, but the scope of legal aid at different stages of the procedure varies from country to country and may depend on the activities of the guardian in the case of unaccompanied minors. It can be said that legal aid is most widely offered in Finland, where asylum seekers, unlike in Estonia and Portugal, can receive state legal aid already in the first instance proceedings, i.e. in administrative proceedings. Although a child is not automatically assigned a lawyer once his or her minority has been identified, unaccompanied minors still have access to qualified and state-funded legal aid at a fairly early stage of the proceedings. Although a lawyer is not automatically assigned to a child once his or her minority has been identified, unaccompanied minors still have access to qualified and state-funded legal aid at a fairly early stage of the proceedings. Such an arrangement is undoubtedly in the best interests of the child. In Portugal, although no state legal aid is provided in first instance proceedings, given that the child is represented throughout the proceedings by a refugee-specific organization with lawyers with relevant experience, it can be assumed that the child is adequately represented and assisted. In Estonia, there are also various possibilities to receive legal aid during the proceedings, but these possibilities could be regulated in more detail at the level of law. For example, the Act on Granting International Protection to Aliens does not contain provisions on counselors in detention and accommodation centers, nor does it regulate the right of an asylum applicant to receive legal aid from non-governmental organisations. The omission or lack of awareness of unaccompanied minor's guardians has also proved to be an obstacle to access to legal aid. The current regulation also does not take into account the recommendation given to Estonia by the UN Committee on the Rights of the Child, according to which the child should be provided with a lawyer as soon as his or her minority has been identified. In view of the above, the hypothesis of this Master's thesis can be considered as founded based on the thesis. Present thesis has confirmed, that the law in force in Estonia does not guarantee unaccompanied minor's effective access to legal aid during the asylum procedure.

According to the author, there are several ways to solve the above mentioned problems. First of all, Estonian law in force already includes a mechanism that allows to conclude an agreement with an additional representative in addition to the guardian (§ 17 (11) of the Act on Granting International Protection to Aliens). It has not been used so far, but the author believes that this instrument could be an effective solution to improve the access to legal aid. However, for this to work in practice, it would be necessary to regulate more precisely in the law the requirements and the responsibilities of the representative and also the supervisory body, to ensure the best protection

of the child's interests. In the light of the recommendations of the Committee on the Rights of the Child and the ECRE, legal qualification could be a prerequisite for a contractual representative, and a representative should be appointed to unaccompanied minor immediately after the identification of his or her minority.

As an alternative to the possibility of appointing a contractual representative, consideration could be given to expand the provision of state legal aid in Estonia so that unaccompanied minors could receive state legal aid not only in appeal procedure, but also in administrative procedures, as it is arranged in Finland. This would ensure competent legal advice and assistance at an early stage of the proceedings, and would be in line with the recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child and ECRE. As Estonia already has a functioning state legal aid system, which ensures the provision of legal aid to asylum seekers in administrative court proceedings, the extension of legal aid to first instance proceedings would probably not require significant reorganization of the legal aid system, as there is no need to develop additional regulations concerning supervision or other issues. Relevant legal aid providers already exist in Estonia. Considering the relatively small number of unaccompanied minors arriving to Estonia, expanding the provision of state legal aid in the manner described above would probably not lead to disproportionately high costs for the state. In addition, the author considers that, as guardianship of unaccompanied minors in Estonia has not been effective so far, the state could play a more active role in appointing a lawyer for minors, similarly to the arrangement in force under Portuguese law. For example, a PBGB could submit the application to the court to appoint a lawyer for the unaccompanied minor, in order to avoid a situation where the minor is left without the necessary assistance due to the guardian's omission or lack of knowledge.

This master's thesis analyses the access to legal aid in the asylum procedures in Estonia, Finland and Portugal. Taking into account the limited volume of this thesis, it is not a comprehensive approach to the subject. The aim of this thesis was to highlight the main problems in the field and to analyse possible solutions on the example of compared countries. However, making specific amendments to improve the legislation is a matter of will of the legislator and the readiness of the state to address these issues, which the author of this thesis cannot direct. Thus, the solutions presented in the thesis are certainly not the only ones, but just some of the possible solutions, that the author has proposed on the basis of good examples from the legal systems of the observed countries.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. AIDA/ECRE. The concept of vulnerability in European asylum procedures. Asylum Information Database. European Council of Refugees and Exiles. 2017. – http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf (09.04.2020).
2. Albi, K. Saatjata sisserändajast alaealise vastuvõtmine. – *Juridica* VI/2015.
3. Asylum in Finland: Legal Advice. Soome sisserändeteenistus. – <https://migri.fi/en/legal-advice> (02.04.2020).
4. Asylum Information Database. European Council on Refugees and Exiles (AIDA/ECRE). Country Report: Portugal. 2018 Update. – http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pt_2018update.pdf (03.04.2020).
5. Convention on the Rights of the Child. Combined Fifth and Sixth Periodic Report of the Government of Finland. Juuli 2019. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fFIN%2f5-6&Lang=en (06.04.2020).
6. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Unaccompanied refugee children: the role and responsibilities of local and regional authorities. 2018. – <https://rm.coe.int/unaccompanied-refugee-children-current-affairs-committee-rapporteur-na/1680791c99> (10.04.2020).
7. Council of Europe. Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return. Resolution 1810. Parliamentary Assembly, 2011. – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17991&lang=en> (12.04.2020).
8. ECRE/ELENA Legal Note on Access to Legal Aid in Europe. European Council on Refugees and Exiles. Legal Note # 2. November 2017. — <https://www.refworld.org/docid/5a128fb14.html> (04.04.2020).

