

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Barbara Orloff

**DIREKTIIVIDE 2005/85/EÜ JA 2013/32/EL MÕJU RAHVUSVAHELISE KAITSE
MENETLUSELE EESTIS**

Juhendaja
LL.M. Ene Andresen

Tartu
2014

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. VARJUPAIGAMENETLUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK	10
1.1. Rahvusvaheline õigus	10
1.2. Euroopa Liidu õigus	14
1.2.1. Ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi tekkelugu.....	14
1.2.2. Menetlusdirektiivid.....	16
1.3. Eesti õigus	21
2. MENETLUSDIREKTIIVIDEST TULENEVAD PÕHIMÕTTED	24
2.1. Juurdepääs menetlusele	24
2.1.1. Peamised muudatused	26
2.1.2. Eesti õigus	29
2.2. Õigus jääda riiki	35
2.2.1. Varjupaigataotleja õiguslik staatus.....	35
2.2.2. Seaduslik alus riigis viibimiseks	37
2.2.3. Liikmesriiki jäämise õiguse kestvus.....	39
3. RAHVUSVAHELISE KAITSE MENETLUS ERINEVATE TAOTLUSE LIIKIDEPUHUL	45
3.1. Korduvad taotlused.....	45
3.1.1. Peamised muudatused	47
3.1.2. Nõuded uutele tõenditele ja dokumentidele	49
3.1.3. Korduvate taotluste menetlemine	52
3.1.4. Eesti õigus ja parandusettepanekud.....	52
3.2. Vastuvõetamatud taotlused menetlusdirektiivi kohaselt	57
3.2.1. Peamised muudatused	57
3.2.2. Eesti õigus	59
3.3. Taotluse tagasivõtmine	64
3.3.1. Taotluse selgesõnaline tagasivõtmine	64
3.3.2. Taotluse kaudne tagasivõtmine	68
3.3.2.1. Taotluse kaudselt tagasivõtmise või sellest loobumise alused	68
3.3.2.2. Menetluse lõpetamine kaudse tagasivõtmise korral	69
3.3.2.3. Menetluse uuendamine	71
KOKKUVÕTE	74
IMPACT OF THE DIRECTIVE 2013/32/EU ON ESTONIAN ASYLUM PROCEEDINGS	79

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	82
Kasutatud kirjandus	82
Õigusaktid.....	84
Kohtupraktika	86
Euroopa Liidu Kohtu praktika	86
Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika	86
Eesti kohtute praktika	86
Muud allikad.....	87

SISSEJUHATUS

Varjupaigaõigus on mitmetahuline ning komplitseeritud õiguse valdkond, mis põrkub tugevalt riigi suveräänse õigusega kontrollida ligipääsu oma territooriumile. Varjupaigaõiguse keerukus tuleneb lisaks sellele, et valdkond iseenesest hõlmab väga paljusid õiguslikke probleeme, ka asjaolust, et varjupaigaõiguse regulatsioon kujuneb siseriikliku õiguse, Euroopa Liidu harmoniseerimise ja rahvusvahelistest lepingute koostoimes. Genfi 1951. a konventsiooni¹ ja selle 1967. aasta New Yorgi protokolliga² ühinemisel võttis Eesti endale kohustuse tagada rahvusvahelise kaitse andmine inimestele, kes põgenevad enda päritoluriigist, kuna kardavad põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Teisalt pooldab Eesti riik konservatiivset migratsioonipoliitikat³, mille rakendamine ei pruugi alati olla kooskõlas rahvusvahelise kohustusega varjupaigataotlejaid vastu võtta ja neile põhjendatud taotluste puhul kaitset anda. Vastuolu Eesti poliitikas seoses arenguabi ja migratsiooniga toob välja ka hiljutine raport⁴, millest tuleneb, et ühest küljest toetab Eesti demokraatiat ja kaitseb inimõigusi läbi arengukoostöö, teisalt on Eesti võtnud väga konservatiivse lähenemise seoses Eestisse elama asuda soovivate varjupaigataotlejatega, kes põgenevad enda põhiõiguste rikkumise ja tagakiusu eest.

Genfi konventsioon sätestab üldised põhimõtted, millisel juhul peab inimesele kaitset andma ning millal on keelatud inimese väljasaatmine riigist (*non-refoulement* põhimõte), kuid ei sätesta otseselt reegleid rahvusvahelise kaitse menetlusele. Täpsem regulatsioon varjupaigataotlejate vastuvõtmisele, kvalifitseerimisele ja menetlusele tuleneb Euroopa Liidu õigusaktidest, mis Eestile Euroopa Liiduga ühinemisel siduvaks said. Euroopa Liidu poolt välja töötatud ühtse varjupaiga- ja migratsioonipoliitika eesmärk on, et kõikides liikmesriikides kohalduksid ühtsed standardid kogu rahvusvahelise kaitse valdkonnale, sealjuures peab varjupaigasüsteem põhinema Genfi konventsiooni ja selle lisaprotokolli täielikul kohaldamisel. Sellest tulenevalt võeti pärast ühtse varjupaiga- ja migratsioonipoliitika põhimõtte sõnastamist vastu nn esimese ringi regulatsioonid, mis töö kirjutamise ajaks on muudetud kujul uuesti vastu võetud.

¹ Pagulasseisundi konventsioon. - RT II 1997, 6, 26.

² 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. - RT II 1997, 6, 26.

³ Eesti turvalisuspoliitika 2013. - Arvutivõrgus:

http://www.issuu.com/siseministeerium/docs/turvalisuspoliitika_2013 (20.04.2014)

⁴ Eight Case Studies to Promote Policy Coherence for Development, Worldwide Europe, PCD Study. – Arvutivõrgus: http://www.terveilm.ee/leht/wp-content/uploads/2012/12/WWE_-PCD-study_EN_2.pdf (03.05.2014)

Varjupaigamenetlust reguleeriva direktiivina võeti esmalt vastu Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikide pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (edaspidi *eelmine menetlusdirektiiv*),⁵ mida käesolevaks hetkeks asendab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud)⁶ (edaspidi *uus menetlusdirektiiv*), mille liikmesriigid peavad siseriiklikusse õiguskorda üle võtma 2015. a juuliks. Olgugi, et eelmise menetlusdirektiivi eesmärk oli kehtestada liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded, varieerub menetlus endiselt liikmesriigiti, mis väljendub näiteks erinevustes samal aastal sama kodakondsusega isikute kaitse saamise protsendis.⁷ Põhjuseid sellele võib olla mitmeid - alates direktiivi vigasest ülevõtmisest, selle teksti mitmetimõistetavusest või sellest, et liikmesriigiti erineb varjupaigataotlejate arv märkimisväärselt, mis paneb proovile suurema arvuga taotlejatega liikmesriikide menetlusvõimekuse. Näiteks taotles 2013. aastal Saksamaal *Eurostat*⁸ andmetel varjupaika 126 995 inimest, mis on Eesti 95 taotlejaga võrreldes märkimisväärselt palju.

Antud töös on vaatluse all õiguslikud probleemid, mis on tõusetunud pärast Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ ülevõtmist Eesti õigusesse ning uue menetlusdirektiiviga kaasnevad muudatused seoses nende probleemidega. Teemavalik on ühest küljest ajendatud Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud varjupaigamenetluse muudatustest ning teisalt asjaolust, et Eestis rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetlust reguleeriv välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus⁹ (edaspidi *VRKS*) on praktikas keeruliselt rakendatav, kohati mitmeti tõlgendatav ning mitmes küsimuses vastuoluline. Kahjuks Eestis praktiliselt puudub kohtupraktika, mille kaudu probleemsetele küsimustele vastuseid leida.

⁵Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikide pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 1. detsember 2005, OJ L 326/13.

⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), 26. Juuni 2013, L 180/60.

⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, COM(2010) 465 final, 8.9.2010.

⁸ Eurostat, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), 10.03.2013. Arvutivõrgus: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en (20.04.2014)

⁹ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 21.12.2013, 5.

Töö autorile teadaolevalt ei ole rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluslike aspekte Eestis varasemalt uuritud. Magistriöös uuritava teema olulisust ilmestab asjaolu, et kuigi Eesti varjupaigataotlejate arv on Euroopa Liidu madalaim, liigub ka nende inimeste arv, kes Eestis varjupaika taotlevad, tõusvas joones. Kui 2008. aastal taotles Eestis varjupaika 14 inimest, siis 2012. aastal oli taotlejaid juba 77 ning 2013. aastal 95¹⁰. Arvestades Eesti kui väikeriigi konteksti, on tegemist märgatava tõusuga. Üha suurenev varjupaigataotlejate arv muudab järjest teravamaks küsimuse, kas Eestis varjupaika paluvate isikute suhtes kohaldatav menetlus on efektiivne ja vastab Liidu õigusaktides ette nähtud menetluse ühistele standarditele ning tagab taotlejale direktiivis sätestatud menetluslikud õigused.

Antud töö on aktuaalne, sest olgugi, et varjupaigaõiguse instituudil on väga pikk ajalugu ning varjupaigaõigus tänapäevases tähenduses tekkis juba prantsuse revolutsiooni päevil 18. sajandi lõpul¹¹, on Eesti õigusteaduse jaoks tegemist suhteliselt noore ning uurimata valdkonnaga. Selle õigusdistsipliini noorust ilmestab asjaolu, et esimene rahvusvahelist kaitset puudutav seadus võeti vastu alles 1997. aastal. Varjupaigaõiguse valdkonnas on väga palju teemasid, mille analüüsimisel oleks oluline väärtus selle valdkonna edasiarendamisel. Praktikas on ilmnenu, et varjupaigamenetlus ei toimi nõuetekohaselt ning see seab ohtu nii taotlejate menetluslike kui ka materiaalsed põhiõigused. Sellest tulenevalt peab autor oluliseks just menetluslike aspektide uurimist eesmärgiga Eesti seadusesse antud töös püstitatud probleemide osas selgust tuua. Aktuaalseks saab tööd pidada ka seetõttu, et koos varjupaigataotlejate arvu kasvuga pannakse proovile siinse varjupaigamenetluse süsteemi toimimine. Tõhusalt ja õiguspäraselt toimiva menetluse korral on võimalik menetluse alguses eristada taotlejad, kes on tulnud Euroopasse majanduspõgenikena, ning taotlejad, kelle puhul tuleb analüüsida konventsiooni alustele vastavust. Seega on hästi toimiv menetlus kasulik nii riigile, kes saab õnneotsijad hästi toimiva menetluse raames kiiremini riigist välja saata ning seeläbi halduskoormust vähendada, kui ka taotlejaile, kellele garanteeritakse õiguspärane menetlus ja seeläbi ka materiaalsete õiguste kaitse.

Sellest tulenevalt on antud töö eesmärgiks välja selgitada, milline on direktiivi 2005/85/EÜ mõju Eestis läbiviidava varjupaigamenetluse kesksetele instituutidele ning millised muudatused tuleb Eesti seadusesse sisse viia direktiivi 2013/32/EL ülevõtmisel Eesti õiguskorda. Olgugi et uue direktiiviga nähakse ette mitmeid muudatusi seoses õigusabi, haavatavate gruppide, otsuste

¹⁰ Varupaigataotlejate arv 1997-2013.- Arvutivõrgus: <http://politsei.ee/dotAsset/218156.pdf> (20.04.2014).

¹¹ A. Junolainen. Varjupaigaõigus. –Juridica, 1998, nr 4, lk 197–201.

kvaliteedi ja muude küsimustega, ei ole antud tööga võimalik katta kogu varjupaigamenetlust ning seetõttu on töös lähemaks uurimiseks valitud olulisemad praktikas esile kerkinud menetluslikud probleemid, mis võivad olla põhjustatud eelmise direktiivi mittenoetkohasest ülevõtmisest Eesti õigusesse.

Seega töö täpsem ülesanne on uurida, milline on rahvusvahelise kaitse menetlusega seonduv õiguslik raamistik. Lisaks on ülesanne uurida, kas kehtiva Eesti õiguse alusel on varjupaigataotlejale garanteeritud juurdepääs menetlusele ja õigus jääda menetluse ajaks riiki ning milliseid muudatusi toob nendes küsimustes uue menetlusdirektiivi ülevõtmine. Samuti uuritakse, kas eelneva menetlusdirektiivi regulatsioon seoses vastuvõetamatute taotluste ning korduvate taotlustega on EL õigusega kooskõlas ning milliseid muudatusi toob uue menetlusdirektiivi ülevõtmine. Lisaks analüüsitakse, millised muudatused tuleb eelnimetatud küsimustes seoses uue menetlusdirektiivi ülevõtmisega Eesti õigusaktidesse sisse viia. Nii korduvate taotluste kui ka vastuvõetamatute taotluste puhul on oluline kooskõla direktiividega, kuna see tagab vähemalt minimaalse kaitse *non-refoulement* põhimõtte kohaldamise suhtes. Viimasena selgitatakse töös välja, kuidas on kehtiva õiguse alusel reguleeritud olukord, kus isik loobub kas selgesõnaliselt või kaudselt varjupaika taotlemast. Viimane uurimisülesanne on püstitatud eelkõige tulenevalt asjaolust, et Eestis varjupaika taotlenud isikute seas esineb sagedasti taotluse kaudset tagasivõtmist ning see olukord eeldab selget regulatsiooni menetluse lõpetamise osas, mis käesoleval hetkel Eestis puudub.

Antud magistr töö jaguneb ülesehituselt kolmeks peatükiks. Esimene peatükk annab üldise õigusliku raamistiku ning ülevaate sellest, kui paljude erinevate õiguslike meetmetega on rahvusvahelise kaitse menetlus seotud. Esimene peatükk on kirjutatud eesmärgiga paremini mõista järgmisi peatükke. Nagu öeldud, on rahvusvahelise kaitse menetlus keeruline valdkond, kus omavahel põimuvad rahvusvaheline õigus, Euroopa Liidu õigus ja siseriiklik õigus. Esimeses peatükis uurib autor esmalt, milliseid rahvusvahelise õiguse regulatsioone peab varjupaigamenetluses arvesse võtma. Seejärel uurib autor, kuidas on Euroopa Liidu tasandil varjupaigaõigus reguleeritud ning milliseid probleeme on esile kerkinud seoses menetlusdirektiivide vastuvõtmisega ning kui suures osas jääb liikmesriikidele võimalus siseriiklikult menetlust reguleerida. Viimaks uurib töö autor, kuidas on varjupaigamenetlus reguleeritud Eestis. Läbi nimetatud alapeatükkide soovib töö autor näidata, kuidas kolm tasandit omavahel suhestuvad.

Teises peatükis uuritakse, kuidas on nii Euroopa Liidu õiguse tasandil kui ka Eesti tasandil tagatud varjupaigataotlejaile juurdepääs varjupaigamenetlusele. Samuti selgitatakse töö teises peatükis, milline on varjupaigataotleja õiguslik seisund riigis viibimisel ning kui kaua on varjupaigataotleja õigustatud riigis viibima. Seejuures on oluline juurde tuua ka rahvusvahelise õiguse kontekst, kuna riigis viibimise õigus ning *non-refoulement* põhimõte on omavahel tugevalt seotud.

Magistritöö kolmandas peatükis selgitatakse, milliseid muudatusi toob uus menetlusdirektiiv kaasa seoses korduvate ja vastuvõetamatute taotluste esitamisega ning kuidas peab menetlus välja nägema taotluse tagasivõtmise korral. Seejärel analüüsib töö autor, milline on nendes küsimustes Eesti õigus ning milliseid muudatusi tuleks lähtuvalt uuest direktiivist Eesti õigusaktides teha. Vastuvõetamatute taotluste korrektne regulatsioon aitab tõhustada menetlust, kuna annab juhised, millisel juhul võib eeldada, et taotlust sisuliselt läbi vaatama ei pea ning seega saab menetluse kiiremini lõpule viia. Sama eesmärki täidab korduvate taotluste regulatsioon, mis annab indikatsiooni, millal taotlus uuesti sisulisse menetlusse sunnata ning millal vastuvõetamatuks tunnistada. Taotluste tagasivõtmine on samuti suunatud menetluse kiirendamisele. Kõigi kolme alateema õiguslik analüüs on abiks nii praktikas varjupaigamenetlust läbiviivatele ametnikele kui seadusandluse väljatöötamisega tegelevatele asutustele.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud analüütilist ja võrdlevat meetodit. Töö analüüs on kesksel kohal Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, mis sätestab kõige uuemad Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud juhised ühtsele varjupaigamenetlusele. Olulisel kohal on ka Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ, mis peaks olema VRKS-ga üle võetud ning mille põhjal on võimalik võrrelda, kas uues direktiivis on konkreetne küsimus teisiti reguleeritud kui eelnevalt. Samuti on eelmise direktiivi regulatsiooniga arvestamine oluline välja selgitamiseks, kas Eesti seadusandja on selle korrektselt üle võtnud ning kui ei ole, siis on töö autoril võimalik sellele tähelepanu juhtida, et uue direktiivi ülevõtmisega vigu parandada. Kuna direktiiv 2013/32/EL on uus, ei ole selle osas palju kirjandust, millele magistritöös tugineda. Peamiselt on võimalik lähtuda UNHCR¹²-i ja ECRE¹³ kommentaaridest ja kriitikast. Samas on võimalik tugineda direktiivi 2005/85/EÜ kohaldamisega seotud Euroopa Komisjoni raportile ning erialakirjandusele. Olulisel kohal töö kirjutamisel on K. Hailbronneri koostatud raamat „EU

¹² United Nations High Commissioner of Refugees ehk ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet

¹³ European Council of Refugees and Exiles ehk Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu

Immigration and Asylum Law“ ning H. Battjesi koostatud „European Asylum Law and International Law“ ning Eesti autorite koostatud „Haldusmenetluse käsiraamat“. Lisaks on kesksel kohal kohtupraktika analüüs. Magistritöös on analüüsitud nii Euroopa Kohtu kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi *EIK*) otsuseid. Kahjuks ei ole töö sisuliste küsimuste analüüsis võimalik kasutada Eesti kohtute praktikat, kuna varjupaigamenetluslike küsimuste osas Eestis kohtupraktika puudub.

Tulenevalt asjaolust, et direktiivis 2005/85/EÜ kasutatakse mõistet „varjupaigataotleja“ ja „varjupaigataotlus“, kuid direktiivis 2013/32/EL kasutatakse laiemat mõistet „rahvusvahelise kaitse taotleja“ ja „rahvusvahelise kaitse taotlust“ ning asjaolust, et ka eesti kehtivas õiguskorras kasutatakse nii varjupaiga- kui rahvusvahelise kaitse taotleja/taotluse/menetluse mõistet, ei pidanud töö autor selguse huvides võimalikuks töös läbinisti ühe mõiste kasutamist ning seega kasutatakse mõisteid sünonüümidena. Nii varjupaigamenetluse kui ka rahvusvahelise kaitse menetluse all mõeldakse antud töös pagulase staatuse ning täiendava kaitse määramise menetlust.

1. VARJUPAIGAMENETLUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

1.1. Rahvusvaheline õigus

Nagu sissejuhatuses märgitud, on varjupaigaõiguse kõige olulisem õigusakt Genfi pagulasseisundi konventsioon ja selle 1967. aasta lisaprotokoll, millega on ühinenud kõik 28 Euroopa Liidu liikmesriiki, sealhulgas 19.02.1997 Eesti¹⁴. Lisaks sellele tuleneb Euroopa Liidu lepingu¹⁵ artiklist 78¹⁶ varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika väljatöötamise põhimõte, mis peab vastama Genfi konventsioonile ja 1967. aasta protokollile. Samasugune kohustus tuleneb nii 2005. a kui ka 2013. a menetlusdirektiivist.¹⁷ Seega tuleneb EL liikmesriikide õiguslik kohustus pakkuda varjupaigataotlejatele rahvusvahelist kaitset nii asjaolust, et ühinetud on rahvusvahelise lepinguga, kui ka sellest, et siseriiklikusse õigusesse kohaldatav Euroopa Liidu õigus peab olema kooskõlas konventsiooni põhimõtetega. Kui Euroopa Liidu õigusega ei ole tagatud konventsiooni põhimõtete järgimine, tuleneb kohustus konventsiooniga ühinemisest. Lisaks on kõik liikmesriigid ühinenud rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooniga, kust tuleneb *pacta sunt servanda* põhimõte ehk siis iga jõustunud leping on tema osalisriikidele kohustuslik ja nad peavad seda heas usus täitma.¹⁸

Genfi konventsioon sätestab rahvusvaheliselt kokkulepitud pagulase mõiste määratluse ning pagulaste kohtlemise standardid. Algselt koostati konventsioon eesmärgiga inimesi Teise maailmasõja tõttu ümber paigutada ning see oli piiritletud põgenikega, kelle tagakiusukartus tulenes sündmustest, mis leidsid aset Euroopas enne 1. jaanuari 1951.¹⁹ 1967. aasta lisaprotokoll eemaldas ajalise piirangu ning edendas järk-järgulist geograafilise piirangu kaotamist.²⁰ Kuna kõik liikmesriigid on lisaprotokolliga liitunud, pole ajaline piirang olulise tähtsusega. Geograafilise piirangu küsimus tuleneb konventsiooni artiklist 1 B. Selle sätte kohaselt peavad konventsiooni osalisriigid tegema deklaratsiooni, mis täpsustab, kas artikkel 1 A(2) kohaldub isikutele, kellel on põhjendatud tagakiusukartus sündmuste tõttu, mis leiavad aset Euroopas, või

¹⁴ Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus.- RT II 1997, 6, 26.

¹⁵ Euroopa Liidu leping 92/C 191/01.

¹⁶ Endised EÜ asutamislepingu artikli 63 esimese lõigu punkti 1 ja 2 ning artikli 64 lõige 2.

¹⁷ 2013. a menetlusdirektiivi põhjendus 3 ja 2005. a menetlusdirektiivi põhjendus 2.

¹⁸ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, artikkel 26. – RT II 2007, 15.

¹⁹ 1951. a ajapiirang tuleneb konventsiooni vastuvõtu aegsest valitsuste soovist piiritleda oma kohustused ning käsitleda vaid neid põgenemisjuhtumeid, mis olid selleks ajaks juba aset leidnud või mis võisid juba aset leidnud sündmustest tuleneda hiljem.

²⁰ G. Clayton (koost). Textbook on Immigration and Asylum Law. 4th edition. New York: Oxford University Press 2010, lk 411.

on neil tagakiusukartus sündmuste tõttu, mis leiavad aset Euroopas ja mujal. Kõik liikmesriigid, sealhulgas Eesti, on valinud teise variandi.²¹ Genfi konventsioon on üsna piiritletud ning pagulase määratlus on tuletatud ajastu vajadustest ja läbirääkimistest ning selle keskne nõue tagakiusukartusele tõusetus poliitiliste dissidentide kohtlemisest. Samas on tänapäeva peamised põgenike päritoluriigist lahkumise põhjused sõjalised konfliktid, suuremõõdulised inimõiguste rikkumised ja keskkonnast tulenevad põhjused. Seega on konventsiooni alusel võimalik vaid väiksel osal põgenikest saada pagulase staatus ning suur osa põgenikest ei kvalifitseeru õiguslikult konventsiooni alusel pagulaseks.

Lisaks tuleneb Genfi konventsioonist varjupaigamenetluse keskne ja peamine välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõte (*non-refoulement*). Sõnaselge keeld tuleneb Genfi konventsiooni artiklist 33, mille alusel ei saada osalisriik pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („*refouler*”) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse, usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Garantii, et ühtegi pagulast ei saadeta kohta, kus neid taga kiusatakse, kujutab endast tugevaimat kohustust, mille rahvusvaheline riikide kogukond on endale võtnud seoses inimestega, keda nende oma riigivõimud taga kiusavad.²² *Non-refoulement* põhimõte on siduv kõikidele konventsiooniga liitunud osapooltele ja see rakendub kõikidele riigiorganitele või isikutele, kes rakendavad riigivõimu.²³

Lisaks Genfi konventsioonile on oluline rahvusvahelise õiguse allikas varjupaiga valdkonnas Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon²⁴, millega on samuti Eesti ühinenud²⁵. Nimetatud konventsioon loob monitoorimissüsteemi kõikidest maailma kohtadest, kus inimesed on jäetud ilma vabadusest. Selle konventsiooni artikkel 3 oli esimene rahvusvahelise inimõiguste lepingu säte, mis selgelt

²¹ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Hijhoff Publishers 2006, lk 10.

²² T. Gammeltoft-Hansen. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 44.

²³ E. Lauterpacht, D.Bethlehem, UNHCR *The Scope and Content of the Principle of non-refoulement*, 20.06.2006.- Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/3b33574d1.html> (20.04.2014).

²⁴ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon. - RT II 1996, 36, 132.

²⁵ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni ja selle protokollide nr 1 ja 2 ratifitseerimise seadus. - RT II 1996, 36, 132.

keelas väljasaatmise, kui inimene võis silmitsi seista piinamisega.²⁶ Seega on *non-refoulement* põhimõtte sätestatud ka selles konventsioonis, mille artikkel 3 punkti 1 kohaselt ei tohi ühtki isikut teise riiki välja või tagasi saata («*refouler*») ega teda teisele riigile välja anda, kui on põhjendatud alus arvata, et seal võib teda ähvardada piinamine.

Kolmas oluline konventsioon on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon²⁷, mis on siduv 47 riigile, sealhulgas Eestile. Euroopa Nõukogul on oluline roll juba ainuüksi seoses EIK otsustega, mis aitavad liikmesriikidel kindlustada, et nende rahvusvahelised kohustused on täidetud ja varjupaigataotlejate õigused tagatud. Euroopa inimõiguste konventsioon on muutunud oluliseks varjupaigaõiguse menetluslikes küsimustes, eelkõige seoses menetlusdirektiiviga.²⁸ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis puudub küll otseselt viide varjupaigaõigusele, kuid reaalsuses on Euroopa Nõukogu organitest tulenev kohtupraktika seadnud kogu Euroopa varjupaigataotlejate õiguste standardid.²⁹ Samuti sisaldub selles konventsioonis väljasaatmise lubamatuse põhimõtte. Konventsiooni artikkel 3 kohaselt ei või kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. Olgugi et põhimõtte kõige selgem sõnastus tuleneb Genfi konventsioonist, on inimõiguse ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel võimalik laiaulatuslikumat kaitset pakkuda. EIK on öelnud, et erinevalt Genfi konventsiooni välistavatest sätetest, on Euroopa Inimõiguste konventsiooni artikkel 3 absoluutne, välistades seega igasugused erandid või kõrvalekaldumised õigusest mitte olla väljasaadetud, kui see paneks inimese artiklis 3 nimetatud ohtu. Seda isegi riiklike hädaolukordade korral või kui kõnealune isik on eeldatavalt terrorist.³⁰ Selle konventsiooni alusel ja teiste rahvusvahelist kaitset pakkuvate õiguslike meetmete alusel garanteeritud kaitse on erinev.³¹ Artikkel 3 rakendub väljaandmistele, negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejate väljasaatmisele või neile, kes on saanud humanitaarse kaitse, kuid keda ei saa vaadelda kui Genfi konventsiooni alusel pagulast või ka neile, kes on saanud pagulase staatuse, kuid on seejärel selle kaotanud.³²

²⁶ N. Mole, C. Meredith. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing 2010, lk 19.

²⁷ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57 ... RT II 2010, 14, 54.

²⁸ K. Hailbronner (koost). *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*. Oxford: Beck, Hart, Nomos 2010, lk 16.

²⁹ N. Mole, C. Meredith. Viidatud töö, lk 19.

³⁰ EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriigid*.

³¹ N. Mole, C. Meredith. Viidatud töö, lk 23.

³² N. Mole, C. Meredith. Viidatud töö, lk 25.

Esimest korda arutles EIK konventsiooni kohaldatavuse üle otsuses *Soering vs the United Kingdom*.³³ See otsus puudutas isiku väljasaatmist Ameerika Ühendriikidesse, kus isik pidi kohtu ette minema võimaliku raskeima karistuse saamiseks ning sellel ajal Virginia osariigis võis surmanuhtluse läbiviimine toimuda alles kuu kuni kaheksa aasta pärast. Kohus leidis, et konkreetsetes tingimustes surmanuhtluse ootamise näol on tegemist ebainimliku või alandava kohtlemisega ning isiku väljasaatmine on vastuolus konventsiooni artikliga 3. Sellele järgnes kohtuasi *Cruz Varas vs Sweden*³⁴, mis puudutas negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejat. Kohus leidis, et *Soering vs United Kingdomi* otsuses tehtud järeldused kohalduvad ka varjupaigataotlejatele. Kohus leidis ka, et kuigi teistes rahvusvahelistes instrumentides, nagu Genfi konventsioon ja Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon, on otseselt käsitletud tagasisaatmise küsimust riiki, kus isikule võib osaks saada keelatud kohtlemine, ei ole seetõttu välistatud Euroopa inimõiguste konventsiooni rakendamine.³⁵

Eesti seisukohalt on oluline, et ühinetud on kõigi eelpool nimetatud konventsioonidega ning seeläbi võetud endale rahvusvahelisi kohustusi. Viitega Genfi konventsioonile Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 78 on Euroopa Liit võtnud enda seadusandlusele siduvaid standardeid. Artiklit 78 võib tõlgendada kui endale ise seatud piiranguid seoses Euroopa Liidu kompetentsiga varjupaiga valdkonnas.³⁶ Seega vähemalt teoorias peaks kogu varjupaigamenetlust puudutav seadusandlus olema kooskõlas Genfi konventsiooniga. Teisalt ei reguleeri Genfi konventsioon menetluslikke küsimusi ning seega ei tugine EL seadusandlus menetluse osas mitte konventsioonile vaid liikmesriikide vahel kokkulepitule.

³³ EIKo 7.7.1989, 14038/88, *Soering vs Ühendkuningriigid*.

³⁴ EIKo 20.03.1991, 15576/89, *Vruz Varas ja teised vs Rootsi*.

³⁵ N. Mole, C. Meredith. Viidatud töö, lk 21.

³⁶ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 11.

1.2. Euroopa Liidu õigus

1.2.1. Ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi tekkelugu

Varjupaigaõigus on üks keerulisemaid valdkondi Euroopa Liidu justiits- ja siseasjade õiguses. Keerukus tõusetub varjupaigaõiguse temade mitmetahulisusest, millele lisandub kasvav side siseriikliku õiguse, Euroopa Liidu õiguse harmoniseerimise ja rahvusvaheliste inimõiguste alaste kohustuste vahel.³⁷

Amsterdami lepingu jõustumine 1. mail 1999. aastal tähistas uut etappi varjupaiga- ja sisserändeküsimustes. Kolmanda samba pädevus kanti esimesse sambasse ehk ühenduse sambasse.³⁸ Amsterdami leping algatas ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi väljatöötamise idee. Järgneva viie aasta jooksul võeti Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 62 ja 63 alusel vastu mitmed varjupaigavaldkonda puudutavad meetmed.³⁹ Üks selline meede oli miinimumnõuete menetlusdirektiiv.

Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi esimese etapi täitmise algatas 1999. a Tampere ülemkogu kokkuvõte⁴⁰, millel oli suur mõju edasisele Euroopa varjupaigaõigusele. Esimese etapi (1999 kuni 2005) eesmärk oli harmoniseerida liikmesriikide õiguslikku raamistikku ühtsete miinimumstandardite alusel. Süsteem pidi sisaldama ka ühtseid standardeid õiglaseks ja tõhusaks varjupaigamenetluseks. Kui Tampere Ülemkogu kokkuvõtete olemust võib pidada üsna ambitsioonikaks ja kaitsevajadusele suunatuks, siis varjupaigamenetluse harmoniseerimise eesmärk oli üsna tagasihoidlik. „Õiglase ja tõhusa“ menetluse standardid iseenesest peegeldavad tasakaalu üksikisiku ja riigi huvide vahel ja mõiste „õiglane“ on piisavalt paindlik, et võimaldada kompromisse.⁴¹

³⁷ S. Peers. EU Justice and Home Affairs Law, third edition, Oxford University Press, 2011 lk 298.

³⁸ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 3.

³⁹ S. Peers, N.Rogers, EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, lk 22-28.

⁴⁰ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. Arvutivõigus: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.05.2014).

⁴¹ J. Vedsted-Hansen, Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? - European Journal of Migration and Law, 2005 nr 7, lk 369–376.

Edasine areng toimus Haagi programmi⁴² alusel 2004. aastal. Haagi programm seadis ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi teise etapi eesmärgiks ühise varjupaigamenetluse loomise ning ühtse staatuse andmise neile, kes on saanud pagulase või täiendava kaitse saaja staatuse. Haagi programmiga kehtestati alus teise järgu Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi arendamiseks. Haagi programmi kohaselt oleks pidanud selle saavutama 2010. aasta lõpuks, kui on vastu võetud muudetud varjupaigameetmed. Eesmärk oli suurendada harmoniseerimise taset, mida põhjendati suure erisusega pagulasena tunnustamise numbrites liikmesriikide vahel.⁴³ 2010. aastaks teise etapiga valmis ei jõutud, milles mängisid suurt rolli ka menetlusdirektiivi keerulised läbirääkimised.⁴⁴

Järgmine viieaastane eesmärk pandi paika Stockholmi programmiga, kus varjupaigavaldkonda nimetati kaitse ja solidaarsuse ühiseks alaks, mis põhineb ühisel varjupaigamenetlusel ja rahvusvahelist kaitset saavate isikute ühtsel staatusel. Ühtlustamise suurema taseme saavutamiseks märgiti, et liidu keskseks poliitika eesmärgiks peaks jääma Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomine.⁴⁵

2007. aastal tegi Euroopa Komisjon selgeks, et olemasolevad direktiivid varjupaiga ja immigratsiooni valdkonnas on vaid esimene samm teekonnal Euroopa varjupaiga ja immigratsiooni sidusa kontseptsiooni suunas. Selleks, et luua ühtne Euroopa varjupaigasüsteem (CEAS), tuleb olemasolevad direktiivid varjupaigataotlejate tuvastamise ja menetluse kohta asendada teise kategooria direktiividega, mis sisaldavad miinimumstandardite asemel komplekti ühistest standarditest, millega kaotatakse eksisteerivad erisused liikmesriikide vahel. 2009. aastal andis komisjon sisse mitmete direktiivide ja määruste eelnõud, mis sõnastasid ümber olemasolevad miinimumstandardite direktiivid varjupaiga ja immigratsiooni õiguses.⁴⁶ Antud töö kirjutamise hetkeks on lisaks menetlusdirektiivile uues sõnastuses vastu võetud ka teised olulised

⁴² Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile - Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM) 2005/0184 lõplik.

⁴³ Commission staff working document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on the procedures in Member States for granting and withdrawing international protection SEC(2009) 1376, 21.10.2009.

⁴⁴ Peers, S. The Revised Asylum Procedures Directive: Keeping Standards Low, Statewatch Analysis 2012. - Arvutivõrgus: <http://www.statewatch.org/analyses/no-178-asylum-procedures.pdf> (01.05.2014)

⁴⁵ Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. ELT 115/01, 04.04.2010.

⁴⁶ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 6.

direktiivid, milleks on kvalifikatsioonidirektiiv⁴⁷, mis sätestab nõuded, millele välismaalased peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning vastuvõtudirektiiv⁴⁸, mis sätestab liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded.

Sisserände ja varjupaigatemaatika üleviimine esimesse sambasse viidi lõpuni 01.12.2009 jõustunud Lissaboni lepinguga⁴⁹, mis tõi kaasa fundamentaalse muudatuse otsusetegemise protsessis ja vastuvõetud õigusaktide õiguslikus staatuses. Direktiive võis edaspidi liikmesriikide kohtutes otse kohaldada ja nendele tugineda, kui need täidavad Euroopa Kohtu praktikas paika pandud nõuded.⁵⁰ Otsuse tegemise reeglite osas laiendas Lissaboni leping kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtet nõukogus ja kaasotsustamismenetlust Euroopa Parlamendiga migratsiooni ja kriminaalõiguse valdkonnas. Samuti kaotati Euroopa Kohtusse pöördumise piirangud, mis seni välistasid madalamate astmete kohtute võimaluse pöörduda eelotsuse taotlusega Euroopa Kohtu poole.⁵¹ Sellest tulenevalt on oodata, et Euroopa Kohtusse hakkab ühe enam laekuma kohtuasju seoses varjupaigamenetlusega.

Lisaks eelnevale on enamikule Euroopa Liidu liikmesriikidele õiguslikult siduv Lissaboni lepingule lisatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁵², mille artiklist 18 tuleneb kohustus tagada varjupaigaõigus ning artiklis 19 on sätestatud tagasisaatmise lubamatuse põhimõte.

1.2.2. Menetlusdirektiivid

Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi üks oluline osa on ühtne Euroopa varjupaigamenetlus. Esimene samm ühtse menetlussüsteemi suunas liikumisel tehti miinimumstandardite sisseviimisega liikmesriikide õigusesse. Need muutusid õiguslikult siduvaks läbi direktiivi

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendav, Euroopa Liidu Teataja L 337/9.

⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), Euroopa Liidu Teataja L 180/96.

⁴⁹ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, 2007/C 306/01.

⁵⁰ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 3.

⁵¹ K. Hailbronner, viidatud töö, lk 11.

⁵² Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010.

2005/85/EÜ liikmesriikide pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta sisseviimise liikmesriikide õigusesse.

Selle menetlusedirektiivi eesmärk oli tagada varjupaigataotlejatele menetluslikud tagatised, nagu võimalus isiklikuks intervjuuks, juurdepääs õigusabile ja esindusele. Direktiiv seadis miinimumnõuded ka otsustamisprotsessile ning teatud mõistetele, nagu vastuvõetamatud taotlused, ilmselt põhjendamatud taotlused, korduvad taotlused, turvaline kolmas riik ja turvaline päritoluriik. Samuti määratles direktiiv keelduva otsuse korral edasikaebamisõiguse. Isikulise kohaldamisala osas kohaldus see vaid pagulase staatuse taotlejatele, kuid võis olenevalt liikmesriigist kohalduda ka täiendava kaitse taotlustele.⁵³ Direktiiv defineeris varjupaigataotleja staatuse alguse ja lõpu ning seega tingimused, millal isik on õigustatud saama vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatud hüvesid. Direktiivi peaesmärk oli kehtestada ühenduses menetluse miinimumraamistik.

Esmase menetlusedirektiivi väljatöötamine oli aeganõudev ja problemaatiline protsess, milleks kulus rohkem kui kolm aastat. 20.09.2000 tegi Euroopa Komisjon ettepaneku kehtestada Nõukogu direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta.⁵⁴ Alles 29. aprillil 2004 võeti vastu uues sõnastuses ettepanek. Kuna liikmesriikide seisukohad olid liiga erinevad, ei olnud võimalik saavutada kokkulepet enamas, kui peamised põhimõtted. Haldusõigust on raske harmoniseerida ja see oli üks esimestest Euroopa Liidu tasandil arutatud menetlusõiguslikest meetmetest, mis mõjutas siseriiklike menetlusi. Lisaks on liikmesriikide vahel väga suured erinevused varjupaigataotlejate arvu osas.⁵⁵ Tulemusena on 2005. a direktiivis mitmeid vastuolusid ning selle tõlgendamine ja rakendamine keeruline.⁵⁶

⁵³ Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikide pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 1. detsember 2005, OJ L 326/13.

⁵⁴ Proposal for Council directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, COM (2000) 578 final.

⁵⁵ D. Ackers. The negotiations on the Asylum Procedures Directive. - European Journal of Migration and Law, 2005, nr 7, lk 1–33, 2005.

⁵⁶ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 1258.

2010. aastal esitatud Euroopa Komisjon raport,⁵⁷ mis andis hinnangu direktiivi rakendamisele oli üsna kriitiline. Hinnangu kohaselt on direktiivi fakultatiivsed sätted põhjustanud erinevate korralduste tekke üle Euroopa Liidu ning menetluslikud tagatised varieeruvad suuresti liikmesriikide vahel. ECRE on menetlusdirektiivi 2005/85/EU pidanud kõige problemaatilisemaks senistest Euroopa Liidu asüüli valdkonnas vastu võetud õiguslikest meetmetest.⁵⁸ Selles puuduvad standardid, mis viiksid õiglase ja efektiivse varjupaigataotluse läbivaatamiseni, see on liigselt keeruline ja võimaldab liikmesriikidel teha olulisi erisusi miinimumstandarditest, mida direktiivi vastuvõtmine pidi seadma.⁵⁹ Analoogselt järeltulele jõudis ka UNHCR uurimuses, kust tulenes, et varjupaigamenetluse praktikad varieerusid riigiti märkimisväärselt ning samuti esineb tühimikke menetlusdirektiivi sätete rakendamisel. Menetluste lahknevuse probleemi, mille põhjus on ebamäärased ja mitmetimõistetavad standardid, saab lahendada vaid õiguslike parandustega.⁶⁰ Nendest probleemidest tulenevalt esitas Euroopa Komisjon 21.oktoobril 2009 muudetud ettepaneku direktiivi rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta.⁶¹

Uue direktiivi eelnõu kohaselt oli direktiivi algne eesmärk kehtestada üksainus ühine varjupaigamenetlus, mis ei jäta liikmesriikidele võimalust rakendada üksteisest lahknevaid menetlusi. Samuti oli eesmärk kehtestada kohustuslikud menetlustagatised ning ühtlustada menetlusega seotud mõisted ja vahendid, mis võimaldaks varjupaigamenetluse ühtlustada ning tagada selle ühesuguse kättesaadavuse terves liidus.⁶² Kui 2005. aasta direktiivi liiga suurel hulgal võimalike erisuste ette nägemist ühtsest standardist võib põhjendada ühehäälsuse nõudega, sest igal liikmesriigil oli võimalik nõuda soovitavaid erisusi ning vastasel juhul eelnõule veto

⁵⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, COM(2010) 465 final, 8.9.2010.

⁵⁸ ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, October 2006, p 4.

⁵⁹ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 1258.

⁶⁰ UN High Commissioner for Refugees, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations, March 2010. - Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (11.03.2014).

⁶¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi ettepanek liikmesriikides rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, KOM (2009) 554 lõplik. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:ET:PDF>

⁶² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – „varjupaigapoliitika kava – ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus; KOM (2008)230, 17.06.2008, Euroopa Liidu Teataja C 218, 11/09/2009 lk 0078-0084.

panna⁶³, siis uue direktiivi eelnõu vastuvõtmine oli vähemalt selles osas lihtsam, et enam ei olnud ühehäälsuse nõuet. Kuna direktiivi 2005/85/EÜ tuli teha olulisel määral muudatusi, siis otsustati selguse huvides direktiiv uuesti sõnastada. Uue direktiiviga püstitati ka uus eesmärk – arendada edasi liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse nõudeid eesmärgiga luua liidus ühine varjupaigamenetlus.⁶⁴ Kuna eelmine direktiiv tekitas varjupaigataotlejatele olenevalt liikmesriigist kas soodsama või ebasoodsama olukorra, siis uue direktiiviga püütakse tekitada olukord, kus olenemata sellest, millisesse liikmesriiki taotleja satub, on tingimused kvalifikatsioonidirektiivi 2011/95/EL kohaldamiseks samaväärsed.

1. juulil 2011 võttis Euroopa Parlament vastu menetlusdirektiivi eelnõu KOM (2009) 554 parandatud ettepaneku.⁶⁵ Muudetud ettepaneku peamine eesmärk oli eeskirjade lihtsustamine ja selgitamine, et muuta need erinevate siseriiklike õigussüsteemidega paremini ühildatavaks ja aidata liikmesriikidel neid nende olukordade eripärasid arvestades kulutõhusamal viisil kohaldada, samuti vähendada võimalikke kuritarvitamisi ning tagada kiire, õiglane ja tõhus menetlus.⁶⁶ Kui algne ettepanek tugevdas märkimisväärselt menetluslike tagatise varjupaigataotlejatele, vähendades liikmesriikide erisuste tegemise võimalusi nendest tagatistest, siis uuesti sõnastatud ettepaneku parandamise käigus lisati mõningates sätetes liikmesriikidele lai diskretsioon menetluslikest standarditest erandi tegemise osas ning eemaldati mõningad olulised elemendid, mis 2009. a ettepanekus olemas olid.⁶⁷ Samuti on UNHCR leidnud, et parandatud ettepanek on küll positiivne samm rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta, nagu seda nõuab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 78 (2) d, kuid need sätteid ei ole veel piisavad loomaks ühtseid reegleid ühise staatuse osas, mis kehtiksid kogu Euroopa Liidus. Direktiiv sisaldab diskretsioonilisi ja vabatahtlikke sätteid ja direktiiv isenesest ei pruugi olla õige meede selle eesmärgi täitmiseks.⁶⁸ Seega oli algne

⁶³ J. Vedsted-Hansen. Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? - European Journal of Migration and Law, 2005 nr 7, lk 369–376.

⁶⁴ Direktiivi 2013/32/EL p 13.

⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu parandatud ettepanek rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta, KOM (2011) 319 lõplik, Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0319:EN:NOT> (01.05.2014)

⁶⁶ ibid p 3.1.1 -3.1.2

⁶⁷ European Council of Refugees and Exiles. Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM(2011) 319 final 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4ec137d02.pdf> (01.05.2014)

⁶⁸ UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM(2011) 319 final Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4f3281762.pdf> (01.05.2014), lk 3.

ettepanek suurejoonelisem kui lõplik tulemus, millele liikmesriikidega läbirääkimiste käigus mitmeid kärpeid tehti.

Kokkuvõttes ületas ühtse varjupaigasüsteemi teine etapp ettenähtud ajalimiidi, kuid on siiski jõutud uus varjupaigamenetluse pakett, sealhulgas menetlusdirektiiv, vastu võtta. Menetlusdirektiiv 2013/32/EL avaldati Euroopa Liidu Teatajas 29.06.2013 ning see peab valdavas osas olema liikmesriikide poolt ülevõetud 20. juuliks 2015. Vaid artikli 31 lg-te 3,4 ja 5 ülevõtmiseks on aega kuni 20. juulini 2018. Direktiiv ei kohaldu ega ole siduv Ühendkuningriigile, Iirimale ega Taanile.⁶⁹ Direktiiv kohaldub rahvusvahelise kaitse taotlustele ning rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetluste suhtes, mis esitatakse või algatatakse pärast 20. juulit 2015.⁷⁰

Võrreldes eelmise direktiiviga, mille eesmärk oli luua ühtsed miinimumstandardid Euroopa Liidu liikmesriikide varjupaigamenetlustes, peaks uus direktiiv looma rangema Euroopa Liidu poolse regulatsiooni ning vähendama liikmesriikide otsustusõigust, kuidas varjupaigamenetlust läbi viia. Samas, olgugi et uue menetlusdirektiivi eesmärk on luua Euroopa Liidus ühine varjupaigamenetlus, jätab see siiski liikmesriikidele mitmes olulises küsimuses üsna laiaulatusliku diskretsiooniõiguse, mis tuleneb juba ainuüksi sellest, et ühtse menetluse kohaldamise õiguslik meede on direktiiv. Vaatamata esialgsele suurejoonelisele visioonile ühtsest varjupaigamenetlusest, on ka algsest versioonist tagasihoidlikuma menetlusdirektiivi ülevõtmisega võimalik ja vajalik Eesti varjupaigamenetlust läbi VRKS-i muudatuste korrastada.

⁶⁹ Direktiiv 2013/32/EL p 58.

⁷⁰ Direktiiv 2013/32/EL artikkel 52 (1).

1.3. Eesti õigus

Esimene varjupaigavaldkonnas kehtinud seadus oli Pagulaste seadus⁷¹. Sellele järgnes ka praegu kehtiv välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, millega võeti üle 2005. a menetlusedirektiiv. Kuigi seaduseelnõu koostamise ajal ei olnud nimetatud direktiiv veel avaldatud, on eelnõu kohaselt sellega seaduse koostamisel siiski arvestatud.⁷² VRKS võeti vastu 14.12.2005 ning sellest ajast alates on seda seadust mõned korrad muudetud, kuid põhjalikumat seaduse korrastamist ei ole siiani läbi viidud, kuigi seaduse struktuuri ja õiguselguse mõttes oleks see hädavajalik, kuna nimetatud seadus sisaldab vastuolulisi ning mitmeti tõlgendatavaid sätteid.

VRKS § 1 lg 1 kohaselt on selle seaduse eesmärk reguleerida välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest. VRKS reguleerib nii pagulase staatuse andmise aluseid kui ka subsidiaarse ehk täiendava kaitse andmise aluseid ning ajutise kaitse andmise aluseid, mida siiani veel kordagi rakendatud ei ole.

VRKS-s ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades VRKS-is sätestatud erisusi (§ 1 lg 3). Haldusmenetluse seaduse⁷³ (*edaspidi HMS*) § 112 lg 2 kohaselt kohaldatakse eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele käesolevat seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kuigi haldusmenetluse seadus ei sätesta *expressis verbis* subsidiaarsuse printsiipi, on antud seaduse puhul tegemist regulatsiooni subsidiaarsusega, mis tähendab seda, et erimenetluste osas tulevad rakendamisele kehtestatud eriregulatsioonid.⁷⁴ Sealjuures on antud küsimuses Riigikohus otsuses 3-3-1-30-09⁷⁵ leidnud, et HMS kohaldamiseks ei pea eriseaduses olema viitenormi.

⁷¹ Pagulaste seadus. – RT I 1997, 19, 306...RT I 2006, 2, 3 (kehtetu).

⁷² Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu nr 726 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052630010 (01.05.2014).

⁷³ Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.

⁷⁴ K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica*, 2001, nr.8, lk.519-528.

⁷⁵ Riigikohtu Halduskolleegiumi otsus 3-3-1-30-09.

Seega sätestab haldusmenetluse seadus haldusmenetluse üldised põhimõtted, VRKS on eriseadus haldusmenetluse seaduse suhtes ning varjupaigamenetluse kui erimenetluse osas tulevad üldjuhul rakendamisele VRKS-is kehtestatud eriregulatsioonid.

Mis saab aga olukorras, kus HMS ja VRKS mõlemad sisaldavad regulatsiooni konkreetse küsimuse osas, kuid need on vastuolulised? Üldjuhul lähtutakse siis põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* ehk eriseadus muudab üldseaduse. Samas ei ole ka eriregulatsioonide järgimine absoluutne. Mõõndus sellele põhimõttele tuleneb põhiseadusest. Haldusorgan peab ka erimenetluse läbimisel arvestama isikutele haldusmenetluse seaduses sätestatud menetluslike õigustega, sest nende baas on põhiseadus.⁷⁶ Põhiseaduse⁷⁷ § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Sellest sättest tulenevalt on täidesaatval võimul kohustus tagada isiku põhiõigused menetluse normeerimisega. See tähendab eelkõige seda, et isikul on õigus tõhusale õiguste kaitsele ausa ja õiglase menetluse kaudu.⁷⁸ Kui hea halduse põhimõte laiemas mõttes on midagi enam kui lihtsalt küsimus haldustegevuse seaduslikkusest, hõlmates nõudeid ja tingimusi, mis langevad lisaks õiguspärasusele ka eetika ja moraali kategooriate alla, siis hea halduse põhimõte kitsamas mõttes omab iseseisvat tähendust eelkõige menetlusnormide tõlgendamisel ja lünkade ületamisel.⁷⁹ Hea halduse põhimõte seob vahetult täitevvõimu, kes peab sellega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja üldaktide andmisel. Selle põhimõtte on Riigikohus tuletanud lahendis 3-4-1-1-03⁸⁰ tõlgendamise teel põhiseaduse §-st 14, võttes eeskujuks EL põhiõiguste harta artikli 41. Lisaks on Riigikohus rõhutanud, et riigi kohustus on luua haldusõiguse valdkonnas isikute õiguse ja vabaduste kaitseks tõhusad menetlused, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt põhistatud otsust ja õigus vaidlustada haldusorgani otsust.⁸¹⁸² Seega kuulub haldusmenetluse seadus kohaldamisele ka olukorras, kus eriseaduse regulatsioon on puudulik ning seega pole isiku õigused piisavalt kaitstud. Seda põhimõtet on

⁷⁶ K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica*, 2001, nr.8, lk.519-528.

⁷⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT 1992, 26, 349, RT I, 27.04.2011, 2.

⁷⁸ K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica*, 2001, nr.8, lk.519-528.

⁷⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. § 14 p 3.2.2.- Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee (01.05.2014)

⁸⁰ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15 jj

⁸¹ RKHK otsus 3-4-1-14-09.

⁸² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. § 14 p 3.- Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee (01.05.2014)

kinnitanud Riigikohus otsuses 3-3-1-12-05⁸³ leides, et kui eriseaduses on sätestatud, et haldusmenetluse seadus ei kuulu kohaldamisele, kuid näiteks on reguleerimata jäetud haldusakti teatavaks tegemise või vaidlustamise kord, siis tuleb see lünk täita analoogia korras haldusmenetluse seaduse regulatsiooniga. Täiendavalt on Riigikohus seoses haldusmenetluse seaduse kohaldatavusega otsuses 3-4-1-15-07⁸⁴ leidnud, et haldusmenetluse seadust saab kohaldada siis, kui eriseaduse regulatsioon ei ole haldusmenetluse seaduse sätetega otseses vastuolus ning kui eriseaduses sätestatud menetluse täiendamine haldusmenetluse seaduse normidega ei too kaasa õigusselgusetut olukorda.