9. ECRE/ELENA. Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe. European Council on Refugees and Exiles, European Legal Network on Asylum. 2010. – https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Survey-on-Legal-Aid-for-Asylum-Seekers-in-Europe_October-2010.pdf (04.04.2020).
10. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017. – <https://www.pohiseadus.ee> (07.02.2020).
11. Eesti Vabariigi õiguskantsleri raport ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmisest Eesti Vabariigi kolmanda ja neljanda perioodilise aruande kohta. 2015. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/eesti_vabariigi_oiguskantsleri_raport_ur_o_lapse_oiguste_konventsiooni_taitmisest.pdf (08.04.2020).
12. EL ja rändekriis. Euroopa Komisjon. Juuli 2017. – <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/et/> (08.03.2020).
13. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Vanemliku hoolitsuseta laste eestkoste: Eestkostesüsteemide tõhustamine, et need vastaksid inimkaubanduse lapsohvrite erivajadustele. Euroopa Komisjon. 2014. – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/handbook_on_guardianship_for_children_deprived_of_parental_care_et.pdf (12.04.2020).
14. Estoura, D. Country Information and Desk Research. Closing a protection gap 2.0: Implementing the Core Standards for guardians of separated children in practice, feeding into policy and legislative instruments on guardianship. Country Assessment: Portugal. 2014. Kättesaadav Euroopa Komisjoni veebilehel – https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/closing-protection-gap-20-implementing-core-standards-guardians-separated-children-europe_en (12.04.2020).
15. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamat. Euroopa Nõukogu. 2014. — https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_et_0.pdf (04.04.2020).
16. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. Euroopa Nõukogu. 2016. —

- https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_et.pdf (01.11.2019).
17. European Commission. EMN Ad-Hoc Query on Free procedural/legal advice/counselling during the administrative asylum procedure. 24. juuli 2018. – https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1320_-_free_procedurallegal_advicecounselling_during_the_administrative_asylum_procedure.pdf (07.02.2020).
 18. European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children. Comparative Report. 2014. – <https://www.refworld.org/docid/54047b224.html> (10.04.2020).
 19. European e-justice. – https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-fi-maximizeMS-et.do?member=1 (12.04.2020).
 20. European Migration Network. Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway: EMN INFORM. 2018. – https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_emn_inform_uam_update_final_en.pdf (23.02.2020).
 21. European Network of Ombudspersons for Children. Safety and Fundamental Rights at Stake for Children on the Move: Call for the EU and European Countries to Implement a Child Rights Perspective in the Reception of Migrating Children. ENOC Taskforce Children on the move. 2016. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/rapport_enoc.pdf (12.03.2020).
 22. Figures at a Glance. Statistical Yearbook. The UN Refugee Agency. UNHCR. – <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (07.04.2020).
 23. Figures at a Glance. Statistical Yearbook. The UN Refugee Agency. UNHCR. – <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (07.04.2020).
 24. Finding the Way: A Discussion of the Finnish Migrant Integration System. OECD 2017. — <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-the-Way-Finland.pdf> (03.04.2020).
 25. Fishman, H. (Toim.) Reception of Children on the Move in Finland. White and Case, Helsinki Office. Kids Empowerment 2018. – https://kidsempowerment.org/wp-content/uploads/2018/03/KE_Country-Report_Finland-1.pdf (03.04.2020).

26. Gustavson, G. Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Riigikohtu õigusteabe osakond. Tartu 2010. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/g_gustavson_juurd_epaas_oigusemoistmisele.pdf (08.04.2020).
27. History of UNHCR. UNHCR veebileht – <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (11.02.2020).
28. Junolainen, A. Varjupaigaõigus. – *Juridica* 1998/4.
29. Kanics, J., Senovilla Hernandez, D., Touzenis, K (toim). *Migrating Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe*. UNESCO Publishing. 2010. – <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190796> (16.03.2020).
30. Kes on pagulane? Eesti Pagulasabi. – <https://www.pagulasabi.ee/kes-pagulane> (11.02.2020).
31. Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 379 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/55d3bc8c-d171-445c-a264-8f3ae3c399e6/Ohvriabi%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.03.2020).
32. Raag, T. Tugi rahvusvahelise kaitse saajatele Eestis. – *Sotsiaaltöö* 3/2015.
33. Refugees flee persecution in their home countries. Soome Siseministerium. – <https://intermin.fi/en/areas-of-expertise/migration/refugees-and-asylum-seekers> (06.04.2020).
34. Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 81 SE juurde. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc45-7eddc8be0144/Välismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (21.03.2020).
35. Siseministeriumi rändestatistika ülevaade 2014-2018. – https://issuu.com/siseministerium/docs/r_ndestatistika__levaade_2014-2018 (11.02.2020).