Eeltoodust järeldeb, et juhul, kui VRKS ei taga varjupaigataotlejale menetluslikke õigusi, tuleb lähtudes hea halduse põhimõttest ka varjupaigamenetluses kohaldada haldusmenetluse seadust ja põhimõtteid. Lisaks sellele tuleb lähtuda Euroopa Kohtu loodud kooskõlalise tõlgendamise põhimõttest, et siseriikliku õigust tuleb tõlgendada selle direktiivi eesmärkide valguses, mille alusel siseriiklik säte on antud.⁸⁵ Siseriikliku õiguse tõlgendamine vastavalt EL õigusele lasub nii liikmesriikide haldusasutustel kui ka kohtutel *ex officio*.⁸⁶ Seega, kui VRKS-i mõni menetluslik säte osutub direktiivi sättega vastuolus olevaks, tuleb lähtuda direktiivikonformsest tõlgendusest.

⁸³ RKHKm 3-3-1-12-05.

⁸⁴ RKPJKo 3-4-1-15-07.

⁸⁵ EKo 10.04.1984, C-14/83, *von Colson ja Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*.

⁸⁶ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Kirjastus Juura, 2006, lk 297.

2. MENETLUSDIREKTIIVIDEST TULENEVAD PÕHIMÕTTED

Genfi konventsioonist tulenevalt peab selle artiklile 1 A vastav isik saama õiglase ja tõhusa menetluse osaliseks. Termin „õiglus“ viitab sellele, et taotlejale antakse piisavalt võimalusi oma taotluse esitamiseks. Termin „tõhus“ tähendab taotleja seisukohalt, et menetluslikud õigused ja taotleja õiguslik staatus menetluse ajal toetavad tema seaduslike õiguste teenimist rahvusvahelise kaitse taotluse mõistliku ajaperioodi jooksul esitamise võimalikkuse näol.⁸⁷ Sellest lähtuvalt on antud peatüki eesmärk uurida, kuidas on varjupaigataotlejale direktiivide ja Eesti õiguse kohaselt tagatud võimalused oma taotluse esitamiseks ehk kuidas on tagatud juurdepääs menetlusele. Teisalt, lähtudes tõhususe põhimõttest uuritakse antud peatükis ka küsimust, milline on taotleja õiguslik staatus menetluse ajal ning kui kaua on varjupaigataotleja staatuses oleval isikul nii direktiivide kui Eesti õiguse kohaselt õigus riigis viibida.

2.1. Juurdepääs menetlusele

Varjupaigamenetlusel ja erinevatel seda valdkonda puudutavatel õiguslikel regulatsioonidel puuduks igasugune mõte, kui välismaalastel ei oleks juurdepääsu varjupaigamenetlusele. Küsimus menetlusele juurdepääsust on tugevalt seotud riikide üldise seisukohaga sisserände suhtes, mida reeglina ei saa pidada soosivaks. Riigid on alati takistama varjupaigataotlejate ja illegaalsete migrantide oma territooriumile saabumist. *Non-refoulement* printsiipi nähakse osade riikide poolt kui avatud ust igasugusele migrandile, kes väidab, et ta on varjupaigataotleja, jättes seeläbi riikidele vähese kontrolli otsustamiseks, kui palju varjupaigataotlejaid oma riiki lubada. Praktikas on leitud, et negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejaid on raske tagasi saata, kuna neil puuduvad kodakondsust tõendavad dokumendid või kolmas riik ei nõustu neid vastu võtma. Selle tulemusena on traditsioonilistes varjupaigariikides levinud ekstraterritoriaalne või väline migratsiooni kontroll. Selleks kasutatakse näiteks füüsilisi vahendeid keelates põgenike paatidel randuda. Samuti iseloomustab seda viisa regulatsiooni kohaldamine.⁸⁸

⁸⁷ K. Hailbronner. Viidatud töö, lk 13.

⁸⁸ T. Gammeltoft-Hansen. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 16.

Seega on kõikidel suveräänsetel riikidel, sealhulgas Eestil, õigus otsustada, milliseid kriteeriume kohaldada välismaalastele riiki sisenemiseks ning riigis viibimiseks. Samas seab Genfi konventsiooni ja Euroopa Liiduga ühinemine sellele õigusele mõningased piirangud kohustuse näol varjupaigataotlejaile põhjendatud tagakiusukartuse või tõsise ohu korral rahvusvahelist kaitset anda. Eraldi küsimus on aga see, kuidas ning millisest hetkest alates on eelpool nimetatud varjupaigataotlejale tagatud juurdepääs rahvusvahelisele kaitsele.

Olgugi et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 18 tuleneb õigus varjupaigale, ei ole Euroopa Liidus kehtestatud eraldi meetodeid, mis lihtsustaksid varjupaigataotlejate riiki saabumist. Isikud, kes soovivad Euroopa Liidus varjupaika taotleda, on peamiselt selliste riikide kodanikud, kellel on vaja Euroopa Liitu sisenemiseks viisat. Kuna sageli sellised inimesed ei kvalifitseeru viisa saamise nõuetele, võivad nad võtta ette illegaalse piiriületuse.⁸⁹ Ka Euroopa Inimõiguste konventsiooni kohaselt ei ole õigust varjupaigataotlemisele kui sellist. Samas isiku piirilt või riigi jurisdiktsiooni alt tagasi saatmine ning seeläbi isiku piinamise või inimväärikust alandava kohtlemise ohtu seadmine on keelatud konventsiooni artikkel 3 alusel.

Kui lähtuda deklaratiivsest pagulasseisundi teooriast, siis selle kohaselt on pagulasena tunnustamine pelgalt deklaratiivne akt ning kohustus varjupaika pakkuda tekib koheselt, kui ilmneb, et isik vastab Genfi konventsiooni definitsioonist tulenevatele pagulase staatuse kriteeriumitele ning isik saabub teise riigi territooriumile või jurisdiktsiooni olenemata sellest, kas pagulase staatus on ametlikult kindlaks tehtud. Pagulase staatuse tuvastamine ei tee isikust pagulast, vaid deklareerib, et ta on pagulane. Temast ei saa pagulane mitte seetõttu, et teda tunnustatakse pagulasena, vaid teda tunnustatakse, kuna ta on pagulane. Kui staatuse määramine on puhtalt deklaratiivne akt, on isik õigustatud konventsiooni hüvedele hetkest, mil isik vastab pagulase definitsioonile – mitte ainult pärast pagulasena tunnustamist, vaid juba siis, kui ta on varjupaigataotleja.⁹⁰ Ka kvalifikatsioonidirektiivi 011/95/EL sissejuhatavas punktis 21 on sätestatud, et pagulasena tunnustamine on deklaratiivne akt. Samas ei tähenda deklaratiivse teooria omaksvõtt, et konventsioonist tulenevad õigusi võib nõuda ilma määramise menetluseta, millega tehakse kindlaks, kas isik, kes taotleb rahvusvahelist kaitset, vastab

⁸⁹European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013, lk 97 jj. – Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_en.pdf (20.04.2014)

⁹⁰H. Battjes. European Asylum Law and International Law. Leiden: Martinus Hijhoff Publishers 2006. lk 455 jj.

pagulaseks kvalifitseerumise kriteeriumitele. Kuna Genfi konventsioon ei hõlma sätteid varjupaigataotlemise menetluslike küsimuste osas, on eeldatud, et konventsiooniga ühinenud riigid tagavad menetluslikud reeglid taotluse läbivaatamiseks.⁹¹

Seega olenemata asjaolust, et deklaratiivse teooria kohaselt on isik, kes vastab Genfi konventsiooni kriteeriumitele, pagulane ilma vastava menetluseta, ei ole võimalik ilma varjupaigamenetluseta isikule pagulase õigusi tagada. Kuna aga puudub õigus varjupaigataotlemisele, siis on võimalik Euroopa Liidus varjupaika paluda vaid vähestel. Parim, mis liikmesriigid, sealhulgas Eesti teha saavad, on tagada isikutele, kes jõuavad liikmesriikide piirini, õiguspärane varjupaigamenetlus, alustades sellest, et isikutele tagatakse juurdepääs menetlusele.

2.1.1. Peamised muudatused

Kuna eraldi õigus varjupaigataotlemisele puudub, kohaldub Euroopa Liidu õiguskord sellest hetkest, kui individid on saanud piirile. Eelmise menetlusdirektiivi artikkel 3 lõige 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi kõikide varjupaigataotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril või transiiditsoonis. Uue direktiivi artikli 3 lõikesse 1 on lisatud, et direktiiv kohaldub ka territoriaalvetes.⁹² Selliselt esitatud taotluste suhtes kohalduvad uue direktiivi artiklist 6 tulenevad sätted, mis tagavad juurdepääsu menetlusele. Seega selleks, et rahvusvahelist kaitset paluda, peavad isikud jõudma vähemalt riigi piirini või selle territoriaalvetesse, ütlema võlusõna “asüül” ning alles pärast taotlemist kohalduvad neile varjupaigamenetluse tagatised.⁹³

Uue direktiivi eesmärk on toetada pädevate ametiasutuste püüdlusi eristada varjupaigataotlejaid teistest migrantidest, kes kasutavad varjupaiga taotluse esitamist tagauksena illegaalseks immigratsiooniks, ja viia läbi kiiremad menetlused. Liikmesriikidele on jäetud lai diskretsioon organisatsioonilise ülesehituse ja juurdepääsusüsteemi loomise suhtes (näiteks määrata pädevad ametiasutused taotluste registreerimiseks; otsustada, kas taotluse peab esitama isiklikult ja

⁹¹ Hailbronner. Viidatud töö, lk 1127 ja 1128.

⁹² Uus direktiiv artikkel 3 (1).

⁹³ European Council of Refugees and Exiles. Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014)

kindlaks määratud kohas). Samas peavad kõikide liikmesriikide varjupaigasüsteemid baseeruma samadel põhimõtetel, tagades, et menetlus on kergelt juurdepääsetav, olenemata sellest, millises liikmesriigis taotlus esitatakse.⁹⁴

Euroopa Kohus on leidnud, et Euroopa Liidu õiguse poolt garanteeritud õigustele peab olema lihtne juurde pääseda. Kohus on märkinud, et menetluslikud reeglid seoses ajutise elamisloaga peavad olema sellised, mis tagavad, et õiguse realiseerimine ei ole tehtud võimatuks või ülemäära raskeks. Menetlussüsteem peab olema kergesti ligipääsetav ja tagama, et puudutatud isikute taotlustega tegeletakse objektiivselt ja mõistliku aja jooksul ning elamisloast andmisest keeldumise korral peab saama seda vaidlustada.⁹⁵

Euroopa Kohtu lahendi C-327/02 valguses on uues menetlusedirektiivis täpsemini reguleeritud menetlusele juurdepääsu. Kuna taotluse esitamine on seotud taotleja õigusliku staatusega riigis ning vastuvõtutingimustest tulenevate õiguste ja garantiidega, on taotluse kohese esitamise võimalus hädavajalik.

Nimelt on uue menetlusedirektiivi artiklis 6 sätestatud uus põhimõte, mille kohaselt eristatakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist (*make*), selle registreerimist (*register*) ja ametlikku esitamist (*lodge*). Direktiivi eestikeelse tõlke alusel on keeruline kolme etappi eristada, sest nii sõna *make* kui ka *lodge* tõlgitakse vastega „esitama“. Loodetavasti ei tekita see asjaolu direktiivi ülevõtmisel segadust. Erisuse tegemine on kannustatud eesmärgist garanteerida taotlejale võimalus viivitamatult taotlus esitada.⁹⁶

Taotluse esitamine (*making*) tähendab ükskõik millisel kujul enda rahvusvahelise kaitse taotlemise soovist teada andmist. Sooviavalduse tegemine tähendab, et isik saab taotleja staatuse, mis annab isikule õiguse jääda riiki ning talle kohalduvad peamised vastuvõtutingimused.⁹⁷ Selle järgneb taotluse registreerimine, mis tähendab taotleja sooviavalduse kirjalikku registreerimist. Direktiivi artikkel 6 lõige 1 kohaselt seatakse liikmesriikidele kohustus esmane sooviavaldus

⁹⁴ European Asylum Support Office, Quality and Access to Procedure, Thematic Meeting 25-26 March 2014, autori valduses.

⁹⁵ EKo 16.11.2004, C-327/02, *Panayotova* jt.

⁹⁶ European Asylum Support Office, Quality and Access to Procedure, Thematic Meeting 25-26 March 2014, autori valduses.

⁹⁷ *Ibid.*

registreerida hiljemalt kolme tööpäeva möödumisel selle esitamisest, kui sooviavaldus oli esitatud pädevatele asutustele ning 6 tööpäeva möödumisel taotluse esitamisest, kui see esitatakse muudele asutustele, kes tõenäoliselt võivad selliseid taotlusi saada. Lisaks on suure hulga isikute üheaegse taotlemise puhul õigus taotlused registreerida 10 päeva möödumisel.

Kolmanda sammuna peab taotluse ametlikult esitama (*lodge*), mis tähendab taotluse täielikku ja üksikasjalikku täitmist, mis annab aluse sisulise menetluse algatamiseks. Taotlus on täielikult vastu võetud, kui varjupaigataotlus on pädevale ametiasutusele edastatud. Liikmesriigid peavad tagama, et soovi avaldanud isikul on tõhus võimalus esitada taotlus niipea kui võimalik. Mõnes liikmesriigis võib olla märkimisväärne ajaline vahe taotleja sooviavaldusest kuni taotluse täieliku vastuvõtmiseni.⁹⁸ Liikmesriigid võivad kehtestada reeglid, kuidas taotlust täielikult vastu võtta. Registreerimine ja täielik vastuvõtmine võivad olla integreeritud, kuid siiski peavad olema tagatud registreerimise tähtajad ja võimalus täielik taotlus esitada peab olema tõhus.⁹⁹ Kuigi taotluse täielik vastuvõtmine ei mõjuta varjupaigataotleja juurdepääsu materiaalsetele vastuvõtutingimustele, sest need peavad taotlejale saadaval olema esimesest sooviavaldusest alates, sõltuvad siiski mõned vastuvõtudirektiivist tulenevad õigused (pääs tööturule, dokumenteerimine) formaalsest varjupaigataotluse vastuvõtmisest. Samuti sõltuvad ametlikust vastuvõtmisest taotluse läbivaatamise ajapiirangud.¹⁰⁰

Selline kolmeetapiline regulatsioon on vastu võetud lähtudes siseriiklike varjupaigasüsteemide eripäradest.¹⁰¹ Uus regulatsioon on suunatud eelkõige suure taotlejate arvuga liikmesriikidele, kuna sadade taotlejate saabumisega võib registreerimise ja taotluse ametliku esitamisega probleeme esineda.

⁹⁸ European Council of Refugees and Exiles. Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM(2011) 319 final 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4ec137d02.pdf> (01.05.2014), lk 9.

⁹⁹ European Asylum Support Office, Quality and Access to Procedure, Thematic Meeting 25-26 March 2014 (töö autori valduses).

¹⁰⁰ European Council of Refugees and Exiles. Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM(2011) 319 final 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4ec137d02.pdf> (01.05.2014), lk 9.

¹⁰¹ Euroopa Komisjoni muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus, lisatud dokumendile Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud), KOM (2011) 319 lõplik, 1.6.2011.

Lisaks eeltoodule muudetakse uues menetlusdirektiivi artiklis 4 aluseid, mille korral võib mõni muu ametiasutus kui menetlev ametiasutus¹⁰² vastutada taotluste läbivaatamise eest. Lisaks Dublini määruse (EL) nr 604/2013 kohasele juhtumite menetlemisele on lubatud, et ka piirimenetluse korral võib vastutavaks olla mõni muu ametiasutus. Oluline täiendus uues menetlusdirektiivis on, et piirimenetluse korral võib mitte menetlev ametiasutus otsustada vaid riiki sisenemise loa andmise või andmisest keeldumise üle ning sealjuures peab tuginema menetleva ametiasutuse põhjendatud arvamusele.¹⁰³ Nii uue kui vana menetlusdirektiivi kohaselt peab liikmesriik tagama, et kui vastutus on määratud muule ametiasutusele, on selle ametiasutuse töötajatel nõuetekohased teadmised või nad saavad vajalikku koolitust. Uues direktiivis täpsustatakse artikli 4 lõikes 3 oluliselt menetleva ametiasutuse nõuetekohase väljaõppe kohustust. Muudatuste loogikast tulenevalt on sisuliste otsuste tegemise kompetentsus menetleval ametiasutusel ning juhul, kui menetleva ametiasutuse väljaõppega inimesi piiril pole, võib piirimenetluse läbi viia vaid küsimuses, kas lugeda taotlust vastuvõetavaks või mitte ning ka sellisel juhul on kohustus arvestada menetleva üksuse arvamusega. Töö autor on seisukohal, et muudatused aitavad tagada parema juurdepääsu menetlusele, kuna aitavad välistada olukordi, kus ametiasutuse töötajate ebakompetentsusest tulenevalt tehakse õigusvastaseid otsuseid.

2.1.2. Eesti õigus

Kehtiva Eesti õiguse kohaselt algab varjupaigamenetlus varjupaigataotluse esitamisega. VRKS § 3 lg 3 kohaselt on varjupaigataotlus välismaalase esitatud taotlus enda pagulasena tunnustamiseks või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja endale rahvusvahelise kaitse saamiseks. Seega toimub pagulase staatuse¹⁰⁴ ja täiendava kaitse¹⁰⁵ andmise üle otsustamine ühes menetluses. Kui selgub, et taotleja ei kvalifitseeru pagulase staatusele, asub PPA analüüsima, kas isik

¹⁰² Menetlev ametiasutus on uue direktiivi artikkel 2 punkti f kohaselt liikmesriigi kohtulaadne ametiasutus või haldusorgan, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest ning on pädev võtma sellistes juhtumites vastu esimese astme otsuseid; Sisult samasugune mõiste on kasutusel ka 2005. A direktiivi artikli 2 punktis e.

¹⁰³ 2013.a direktiivi artikkel 4 lg 2.

¹⁰⁴ Pagulane on 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.

¹⁰⁵ Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas: 1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise või 2) tema piinamise või tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või 3) konkreetselt tema või üldse tsiviiliskite elu ohtu sattumise või tema või tsiviiliskite kallal vägivaldla rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu.

kvalifitseerub täiendavale kaitsele. See põhimõte kehtib ka uues menetlusedirektiivis ning seega kehtivad täiendava kaitse menetlusele samuti direktiivist tulenevad põhimõtted ja tagatised.

Täpsem regulatsioon varjupaigataotluse esitamise osas tuleneb Vabariigi Valitsuse määruse¹⁰⁶ § 4 lg-st 1, mille kohaselt esitatakse varjupaiga ja elamisloa taotlus (edaspidi varjupaigataotlus) ja elamisloa pikendamise taotlus Politsei- ja Piirivalveametile. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt toimub elamisloa taotluse läbivaatamine varjupaigamenetluse raames. Menetluse tulemusena varjupaigataotlejale kas antakse rahvusvaheline kaitse ja elamisluba või lükatakse tema taotlus tagasi ja keeldutakse elamisloa andmisest. Seega on Eestis ühtne menetlus nii selles mõttes, et ühe taotluse alusel otsustatakse nii pagulase kui ka täiendava kaitse saamine kui ka selles mõttes, et rahvusvahelisele kaitsele kvalifitseerumise korral otsustatakse samas menetluses ka elamisloa andmine.

Olgugi et eelpool mainitud Vabariigi Valitsuse määrus viitab varjupaiga ja elamisloa taotlusele, kaotas selline 15-leheküljeline taotluse vorm¹⁰⁷ 01.04.2014 kehtivuse. Tegelikult esitab taotleja isikuandmete ankeedi rahvusvahelise kaitse menetluses¹⁰⁸, mis on 2-leheküljeline vorm, kuhu on vaja kirja panna peamised isikuandmed. Seega on alates 01.04.2014 lihtsustatud varjupaigataotluste vastuvõtmist, sest taotleja peab varjupaigataotlemiseks esitatavas vormis kirja panema märkimisväärselt vähem andmeid kui eelnevalt. Samas on seadusandjal uue vormi vastuvõtmisega muutmata jäänud oluline määrus, mis reguleerib varjupaigataotluste esitamist. Selline olukord ei taga õigusselgust, kuna vabariigi valitsuse ning siseministri määrus ei ole omavahel kooskõlas.

Erinevalt varem kehtinud pagulaste seaduse regulatsioonist¹⁰⁹, ei eksisteeri kehtiva õiguse kohaselt sooviavaldaja mõistet. Kehtiva regulatsiooni kohaselt võetakse varjupaigataotlus

¹⁰⁶ Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete elamisloakaardile kandmise kord.- RT I 2006, 34, 263... RT I, 29.12.2011, 195.

¹⁰⁷ Siseministri 21.12.2006 määrus nr 67. – RTL 2006, 93, 1731.

¹⁰⁸ Siseministri 23.03.2014 määrus nr 10. – RT I, 26.03.2014, 6.

¹⁰⁹ Enne VRKS-i kehtinud pagulaste seaduse kohaselt oli seadusega ette nähtud mitmeetapiline varjupaigamenetlus. Pagulaste seaduse § 8 lg 1 sätestas, et välismaalasega, kes on teatanud oma soovist taotleda varjupaika, viiakse Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutuse poolt läbi esmane küsitlus. Sama paragrahvi lõike 2 punkt 4 kohaselt võeti esmase küsitluse käigus vastu vormikohane taotlus varjupaiga saamiseks. Pagulaste seadusega samaaegselt kehtinud Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt nimetati välismaalast, kes oli teatanud oma soovist taotleda varjupaika, kuid kelle vormikohane varjupaigataotlus ei olnud veel vastu võetud, sooviavaldajaks.

Politsei- ja Piirivalveametis menetlusse taotluse esitamise päeval.¹¹⁰ Seega kehtiva regulatsiooni kohaselt ei eristata taotluste vastuvõtmisel erinevaid etappe. Seevastu praktikas on ette tulnud olukordi, kus sooviavaldus esitatakse enne taotluse ametlikku vastuvõtmist. Eelkõige tuleb selliseid olukordi ette isikute suhtes, kes PPA kinnipidamiskeskuses või muus kinnises asutuses viibides avaldavad soovi varjupaika taotleda, nende võõrkeelne taotlus saadetakse tõlkimisele ning mõne aja möödudes võetakse välismaalaselt vastu vormikohane taotlus ja registreeritakse. Kuna varjupaigataotleja staatuse ning vastuvõtudirektiivist tulenevad õigused saab isik alles siis, kui vormikohane taotlus on vastu võetud, ei ole Eesti kehtiv õigus selles küsimuses uue direktiiviga kooskõlas. Mitte sooviavaldamise hetkest, vaid vormikohase taotluse vastuvõtmisest isikut varjupaigataotlejaks pidamine rikub isiku õigusi. Näiteks võib PPA kinnipidamiskeskuses viibiva taotleja õigused olla rikutud kas või seetõttu, et VMS § 281 lg 2 alusel võidakse isikult välja nõuda tema väljasaatmisega seonduvad kulud. Kulusid ei või välja nõuda taotleja staatuses olevalt isikult, mida on ka Riigikohus otsuses 3-3-1-62-12 kinnitanud, öeldes, et varjupaigamenetluse ajal ei toimu väljasaatmismenetlust ning seega selle aja eest kulusid välja nõuda ei saa, kuid sellele eelnenud kulud võib välja nõuda.¹¹¹ Seega pole selline lähenemine praktikas kooskõlas direktiivi artiklis 6 sätestatuga.

Direktiivi artikkel 6 lg 3 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist isiklikult ja/või kindlaksmääratud kohas. Eestis on VRKS §-st 14 tulenevalt kohustus varjupaigataotlus esitada Politsei- ja Piirivalveametile kui vastutavale ametiasutusele. Olenevalt asjaolust, kas taotleja saabub riiki seaduslikult või puudub tal seaduslik alus, peab ta varjupaigataotluse esitama kas riigi territooriumil või piiril. Kuni 31.03.2014 võtsid rahvusvahelise kaitse taotlusi vastu kas piirivalvurid piiripunktides või sisulise menetluse eest vastutav menetlusüksus, mis on PPA kodakondsus- ja migratsiooniameti menetlusbüroo välismaalastetalitus. Alates 01.04.2014 võtavad Eestis varjupaigataotlusi vastu muud PPA üksused ning välismaalastetalitus tegeleb vaid sisulise menetlusega.¹¹² Seega, olgugi et varjupaigataotluste läbivaatamise sisuüksus ja piirimenetlust läbiviivad üksused kuuluvad samasse asutusse, tuleb välismaalastetalitust pidada menetlevaks ametiasutuseks direktiivi

¹¹⁰ Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete elamisloakaardile kandmise kord.- RT I 2006, 34, 263... RT I, 29.12.2011, 195.

¹¹¹ RKHKm 3-3-1-62-12.

¹¹² Intervjuu PPA välismaalastetalituse peaspetsialisti Erki Vääniga, 02.05.2014 (tekst autori valduses).

artikkel 2 mõttes. Uus korraldus, mille kohaselt ei pea siseriiklikult taotlust esitama välismaalastetalitusele, lihtsustab mõningal määral juurdepääsu menetlusele.

Juurdepääsu menetlusele lihtsustab ka asjaolu, et kehtivas õiguses puudub kohustus taotlus kindlaks määratud kohas esitada. Erinevalt üldisest haldusmenetluse seaduse põhimõttest tuleb varjupaigataotlus esitada isiklikult (VRKS § 14 lg 4) ning esitama peab vormikohase varjupaigataotluse (VRKS § 14 lg 6). Vormikohase varjupaigataotluse nõue on põhjendatud, sest selle alusel saab menetluse jätkamiseks vajalikku informatsiooni, mille abil on võimalik PPA-l taotleja isiklikuks vestluseks ette valmistada. Teiseks lihtsustab menetlusele juurdepääsu asjaolu, et ka puudustega taotlus võetakse vastu ja menetlustähtaeg ei peatu selleks, et puudusi taotluses kõrvaldada. Üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et varjupaigataotleja täidab taotluse ametniku, kellel on kohustus isikut taotluse täitmisel assisteerida, juuresolekul ning seega ei peaks olulisi puudusi taotluses esinema. Seda eriti nüüd, kui varjupaigataotlus on vaid 2-leheküljeline.

Teisalt peab töö autor oluliseks piiranguks varjupaigamenetlusele juurdepääsemise osas hetkel toimivat piirimenetlust, mida võimaldab 2005. aasta direktiivi artikkel 35 ning 2013. a direktiivi artikkel 43. Põhjus, miks piiril varjupaigataotluste menetlemine võib piiranguks olla, tuleneb asjaolust, et piirimenetluse korral on takistatud varjupaigataotluste sisuline menetlemine. Kui eelmise direktiivi kohaselt võis piiril läbi viia menetlusi selliselt, et kõrvale võis kalduda direktiivi II peatükis kirjeldatud üldpõhimõtetest ja tagatistest, siis uus direktiiv sellist võimalust enam ette ei näe.¹¹³

VRKS-i kohaselt ei luba PPA välismaalast riiki ja saadab välismaalase kohe piirilt tagasi, kui isiku seisukohalt saab muud riiki pidada esimeseks varjupaigariigiks; kui taotleja päritoluriiki on alust pidada turvaliseks päritoluriigiks; ning kui taotleja saabus Eestisse riigi kaudu, mida võib pidada turvaliseks kolmandaks riigiks (VRKS § 16). Kehtiv regulatsioon täpsustab, et esimese varjupaigariigi ja turvalise kolmanda riigi tagasilükkamise aluse ilmnemisel varjupaigataotlust läbi ei vaadata, kui aga ilmneb turvalise päritoluriigi alus, siis varjupaigataotlus vaadatakse läbi

¹¹³ Uus direktiiv artikkel 43.

ning tehakse piiril varjupaigataotluse suhtes tagasilükkav otsus.¹¹⁴ Ühelgi eelpool toodud juhtudest isikut riiki ei lubata.

Lähtudes eeltoodud regulatsioonist leiab töö autor esiteks, et turvalise päritoluriigi küsimuses sisulise menetluse läbiviimine ja isiku suhtes tagasilükkava otsuse tegemine on vastuolus 2005. a menetlusdirektiivi artikkel 4 lg 2 p-ga e, mille kohaselt võib mõni muu kui menetlev ametiasutus piirimenetluses otsustada vaid riiki sisenemise loa andmise osas. Turvalise päritoluriigi määratlemise regulatsioon eeldab aga taotluse sisulist menetlemist, mis ei ole piiriametnike pädevuses.

Sisulise menetluse läbiviimiseks on vaja täiendavat kvalifikatsiooni ja koolitamist, mida piiriametnikel ei ole ega peagi olema.¹¹⁵ Seega tuleb uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel kustutada VRKS-st säte, mis võimaldab piirimenetlust turvalise päritoluriigi küsimuses, kuna sisulise menetluse läbiviimise kohustamine ületab direktiiviga ette nähtud pädevusnormi.

Teisalt leiab töö autor, et ka turvalise kolmanda riigi otsustusõiguse andmine piirimenetlejaile on oluline piirang menetlusele juurdepääsu osas. Olgugi et direktiivi kohaselt on sellel alusel menetluse üleandmine muule kui menetlevale asutusele lubatud, ei ole see praktikas õiguspäraselt teostatav. Töö autorile teadaolevalt ei ole Eesti riik kehtestanud nimekirja turvalistest kolmandast riikidest ega saatnud riikide loetelu komisjonile nagu näeb ette nii eelmise kui uue direktiivi turvalise kolmanda riigi regulatsioon.¹¹⁶ Sellest tulenevalt leiab töö autor, et piirimenetluses on praktiliselt võimatu läbi viia õiguspärasest sisulist menetlust, mille osas siseriiklikult on ette nähtud kuni kuus kuud ning mis piiril tuleb läbi viia reeglina 48 tunni jooksul, sest kauem ei ole lubatud inimest põhiseaduse §-st 21 tulenevalt kinni hoida.

Piirimenetluse puhul ei ole garanteeritud, et taotlejatega tegelevad piisava kvalifikatsiooniga ametnikud, sest vaatamata seaduse sõnatusele eeldab nimetatud alustel otsuse tegemine sisulist menetlemist ning selle jaoks on kompetentne üksus PPA välismaalastetalitus.

¹¹⁴ Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete elamisloakaardile kandmise kord.- RT I 2006, 34, 263... RT I, 29.12.2011, 195, § 18 lg 1.

¹¹⁵ Intervjuu PPA välismaalastetalituse peaspetsialisti Erki Vääniga, 02.05.2014 (tekst autori valduses).

¹¹⁶2013. a direktiivi artikkel 37 lg 4, 2005.a direktiivi artikkel 27 lg 5.

Lisaks on probleemiks see, et 2005.a direktiiv, mille põhimõtted VRKS-is kajastuvad, võimaldas artikli 34 kohaselt erimenetlusi piirimenetluse tarbeks ning seega võimaldab ka hetkel kehtiv Eesti õiguskord piirimenetluses erisusi selliselt, et taotlejaile ei pea garanteerima tavamenetluses osalevate taotlejate tagatise (tõhus õiguskaitse, juurdepääs õigusabile jms). Hästi ilmestab situatsiooni asjaolu, et piiril tehtud otsuste edasikaebamine on pea olematu, samal ajal, kui siseriiklikus menetluses sisulise menetluse järgselt tagasilükkavatest otsustest on edasi kaevatud suur osa. Töö autor on seisukohal, et erinevus ei tulene mitte taotlejate soovimatusest piirimenetluse korral otsust vaidlustada, vaid pigem ei ole see võimalik olnud, sest isik saadetakse riigist välja ning piiri tagant on välismaalasel väga keeruline ilma õigusabita kaebus Eesti kohtutele esitada.

Eesti piirimenetlus on saanud kriitika osaliseks ka valitsusväliste organisatsioonide poolt. Spekuleeritakse, et varjupaigataotlejaid on piirilt tagasi saadetud ilma nende taotlusi menetlusse võtmata.¹¹⁷ Samuti on Piinamisvastane Komitee avaldanud Eesti varjupaigamenetluse suhtes kriitikat, mis on suunatud eelkõige menetluslike tagatiste puudumisele, nagu edasikaebamisõigus. Eelkõige on silmas peetud Eesti piirimenetluses tehtud keelduvaid otsuseid, kus taotlejaid on Venemaale kui turvalisse kolmandasse riiki tagasi saadetud. Teiseks kritiseeritakse asjaolu, et piiril tehtud kiirendatud menetluse otsused on teinud piiriametnikud, kellel puudub selleks piisav kompetentsus.¹¹⁸

Eesti riigil on kohustus tagada juurdepääs varjupaigamenetlusele. Seaduse tasandil on see kohustus suures osas tagatud, kuid praktiline halduskorraldus ei taga alati seadusest tuleneva kohustuse täitmist. PS § 14 tulenev kaitse laieneb ka varjupaigataotlejate ning sellest sätestatud tuletatava hea halduse tava põhimõtte kohaselt peab olema juurdepääs menetlusele ka realselt tagatud, mitte vaid seaduse tasandil sätestatud.

¹¹⁷ Mäni, M. Estonia Not on the Refugee Way. Inter Press Service News Agency, 19.06.2013.- Arvutivõrgus:<http://www.ipsnews.net/2013/06/estonia-not-on-the-refugee-way/> (04.04.2014).

¹¹⁸ UN Committee Against Torture (CAT), Concluding observations on the 5th periodic report of Estonia, adopted by the Committee at its 50th session, 6-31 May, 17.06.2013. - Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/51dfe0564.html> (01.05.2014).

Töö autor on seisukohal, et VRKS § 16 ning Vabariigi valitsuse määruse¹¹⁹ artikkel 18 lg 1 on 2005. aasta direktiivi artikli 4 lg 2 p-ga e vastuolus, kuna annab piiriametnikele laiema pädevuse kui seda võimaldab direktiivi säte. Teisalt leiab töö autor, et tuginedes põhiseaduse §-st 14 tulenevale hea haldustava põhimõttele, ei peaks piirimenetluses võimaldama ka turvalise päritoluriigi menetlust, kuna sellise hinnangu andmine eeldab kõrgemat kompetentsi, mida piiriametnikelt eeldada ei saa ning kehtiv halduspraktika võib kaasa tuua takistusi menetlusele juurdepääsul. Turvalise päritoluriigi menetlus on piirimenetluses aktsepteeritav uue direktiivi ülevõtmise järgselt, kui Eesti õigusesse kohaldatakse põhimõte, et otsuse tegemisel peab lähtuma menetleva üksuse arvamusest.

Lisaks tuleb uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel Eesti õigusesse sisse viia muudatus, mille kohaselt käsitletakse välismaalast varjupaigataotlejana alates tema sooviavalduse esitamisest, mitte vormikohase taotluse esitamisest. Samuti tuleb varjupaigataotlemise kord viia kooskõlla siseministri määrusega.

2.2. Õigus jääda riiki

Antud alapeatükis uuritakse lähemalt, millistel tingimustel ja kui kauaks võib varjupaigataotleja pärast taotluse esitamist riiki jääda ning milline on tema õiguslik staatus riigis viibimise ajal. Pärast seda, kui välismaalasel on õnnestunud saada juurdepääs varjupaigamenetlusele, on riiki jäämise lubatavuse kestvus järgmine põhimõtteline küsimus, mille suhtes on Euroopa Liidu tasemel keeruline olnud konsensussele jõuda. Mõistetavalt on küsimus akuutsem suure taotlejate arvuga riikide puhul, sest igale taotlejale peab tagama ka vastuvõtutingimused, kuid selge ning varjupaigataotlejate õigustega arvestav regulatsioon peab olema sätestatud ka Eesti õiguses.

2.2.1. Varjupaigataotleja õiguslik staatus

Eelmise direktiivi artikkel 2 punkti c kohaselt on varjupaigataotleja kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud. Punkt e kohaselt on lõplik otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või

¹¹⁹ Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete elamisloakaardile kandmise kord. - RT I 2006, 34, 263... RT I, 29.12.2011, 195.

kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund miinimumnõuete direktiivi alusel ning mille suhtes ei kohaldata enam menetlusedirektiivi V peatükist tulenevat õiguskaitsevahendit, olenemata sellest, kas õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomasesse liikmesriiki kuni otsuse tegemiseni.

Eesti kehtiva õiguse kohaselt ei loeta välismaalast, kelle suhtes on PPA negatiivse otsuse teinud, enam varjupaigataotlejaks. See nähtub VRKS § 3 lg-st 1, mille kohaselt on varjupaigataotleja välismaalane, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes ei ole Politsei- ja Piirivalveamet otsust teinud ning lõikest 2, mille kohaselt on välismaalasel, kes vaidlustab varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse kohtus, kaebamistähtajal samad õigused ja kohustused nagu varjupaigataotlejal. Kohtumenetluse ajal on välismaalasel samad õigused ja kohustused nagu varjupaigataotlejal, kui kohus on peatanud välismaalase lahkumissetekirjutuse sundtäitmise. Regulatsiooni, mille kohaselt ei loeta välismaalast, kes on varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse kohtus vaidlustanud, kuid kes on Eestist välja saadetud, varjupaigataotlejaks, kehtestati põhjusel, et vastasel juhul peaks Eesti riik talle tagama teatud hüved, näiteks rahalise toetuse maksmise.¹²⁰ Seega erinevalt direktiivis sätestatust, peab VRKS varjupaigataotlejaks vaid isikut, kelle varjupaigataotluse suhtes pole PPA otsust teinud, millest võib järeldada justkui kohtumenetluse ajal on taotleja juba välismaalane, kellele kohalduvad varjupaigataotleja õigused ja kohustused.

Käesoleva töö autor ei nõustu eeltoodud lähenemisega, kuna VRKS-i sõnastus on eelmise direktiivi artikli 2 p-s c sätestatuga vastuolus. Kuna VRKS-i sõnastus ei erine direktiivis sätestatust ekslikult, vaid seadusandja on teadlikult sätte direktiivist erinevalt sõnastanud, ei saa vastuolust direktiiviga üle ka tõlgendamise teel. Kuna uue direktiivi kohaselt käsitletakse rahvusvahelise kaitse taotlejat identselt eelmise direktiivi varjupaigataotleja mõistega ning lõpliku otsuse mõiste on sisuliselt sama, lisatud on vaid täiendava kaitse seisund¹²¹, tuleb seadusandjal ka varjupaigataotleja mõiste direktiivide loogikaga kooskõlla viia ning sätestada, et varjupaigataotleja on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud.

¹²⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu nr 726 SE I seletuskiri. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052630010 (01.05.2014).

¹²¹ 2013. A direktiivi artikkel 2 punktid c ja e.

2.2.2. Seaduslik alus riigis viibimiseks

Genfi konventsiooni artikkel 31 lõige 1 sätestab, et kui pagulane on saabunud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus artiklis 1 käsitletud põhjusel, ei kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutusele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist. Eeltoodud sätte lugemisel koos sätte pealkirjaga, mis on pagulase ebaseaduslik viibimine varjupaigariigis, on erialakirjanduses järeldatud, et varjupaigataotleja riigis viibimine on ebaseaduslik, kui ta viibib riigis ilma autoriseerimiseta. Sellest on omakorda tuletatud, et varjupaigataotleja viibib riigis seaduslikult, kui tema riigis viibimine on autoriseeritud või reguleeritud.¹²² Hathaway kohaselt ei ole varjupaigataotleja enam riigis ebaseaduslikult, kui ta on riigivõimudele andnud informatsiooni, mis võimaldab riigiasutustel hinnata, kas välismaalane kvalifitseerub pagulase staatusele.¹²³ Varjupaigataotleja viibib riigis seaduslikult, kui tema riiki sisenemine või riigis viibimine on autoriseeritud või kui tema ebaseaduslik sisenemine on siseriiklike normidega kooskõlla viidud.¹²⁴ Samas ei ole selle väite näol tegemist otseselt rahvusvahelistest lepingutest tuleneva kokkuleppega ning seega sõltub vastus küsimusele, kas ja millises hetkest viibib varjupaigataotleja riigis seaduslikult, siseriiklikust õigusest.

Ka menetlusdirektiivid ei reguleeri otseselt küsimust, kas varjupaigataotleja viibib liikmesriigi territooriumil seaduslikult. Varjupaigataotleja liikmesriigis viibimise seaduslikkust on vähesel määral käsitletud Naasmisdirektiivis 2008/115/EÜ, mille põhjenduste punkt 9 sätestab, et kooskõlas nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiviga 2005/85/EÜ ei tohiks kolmanda riigi kodanikku, kes on liikmesriigis varjupaika taotlenud, käsitleda liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiva isikuna seni, kuni on jõustunud taotluse kohta tehtud eitav otsus või otsus, millega lõpetatakse tema õigus viibida riigis varjupaigataotlejana. Eelnevat mõtet toetab uue menetlusdirektiivi artiklist 9 tulenev õigus jääda liikmesriiki üksnes menetluse eesmärgil seni, kuni menetlev ametiasutus on vastu võtnud otsuse vastavalt III peatükis sätestatud esimese astme menetlusele. Lõikest 2 tulenevalt võib erandeid teha vaid korduvate taotluste puhul või kui liikmesriigid annavad isiku kas üle või välja teisele liikmesriigile kooskõlas Euroopa vahistamismääruses sätestatud kohustustega või muul viisil või kolmandale riigile või rahvusvahelisele kriminaalkohtule.

¹²² H. Battjes. Viidatud töö, lk 450.

¹²³ J.C. Hathaway. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge University Press 2005, lk 11.

¹²⁴ H. Battjes. Viidatud töö, lk 451.

Korduvate taotluste erandit täpsustab direktiivi artikkel 41, mille kohaselt võivad liikmesriigid teha erandi liikmesriigi territooriumile jäämisest, kui korduv taotlus on esitatud vaid eesmärgiga nurjata või lükata edasi tema tagasisaatmist või kui isik esitab teise korduva taotluse pärast seda, kui esimene taotlus lükati tagasi. Selles küsimuses on kriitikat avaldanud UNHCR, kelle arvates nõuab Genfi konventsiooni artikkel 33, et taotlejat ei saadeta päritoluriiki enne, kui on kindlaks tehtud uute asjaolude hindamisel koos eelneva taotluse asjaoludega, et taotlejale ei ole päritoluriiki naasmisel tagakiusu ohtu või tõsist ohtu tema elule. Sellest põhimõttest lähtuvalt peaks taotlejal olema õigus jääda liikmesriiki, kui korduvat taotlust pärast esmast kontrolli läbi vaadatakse.¹²⁵ Ka praktikas võib paljudes liikmesriikides isik seni riigi territooriumile jääda, kuni tema korduv taotlus on esimeses menetluses. Nii on see näiteks Soomes¹²⁶ ja Suurbritannias¹²⁷. Käesoleva töö autor toetab UNHCR seisukohta, et korduva taotluse esmase kontrolli käigus peaksid liikmesriigid võimaldama taotlejal jääda liikmesriigi territooriumile, kuna korduva taotluse esmase kontrollimise menetlusega kaasnevad kulud ei kaalu üle võimalikku kahju taotlejale, kellele võib päritoluriiki tagasisaatmise korral osaks saada tagakius.

Kui parandatud ettepanekus oli selgesõnaliselt sätestatud, et taotleja päritoluriiki tagasisaatmine on esimese astme menetluse ajal keelatud, siis lõplikusse direktiivi seda sätet ei lisatud. Siiski tehti oluline täiendus selles osas, et kolmandale riigile võib isiku välja anda vaid pärast veendumust, et sellega ei kaasne otsene ega kaudne tagasi- või väljasaatmine. Selline täiendus on äärmiselt oluline olukordades, kus väljasaatmise palve tuleb päritoluriigilt. Enne varjupaigataotluse sisulist läbivaatamist isiku välja andmine päritoluriigile oleks vastuolus Genfi konventsiooni artikliga 33.

Seaduslikud alused Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks tulenevad üldjuhul välismaalaste seadusest (VMS)¹²⁸. VMS § 1 lg 3 kohaselt sätestab rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikud alused välismaalasele

¹²⁵ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010. -Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014).

¹²⁶ Ulkomaalaislaki (Aliens Act 301/2004, amendments up to 1152/2010 included) section 201 (2). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301> (01.05.2014).

¹²⁷ UK Immigration Rules, paragraph 353 and 353A. – Arvutivõrgus: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279702/Immigration_Rules_-_Part_12.pdf (01.05.2014).

¹²⁸ Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4 ... RT I, 23.12.2013, 69.

rahvusvahelise kaitse andmise seadus. Seega peaks varjupaigataotleja Eestis viibimise õigus olema sätestatud VRKS-s.

Samas ei sätesta VRKS sõnaselgelt, et varjupaigataotlejal on seaduslik alus riigis viibimiseks, kuid see on tuletatav VRKS § 34 lg-st 1, mis kohustab taotlejat varjupaigamenetluse ajal elama varjupaigataotlejate majutuskeskuses. Kui taotlejale on pandud kohustus menetluse ajal elada Eesti territooriumil konkreetses kohas, mis ei ole kinnipidamisasutus, võib sellest järeldada, et isikul on õigus riigis viibida. Samuti on varjupaigataotleja seadusliku aluse olemasolu tuletatav temale väljastatava tunnistuse faktist. Tulenevalt VRKS § 51 lg-st 1 on PPA-l kohustus kolme päeva jooksul varjupaigataotluse esitamisest anda taotlejale varjupaigataotluse tunnistus, mis tõendab, et välismaalane taotleb Eestis varjupaika. VRKS eelnõu kohaselt on varjupaigataotleja tunnistus vajalik selleks, et kodakondsus- ja migratsiooniametnik, piirivalveametnik või politseiametnik saaks selle alusel välismaalast vajadusel tuvastada ning veenduda, et tal on Eestis viibimiseks seaduslik alus.¹²⁹ Seega vähemalt VRKS seletuskirjas on seadusandja sõnaselgelt välja öelnud, et varjupaigataotlejal on Eestis viibimiseks seaduslik alus.

2.2.3. Liikmesriiki jäämise õiguse kestvus

Uue menetlusdirektiivi artiklist 9 tulenevalt on ühene see, et taotlejal on õigus jääda liikmesriiki kuni esimese astme menetluse lõppemiseni. Eraldi küsimus on, kui kauaks võib varjupaigataotleja riiki jääda pärast tema varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse isikule või tema esindajale kätteandmist. Tulenevalt 2009. aasta Euroopa Komisjoni mõjuhinnangust selgus, et liikmesriikide praktika selles küsimuses on erinev ning kõikides liikmesriikides ei olnud tagatud edasikaebamiste korral väljasaatmise peatumine.¹³⁰

Uues direktiivis muudeti sätteid seoses otsuse vaidlustamise korral riiki jäämise õigusega tulenevalt EIK otsustest. EIK leidis otsuses *Gebremedhin versus Prantsusmaa*¹³¹, et kui isik esitab enda keelduva varjupaigataotluse suhtes kaebuse, siis peab artiklist 13 tulenevalt tema edasikaebamisel olema automaatselt väljasaatmist edasilükkav toime, kui tema väljasaatmine

¹²⁹ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu nr 726 SE I seletuskiri. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052630010 (01.05.2014).

¹³⁰ Euroopa Komisjoni muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus, lisatud dokumendile Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud), KOM (2011) 319 lõplik, 1.6.2011.

¹³¹ EIKo 26.04.2007, 25389/05, *Gebremedhin* [*Gaberamadhien*] vs. *Prantsusmaa*.

võib kaasa tuua tagasipöördumatud tagajärjed vastuolus artikliga 3. Otsuses *M.S.S v Belgia ja Kreeka*¹³² leidis EIK, et Kreeka on rikkunud Euroopa Inimõiguste konventsiooni artiklit 13 koostoimes artikliga 3 seoses võimude puudujääkidega varjupaigataotluse läbivaatamisel ja seoses võimaliku ohuga otsese või kaudse tagasisaatmise korral päritoluriiki ilma taotluse sisulise läbivaatamiseta ja ilma juurdepääsuta tõhusale õiguskaitsele. Otsuses *Jabari versus Türgi* leidis kohus, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 3 ja 13 rikutakse, kui varjupaigataotlust ei vaadata sisuliselt läbi menetluslikel põhjustel olukorras, kus edasikaebamisel puudub väljasaatmist peatav toime.¹³³

Otsuses *De Souza Ribeiro v Prantsusmaa*¹³⁴ esitas kaebuse Brasiilia kodanik, kes elas Prantsuse Guajaanas koos oma perega alates seitsmendast eluaastast. Pärast kinnipidamist selle eest, et tal ei olnud kehtivat elamisluba, otsustasid ametivõimud ta välja saata. Ta saadeti riigist välja järgmisel päeval 50 minutit pärast seda, kui ta oli esitanud kaebuse enda väljasaatmise osas. EIK leidis, et isiku nii kiirel väljasaatmisel muutusid õiguskaitsevahendid ebaefektiivseks ja seega praktikas kättesaamatuks. Taotlejal ei olnud praktikas juurdepääsu tõhusale õiguskaitsevahendile.

EIK poolt sätestatu ja asjaolu, et liikmesriikide praktika on erinev, ajendas liikmesriike kehtestama selgemaid põhimõtteid riiki jäämise küsimuses otsuse vaidlustamise korral. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on sätestatud 2005. a direktiivi artiklis 39 ning 2013. a direktiivi artiklis 46. Esimene direktiiv jättis liikmesriikidele õiguse otsustada, kas taotlejal on õigus riiki jääda ka edasikaebamiseks antud tähtjaks. Sellest tulenevalt ei ole osades riikides õigust otsuse apelleerimiseks liikmesriiki jääda sõltuvalt sellest, kas otsus on ilmselgelt põhjendamatu või vastuvõetamatu või saadetakse isik välja Dublini regulatsiooni alusel.¹³⁵ Uue direktiivi artikkel 46 lõige 4 kohaselt näevad liikmesriigid ette mõistlikud tähtjad ja muud vajalikud eeskirjad, et taotlejal oleks võimalik kasutada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile vastavalt lõikele 1. Tähtjad ei tohi muuta taotleja sellist õigust võimatuks või ülemäära keeruliseks. Lõige 5 kohaselt annab lõikes 1 sätestatud õiguskaitsevahend taotlejale õiguse jääda asjaomasesse liikmesriiki kuni lõikes 4 sätestatud tähtjani ja õiguskaitsevahendi üle otsuse tegemiseni.

¹³² EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*, para. 293.

¹³³ EIKo 11.07.2000, 40035/98, *Jabari vs. Türgi*.

¹³⁴ EIKo 13.12.2012, 22689/07, *De Souza Ribeiro vs. Prantsusmaa*.

¹³⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013, lk 97 jj. – Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_en.pdf (20.04.2014)

Samas võimaldab uus direktiiv teha erandi taotleja õigusest jääda liikmesriigi territooriumile kohtumenetluse ajaks. Selleks erandiks on kiirendatud menetluse alusel otsustatud taotlused, ilmselgelt põhjendamatud taotlused, vastuvõetamatud taotlused¹³⁶. Kui nendel juhtudel edasikaebamisel ei ole automaatset peatavat efekti, peab kohus otsustama, kas taotleja võib liikmesriiki jääda või mitte ning seda kas taotleja poolt taotluse esitamise alusel või enda initsiatiivil.

Seega tuleneb direktiivi uuest sõnastusest, et taotlejale peab olema tagatud õigus jääda liikmesriigi territooriumile kuni edasikaebuse esitamise lõpptähtpäevani ja kuni õiguskaitsevahendi üle otsuse tegemiseni. Liikmesriigid lubavad taotlejail riiki jääda seni, kuni ajalimiit, mille jooksul nad saavad kasutada õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, möödub või kui selle ajalimiidi jooksul on seda õigust kasutatud, siis õiguskaitsevahendi üle otsuse tegemiseni. See säte garanteerib, et taotlejatele on tagatud võimalus esitada kaebus negatiivse varjupaigaotsuse peale. Samuti kaitseb see säte taotlejaid *refoulement* eest kuni kohtuotsuseni.