36. Säär, A. (koost.), Kallas, K. (toim.). Varjupaigataotlejate ligipääs õigusabile. SA Eesti Inimõiguste Keskus ja MTÜ Eesti Pagulasabi. 2014. – https://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/ro_analuus.pdf (19.10.2019).
37. The 1951 Refugee Convention. UNHCR veebileht – <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (11.02.2020).
38. UNHCR. Õigusabi kättesaadavus varjupaigataotlejatele Eestis. 2019. – <https://www.unhcr.org/neu/ee/30089-oigusabi-kattesaadavus.html> (04.02.2020).
39. United Nations Convention on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Estonia. Committee on the Rights of the Child. 8. märts 2017. Kättesaadav Sotsiaalministeeriumi veebilehel. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Lapse_oigused_ja_headolu/lok_riigipohised_soovitused_eestile_ingl_k.pdf (07.04.2020).
40. United Nations. Committee on the Rights of the Child. Convention on the Rights of the Child. General Comment No 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. CRC/GC/2005/6. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%252fGC%252f2005%252f6&Lang=en (14.03.2020).
41. Urke, K. Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja Euroopa Liidu liikmesriigid Dublini süsteemi reeglite rägastikus. – Õiguskeel 2017/3. – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kristel_urke._rahvusvahelise_kaitse_taotlejad_ja_euroopa_liidu_liikmesriigid_dublina_susteemi_reeglite_ragastikus_2.pdf (15.02.2020).
42. Valdaru, K., Asari, E-M., Mälksoo, L. Põgenikekriisi mõju Euroopale ja Eestile. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul.
43. Varjupaigataotlejate ja pagulaste nõustamine. Inimõiguste Keskus. – <https://humanrights.ee/teemad/pagulased/varjupaigataotlejate-noustamine/> (15.04.2020).
44. Vetik, R., Lauren, A. Legal and Procedural Information for Asylum Seekers in Europe: Estonia Report. Tallinna Ülikool, European Migration Network. 2018. –

<https://www.inform-asylum.eu/uploads/1/2/1/7/12176018/midj6040-report-estonia-180416-9-web.pdf> (29.03.2020).

45. Õiguskantsler. Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine. *Sine anno* – <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/sisserandajatest-saatjata-alaealiste-vastuvotmine> (05.02.2020).
46. Õiguskantsleri veebileht. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/euroopa-lasteombudsmanide-vorgustik-koostas-raporti-laste-olukorrast-pagulaskriisis> (16.03.2020).

Eesti ja Euroopa Liidu normatiivaktid

47. 31. Jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.
48. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
49. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391 - 407.
50. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). – ELT L 337, lk 9–26.
51. 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, lk 98-107.
52. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 60-95.
53. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 96-116.
54. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 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). – ELT L 180, lk 31-59.
55. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.
56. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
57. Lapse õiguste konventsioon. – RT II, 1996, 16, 56.
58. Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.
59. Perekonnaseadus. – RT I, 09.05.2017, 29.
60. Riigi õigusabi seadus. – RT I, 04.01.2019, 18.
61. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.12.2018, 3.
62. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 13.03.2019, 195.
63. Välismaalaste seadus. – RT I, 19.03.2019, 83.
64. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 19.03.2019, 39.

Võõrkeelsed normatiivaktid

65. Act 27/2008 of June 30, amended by Act 26/2014 of May 5 (tõlge inglise keelde) – [https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo\(Lei26_2014\)EN.pdf](https://www.sef.pt/en/Documents/LeideAsilo(Lei26_2014)EN.pdf) (09.04.2020).
66. Constitution of the Portugese Republic (tõlge inglise keelde) – <https://dre.pt/constitution-of-the-portuguese-republic> (11.04.2020).
67. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. 746/2011 – <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110746> (08.04.2020).
68. Oikeusapulaki 5.4.2002/257. – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020257?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=oikeusapulaki> (07.04.2020).
69. Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ulkomaalaislaki#L6P94> (08.04.2020).

Kasutatud kohtupraktika

70. RKPJK 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
71. RKPJK 05.02.2008, 3-4-1-1-08.
72. RKÜK 12.04.2016, 3-3-1-35-15.
73. TlnRnK 18.08.2017 määrus kohtuasjas nr 3-17-1361.
74. EIKo 6289/73, *Airey vs Iirimaa*.
75. EIKo 6694/74, *Artico vs Itaalia*.
76. EIKo 30696/09, *M.S.S vs Belgia ja Kreeka*

LISA 1. LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS

Mina, Ilona Säde,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Saatjata alaealise ligipääs õigusabile rahvusvahelise kaitse menetluses: võrdlev analüüs Eesti, Soome ja Portugali õiguse näitel“, mille juhendaja on *dr. iur* Silvia Kaugia,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **29.04.2020.**