Olgugi et uue direktiivi regulatsioon parandab mõningal määral taotlejate olukorda, sest nüüd on vähemalt selgesõnaliselt sätestatud, et edasikaebamise võimalus peab olema reaalne, on ka see regulatsioon üsna taotleja õigusi piirav. ECRE on seisukohal, et edasikaebamisõigus muutub mõttetuks, kui taotleja on juba välja saadetud riiki, kus ta seisab silmitsi tagakiusu, piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemisega. Varjupaigataotlejatel peaks olema absoluutne õigus jääda liikmesriigi territooriumile kuni nende taotluse suhtes lõpliku otsuse tegemiseni. Vähesem regulatsioon kujutab *refoulement* ohtu vastuolus Genfi konventsiooniga või Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 3.¹³⁷

Küsimuses seoses riiki jäämise õiguse kestvusega tekkisid erimeelsused ka parlamendi ja komisjoni vahel. Euroopa Parlament tegi direktiivi menetluse käigus parandusettepaneku, mille kohaselt soovis sätte ümber sõnastada selliselt, et taotlejal lubatakse liikmesriigi territooriumile jääda seni, kuni tema varjupaigataotluse suhtes on tehtud lõplik otsus või edasikaebamisvõimalused on ammendunud. Põhjenduseks on toodud, et tõhusa õiguskaitse

¹³⁶ 2013. a direktiivi artikkel 46 lg 6.

¹³⁷ European Council of Refugees and Exiles. ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014).

põhimõte on rahvusvahelise õiguse üldine põhimõte ja see on hõlmatud Euroopa Liidu õigusesse (otsus C-222/84), Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 13. EIK on leidnud, et tõhus õiguskaitsevahend peab võimaldama liikmesriigi territooriumile jääda kuni lõpliku otsuse tegemiseni. Tõhus õiguskaitse tähendab, et otsuse edasikaebamisel peaks olema edasilükkav toime.¹³⁸

Seoses direktiivis sätestatud mõistega „mõistlik tähtaeg“ on Euroopa Kohus leidnud, et õiguskaitsevahendi efektiivsuse tagamiseks peab otsuse vaidlustamiseks ettenähtud periood olema piisav selleks, et taotleja jõuaks ette valmistada ja esitada kaebuse. Selles valguses leidis kohus, et 15-päevane ajalimiit kaebuse esitamiseks on piisav. Samas ei ütle kohus, et ajapiirang, mis on alla 15 päeva, oleks igal juhul ebapiisav, kuid täpsustab, et selle peab otsustama siseriiklik kohus, lähtudes juhtumi asjaoludest, mis ei välista, et teatud juhtudel võib ka 15-päevane ajapiirang olla ebapiisav.¹³⁹

Samas ajas leidis kohus leidis, et varjupaigaotsused, mis on eelotsused sisulisele menetlusele, või otsused, mis käsitlevad menetluse organiseerimist, ei ole kaetud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile direktiivi artikkel 39 kohaselt. Konkreetsetes kohtuasjas oli varjupaigataotluse üle otsustatud kiirendatud menetluses. Kohus leidis, et Euroopa Liidu õigusest tõhusale õiguskaitsele tulenevalt peaksid ka varjupaigataotlejad saama efektiivselt vaidlustada kiirendatud menetluses tehtud otsuse põhjuseid.¹⁴⁰

Eelnev menetlusdirektiiv ei sätestanud miinimumstandardeid seoses kohtuliku läbivaatamisega. Euroopa Kohus leidis, et selleks et Euroopa Liidu õigust tõhusale õiguskaitsevahendile saaks efektiivselt kohaldada, peaksid siseriiklikud kohtud läbi vaatama sisulised põhjendused, mis viisid pädeva ametiasutuse veendumuseni, et rahvusvahelise kaitse taotlust tuleb pidada põhjendamatuks või halvast usust esitatuks. Kiirendatud menetluses vastu võetud lõpliku otsuse õiguspärasus ja eelkõige põhjused, mis viisid pädeva asutuse taotluse tagasilükkamiseni kui põhjendamatu taotluse, peaksid olema “põhjalikult läbi vaadatud” siseriikliku kohtu poolt.

¹³⁸ Euroopa Parlamendi muudetud ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 14203/2004 – C6-0200/2004. - Avutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2005-222&language=EN>

¹³⁹ EKo28.07.2011, C-69/10, *Samba Diouf vs. Ministro de Trabajo, Empleo e Inmigración.*, para. 66.

¹⁴⁰ Ibid. para 61.

Euroopa Kohus ei selgitanud, mida tähendab põhjalik läbivaatamine.¹⁴¹

Ka VRKS ei ole üheselt mõistetav selles osas, kui kauaks on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus jääda riiki. Võttes arvesse, et Eestis tehakse ühe otsusega nii varjupaigataotluse tagasilükkamise otsus kui ka elamisloa andmisest keeldumise otsus, on VRKS-is kaks vastuolulist põhimõtet. Tuginedes VRKS § 3 lg 2 sõnastusele, võib järeldada, et Eesti seadusandja peab õigeks, et taotleja võib riigis viibida kuni kaebamistähtaja lõpuni, mis keelduvate otsuste puhul on 10 päeva. Kohtumenetluse ajal riigis viibimise õigus ei ole VRKS-is üheselt sätestatud. VRKS § 3 räägib välismaalase samaväärsetest õigustest vaid olukorras, kui kohus on peatanud välismaalasele lahkumisettekirjutuse sundtäitmise. VRKS § 26 lg 4 kohaselt ei lükka varjupaigataotluse tagasilükkamise otsuse vaidlustamine väljasaatmist edasi, kui kohus ei ole peatanud lahkumisettekirjutuse täitmist. Seevastu VRKS § 42 lg 2 sätestab, et elamisloa andmisest keeldumise otsuse ja sellega tehtud lahkumisettekirjutuse vaidlustamise korral halduskohtus ei kuulu lahkumisettekirjutus sundtäitmisele enne esimese astme halduskohtu otsuse tegemist.

Eeltoodud sätted on ka praktikas segadust tekitanud ning erinevad kohtunikud on küsimusele erinevalt lähenenud. Näiteks haldusajast 3-10-799 tuleneb, et kaebaja on koos kodakondsus- ja migratsiooniosakonna otsuse vaidlustamisega esitanud ka esialgse õiguskaitse taotluse. Kohus rahuldab kohtumäärusega esialgse õiguskaitse taotluse ja peatas vaidlustatud otsuse täitmise isiku väljasaatmise osas kuni haldusajast tehtava kohtuotsuse jõustumiseni.¹⁴² Teisalt on tehtud ka kohtumäärusi, kus leitakse, et esmase õiguskaitse kohaldamine ei ole põhjendatud, kuna taotlejal on seaduse alusel võimalik kuni esimese astme menetluse lõpuni riiki jääda.¹⁴³

Eeltoodust tulenevalt leiab töö autor, et VRKS-i omavahel vastuolus olevad sätted tuleb ära muuta selliselt, et taotlejale oleks tagatud reaalne võimalus enda otsuse vaidlustamiseks, mida nõuab ka uus menetlusdirektiiv. Töö autor on seisukohal, et õigus jääda liikmesriigi territooriumile peab kestma vähemalt esimese astme sisulise menetluse lõpuni või korduva taotluse puhul tõendite või asjaolude esmase kontrollimise lõpuni. Pärast sisulise esimese astme menetluse lõppu peab taotlejaile olema tagatud mõistlikud tähtajad kaebuse esitamiseks ning ka sellel ajal ei tohi varjupaigataotlejat riigist välja saata. Kohtumenetluse ajaks riiki jäämise

¹⁴¹ *Ibid.* para 61.

¹⁴² Tallinna Halduskohtu 21.05.2010 otsus nr 3-10-799.

¹⁴³ Nimetatud lahendid ei ole avalikult kättesaadavad.

kohustust küll direktiivist ei tulene, kuid töö autor on seisukohal, et tõhusa õiguskaitse eesmärgil peaks olema tagatud riiki jäämine kuni halduskohtu otsuseni ning halduskohtu otsuse edasise vaidlustamise korral sõltub isiku riiki jäämine sellest, kas apellatsioonikohtus rahuldab isiku esmase õiguskaitse taotluse.

3. RAHVUSVAHELISE KAITSE MENETLUS ERINEVATE TAOTLUSE LIIKIDE PUHUL

Nii menetlusedirektiivide kui kehtiva Eesti õiguse kohaselt on ette nähtud mitmeid võimalusi, kuidas varjupaigataotlusi liigitada selliselt, et need hõlbustaksid varjupaigaotsuste tegemist. Varjupaigamenetluse esmane mõte on välja selgitada, kas isik vastab pagulase või täiendava kaitse saaja määratlusele kooskõlas kvalifikatsioonidirektiiviga. Selleks, et tagada võimalikult efektiivne pagulase või täiendava kaitse määratlemise menetlus, on menetlusedirektiivis ette nähtud kriteeriumid, mille alusel taotlusi juba eos suunata kas kiirendatud menetlusse¹⁴⁴, tunnistada ilmselgelt põhjendamatuks¹⁴⁵ või lausa vastuvõetamatuks¹⁴⁶. Samuti on ette nähtud eraldi kriteeriumid tagasivõetud taotluste ning korduvate taotluste käsitlemiseks.

Magistritöö raames vääriskid käsitlemist kõik eeltoodud alused, kuid kuna käesoleva töö maht on piiritletud, võtab autor endale ülesandeks antud peatükis käsitleda vaid probleeme seoses korduvate, vastuvõetamatute ja tagasi võetud taotlustega, kuna need on viimase aja varjupaigamenetluse praktikas kõige teravamalt esile kerkinud.

3.1. Korduvad taotlused

Korduvate varjupaigataotluste kontseptsioon mõeldi 2005. a direktiivi väljatöötamisel välja eesmärgiga teha erandeid esmase varjupaigataotluse läbivaatamise nõuetest ning seeläbi kiirendada menetlust ja isikute riigist väljasaatmist. Kui Eestis pole korduvate taotluste esitamine seni veel väga levinud, siis näiteks Belgias moodustasid 2008. aastal esitatud taotlustest korduvad taotlused 27,1% ning Tšehhis oli see näitaja lausa 36%.¹⁴⁷ Teooria kohaselt saab korduva taotluse menetlust kohaldada kolmel juhul: 1) kui välismaalane on selgesõnaliselt või kaudselt enda

¹⁴⁴ 2013. a direktiiv artikkel 31 lg 8 loetelu.

¹⁴⁵ 2013. a direktiivi artikkel 32 lg 2.

¹⁴⁶ 2013. a direktiivi artikkel 33 lg 2 loetelu.

¹⁴⁷ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014).

eelmise taotluse tagasi võtnud; 2) tema varjupaigataotluse suhtes on tehtud esimese astme otsus või lõplik otsus; 3) ülalpeetav esitab taotluse iseenda eest pärast seda, kui tema nimel on juba taotlus esitatud.¹⁴⁸

Korduvate taotluste kontseptsiooni eesmärk on sõnastatud 2005. a direktiivi põhjenduses 15 ning 2013. a direktiivi punktis 36, mille kohaselt oleks ebaproportsionaalne kohustada liikmesriike läbivaatamismenetlust¹⁴⁹ täies ulatuses uuesti korraldama, kui taotleja esitab korduva taotluse ilma uusi tõendeid või väiteid esitamata. Kui eelmise menetluse käigus taotleja ei kvalifitseeru pagulase või täiendava kaitse saajaks, viiks samasuguste faktide ja asjaolude hindamine sama tulemuseni.¹⁵⁰ Seega on liikmesriigid õigustatud nõudma, et taotleja esitaks uusi tõendeid, mida eelmise menetluse käigus ei hinnatud. Kui vana direktiivi kohaselt oli korduvate taotluste puhul võimalik kohaldada menetlust, mis võimaldaks teha erandeid taotlejaile üldiselt antavatest tagatistest¹⁵¹, siis uue direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid lükkama korduva taotluse tagasi põhjusel, et see on *res judicata* põhimõtte kohaselt vastuvõetamatu.¹⁵² Seega on uue direktiivi vastuvõtmisega mindud seda teed, et taotlejaile oleks korduvate taotluste menetlemise puhul siiski juurdepääs menetluslikele tagatistele, kuid liikmesriikidel on võimalik taotlused lihtsustatud menetluse raames vastuvõetamatuks tunnistada, kui uusi tõendeid või asjaolusid ei ilmne.

On mitmeid põhjuseid, mille esinemise korral taotleja võib täiendavaid tõendeid või uusi asjaolusid esitada pärast eelmise taotluse läbivaatamist. Selline olukord võib tekkida näiteks siis, kui taotleja päritoluriigi olukord on muutunud ja põhjendatud tagakiusukartuse või tõsise ohu võivad kaasa tuua sündmused, mis leidsid päritoluriigis aset pärast eelneva taotluse läbivaatamist. Samuti võib põhjendatud tagakiusukartus või tõsine oht taotlejale tuleneda tema tegevustest, millega ta oli hõivatud pärast päritoluriigist lahkumist. Siia alla kvalifitseeruvad nn *sur place* pagulased.¹⁵³ Samuti võib põhjendatud tagakiusukartus või tõsine oht taotleja elule tuleneda

¹⁴⁸ H. Battjes. Viidatud töö, p 6.3.3.1.

¹⁴⁹ Mõeldud on taotluse sisulist läbivaatamist.

¹⁵⁰ H. Battjes. Viidatud töö, p 6.3.3.1.

¹⁵¹ Direktiiv 2005/85/EÜ põhjendus 15.

¹⁵² Direktiiv 2013/32/EL põhjendus 36.

¹⁵³ Isik saab "*sur place*" pagulaseks asjaolude tõttu, mis ilmnevad tema päritoluriigis tema äraoleku ajal. Välisriigis viibimise ajal on pagulaseks tunnistatud pagulasseisundit taotlenud diplomaate ja muid seal töötavaid ametnikke, samuti sõjavange, õppijaid, töölisi jt. Isik võib saada "*sur place*" pagulaseks oma tegevuse tagajärjel, näiteks kui ta on ühinenud pagulaseks tunnistatud isikutega või väljendanud oma poliitilisi vaateid asukohariigis. Asjaolusid hoolega uurides tuleb selgitada, kas niisugune tegevus põhjendab tagakiusukartust. Eriti tuleb arvestada seda, kas tegevus on isiku päritoluriigi ametiisikutele teatavaks saanud ja kuidas nad võiksid sellesse suhtuda. UNHCR

sellest, kui varjupaigamenetluse käigus on toimunud konfidentsiaalsuse rikkumine ja tagakiusajat on informeeritud taotleja rahvusvahelise kaitse taotlusest. Oluline põhjus, miks taotleja eelmise menetluse käigus kõiki olulisi asjaolusid ei pruukinud avaldada, võib tuleneda ka traumast või häbist, mis võisid takistada täieliku suulise tunnistuse andmist, seda eelkõige piinamise korral ja seksuaalse vägivalla ohvrite poolt. Üks levinumaid põhjuseid võib olla asjaolu, et taotleja on pärast eelmist menetlus enda kätte saanud täiendavaid tõendeid. Samuti võib selleks asjaoluks olla, et eelnev menetlus lõpetati otsese või kaudse tagasivõtmise tõttu ilma kõiki olulisi asjaolusid hindamata. Ilmselt kõige enam levinud põhjus korduva taotluse esitamiseks võib tuleneda aga hoopis soovist väljasaatmist edasi lükata või seda takistada.¹⁵⁴ Sealjuures on menetlusedirektiivi 2009. aasta ettepaneku seletuskirja kohaselt uuesti sõnastatud direktiivi peamine eesmärk suunatud menetluslike põhjuste lahendamisele seoses puudujääkidega menetluses ning tõendite hilisema esitamise suhtes seoses trauma või piinamisohvritega.¹⁵⁵

3.1.1. Peamised muudatused

Kui eelneva direktiivi sõnastus jättis liikmesriikidele võimaluse täiendavaid selgitusi või korduva taotluse üksikasjad läbi vaadata eelneva taotluse läbivaatamise raames või läbivaatamisele kuuluva otsuse või edasikaebuse läbivaatamise raames, siis uue direktiivi kohaselt on see säte sõnastatud imperatiivselt¹⁵⁶ ning seega on liikmesriikidel kohustus direktiivis ettenähtult toimida.

Üks suur muudatus, mille uus direktiiv kaasa toob, on korduva taotluse mõiste defineerimine. Selle vajaduse tingis asjaolu, et esmase direktiivi ebaselge sõnastus ja korduva taotluse definitsiooni puudumine on kaasa toonud suured erinevused selle kontseptsiooni rakendamisel liikmesriikides. Uue direktiivi artikkel 2 (q) kohaselt on korduv taotlus täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse¹⁵⁷ tegemist, sealhulgas

käsiraamat lk 24.

¹⁵⁴ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014)

¹⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi ettepanek liikmesriikides rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, KOM (2009) 554 lõplik, 2009/0165, C7-0248/09 (COD) 21.10.2009 seletuskiri.

¹⁵⁶ Direktiivi 2013/32/EL artikkel 40 lg 1.

¹⁵⁷2013. a direktiivi artikkel 2 (e) „lõplik otsus”– otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund direktiivi 2011/95/EL alusel, ning mille

juhud, mil taotleja on oma taotluse selgesõnaliselt tagasi võtnud ja juhud, mil menetlev ametiasutus on taotluse pärast selle artikli 28 lõike 1 kohast kaudset tagasivõtmist tagasi lükanud. UNHCR leiab, et korduva taotluse mõiste peaks olema seotud vaid selgesõnaliste taotluste puhul tehtud keelduva otsusega, pärast mida tuleks uut taotlust pidada korduvaks taotluseks. Selgesõnaliselt tagasi võetud taotluste lisamine definitsiooni oleks põhjendatud vaid siis, kui uue direktiivi artikkel 27 sõnastusest tuleneks, et enne keelduva otsuse tegemist vaadatakse taotlus sisuliselt läbi. Teise alternatiivina korduva taotluse sõnastuse parandamisel näeb UNHCR, et liikmesriigid teavitaksid taotlejat selgesõnalise taotluse tagasivõtmise tagajärgedest.¹⁵⁸

Samuti on oluliseks muudatuseks 2013. a direktiivi artikkel 41, mille kohaselt on liikmesriigil võimalik ette näha erieeskirjad korduvate taotluste suhtes, mis esitatakse pärast seda, kui üks korduv taotlus on juba vastuvõetamatuks tunnistatud. Konkreetne säte on suunatud massiliste korduvate taotluste esitamise vastu. Kui isik esitab teise korduva taotluse, siis pole liikmesriigil enam kohustust lubada taotlejal liikmesriigi territooriumile jääda, kohaldada võib kiirendatud menetlust ning teha erandeid tähtaegadest.

Oluline erisus on see, et uue direktiiviga ei nähta enam ette erimenetlust selliselt, nagu seda sätestab 2005.a direktiivi artikkel 32 (2). Samas ei ole uues direktiivis muudetud põhimõtet, et korduvate taotluste puhul tuleb esmalt kontrollida, kas on tuvastatud või taotleja on esitanud uusi dokumente või tõendeid, mis aitavad kindlaks teha, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumitele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL mõttes. Selguse mõttes on sätestatud, et kui ei ole alust taotlust uuesti läbi vaadata, peetakse seda vastuvõetamatuks. Samuti on ära kaotatud 2005. a direktiivi 34 (2) b säte, mis võimaldas liikmesriikidel nõuda taotlejalt ajapiirangu seadmist, mille jooksul võib uut teavet alates selle omandamisest esitada.

suhtes ei kohaldata enam käesoleva direktiivi V peatükist tulenevat õiguskaitsevahendit, olenemata sellest, kas õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomastesse liikmesriikidesse kuni otsuse

¹⁵⁸ UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM(2011) 319 final Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4f3281762.pdf> (01.05.2014).

3.1.2. Nõuded uutele tõenditele ja dokumentidele

2013. a direktiivi artikkel 40 lõige 2 kohaselt tuleb korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste puhul esmalt kontrollida, kas on tuvastatud või kas taotleja on esitanud uusi dokumente või tõendeid, mis aitavad kindlaks teha, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel ning kas selle põhjal saab otsustada, kas taotlus on vastuvõetav või mitte. Sama artikli lõike 3 kohaselt peavad uued tõendid ja dokumendid olulisel määral suurendama tõenäosust rahvusvahelisele kaitsele kvalifitseerumiseks, et korduv taotlus sisuliselt läbi vaadataks. Seega on vajalik määratleda, mida saab pidada uuteks dokumentideks või tõenditeks, mis olulisel määral sellist tõenäosust suurendavad.

Direktiivist ei tulene selgesõnalisi juhiseid, mida võib pidada uuteks asjaoludeks või tõenditeks ja sellest tulenevalt on liikmesriikide vahelised erinevused selles küsimuses suured. *De facto* tõlgendus on jäetud otsusetegijatele, mis toob kaasa õiguskindluse puudumise ja ebaühtlase praktika.¹⁵⁹

UNHCR-i uurimusest tuleneb, et liikmesriikides, kus esitatakse rohkem korduvaid taotlusi (Belgia, Prantsusmaa, Holland, Suurbritannia), on välja töötatud laiaulatuslikum tõlgendus ja õiguslik raamistik, mis puudutab küsimust, mida käsitleda uue asjaolu või tõendina.¹⁶⁰ Näiteks Suurbritannias on üsna selged juhised uute asjaolude hindamiseks. Esitatud asjaolud või tõendid kvalifitseeruvad uueks, kui need on oluliselt erinevad materjalist, mida on eelnevalt hinnatud. Olulisel määral erinevaks saab neid aga pidada siis, kui nende sisu: 1) ei ole menetleva asutuse või edasikaebamisorgani poolt juba arvesse võetud; ja 2) koosvõetuna eelnevalt arvesse võetud materjaliga loovad realistliku edu väljavaate.¹⁶¹ Suurbritannia kohtute tõlgenduse kohaselt hinnatakse “realistlikku edu väljavaadet” võrdseks mõistega “ei ole ilmselgelt põhjendamatu”. Uued asjaolud peavad olema taotleja suhtes relevantseks ja need ei peaks olema olnud olemas

¹⁵⁹ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014)

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ UK Immigration Rules, paragraph 353 and 353A. – Arvutivõrgus: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279702/Immigration_Rules_-_Part_12.pdf (04.05.2014).

enne taotleja viimase taotluse suhtes otsuse tegemist, kui just pole mõjuvat põhjust, miks seda tõendit või asjaolu pole eelnevalt esitatud.¹⁶²

Soomes on kriteeriumiks vaid esitada “igasuguseid uusi aluseid riiki jäämiseks, mis mõjutaks selles küsimuses otsuse tegemist”, mis pole tõusetunud eelmise taotluse läbivaatamise käigus.¹⁶³ Kohtupraktika kohaselt tähendab see muutunud asjaolusid päritoluriigis või vastuvõtvas riigis. Uute aluste hindamiseks on napp juhend. Samas on otsuste põhjal võimalik öelda, et kui taotleja omandab uusi tõendeid, näiteks hiljuti avalikustatud COI¹⁶⁴ raport, mis on seotud sama teemaga, mida käsitleti eelmises menetluses, ei lähe see tõenäoliselt tavamenetluse alla. Samas, kui tõusetuvad uued asjaolud, mis võisid isegi eelneva menetluse ajal teada olla, nagu isiku homoseksuaalsus või seksuaalne vägivald, siis vaadatakse taotlus tõenäoliselt sisuliselt läbi. Samuti kui päritoluriigi olukord halveneb märkimisväärselt, siis vaadatakse korduv taotlus tõenäoliselt läbi tavamenetluses.¹⁶⁵

UNHCR leiab, et fakte, mis tõendavad juhtumi sisu ja mis võivad kaasa aidata eelmise otsuse ümber vaatamisele, peaks üldiselt käsitlema kui uusi asjaolusid.¹⁶⁶ Direktiivi artikli 40 lg-st 4¹⁶⁷ tulenevat nõuet, et uued alused „olulisel määral suurendaksid tõenäosust“ taotleja kaitse saajaks kvalifitseerumiseks, tuleb täita selliselt, et uusi asjaolusid uuritakse koos eelnevalt öeldud asjaolude ja faktidega. Seega taotluse täielik läbivaatamine toimub siis, kui vanad ja uued taotlemise alused vaadatakse koos läbi ning need koostoimes võivad viia rahvusvahelise kaitse vajaduseni. “Olulisel määral” alusel võib välja jätta põhjused, mis on minimaalse tähtsusega kvalifitseerimiseks, kuna selliste tõendite edasise läbivaatamise käigus peetakse taotlust ilmselgelt põhjendamatuks.¹⁶⁸

Seoses küsimusega, kas tõenditena võib aktsepteerida ka selliseid tõendeid, mis olid eelmise menetluse ajal teada, kuid mida ei esitatud, on arvamusi kahetisi ning direktiiv jätab selles

¹⁶² UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014).

¹⁶³ Ulkomaalaislaki (Aliens Act 301/2004, amendments up to 1152/2010 included) section 103 (3) 2. – Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301> (01.05.2014)

¹⁶⁴ Päritolumaa info

¹⁶⁵ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014).

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Uue direktiivi lõige 3

¹⁶⁸ Spijkerboer/Asbaoui lk 1297

küsimuses liikmesriikidele otsustamisvabaduse. Ühest küljest leitakse, et menetluslikud nõuded tõenditele ja asjaoludele, mida korduv taotleja peaks esitama, ei või kaasa tuua tõendamiskoormise taseme tõstmist, mis tuleneb Genfi konventsiooni artikli 1 A (2) koostoimest artikliga 33. Nii korduva taotluse menetluses kui ka esimeses menetluses peab hirmu või ohu hindamine hõlmama kõiki olulisi fakte või asjaolusid, mis on sellel hetkel teada. Asjaolu, et mõni oluline fakt on eelmise menetluse jooksul esitamata jäänud, ei mõjuta taotleja ohu või hirmu hindamise kriteeriume. Seega peavad korduvate taotluste puhul asjaolud olema uued selles mõttes, et neid ei hinnatud eelmise menetluse ajal. Uutest asjaoludest eraldivõetuna ei pea piisama taotluse sisustamiseks.¹⁶⁹ ECRE on väljendanud seisukohta, et selles küsimuses tuleks välistada liikmesriikide diskretsiooniõigus ning artikli 40 lõige 4 tuleks ära kaotada, et tagada tõhus kaitse *refoulement*'i eest. Ette võib tulla mitmeid põhjuseid, miks taotleja ei saanud esitada olulisi fakte esialgse menetluse jooksul ja seetõttu võib korduv taotlus olla oluline.¹⁷⁰ Ka Euroopa Parlament tegi ettepaneku vastav sätte kustutada põhjendusega, et liikmesriigid ei peaks süstemaatiliselt keelduma korduvate taotluste läbivaatamisest ettekäändel, et taotleja oleks saanud uued asjaolud või faktid esitada eelneva menetlus või edasikaebamise käigus.¹⁷¹

Tõendite esitamise küsimust on käsitlenud EIK kohtuasjas *Hilal vs Ühendkuningriigid*.¹⁷² Ühendkuningriikide valitsus väitis, et taotleja hiljem esitatud tõendid mõjutasid negatiivselt tema usutavust. Kohus aga ei pidanud seda oluliseks ning rakendas tavapäraseid kriteeriumeid hindamaks, kas Hilalile langeb tagasisaatmise korral osaks väärkohtlemine.

Olenemata kriitikast direktiivi artikli 40 lg 4 osas, on see siiski direktiivi sisse jäetud ning liikmesriigil on õigus kehtestada siseriiklikult, et tõendeid, mis pidid eelnevalt teada olema, ei aktsepteerita.

¹⁶⁹ H. Battjes. Viidatud töö, p 6.3.3.1.

¹⁷⁰ European Council of Refugees and Exiles. Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM(2011) 319 final 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4ec137d02.pdf> (01.05.2014)

¹⁷¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi ettepanek liikmesriikides rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, KOM (2009) 554 lõplik, 2009/0165, C7-0248/09 (COD) 21.10.2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0085&language=EN>

Muudatusettepanek nr 88

¹⁷² EIKo 06.03.2001, 45276/99, *Hilal vs. Ühendkuningriigid*.

3.1.3. Korduvate taotluste menetlemine

Nii 2005. a direktiivis kui ka 2013. a direktiivis on ette nähud esmane kontroll korduvate taotluste jaoks. Kui eelnevas direktiivis nimetati seda esialgseks läbivaatamiseks, siis uues direktiivis esmaseks kontrollimiseks. Esmase kontrollimise eesmärk on kindlaks teha, kas pärast eelmise taotluse tagasivõtmist või pärast lõplikku otsust eelmise taotluse osas on taotleja esitanud uusi tõendeid või dokumente seoses taotleja pagulaseks või täiendava kaitse saajaks kvalifitseerimiseks. Kui esmase kontrolli käigus selgub, et taotleja ei esita uusi tõendeid või dokumente, jäetakse taotlus sisuliselt läbi vaatamata ning direktiivi kohaselt võib selle vastuvõetamatuks tunnistada.¹⁷³ Vastupidisel juhul tuleb taotlus läbi vaadata eelneva taotluse läbivaatamise raames või läbivaatamisele kuuluva otsuse või edasikaebuse läbivaatamise raames vastavalt üldeeskirjadele.

Minimaalsed menetluslikud tagatised, mis kohalduvad esmasele kontrollile, on rohkem piiratud kui peamised tagatised, mis tulenevad direktiivi teisest peatükist. Samas võrreldes 2005. a direktiiviga on õigusi siiski rohkem. Uue direktiivi artikli 44 lg 2 kohaselt võivad liikmesriigid sätestada esmase kontrolli eeskirjad. Nende eeskirjadega võib piirata taotleja ärakuulamisõigust ning viia esmase kontrolli läbi ilma isikliku vestluseta, välja arvatud alaealiste ja ülalpeetavate osas. ECRE asus uue direktiivi menetluse käigus seisukohale, et esmase kontrolli läbiviimist võib lubada kirjaliku avalduse alusel ilma isikliku intervjuuta ainult juhul, kui on võimalik pidada korduv taotlus vastuvõetavaks ilma isikliku intervjuuta või kui taotleja ei ole suuteline intervjuul osalema.¹⁷⁴

3.1.4. Eesti õigus ja parandusettepanekud

VRKS § 24 lg 2 kohaselt käsitatakse korduva varjupaigataotlusena täiendavaid selgitusi, uusi asjaolusid või uusi tõendeid, mille taotleja esitab: 1) pärast sama seaduse § 23 lõikes 2 nimetatud otsuse tegemist; või 2) pärast varjupaigataotluse suhtes otsuse tegemist. Seega on VRKS-i mõttes tegemist korduva taotlusega vaid siis, kui esitatud on täiendavaid tõendeid või asjaolusid pärast

¹⁷³ 2013. A direktiiv artikkel 40 lg 5.

¹⁷⁴ European Council of Refugees and Exiles. Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM(2011) 319 final 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4ec137d02.pdf> (01.05.2014).

varjupaigataotluse suhtes otsuse tegemist või pärast seda, kui PPA eeldab, et taotleja on taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud. Viide VRKS§ 23 lõikele 2 ei ole asjakohane, kuna see säte ei reguleeri otsuse tegemist, vaid sätestab, millisel juhul loeb PPA taotluse kaudselt tagasi võetuks või sellest loobunuks. § 24 lg 2 sätte sisu teleoloogilise tõlgendamise tulemusel saab asuda seisukohale, et seadusandja soovis viidata VRKS § 21 lg 1 p-le 8, mille kohaselt lõpetatakse varjupaigamenetlus tagasilükkava otsusega, kui on põhjust arvata, et taotleja on varjupaigataotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud.

Olulisim probleem seoses korduva taotluse mõiste ja menetluse ülevõtmisega Eesti õigusesse on asjaolu, et seda on tehtud ebakorrektselt ka sisulises mõttes. VRKS-i eelnõu seletuskirjast tuleneb, et seadusandja ei ole direktiivi mõttest üheselt aru saanud. Seletuskirja kohaselt peetakse varjupaigataotlust korduvaks siis, kui pärast varjupaigataotluse suhtes otsuse tegemist esitatakse täiendavaid selgitusi, uusi asjaolusid või tõendeid. Kui uusi asjaolusid või tõendeid ei esitata, on juba tegemist ühe ilmselgelt põhjendamatuks varjupaigataotluseks pidamise alusega.¹⁷⁵ Seega ühest küljest ütleb seletuskiri, et näiteks uut samasisulist taotlust korduvaks taotluseks ei loeta, kuid teisalt, et sellist taotlust võib pidada ilmselgelt põhjendamatuks. Lähtudes uues direktiivis selgelt sõnastatud korduva taotluse mõistest, ei tohiks seda lugeda piiratuks üksnes olukordadega, kus on esitatud uusi tõendeid või asjaolusid. Töö autor on seisukohal, et korduv taotlus on igasugune taotlus, mis on esitatud pärast esimese taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist ning seega tuleb igasugune uuesti esitatud taotlus korduva taotlusena vastu võtta ning alles seejärel tuleb taotluse suhtes anda hinnang, kas see sisaldab uusi asjaolusid või tõendeid ehk taotlus peab läbima esmase kontrolli.

PPA praktika kohaselt¹⁷⁶ koheldakse korduvaid taotlusi kooskõlas seaduses sätestatuga. See tähendab, et korduvaks taotluseks loetakse vaid selliseid uusi taotlusi, milles on esitatud uusi tõendeid. Enne taotluse vastuvõtmist palutakse taotlejal esitada uued asjaolud ja tõendid ning seejärel hinnatakse, kas need on võrreldes eelnevaga uued. Kui selgub, et uusi asjaolusid esitatud pole, saadetakse isikule kiri, kus öeldakse, et tema taotlust vastu ei võeta ning menetlust ei alustada. Lähtumine VRKS-s sätestatud korduva taotluse mõistest muudab kohaldamatuks VRKS § 20 p-i 4, mille kohaselt loetakse varjupaigataotlus ilmselt põhjendamatuks, kui taotlejale on

¹⁷⁵ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu nr 726 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052630010 (01.05.2014)

¹⁷⁶ Intervjuu PPA välismaalastetalituse peaspetsialisti Erki Vääniga, 02.05.2014 (tekst autori valduses).

keeldutud sama seaduse alusel varjupaiga andmisest või taotleja varjupaigataotlus on käesoleva seaduse alusel tagasi lükatud ega esine uusi asjaolusid, mis ei olnud eelmise varjupaigataotluse esitamise ajal teada. Olukorras, kus uusi asjaolusid ei ilmne, praktikas menetlust ei alustatagi ning seega ei saa menetlust ka VRKS § 20 p 4 alusel lõpetada.

Oluline on VRKS-s korduva taotluse sõnastamisel silmas pidada, et korduvaks loetakse sellist taotlust, mis on esitatud pärast eelmise otsuse suhtes tehtud lõplikku otsust. Varasemalt on segadust tekitanud, kas olukorras, kus eelmise taotluse suhtes pole veel lõplikku otsust, tuleks uut taotlust käsitleda korduva taotlusena või tuleks uued asjaolud lisada senise menetluse juurde. Samas on siin piirav faktor küsimus sellest, kas Eesti kohtusüsteemis on võimalik uusi tõendeid kohtuasjale lisada.

VRKS § 24 lõike 1 kohaselt vaatab PPA korduva varjupaigataotluse läbi eelmise varjupaigamenetluse raames, jätkates eelmist menetlust. Sättest tulenevalt peab ka hindama, kas Eesti õiguse kontekstis on mõeldav korduva taotluse läbivaatamine edasikaebuse läbivaatamise raames ehk kuivõrd pädevad ametiasutused saavad apellatsioonimenetluse raames arvesse võtta ja kaaluda kõiki täiendavate selgituste või korduva taotlusega kaasnevaid dokumente. Halduskohtumenetluse seadustiku¹⁷⁷ § 62 lg 1 kohaselt annab kohus menetlusosalistele eelmenetluses tähtaja tõendite esitamiseks ja nende kogumise taotlemiseks. Kui tõendit ei ole määratud tähtaja möödudes esitatud või tõendite kogumist taotletud, võib tõendile tugineda üksnes sama seadustiku § 51 lõikes 4 sätestatud tingimustel. Kui kohus ei korralda istungit ega ole andnud tähtaega eelmenetluses tõendite esitamiseks ja nende kogumise taotlemiseks, võib tõendeid esitada ka pärast eelmenetluse lõppu, kuid üksnes eeldusel, et see ei põhjusta asja lahendamise viibimist. Seega oleks varjupaigaotsuse edasikaebamise korral taotlejal võimalik täiendavaid tõendeid esitada üksnes kohtu poolt määratud tähtajani ning hilisemaid tõendeid reeglina vastu ei võeta.

Võrdluseks võib öelda, et näiteks Soomes kehtiva regulatsiooni järgi käsitatakse korduvast taotluses esitatud väiteid uute asjaoludena apellatsiooniorganis, kui esimese taotluse otsus on

¹⁷⁷ Halduskohtumenetluse seadus, RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 38.

edasi kaevatud ning samal ajal esitatakse korduv taotlus.¹⁷⁸ Töö autor on seisukohal, et kuna Eesti seaduste järgi ei oleks sellises olukorras taotlejal enam reaalselt võimalust kohtumenetluse käigus korduva taotluse läbi vaatamisele, tuleks korduvat taotlust, mis sisaldab uusi asjaolusid, käsitleda uue taotlusena.

Kuna korduva taotluse mõiste on VRKS-s vale, ei tulene VRKS § 23 lg-st 1 korduvate taotluste suhtes direktiivis ette nähtud eesmärki. Idee peaks olema selles, et PPA vaatab korduva taotluse eelmise varjupaigataotluse raames läbi vaid siis, kui taotleja on korduva taotlusega esitanud täiendavaid tõendeid, mille alusel on põhjust menetlust uuendada. VRKS-i sõnastuse kohaselt peaks kõikide korduvate taotluste puhul toimuma taotluse läbi vaatamine eelmise varjupaigataotluse läbivaatamise raames. Menetluse uuendamise puhul tuleb lähtuda haldusmenetluse seaduse regulatsioonist. HMS § 44 sätestab menetluse uuendamise alused, millest korduvate taotluste menetluse puhul tuleb eelkõige lähtuda HMS § 44 lg 1 p-st 2. Selle sätte kohaselt uuendab haldusorgan menetlusosalise taotlusel haldusmenetluse, kui asjas ilmnevad uued olulised tõendid, mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada. Sealjuures ei piisa vaid menetlusosalise väitest uute asjaolude ilmnemise kohta, vaid seda peavad kinnitama haldusorgani jaoks piisavalt usaldusväärsed tõendid. Menetlust on võimalik uuendada üksnes siis, kui isik ei olnud neist olulistest tõenditest algse haldusmenetluse ajal teadlik. Kui isik oli neist teadlik, kuid ei tuginenud neile, siis ei ole see aluseks menetluse uuendamisele.¹⁷⁹ Haldusmenetluse seaduse seletuskirja kohaselt võib menetluse uuendamine toimuda eelkõige juhtudel, kus pärast menetluse lõppu ilmnevad uued asjaolud, mis eeldatavasti oleksid muutnud menetluse lõppresultaati.¹⁸⁰

Seega ühtib haldusmenetluse loogika menetlusdirektiivide loogikaga selles, et liikmesriigid võivad ette näha, et uusi tõendeid aktsepteeritakse ja menetlus uuendatakse vaid siis, kui isik ei olnud uutest tõenditest eelnevalt teadlik või nagu uue direktiivi artikkel 40 lg 4¹⁸¹ sätestab, kui taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus asjaolusid tõendada. Eeltoodust tulenevalt on töö autor seisukohal, et haldusmenetluse seaduse § 44 lg 1 p 2 sõna-

¹⁷⁸Ulkomaalaislaki (Aliens Act 301/2004, amendments up to 1152/2010 included) section 102. – Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301> (01.05.2014).

¹⁷⁹ Aedmaa, A. Lopman, E. Parrest, N. Pilving I. Vene, E. Haldusmenetluse käsikraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 243.

¹⁸⁰ Haldusmenetluse seaduse eelnõu nr 456 SE I seletuskiri. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870 (01.05.2014).

¹⁸¹ 2005. a direktiivi artikkel 32 lg 6.

sõnaline järgimine korduvate varjupaigataotluste puhul võib tuua kaasa vastuolu *non-refoulement* põhimõttega. Näiteks olukorras, kus isik on läbi elanud tugevalt traumeeriva sündmuse, mille tõttu ta tunneb häbi, on depressioonis ning millest on isiku kultuuriruumis rääkimine tabu, ei pruugi taotleja isikliku intervjuu käigus tunda end piisavalt vabalt, et traumeerivast sündmusest rääkida. Kui pärast mõningast psühholoogilise abi saamist ning turvatunde taastumist on isik suuteline läbielatud rääkima ja esitab PPA-le meditsiinilise tõendi enda psühholoogilise seisundi kohta, on töö autori arvates vajalik uue tõendi alusel menetlus uuendada olenemata asjaolust, et taotleja oli temaga toimunud ka eelnevalt teadlik.

Eeltoodust tulenevalt leiab töö autor, et kehtiva korra järgi on VRKS § 24 lg 2 vastuolus eelmise direktiivi artikli 32 lg-ga 3. Uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel peab VRKS-i sisse viima uue korduva taotluse mõiste ning eraldi peab reguleerima, kuidas korduvaid taotlusi efektiivselt menetleda. Esmalt peab seadusest selgesõnaliselt tulenema, et korduvad taotlused läbivad esmase kontrollimise, mille käigus selgitab PPA välja, kas taotleja on esitanud uusi tõendeid või dokumente. Kui selgub, et pole esitatud uusi tõendeid või dokumente, mis olulisel määral suurendaksid tõenäosust, et taotlejat saab käsitleda pagulasena või täiendava kaitse saajana, tuleb taotlust pidada vastuvõetamatuks ning eelmise menetluse uuendamise vajadust ei ole. Kui aga selgub, et taotleja on esitanud uusi tõendeid või dokumente, mis kaitsevajadust tõendavad, siis tuleks taotleja eelnev menetlus uuendada. Kuni uue menetlusdirektiivi ülevõtmiseni tuleb menetluse uuendamiseks kohaldada HMS §-i 44 ning korduv taotlus tuleb läbi vaadata, arvestades eelmise taotluse asjaoludega. Uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel tuleks VRKS-i täiendada sättega, mis võimaldaks, erinevalt HMS-s sätestatust, korduva taotluse menetlus uuendada ilma kriteeriumita, et uus tõend või dokument ei olnud taotlejale eelnevalt teada. Seoses sellega peab muutma ka VRKS § 20 p 4 sõnastust selliselt, et eemaldada lause viimane osa “mis ei olnud eelmise varjupaigataotluse menetlemise ajal teada“.

Kuna VRKS-s ja PPA praktikas puuduvad täpsemad juhised, mis kvalifitseerub piisavalt oluliseks tõendiks, et selle alusel korduvat taotlust uuesti menetleda, leiab töö autor, et Eesti juhendi väljatöötamisel tuleks lähtuda teiste kogenumate riikide praktikast. Kuna juhendi koostamine eeldab põhjalikku teiste riikide praktika analüüsi, siis antud töö mahulise piirangu tõttu autor selle töö teemat edasi ei käsitle.

3.2. Vastuvõetamatud taotlused menetlusdirektiivi kohaselt

Eesmärgiga muuta kogu varjupaigamenetlus efektiivsemaks ja kiiremaks ning eristada sisulisi taotlusi nendest, mille puhul liikmesriik ei ole kohustatud taotlust sisuliselt läbi vaatama, on võimalik kasutada vastuvõetamatute taotluste kontseptsiooni. Vastuvõetavuse hindamiseks on nii vanas kui uues direktiivis ette nähtud alused, mis annavad õiguse taotlusi vastuvõetamatuteks tunnistada ja sisuliselt läbi vaatamata jätta. Nii 2005. a kui ka 2013. a menetlusdirektiivist ei tulene kohustust rakendada siseriiklikus õiguses vastuvõetamatute taotluste põhimõtet. Liikmesriikidele on jäetud otsustamisruum, kas see põhimõte sobib siseriiklikku õigustikku.

3.2.1. Peamised muudatused

Vastavalt 2005. a menetlusdirektiivi artiklile 25 võib liikmesriik pidada taotlust vastuvõetamatuks üheksal alusel, mis on suunatud kolme liiki juhtumite lahendamiseks: 1) kohaldub turvalise kolmanda riiki erand; 2) taotleja esitas identse taotluse pärast lõplikku otsust või ta on sõltuv teisest taotlejast ning esitas iseseisvalt taotluse; 3) taotleja on saanud teiselt riigilt rahvusvahelise kaitse või muu võrdväärse kaitse.¹⁸²

2013. a direktiiviga on aluseid mõningal määral muudetud, luues muuhulgas vastuvõetamatute taotluste alustest kinnise loetelu. Uue direktiivi artikkel 33 (2) kohaselt võivad liikmesriigid pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul kui: a) mõni teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse; b) vastavalt artiklile 35 peetakse taotleja esimeseks varjupaigariigiks riiki, mis ei ole liikmesriik; c) vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik; d) taotlus on korduv taotlus, mille puhul ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi dokumente ega tõendeid seoses selle läbivaatamisega, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel; või e) taotleja ülalpeetav esitab taotluse pärast seda, kui ta on vastavalt artikli 7 lõikele 2 nõustunud oma juhtumi läbivaatamisega tema nimel esitatud taotluse raames ning puuduvad ülalpeetava olukorraga seotud asjaolud, mis õigustaksid eraldi taotluse esitamist.

¹⁸² H. Battjes. Viidatud töö, p 6.4.

Võrreldes 2005. aasta direktiiviga on ära kaotatud vastuvõetamatuse alused, mille puhul eeldatakse, et taotleja on saanud muud liiki staatuse, millega kaasnevad samaväärsed õigused ja kohustused mis pagulase staatusega. Samaväärsete õiguste ja kohustuste tagamine on keeruline. Näiteks võib väiksem õiguste kaitse ette tulla näiteks perede taasühendamise puhul, kus õiguse peresid ühendada saavad direktiivi kohaselt vaid pagulase staatuses olevad isikud.¹⁸³ 2011. a muudetud sõnastusega ettepaneku seletuskirja kohaselt kaotati ära eelpool nimetatud alused koostoimes Euroopa põhiõiguste harta artikliga 18 ja ühenduse õiguse üldiste põhimõtetega. Pagulase staatus on õigus, mis tuleneb isikutele ühenduse *acquis*'st. ECRE on asunud seisukohale, et pagulase staatuse võib välistada vaid siis, kui teine staatus, mis taotlejale antakse, on võrdväärne liikmesriigi kodanikega vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1¹⁸⁴. Artikli 25 lg 2 punktid (d) ja (e) õhnestavad konventsiooni, lubades liikmesriikidel piirduda teist liiki kaitsevormidega taotlejaile, kes peaksid tegelikult kvalifitseeruma konventsiooni staatusele. Kvalifikatsiooni direktiiv ei hõlma kõiki õigusi, mis tulenevad konventsioonist, sealhulgas õiguslik staatus ja usuvabadus, ning täiendava kaitse saajaile on tagatud vähesemad õigused kui pagulastele.¹⁸⁵

Lisaks on võrreldes eelmise direktiiviga muudetud punkti, mis puudutab korduvaid taotlusi. Kui eelnevalt võis taotluse vastuvõetamatuks tunnistada, kui taotleja esitas samasuguse taotluse pärast lõpliku otsuse tegemist, siis uues sõnastuses on täpsustatud, et vastuvõetamatuse põhjusele võib tugineda juhul, kui korduva taotluse esitamisel ei esitata uusi tõendeid. Sõnastust muudeti, kuna eelnev sõnastus oli väga piirav ja seetõttu raskesti kohaldatav.¹⁸⁶ Taotluse vastuvõetamatuks hindamise tagajärg on see, et liikmesriik ei ole enam kohustatud läbi vaatama, kas taotleja kvalifitseerub rahvusvahelise kaitse saajaks. Seega peaksid vastuvõetamatuse alused olema piiratud nende alustega, mille puhul on garanteeritud, et kaitse on saadaval või seda pole vaja.¹⁸⁷

¹⁸³ H. Battjes. Viidatud töö, p 6.4.

¹⁸⁴ 1951. a konventsiooni artikkel 1 E kohaselt ei kohaldu konventsioon isikule, kelle kohta on uue asukohariigi ametiisikud tunnistanud, et tal on selle kodanikega ühesugused õigused ja kohustused.

¹⁸⁵ European Council of Refugees and Exiles. Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014).

¹⁸⁶ Euroopa Komisjoni muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus, lisatud dokumendile Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud), KOM (2011) 319 lõplik, 1.6.2011. lk 12

¹⁸⁷ ECRE. Comments from the european council on refugees and exiles on the amended commission proposal to reast the asylum procedures directive (COM(2011) 319 final) lk 30.

Oluline uuendus seoses taotluse vastuvõetamatuks tunnistamisega on artiklist 34 (1) tulenev nõue, mille kohaselt enne kui vastutav ametiasutusvõtab vastu otsuse rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse kohta, võimaldavad liikmesriigid taotlejal esitada omapoolse seisukoha artiklis 33 otsustatud põhjendatuse kohta. Seega on liikmesriikidel uue direktiivi järgi kohustus taotlejaga läbi viia taotluse vastuvõetavust käsitlev isiklik vestlus. Isiklikku vestlust ei pea läbi viima vaid korduvate taotluste suhtes.

Küsitav on, kas isikliku vestluse ärajätmine korduvate taotluste puhul on põhjendatud. Probleem on selles, et sageli ei suuda taotlejad esitada materiaalseid tõendeid oma korduva taotluse sisustamiseks isegi siis, kui eksisteerivad uued asjaolud. Seega soovivad valitsusvälised organisatsioonid piirata kohustuslikust intervjuust erandi tegemise võimalust juhtudele, kus korduva taotluse esitamise puhul on võimalik taotluse vastuvõetavust hinnata vaid kirjalike dokumentide põhjal või kui taotleja ei ole suuteline intervjuul osalema.¹⁸⁸

Töö autor on seisukohal, et taotluse vastuvõetavuse osas isikliku vestluse läbiviimine on positiivne edasiareng taotleja õiguste kaitse tagamiseks. Taotleja seisukohtade ärakuulamine enne negatiivse haldusotsuse tegemist on oluline põhimõte ka Eesti haldusmenetluses, mis tuleneb HMS § 40 lg-st 1, mille kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Võttes arvesse, et taotluse vastuvõetamatuse hindamise puhul ei ole taotlejaga läbi viidud sisulist vestlust, jääks üks oluline menetluslik tagatis – ärakuulamisõigus – taotlejale tagamata.

3.2.2. Eesti õigus

Kehtivas Eesti õiguses ei ole taotluste vastuvõetamatus selgelt reguleeritud. Võttes arvesse, et 2013. a menetlusdirektiiv näeb ette mõningaid muudatusi seoses vastuvõetamatute taotlustega, tuleb ka VRKS-i uuendada. Kehtiva regulatsiooni kohaselt jäetakse¹⁸⁹ varjupaigataotlus sisuliselt läbi vaatamata, kui esinevad VRKS § 21 lg 1 p-des 1, 2 või 5 ning § 20 punktides 1, 3, 16 või 19 sätestatud alused. Seega jäetakse taotlus sisuliselt läbi vaatamata alljärgnevatel juhtudel.

¹⁸⁸ Comments from the european council on refugees and exiles on the amended commission proposal to reast the asylum procedures directive (COM(2011) 319 final) lk 30.

¹⁸⁹ VRKS § 21 lg 3.

Esiteks on VRKS-i alusel kohustus jätta taotlus sisuliselt läbi vaatamata, kui muu riik on vastavalt välislepingule või Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 604/2013¹⁹⁰ vastutav varjupaigataotluse läbivaatamise eest. Tegemist on sättega, mis oli sõnastatud 2005.a direktiivis ning kehtib samaväärselt 2013. a direktiivis.¹⁹¹ Dublini regulatsiooni kohaldamise korral ei vaadata taotlust küll sisuliselt läbi, kuid samas ei nimetata selliseid taotlusi ka vastuvõetamatuteks. Sellise sildistamise vältimise põhjus võib peituda selles, et kui kohaldatakse Dublini määrust, tuleneb erand sisulise läbivaatamise osas Dublini määrusest, mitte menetlusdirektiivist.¹⁹² Dublini menetluse kohaldamise tõttu on taotluse sisuliselt läbi vaatamata jätmine põhjendatud, sest varjupaigataotluse peab sisuliselt läbi vaatama vaid üks vastutav liikmesriik. Eesmärgiks on vältida olukordi, kus taotleja proovib erinevates liikmesriikides rahvusvahelist kaitset saada, mis koormaks liikmesriikide haldusorganeid.

Teiseks sätestab VRKS § 21 lg 3, et taotlus jääb sisuliselt läbi vaatamata, kui taotleja saabus Eestisse riigi kaudu, mida võib pidada turvaliseks kolmandaks riigiks. Tegemist on kõige probleemsema vastuvõetamatuse alusega, mille suhtes on ka rahvusvahelised organisatsioonid hulgaliselt kriitikat jaganud. Kriitika kohaselt peab küsimust, kas kolmandat riiki saab pidada taotleja jaoks turvaliseks olema sisulise hindamise küsimus, kuna taotleja tagasisaatmisega kolmandasse riiki või talle tekkida pöördumatut kahju.¹⁹³ Turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni tuleks tõlgendada rahvusvaheliste lepingute valguses, mis nõuavad: kokkulepet isiku tagasivõtmise osas; kokkulepet, et isik saab õiglase pagulase staatuse määramise osaliseks või teist liiki kaitset; ei esine konventsiooni kohast tagakiusukartus teises riigis; ei esine *refoulement* ohtu teise riigi poolt; ei ole ohtu, et teine riik saadab isiku välja; teisel riigil on soov ja võimekus tagada efektiivne kaitse; ei rikuta isiku inimõigusi või õigust perekonna ühtsusele ning on tagatud nende põhimõtete individuaalne kohaldamine, sealhulgas edasikaebamise edasilükkav toime.¹⁹⁴ Kuni direktiiv ei nõua liikmesriikidelt indiviidi turvalisuse ja kolmanda riigi turvalisuse hindamist, peaks Eesti seadusandja turvalise kolmanda riigi kontseptsiooni kui vastuvõetamatu taotluse aluse kohaldamisest hoiduma, sest vastuvõetavuse menetluses ei ole võimalik kõike

¹⁹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26.juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud). L 180/31.

¹⁹¹ Uue direktiivi artikkel 33 lg 1, vana direktiivi artikkel 25 lg 1.

¹⁹² H. Battjes. Viidatud töö, p 6.4.

¹⁹³ Comments from the european council on refugees and exiles on the amended commission proposal to reast the asylum procedures directive (COM(2011) 319 final) lk 31.

¹⁹⁴ S.Peers. EU Justice and Home Affairs Law, Oxford University Press 2011, lk 353-354.

eeltoodut hinnata.

Turvalise kolmanda riigi määratlemise kriteeriumid tulevad direktiivi artiklist 38. Kuna tegemist on eraldi väga laia menetlusliku küsimusega, siis käesoleva töö maht ei võimalda kontseptsiooni sisuliselt analüüsida. Küll aga nõustub käesoleva töö autor sellega, et kuna tegemist on keerulise kontseptsiooniga, kus arvesse tuleb võtta nii taotleja sidet kolmanda riigiga, riigi inimõiguste olukorda, välja- ja tagasisaatmise põhimõtte austamist, siis ei ole võimalik seda küsimust hinnata vastuvõetavuse menetluses ning sellised taotlused peab suunama sisulisse menetlusse. Seega ei peaks töö autori arvates turvalise kolmanda riigi alus olema sisuliselt läbi vaatamata jätmise aluseks.

Kolmandaks jääb taotlus sisuliselt läbivaatamata, kui ilmneb haldusmenetluse seaduses sätestatud taotluse läbi vaatamata jätmise alus. Selle aluse lisamine aluste hulka, mille puhul taotlust sisuliselt läbi ei vaadata, minnakse vastuollu uues direktiivis sätestatud kinnise loeteluga. Lisaks HMS § 14 lg-st 6 tulenevatele taotluse läbi vaatamata jätmise alustele on haldusmenetluse seadusest võimalik leida veel viiteid juhtumitele, millal taotlus jäetakse läbi vaatamata (näiteks HMS § 15 lg 3, § 38 lg 3, § 42 lg 4) ning HMS § 14 lg 6 p 1 viitab omakorda ebamääraselt teistele seadusega ettenähtud juhtudele. Seega oleks HMS säte varjupaigataotluste läbi vaatamata jätmise puhul ohtlik võimaliku *non-refoulement* põhimõtte rikkumise tõttu. HMS aluse sätestamine VRKS-s ei ole direktiiviga kooskõlas, kuna direktiiv on selles küsimuses loonud rangelt kinnise loetelu. Vaid ühe näitena võib tuua puudustega taotluse esitamise, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt kindlasti põhjuseks taotlus läbi vaatamatult tagastada, kuna isikule saabuv kahju võib olla pöördumatu. Seega tuleks VRKS-ist kaotada viide haldusmenetluse seaduses taotluse läbi vaatamata jätmise alustele.

Neljandaks jääb taotlus sisuliselt läbi vaatamata, kui taotleja seisukohalt saab muud riiki pidada esimeseks varjupaigariigiks, see tähendab, et taotlejale on muus riigis antud varjupaik või muu kaitse ning see kaitse on endiselt kättesaadav. Direktiivi kohaselt on eristatud aluseid, mil teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse alustest, mil taotluse võib vastuvõetamatuks pidada esimese varjupaigariigi põhimõtte alsuel. Vastuvõetamatuse alus, mille kohaselt ei vaadata otsust sisuliselt läbi, kui teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse, on põhjendatud, kuna sellises olukorras on taotleja juba maksimaalselt võimaliku kaitse saanud, mis rahvusvahelise

kaitse menetluses võimalik saada. Samuti on aktsepteeritav vastuvõetamatuse alusena esimese varjupaigariigi kontseptsiooni kohaldamine. Esimene varjupaigariik on taotleja jaoks see riik, kus ta on pagulaseks tunnistanud ja ta saab ennast selle riigi kaitse alla anda või tal on muul viisil selle riigi piisav kaitse, sealhulgas kohaldatakse seal tema suhtes tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet.¹⁹⁵ Seega on taotleja saanud Genfi konventsiooni alusel pagulase staatuse ning sellega kaasnevad õigused. Samas on ka nende aluste osas valitsusvälised organisatsioonid kriitikat esitanud. ECRE kohaselt on ka olukordades, kus taotlejale on antud pagulase staatus, vaja selgesõnalist garantiid kaitse andnud riigilt, et pagulase staatus on tõepoolest antud ja ollakse nõus taotleja tagasi võtma.¹⁹⁶ Lisaks ei ole uue menetlusedirektiivi järgi enam aktsepteeritav jätta taotlus sisuliselt läbi vaatamata muu kaitse puhul kui Genfi konventsiooni alusel, kuna muu kaitse puhul ei ole samaväärsed õigused garanteeritud. Seega tuleks ka selle sätte sõnastust muuta.

Viiendaks taotluse läbivaatamata jätmise aluseks on see, kui taotlejal on elamisluba Eestis. Uue direktiivi kohaselt ei ole selle aluse puhul võimalik taotlust läbi vaatamata jätta. Elamisluba Eestis võib olla tähtajaline ning seega ei pruugi see garanteerida samaväärseid õigusi kui konventsioonijärgsetel pagulastel. Ka praktikas on ette tulnud juhtumeid, kus näiteks isikul on Eestis elamisluba õppimiseks ning õppimise ajal on päritoluriigi olukord selliselt muutunud, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse ning kaitse ka saanud. Seega tuleks ka see alus VRKS-s kustutada.

Kuuendaks jääb taotlus sisuliselt läbi vaatamata, kui taotleja saabus Eestisse ebaseaduslikult ning ei võtnud Politsei- ja Piirivalveametiga ühendust või ei esitanud varjupaigataotlust niipea kui võimalik. Uue direktiivi vastuvõtmisel vaieldi direktiivi samasisulise artikkel 10 sõnastuse üle. Euroopa Parlament tegi omapoolse sõnastusettepaneku¹⁹⁷, mille kohaselt liikmesriigid peaksid tagama, et rahvusvahelise kaitse taotlusi ei lükata tagasi ega jäeta läbi vaatamata põhjusel, et neid ei esitatud võimalikult kiiresti. Ettepanek ei läinud läbi ning sätte sõnastus jäi siiski selline, et

¹⁹⁵ 2013. a direktiiv artikkel 35.

¹⁹⁶ European Council of Refugees and Exiles. Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014).

¹⁹⁷ European Parliament report on the amended proposal for Council directive on minimum standards on procedures in Member States granting and withdrawing refugee status. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2005-222&language=EN> parandusettepanek nr 47

rahvusvahelise kaitse taotlusi ei lükata tagasi ega jäeta läbi vaatamata ainult põhjusel, et neid ei esitatud võimalikult kiiresti. Parlamendi poolt esitatud muudatusettepaneku põhjenduseks oli mure seoses sellega, et hiljem esitatud taotlusi ei hinnata mitte nende sisu järgi, vaid ainult selle asjaolu alusel, et neid ei ole esitatud võimalikult kiiresti.

Samas on selles küsimuses Euroopa Inimõiguste Kohus otsuses *Jabari v Türgi*¹⁹⁸ leidnud, et hiline taotluse esitamine ei ole aktsepteeritav taotluse tagasilükkamise alus, kui eksisteerib tõsine tagakiusuohut. Kohus leidis, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3 on üks demokraatliku ühiskonna peamistest fundamentaalsetest väärtustest ja keelab absoluutselt igasuguse piinamise või inimväärsust alandava kohtlemise või karistamise ning seetõttu tuleb läbi viia range kontroll taotleja ütluste osas, mille kohaselt tema väljasaatmine kolmandasse riiki seaks ta artikli 3 alusel keelatud kohtlemise osaks. Taotleja ei täitnud Türgi 1994.a seadusest tulenevat viiepäevase varjupaigataotluse registreerimise nõuet, mis viis olukorrani, kus tema taotluse asjaolusid seoses hirmuga Iraani tagasisaatmise ees ei hinnatud. Kohus leidis, et sellise lühikese ajalimiidi automaatne ja mehaaniline rakendamine varjupaigataotluste esitamisele on vastuolus fundamentaalsete väärtuste kaitsmisega tulenevalt konventsiooni artiklist 3.¹⁹⁹ Seega on sellise sätte kohaldamine vastuolus EIK seisukohaga ning Inimõiguste ja põhivabaduste kaitsekonventsiooni artikliga 3 ning sätte tuleb VRKS-s kehtetuks tunnistada.

Seitsmendaks taotluse läbivaatamata jätmise aluseks on olukord, kus alaealine taotleja esitab iseseisvalt varjupaigataotluse, mille on tema eest juba esitanud tema seaduslik esindaja. See sätte on muutmatul kujul nii 2013. a direktiivi punktis e kui ka 2005. aasta direktiivi punktis g. Selle aluse puhul tuleb hinnata, kas esineb põhjendatud alus, miks alaealise taotlust peaks tema seaduslikust esindaja taotlusest eraldi läbi vaatama. Kui sellist alust ei ole, siis on põhjendatud taotlus jätta läbi vaatamata.

Lisaks eeltoodud sätetele on VRKS-st puudu üks oluline alus, mille puhul tuleb taotlus jätta sisuliselt läbi vaatamata. Selleks on korduv taotlus, milles suhtes tuleb teha esmane kontroll, kas esitatud on uusi asjaolusid, ning kui ilmneb, et uusi tõendeid või dokumente esitatud pole, tuleb

¹⁹⁸ EIKo 11.07.2000, 40035/98, *Jabari vs. Türgi*.

¹⁹⁹ Punkt 39, 40.

taotlus lugeda vastuvõetamatuks. Korduvate taotluste temaatika on pikemalt kajastatud eelmises alapeatükis.

Töö autor on seisukohal, et vastuvõetamatute taotluste põhimõtte kohaldamine Eesti õiguses on vajalik nii taotleja kui ka haldusorgani seisukohalt, sest tagab kiirema menetluse olukorras, kus on sätestatud konkreetsed alused eristamiseks sisulisi taotlusi ja taotlusi, mis tõenäoliselt sisulisse menetlusse ei lähe. Nagu eelnevalt selgus, ei ole VRKS-s ja menetlusdirektiivis sätestatud taotluste sisulise läbivaatamata jätmise alused ühesed. Töö autor nõustub ECRE arvamusega, mille kohaselt turvalise kolmanda riigi küsimus ei saa olla vastuvõetavuse küsimus, kuna eeldab sisulist menetlust. Samuti tuleb VRKS-i loetelust kustutada alus, mis viitab haldusmenetluse seaduses sätestatud taotluse läbivaatamata jätmise alustele, samuti alus, mille kohaselt jäetakse sisuliselt läbi vaatamata taotlus, kui taotleja saabus Eestisse ebaseaduslikult ning ei võtnud PPA-ga ühendust või ei esitanud varjupaigataotlust niipea kui võimalik. Täiendavalt tuleb kehtetuks tunnistada säte seoses Eesti elamisloaga ning tühistada viited läbi vaatamata jätmisele muu kaitse saamise puhul. Viimaks on oluline nimistusse lisada korduvate taotluste vastuvõetamatuse säte.

3.3. Taotluse tagasivõtmine

3.3.1. Taotluse selgesõnaline tagasivõtmine

Menetlusdirektiivi kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus igal ajahetkel varjupaiga- ja elamisloa taotlus tagasi võtta, kui liikmesriik on siseriiklikult selliselt ette näinud. Otseselt kohustusena direktiiv seda liikmesriikidele ei sea. Direktiivi kohaselt eristatakse taotluse sõnaselget tagasivõtmist ja kaudset tagasivõtmist. Käesolev alapunkt käsitleb taotluse tagasivõtmist selgesõnalise tagasivõtmise korral.

Direktiiv ei reguleeri küsimust, millises vormis peab toimuma varjupaigataotluse tagasivõtmine. Tagamaks selgust, peab taotluse tagasivõtmine toimuma samas vormis kui taotlus esitati. Kuna varjupaigataotlus esitati kirjalikus vormis, tuleb taotluse tagasivõtmine samuti kirjalikult fikseerida. Eesti varjupaigamenetluse praktika kohaselt piisab taotluse tagasivõtmiseks taotleja omakäelisest lausest, millega ta kinnitab enda soovi varjupaigataotlus tagasi võtta.²⁰⁰ Samas

²⁰⁰ Intervjuu PPA välismaalastetalituse peaspetsialisti Erki Vääniga, 02.05.2014 (tekst autori valduses).

näiteks Suurbritannias ja Belgias on selleks puhuks loodud spetsiifiline vorm, mille taotleja peab täitma ja allkirjastama. Selles dokumendis on fikseeritud ka taotlusest loobumise tagajärjed, mille mõistmist taotleja samuti allkirjaga kinnitab.²⁰¹

Töö autor on seisukohal, et ka Eesti puhul võiks olla mõeldav eraldi vormi loomine, kus kajastuksid varjupaigataotlusest loobumise tagajärjed ning mille allakirjutamisega taotleja selgelt kinnitab oma soovi taotlusest loobuda. Üksnes vabas vormis taotlusest loobumine võib kaasa tuua olukorra, kus taotleja ei ole tegelikult täielikult teadlik enda teguviisi tagajärgedest. Kuna Eestis vastav kohtupraktika puudub, tuleb näiteid tuua teistest liikmesriikidest. Näiteks Tšehhis olev taotleja, keda teavitati, et Tšehhi on vastutav tema taotluse läbivaatamise eest Dublini määruse aluse, soovis kirjalikult, et Saksamaa jätkaks tema taotluse läbivaatamist. Tšehhi vastutav asutus tõlgendas tema avaldust kui soovi taotlusest loobuda. Vaidlustamise käigus tühistas kohus otsuse, leides, et ei olnud selge, et taotleja soov oli taotlus tagasi võtta.²⁰²

Menetlusdirektiivi artikkel 27 sätestab järgmist: kui liikmesriik on siseriiklike õigusaktidega ette näinud võimaluse rahvusvahelise kaitse taotlus selgesõnaliselt tagasi võtta ja kui taotleja seda teeb, tagavad liikmesriigid, et menetlev ametiasutus teeb otsuse, kas taotluse läbivaatamise lõpetamise või taotluse tagasilükkamise kohta. Artikli teise lõike kohaselt võivad liikmesriigid taotluse läbivaatamise lõpetada ilma otsust vastu võtmata.

Siseriiklikult on taotluse tagasivõtmine sätestatud VRKS § 21 lg 1 punktis 7, mille kohaselt lõpetatakse varjupaigamenetlus varjupaigataotluse tagasilükkamise otsusega, kui taotleja võtab varjupaigataotluse tagasi. VRKS § 25 lg-st 1 tuleneb, et varjupaigataotluse tagasilükkamise otsus vormistatakse kirjalikult. Seega on Eesti pidanud vajalikuks taotluse tagasivõtmise korral menetluse lõpetamist kirjaliku tagasilükkava otsusega.

Samas sätestab VRKS § 21 lg 3, et sama paragrahvi lõike 1 punktis 1, 2 või 5 ning § 20 punktis 1, 3, 16 või 19 sätestatud aluse ilmnemisel jäetakse varjupaigataotlus sisuliselt läbi vaatamata. Nimetatud säte ei viita VRKS § 21 lg 1 p-le 7 ning seega ei saa VRKS-i kohaselt jätta

²⁰¹ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014) lk 179.

²⁰² Judgment No. 4 Azs 34/2008 – 58 of 31 October 2008, kättesaadav: www.nssoud.cz. Mitteametlik tõlge

varjupaigataotlust sisuliselt läbi vaatamata, kui isik soovib taotluse tagasi võtta. Selline olukord on ebanõistlik ning ei ole menetluse efektiivsuse seisukohalt otstarbekas. Nii PPA kui taotleja seisukohalt on oluline, et sellises olukorras saaks isik võimalikult kiiresti riigist lahkuda, kuna ta ei soovi enam varjupaika taotleda. Menetlus peaks toimuma võimalikult vähekoormaval viisil. See aga eeldaks, et varjupaigataotlust ei peaks sisuliselt läbi vaatama, sest sisuline menetlus võtab aega. Seega on eriseaduses küll olemas säte, mida taotluse tagasivõtmise korral kasutada, kuid see läheb vastuollu haldusmenetluse üldiste põhimõtetega. Küsitav on ka see, kuidas saab teha taotluse tagasilükkamise otsust, kui see on taotleja poolt juba tagasi võetud. Taotluse tagasivõtmise korral tuleb pigem muudel alustel menetlus lõpetada.

UNHCR on taotluse tagasivõtmise osas väljendanud seisukohta, et negatiivse otsuse rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes peaks tegema vaid siis, kui on läbi viidud taotluse läbivaatamine ja on selgeks tehtud, et taotleja ei kvalifitseeru pagulaseks või täiendava kaitse saajaks. Negatiivset otsust ei peaks tegema, kui taotluse asjaolusid ei ole läbi vaadatud, sest taotleja on taotluse tagasi võtnud. UNHCR leiab, et liikmesriigid peaksid tegema taotluse läbivaatamise lõpetamise otsuse või lõpetama taotluse läbivaatamise ilma otsust vastu võtmata ja lisama sellekohase teatise taotleja toimikusse.²⁰³

Töö autor nõustub UNHCR-i seisukohaga selles, et taotleja õiguste tagamiseks tuleks varjupaigataotlusest loobumise korral teha taotluse läbivaatamise lõpetamise otsus või lõpetada menetlus vastava märke tegemisega toimikusse ning kindlasti ei peaks taotlust selle tagasivõtmise korral sisuliselt läbi vaatama. Kuigi VRKS § 21 lg 1 p 7 kohaselt tuleks teha tagasilükkav otsus ning VRKS-i kohaselt tuleks taotlus sisuliselt läbi vaadata, siis tuleb autori arvates jätta VRKS-i sätted kohaldamata ning lähtuda tuleks haldusmenetluse seadusest.

HMS § 14 lg 8 kohaselt võib taotleja enne haldusmenetluse lõppemist oma taotluse igal ajal tagasi võtta. HMS § 43 lg 1 p 2 kohaselt lõpeb haldusakti andmise menetlus taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega. Taotluse tagasivõtmine ja sellega seoses menetluse lõppemine tuleb kirjalikult fikseerida. Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt ei ole taolisel fikseerimisel siiski haldusakti iseloomu, tegemist on vaid informatiivse sisuga märkega. Seejuures on taotluse

²⁰³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (10.04. 2014) lk 487 jj.

tagasivõtmisel üksnes *ex nunc* ehk edasiulatuv toime, s.t juba sooritatud toimingutel võivad olla edasised tagajärjed.²⁰⁴ VRKS § 25 lg-st 1 on tuletatav arusaam, et seadusandja on pidanud vajalikuks varjupaigamenetluse lõpetamise kirjalikult otsusega.

Eraldi küsimus on, mis saab siis, kui taotleja otsustab ümber ning soovib siiski rahvusvahelist kaitset taotleda pärast seda, kui ta on varjupaigataotluse kirjaliku avalduse alusel tagasi võtnud. UNHCR on seisukohal, et kui pärast sõnaselgelt või kaudselt tagasi võtmist soovib taotleja taotluse uuesti esitada ja menetlusega jätkata, peaks tal olema juurdepääs õiglasele ja efektiivsele varjupaigamenetlusele ja tema taotlus tuleks sisuliselt läbi vaadata. See on oluline, et tagada kooskõla *non-refoulement* põhimõttega ja Euroopa Inimõiguste konventsiooni ning piinamise vastase konventsiooniga.²⁰⁵

Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt tuleb pärast taotluse tagasivõtmist haldusmenetlus lõpetada ning pärast taotluse tagasivõtmist esitatud taotlust tuleb vaadelda kui uut taotlust ning kogu menetlus algab otsast peale. Menetlustoiminguid, mis on eelnevalt sooritatud, vajaduse puudumisel siiski korrata ei tule.²⁰⁶ Seega tuleks taotluse tagasivõtmise järgselt uuesti taotluse esitamist pidada uueks taotluseks ning menetlust otsast peale uuesti alustada. Taotlust ei tohiks pidada korduvaks taotluseks asjaoludel, mida käsitleb korduvate taotluste esitamise alapeatükk.

Eeltoodust tulenevalt leiab töö autor, et VRKS-i on küll direktiivist tulenevalt sisse kirjutatud säte varjupaigataotluse tagasivõtmise kohta, kuid selle kohaldamine oleks vastuolus haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttega ning see tooks kaasa üleliigse ajakulu nii taotleja kui ka PPA seisukohalt. Seega ei ole direktiivi säte kohaselt üle võetud, kuna kaduma on läinud sätte eesmärk. Seega tuleks taotluse selgesõnalise tagasivõtmise korral kohaldada HMS § 43 lg 1 p-1 2. Uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel peaks parandama VRKS § 21 lg-t 3 selliselt, et lisama taotluse sisuliselt läbivaatamata jätmise alusena taotlusest sõnaselge loobumise aluse.

²⁰⁴ Haldusmenetluse käsiraamat lk 138-139.

²⁰⁵ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014).

²⁰⁶ *Ibid.* lk 139.

3.3.2. Taotluse kaudne tagasivõtmine

Praktikas tuleb ette olukordi, kus varjupaigataotlejad lahkuvad erinevatel põhjustel enne lõpliku otsuse tegemist liikmesriigist. Osad neist saadetakse Dublini menetluse raames tagasi, teised aga ei pruugi enam kunagi samasse riiki naasta. Võttes arvesse, et Eesti pole varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste osas kõige soodsam koht varjupaiga taotlemiseks, tuleb sageli ette ka seda, et Eestist lahkutakse. Menetluse seisukohalt on oluline reguleerida, millal sellisel juhul menetlus lõpetada või peatada ning mis saab siis, kui varjupaigataotleja Dublini menetluse raames riiki tagasi saadetakse, sealhulgas, kuidas on taotlejale tagasisaatmise korral tagatud tema õigused.

3.3.2.1. Taotluse kaudselt tagasivõtmise või sellest loobumise alused

Uue direktiivi artikkel 28 lg 1 kohaselt võib eeldada, et taotleja on oma rahvusvahelise kaitse taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud eelkõige juhul kui: 1) taotleja ei ole andnud tema menetluse seisukohalt olulist teavet või ei ole ilmunud isiklikule vestlusele, välja arvatud juhul, kui taotleja tõestab mõistliku aja jooksul, et ta ei saanud seda teha temast mitteolenevatel põhjustel; 2) taotleja varjab end või on loata lahkunud kindlaksmääratud elukohast, ilma et ta oleks mõistliku aja jooksul pädeva ametiasutusega ühendust võtnud; 3) taotleja ei ole mõistliku aja jooksul täitnud kohustust kohale ilmuda või muul viisil ühendust võtta, välja arvatud juhul, kui taotleja tõestab, et ta ei saanud seda teha temast mitteolenevatel põhjustel.

Sisuliselt samasugused kaudse tagasivõtmise või sellest loobumise alused tulenevad ka VRKS § 23 lg-st 1. Kaudset tagasivõtmist eeldatakse, kui taotleja ei ole andnud suulisi ja kirjalikke andmeid või seletusi; ei ole esitanud kõiki enda valduses olevaid dokumente või tõendeid, mis on tema varjupaigamenetluse seisukohalt olulised; taotleja ei ole kasutanud temale antud võimalust isiklikule küsitlusele; samuti kui taotleja varjab ennast või on loata lahkunud talle määratud elukohast, ilma et ta oleks sellest mõistliku aja jooksul asjaomaseid asutusi teavitanud. Viimaks loetakse VRKS-i alusel taotlus tagasi võetuks, kui taotleja ei ole mõjuva põhjuseta ühe kuu jooksul ilmunud PPA-sse menetlustoimingute sooritamisele.

Uue direktiivi kohaldamisega Eesti õigusesse peaks VKRS § 23 lg 1 sõnastust muutma selliselt, et ka määratud elukohalt lahkumisel ja isiklikule vestlusele mitte ilmunise korral oleks taotlejal võimalik tõestada, et ta ei saanud seda teha temast mitteolenevatel põhjustel.

3.3.2.2. Menetluse lõpetamine kaudse tagasivõtmise korral

Erinevalt kolmest võimalusest, mis liikmesriikidele anti selgesõnalise taotluse tagasivõtmise korral, peab eelmise menetlusedirektiivi kohaselt taotluse kaudse tagasivõtmise korral menetluse lõpetama või tegema tagasilükkava otsuse. 2005. a menetlusedirektiiv ei taga kaudse tagasivõtmise korral varjupaigataotlejaile piisavat kaitset *non-refoulement* põhimõtte seisukohast ning kuna VRKS-s lähtutakse kaudse tagasivõtmise korral eelmise direktiivi põhimõtetest, on ka VRKS menetluse lõpetamise küsimuses Genfi konventsiooniga vastuolus. Ühtegi varjupaigataotlust ei tohiks tagasi lükata enne sisulist läbi vaatamist²⁰⁷, mida võimaldas eelmise direktiivi rahvusvahelise õigusega vastuolus olev sõnastus.

Juba 2005. aasta direktiivi läbirääkimiste käigus tegi Euroopa Parlament ettepaneku, et taotluse kaudse tagasivõtmise või sellest loobumise korral lõpetatakse menetlus ning suletakse taotleja toimik. Põhjenduseks toodi, et taotlusi võib erinevatel põhjustel tagasi võtta, mis ei pruugi olla seotud kaitsevajaduse puudumisega. Sellises olukorras taotluse tagasilükkamise korral on oht, et taotleja tegelikku kaitsevajadust ei hinnata ega tunnustata. Tagasilükkamised on eelkõige ohtlikud Dublini juhtumite puhul, kui taotlejad saadetakse teisest riigist tagasi ning samal on vaidlustamistähtajad möödunud ja menetluse uuesti avamine pea võimatu.²⁰⁸ Direktiivi see ettepanek ei kandunud.

Sellest probleemist lähtuvalt on uues menetlusedirektiivis taotluse kaudse tagasivõtmise osas ette nähtud uus sõnastus. Eelnev direktiiv nägi ette, et kui on piisav alus arvata, et taotleja on oma taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, tagab liikmesriik, et menetlev ametiasutus teeb kas otsuse taotluse läbivaatamise lõpetamise või taotluse tagasilükkamise kohta põhjendusel, et taotleja pole tõestanud oma õigust pagulasseisundile vastavalt direktiivile 2004/83/EÜ.²⁰⁹ Uue direktiivi kohaselt võib menetlev ametiasutus sellises olukorras otsustada taotluse läbivaatamise lõpetada või juhul, kui menetlev ametiasutus peab taotlust selle sisu piisava läbivaatamise järel

²⁰⁷ UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.-Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014)

²⁰⁸ European Parliament report on the amended proposal for a Council directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. C6-0200/2004 A6-0222/2005 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2005-222&language=EN> (01.05.2014).

²⁰⁹ Artikkel 20 lg 1.

kooskõlas direktiivi 2011/95/EL artikliga 4 põhjendamatuks²¹⁰, lükkab taotluse tagasi.²¹¹ Seega on uues direktiivis selgelt sõnastatud, et menetlev asutus võib taotluse tagasilükkamise otsuse teha vaid siis, kui taotlus on sisuliselt läbi vaadatud. Seega garanteerib direktiivi sõnastus, et taotlejale ei keelduta kaitse andmisest vaid seetõttu, et ta on taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud.

Eraldi küsimus on, mida saab pidada piisavaks läbivaatamiseks. See mõiste on ebaselge ja tuleks ECRE arvates ära kaotada.²¹² ECRE leiab, et parem on paindlik süsteem, kus läbivaatamine peatatakse ilma otsuse vastuvõtmiseta, kuid taotleja toimikusse lisatakse vastav teatis, et taotlus pole sisuliselt läbi vaadatud. Selline süsteem ei loo menetlevatele asutustele täiendavat koormust ning aitab välistada korduvate taotluste menetlust. Samuti garanteeriks selline süsteem *non-refoulement* põhimõtte järgmise.²¹³

Näiteks Soome praktika on selline, et taotluse kaudse tagasivõtmise korral tehakse menetluse lõpetamise otsus. Kui taotleja soovib menetlust jätkata, uuendab ametiasutus menetluse²¹⁴ või võimaldab uue taotluse esitamist, mis võib olla esitatud samadel alustel kui eelmine taotlus, ilma et esitama peaks uusi tõendeid.²¹⁵

Eesti praktikas lõpetatakse rahvusvahelise kaitse menetlus tagasilükkamise otsusega 30 päeva jooksul alates välismaalastetalitusele asjaolude teatavaks saamisest.²¹⁶ Vastavalt 2013. aasta direktiivile peab muutma VRKS § 21 lg 1 p 8 sõnastust, mille kohaselt lõpetatakse varjupaigamenetlus varjupaigataotluse tagasilükkamise otsusega, kui on põhjust arvata, et taotleja on varjupaigataotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud. Uus direktiiv näeb artikli 28 lg-s 1 ette, et taotluse võib tagasi lükata vaid siis, kui see on sisuliselt läbi vaadatud ning sisulise läbivaatamise käigus on leitud, et taotlus on põhjendamatu. See tähendab, et tagasilükkava otsuse saab teha vaid siis, kui taotlejaga on enne taotluse kaudset tagasivõtmist läbi viidud isiklik

²¹⁰ Eestikeelsest direktiivist on puudu sõna põhjendamatu.

²¹¹ Artikkel 28 lg 1

²¹² European Council of Refugees and Exiles. Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014).

²¹³ *Ibid.* lk 26

²¹⁴ Ulkomaalaislaki (Aliens Act 301/2004, amendments up to 1152/2010 included). – Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301> (01.05.2014)

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Intervjuu PPA välismaalastetalituse peaspetsialisti Erki Vääniga, 02.04.2014 (tekst autori valduses).

vestlus. Kui isiklikku vestlust läbi pole viidud või kui taotluse sisulise läbivaatamise tulemusena selgub, et taotlus on sisuliselt põhjendatud, tuleb taotluse menetlemine lõpetada. Seega tuleb VRKS-i täiendada, kas selliselt, et kõikide kaudselt tagasivõetud taotluste puhul lõpetatakse menetlus või kui on võimalik taotlus sisuliselt läbi vaadata, siis seda tehakse ning kui siis selgub, et taotlus on põhjendamatu, on õigustatud tagasilükkava otsuse tegemine.

3.3.2.3. Menetluse uuendamine

Küsimus, milline otsus isiku taotluse suhtes eelnevalt tehti muutub oluliseks tema naasmisel liikmesriiki. Uue direktiivi artikkel 28 lõikes 2 nähakse taotlejaile, kes võtavad pärast taotluse kaudset tagasivõtmist uuesti ühendust, ette võimalus esitada pärast menetluse lõpetamist uus taotlus.²¹⁷ Kui aga taotleja võtab uuesti ühendust hiljem kui üheksa kuud pärast eelmise taotluse tagasivõetuks pidamist, ei kohusta direktiiv liikmesriiki menetlust uuendama ja liikmesriik võib uut taotlust menetleda korduva taotlusena. Kõnealuste sätete eesmärk on anda vahendid võitluseks süsteemi kuritarvitavate korduvate taotluste esitamisega.²¹⁸

Menetluse uuendamine ei tohiks sõltuda ajalimiitidest. Samas sätestab uue direktiivi lõige 2 veel täpsemad ajalimiidid, mille korral ei pea liikmesriigid taotlust enam uuesti menetlema. Selleks on vähemalt 9 kuune tähtaeg.²¹⁹ Pärast seda tähtaega võidakse varjupaigataotlusi pidada korduvateks, mille puhul eeldatakse uusi tõendeid või dokumente ning nende puudumisel tunnistatakse taotlus vastuvõetamatuks.

Selline tagasilükkamine ja ka ajapiirangu seadmine menetluse uuendamisele võib olla probleemiks Dublini menetluse korral. Kui isik saadetakse tagasi liikmesriiki, kus ta algselt varjupaigataotluse esitas, on ta ilmselt ületanud edasikaebamistähtajad ja menetluse lõpetamise korral on möödunud ajalimiit menetluse uuendamiseks. ECRE poolt läbi viidud uurimus paljastas, et mitmed liikmesriigid piiravad või keelavad juurdepääsu Dublini menetluse raames

²¹⁷ Euroopa Komisjoni muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus, lisatud dokumendile Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud), KOM (2011) 319 lõplik, 1.6.2011.

²¹⁸ *Ibid.* lk 10.

²¹⁹ European Council of Refugees and Exiles. Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014).

tagasi saadetud indiviididele, eelkõige nende osas, kes on tagasivõtmispalve²²⁰ alusel tagasi saadetud.²²¹ Eesti puhul tuleb sageli ette, et inimesed lahkuvad varjupaigamenetluse ajal riigist teadmatuses ja lootuses, et neil õnnestub kuskil mujal liikmesriigis, kus neil on näiteks rohkem rahvuskaaslasi, taotlus uuesti esitada. Sellises olukorras muutub ajalimiitide küsimuses eriti teravaks, kuna Eestisse tagasisaatmine ei pruugi toimuda sätestatud 9-kuulise tähtaja jooksul. Isik võib olla Dublini otsuse liikmesriigis vaidlustanud või olla kinnipidamisel, mis pikendab tema tagasisaatmise üleandmise tähtaega.²²²

VRKS § 23 lg 2 näeb ette, et kui PPA on teinud VRKS § 21 lg 1 p-le 8 tugineva tagasilükkava otsuse ja taotleja võtab pärast seda PPA-ga ühendust, on taotlejal õigus nõuda varjupaigataotluse uuesti läbivaatamist, välja arvatud juhul, kui varjupaigataotlus on läbi vaadatud VRKS § 24 sätestatud korras ehk siis menetlust ei uuendata, kui taotleja suhtes oli eelnevalt tehtud korduva taotluse otsus.

Sellises olukorras tuleks menetluse uuendamise alusena kõne alla HMS § 44 lõike 1 p 1, mille kohaselt uuendab haldusorgan menetlusosalise taotlusel haldusmenetluse, kui taotluse esitaja õigusi kehtvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud. See säte tuleks kohaldamisele olukorras, kus taotleja on Eestis esitanud varjupaigataotluse ning seejärel on riigist lahkunud ja mõnes teises liikmesriigis varjupaika palunud. Teine liikmesriik saadab isiku Dublini määruse alusel Eestisse tagasi ning ta ei soovi endiselt tagakiusukartuse tõttu päritoluriiki naasta. Samas on PPA vahepeal tema taotluse suhtes teinud tagasilükkava otsuse, kuna riigist lahkumist tõlgendatakse varjupaiga taotlemisest loobumisena. Samas ei vähenda asjaolu, et taotleja on teise riiki lahkunud, tema kaitsevajadust. Seega oleks mõeldav isiku tagasipöördumise korral kohaldada HMS § 44 lõike 1 p 1, mille kohaselt on haldusakti andmise aluseks olev asjaolu (riigist lahkumine) ära langenud ning menetluse tuleb uuendada.

²²⁰ Kui liikmesriik, kus isik esitas uue rahvusvahelise kaitse taotluse leiab, et vastutav on mõni muu liikmesriik, võib ta paluda sellisel liikmesriigil taotleja tagasi võtta.

²²¹ ECRE/ELENA. Application of the Dublin II Regulation in Europe, March 2006. Arvutivõrgus: www.refworld.org/pdfid/4721e2802.pdf (04.05.2014).

²²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013 artikkel 29 lõige 2 kohaselt pikeneb üleandmistähtaeg kõige rohkem ühe aastani, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud.

Töö autor on seisukohal, et kuna uus direktiiv ei näe ette kohustust ajapiirangut siseriiklikusse õigusesse üle võtta, ei tuleks 9-kuulist ajapiirangut Eestis kehtestada, sest Dublini menetluse alusel on võimalik isikut tagasi saata kuni 18 kuu jooksul.

KOKKUVÕTE

Töö eesmärgiks oli välja selgitada, milline on direktiivi 2005/85/EÜ mõju Eestis läbiviidava varjupaigamenetluse kesksetele instituutidele ning millised muudatused tuleb Eesti seadusesse sisse viia direktiivi 2013/32/EL ülevõtmisel Eesti õiguskorda. Selleks analüüsiti töös peamisi rahvusvahelise kaitse valdkonna menetluslikke probleeme. Probleemipüstitus oli esmalt ajendatud sellest, et pärast aastate pikkuseid arutelusid võeti 2013. a suvel Euroopa Liidu tasandil vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL ehk nn uus menetlusdirektiiv, mis tuleb liikmesriikide poolt valdavas osas üle võtta hiljemalt 20.07.2015. Teisalt oli töö probleemipüstitus ajendatud asjaolust, et üha suureneva varjupaigataotlejate arvu juures ei ole Eesti rahvusvahelise kaitse menetluslikke küsimusi põhjalikult analüüsitud ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust ei ole muudetud, olgugi et tegemist on vastuolulise ja seetõttu raskesti rakendatava seadusega. Seepärast andis uus menetlusdirektiiv hea võimaluse lahendada magistris töös nii uue direktiiviga kaasnevaid küsimusi kui ka osundada senises Eesti regulatsioonis esinevatele probleemidele.

Töö alguses seatud täpsemad uurimisülesanded said analüüsi käigus täidetud ning selle tulemusena leidis kinnitust asjaolu, et menetluslikke probleeme on mitmeid ning VRKS on mitmes küsimuses Nõukogu direktiivi 2005/85 EÜ ehk nn eelmise menetlusdirektiivi sätetega vastuolus. Õnneks on uue menetlusdirektiivi ülevõtmine seadusandjal alles ees ning seega pakkus töö autor küsimuste osas, milles VRKS on eelmise direktiiviga vastuolus, omapoolseid muudatusettepanekuid.

Töö teema analüüsimist alustati üldise õigusliku raamistiku uurimisest. Autor jõudis järeldusele, et valdkonna keerukus tuleneb ennekõike sellest, et rahvusvahelise kaitse menetlust reguleerivad siseriiklikud sätted peavad olema kooskõlas nii rahvusvahelise õiguse kui ka Euroopa Liidu õigusega. Sealjuures on ainuüksi rahvusvahelise õiguse valdkonnas teemal puutumus kolme olulise konventsiooniga – Genfi konventsiooni ja selle 1967. aasta lisaprotokoll, piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Kõik kolm sätestavad rahvusvahelise kaitse menetluse keskse põhimõtte, milleks on välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõte (*non-refoulement*). Analüüsi tulemusena selgus, et Euroopa Liidu tasandil

on jõutud uue menetlusdirektiiviga eesmärgini, et kõikides liikmesriikides toimiks varjupaigamenetlus ühtsete põhimõtete alusel, mis on edasimineks esialgsest miinimumstandardite ideest. Eesti õiguse analüüsi põhjal jõudis töö autor järeldusele, et Eesti varjupaigamenetluse regulatsioon peab olema sätestatud VRKS-s, kuid Põhiseaduse §-st 14 tuletatud hea halduse põhimõttest tulenevalt võib ja peab VRKS-i puuduliku regulatsiooni korral lähtuma haldusmenetluse seaduse regulatsioonist ja haldusmenetluse üldpõhimõtetest, kuid seda tingimusel, et haldusmenetluse seaduse kohaldamine ei too kaasa vastuolu menetlusdirektiiviga.

Seoses uurimisülesandega, kas kehtiva Eesti õiguse alusel on varjupaigataotlejaile garanteeritud juurdepääs menetlusele, leidis kinnitust, et üldjuhul on juurdepääs menetlusele tagatud, kuid piirangud võivad esineda tulenevalt piirimenetluse lubatavusest. Töös jõuti järeldusele, et VRKS § 16, mis võimaldab teha piiril varjupaigataotlusi tagasilükkavaid otsuseid ning isikuid piirilt tagasi saata, on vastuolus eelmise direktiivi artikli 4 lg 2 p-ga 2, kuna annab piiriametnikele turvalise päritoluriigi hindamise küsimuses laiemat pädevust kui direktiiv. Teisalt leidis töö autor, et kuigi turvalise päritoluriigi menetluse küsimuse osas kehtiva Eesti õiguse ja direktiivi vahel vastuolu pole, ei ole Eesti riigi poolne piirimenetluse korraldus põhiseaduse §-st 14 tuletatud hea halduse põhimõttega kooskõlas, sest sisulisi otsuseid peavad tegema selleks vastavat väljaõpet mitteomavad isikud. Kuna analüüsi käigus selgus, et uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel kaasneb piirimenetluse puhul kohustus otsuseid tehes lähtuda menetleva üksuse ehk Eesti puhul välismaalastetalituse arvamusest, langeb varjupaigamenetluse valdkonnas vähesema kvalifikatsiooniga piirimenetlejatelt ära kohustus iseseisvalt otsuseid langetada. Töö autori arvates aitab see kaasa varjupaigamenetlusele juurdepääsu tagamisele. Lisaks tuleb uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel Eesti õigusesse sisse viia muudatus, mille kohaselt käsitletakse välismaalast varjupaigataotlejana alates tema sooviavalduse esitamisest, mitte vormikohase taotluse esitamisest. Samuti tuleb Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud varjupaigataotlemise kord viia kooskõlla siseministri määrusega, sest viide valele vormikohasele taotlusele ei taga õigusselgust. a

Järgmiseks uurimisülesandeks oli välja selgitada, milline on varjupaigataotleja õiguslik seisund, kas varjupaigataotluse esitanud välismaalasel on õigus riigis viibida ning kui kaua selline õigus kestab. Analüüsi tulemusena selgus, et VRKS-i kohane varjupaigataotleja mõiste ei ole kooskõlas eelmise menetlusdirektiivi artikli 2 punktiga c. Vastuolu seisneb selles, et VRKS-i kohaselt on välismaalane varjupaigataotleja üksnes kuni PPA otsuse tegemiseni, samas kui direktiiv näeb

ette, et varjupaigataotleja staatus kestab kuni lõpliku otsuse tegemiseni. Kuna uus menetlusdirektiiv ühtib selles küsimuses eelmise menetlusdirektiiviga, peaks seadusandja uued direktiivi ülevõtmisel parandama ka selle põhimõttelise eksimuse.

Analüüsi tulemusena selgus ka asjaolu, et ei rahvusvaheline, Euroopa Liidu ega Eesti õigus ei sätesta selgesõnaliselt, et varjupaigataotleja viibib riigis seaduslikult. Eesti seadusandja pole pidanud vajalikuks VRKS-s välja tuua, et varjupaigataotleja viibib riigis seaduslikult, kuid sellekohane vihje tuleneb varjupaigataotleja tunnistuse kohta käivatest selgitustest VRKS-i eelnõu seletuskirjas. Kuigi otseselt ei deklareerita, et varjupaigataotleja viibib riigis seaduslikult, on tal ometi direktiivist tulenevalt õigus liikmesriikide territooriumil viibida. Kui juba eelnevast menetlusdirektiivist tulenes põhimõte, et üldjuhul on taotlejal õigus jääda liikmesriiki kuni esimese astme menetluse lõppemiseni, siis uus menetlusdirektiiv annab edasise osas täpsemad juhised. Lähtudes EIK poolt antud suunistest, tuleb taotlejale tagada, et tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamine oleks reaalselt võimalik. Sellest tulenevalt on uue menetlusdirektiivi artiklis 46 sätestatud põhimõte, et varjupaigataotlejal peab olema õigus jääda liikmesriiki vähemalt selleks tähtjaks, mil tal on võimalik otsust edasi kaevata. Töö analüüsi käigus jõuti järeldusele, et VRKS-s on riiki jäämise õiguse osas kaks vastuolulist sätet, millest üks võimaldab riiki jääda kuni kaebetähtaja lõpuni (VRKS § 26 lg 4) ning teine sätestab, et elamisloa andmisest keeldumise otsuse ja sellega tehtud lahkumisettekirjutuse vaidlustamise korral halduskohtus ei kuulu lahkumisettekirjutus sundtäitmisele enne esimese astme halduskohtu otsuse tegemist (VRKS § 42 lg 2). Eeltoodud sätted on ka praktikas kahetimõistetavusi tekitanud ning seega tuleb seadusandjal uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel kehtestada üheselt mõistetav regulatsioon. Olgugi et direktiiv ei näe ette, et liikmesriigid peavad tagama kohtumenetluse ajal riigis viibimise õiguse, pooldab töö autor lähenemist, mille kohaselt oleks taotlejale tagatud õigus jääda liikmesriigi territooriumile vähemalt kuni esimese astme kohtu otsuseni, sest vaid nii on tagatud tõhus õiguskaitse. Halduskohtu otsuse edasise vaidlustamise korral sõltub isiku riiki jäämine sellest, kas apellatsioonikohtus rahuldab isiku esmase õiguskaitse taotluse.

Seoses korduvate taotluste kontseptsiooni lähema uurimisega leidis kinnitust, et Eesti õiguskorras on korduva taotluse mõiste valesti sisustatud ning VRKS § 24 lg 2 on vastuolus eelmise direktiivi artikli 32 lg-ga 3. Uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel peab VRKS-i sisse viima uue korduva taotluse mõiste ning eraldi peab reguleerima, kuidas korduvaid taotlusi efektiivselt menetleda. Esmalt peab seadusest selgesõnaliselt tulenema, et korduvad taotlused läbivad esmase

kontrollimise, mille käigus selgitab PPA välja, kas taotleja on esitanud uusi tõendeid või dokumente. Kui selgub, et pole esitatud uusi tõendeid või dokumente, mis olulisel määral suurendaksid tõenäosust, et taotlejat saab käsitleda pagulasena või täiendava kaitse saajana, tuleb taotlust pidada vastuvõetamatuks ning eelmise menetluse uuendamise vajadust ei ole. Kui aga selgub, et taotleja on esitanud uusi tõendeid või dokumente, mis kaitsevajadust tõendavad, siis tuleks taotleja eelnev menetlus uuendada. Kuni uue menetlusdirektiivi ülevõtmiseni tuleb menetluse uuendamiseks kohaldada HMS §-i 44 ning korduv taotlus tuleb läbi vaadata, arvestades eelmise taotluse asjaoludega. Uue menetlusdirektiivi ülevõtmisel tuleks VRKS-i täiendada sättega, mis võimaldaks, erinevalt haldusmenetluse seaduses sätestatust, korduva taotluse menetluse uuendada ilma kriteeriumita, et uus tõend või dokument ei olnud taotlejale eelnevalt teada. Seoses sellega peab muutma ka VRKS § 20 p 4 sõnastust selliselt, et eemaldada lause viimane osa “mis ei olnud eelmise varjupaigataotluse menetlemise ajal teada“.

Seoses vastuvõetamatute taotluste regulatsiooni analüüsiga leidis kinnitust asjaolu, et vastuvõetamatute taotluste põhimõtte kohaldamine Eesti õiguses on vajalik nii taotleja kui ka haldusorgani seisukohalt, sest tagab kiirema menetluse olukorras, kus on sätestatud konkreetsed alused eristamiseks sisulisi taotlusi ja taotlusi, mis sisulisse menetlusse ei kuulu. Teisalt aga ilmnes, et VRKS-s ja eelmises menetlusdirektiivis sätestatud vastuvõetamatute taotluste alused ei ühti omavahel. Kuna töö eesmärk on suunatud ka tulevikku, analüüsis töö autor, mida saab uue direktiivi ülevõtmisega parandada. Nagu juba eelnevalt piirimenetluse küsimuses sai käsitletud, ei poolda töö autor kolmanda turvalise riigi küsimuse lahendamist vastuvõetavuse menetluses, kuna tegelikkuses eeldab see kontseptsioon sisulist menetlust. Analüüsist nähtus, et direktiiviga kooskõlas ei ole haldusmenetluse seaduse aluste lisamine varjupaigataotluse läbivaatamata jätmise aluste hulka ning samuti alus, mille kohaselt jäetakse sisuliselt läbi vaatamata taotlus, kui taotleja saabus Eestisse ebaseaduslikult ning ei võtnud PPA-ga ühendust või ei esitanud varjupaigataotlust niipea kui võimalik. Täiendavalt tuleb kehtetuks tunnistada säte seoses Eesti elamisloaga ning ära kaotada viited läbi vaatamata jätmisele muu kaitse saamise puhul. Viimaks on oluline lisada varjupaigataotluse läbivaatamata jätmise aluste nimistusse korduvate taotluste vastuvõetamatuse säte.

Viimasena püstitas töö autor endale ülesande välja selgitada, kuidas on reguleeritud olukord, kus isik loobub kas selgesõnaliselt või kaudselt varjupaika taotlemast. Viimane uurimisülesanne on püstitatud eelkõige tulenevalt asjaolust, et Eestis varjupaika taotlenud isikute seas esineb

sagedasti taotluse kaudset tagasivõtmist ning see olukord eeldab selget regulatsiooni menetluse lõpetamise osas, mis käesoleval hetkel Eestis puudub. Ka selles küsimuses selgus, et Eesti õiguskord vajaks muudatusi, mis ühest küljest tagaksid haldusorganile võimalikult vähese koormuse tagasi võetud taotluste puhul ning teisalt tagaksid olukorra, et kellegi varjupaigataotlus ei jääks sisuliselt läbi vaatamata üksnes põhjusel, et ta on taotlemisest varasemalt loobunud.

Nagu eelnevast näha, käsitleti töös valikuliselt vaid mõningaid õiguslikke probleeme seoses kehtiva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega. Võttes arvesse rahvusvahelise kaitse andmise valdkonna mitmetahulisust, on eelpool käsitletud probleemid vaid väge väike osa teemadest, mis antud valdkonnas analüüsi vajavad. Samas loodab töö autor, et selles töös tõstatud probleemid ning neile pakutud lahendused on Eesti seadusandjale abiks uue menetlusdirektiivi nõuetekohasel ülevõtmisel Eesti õigusse ning selle käigus ka seniste probleemide kõrvaldamisel.

IMPACT OF THE DIRECTIVE 2013/32/EU ON ESTONIAN ASYLUM PROCEEDINGS

SUMMARY

The act of granting international protection to aliens is multiplex and complicated, it reverberates with a states sovereign right to control its territory. The acts complicated nature is also due to the fact that this department of knowledge incorporates many different juridical problems: the act develops in synergism of domestic law, the laws of the European Union and international agreements. Estonia took the responsibility of granting international protection to people fleeing their country for fear of persecution for their racial or religious beliefs, their nationality, belonging to a social group or for their political beliefs by joining the 1951 Geneva Convention and its 1967 New York protocol. On the other hand, Estonia is in favor of conservative migration politics, which does not always go together with the international responsibility of receiving asylum seekers and, in case of a well grounded application, giving them protection. This contradiction is well demonstrated in the recent report, which says that Estonia support democracy and human rights through development cooperation, but is very conservative towards asylum applicants.

The Geneva convention stipulates the main principles of giving protection to a person and when it is prohibited to send them back to their home country (the *non-refoulement* principle), but it does not stipulate the rules of how international protection cases have to be tried. The more precise regulation of how asylum seekers have to be received, which qualifications they need to answer to and how their cases need to be tried, come from the acts of European Union. Since joining the European Union are these acts binding for Estonia.

The main goal of the unified acts of the European Union of granting international protection to aliens and migration politics is that there should be the same standards in every membership country when it comes to the field of international protection. Furthermore, the asylum system must be fully based on the Geneva convention and its added protocol. That is why it was decided after the unified asylum and migration politics to take on the so called first country regulations, which have been accepted again in a modified version by the time this paper has been written.

First of all, as the directive for regulating the stipulation of asylum Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status was accepted. By now this directive has been replaced by Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection. This directive has to be taken over by all membership countries by July 2015. Although the last directive set out to impose the minimum demands for granting and taking away refugee status, it varies from state to state. This is illustrated by the fact that in the same year in different membership countries people from same nationalities receive different percentage of protection. There may be many reasons for this: beginning from the faulty over taking of the directive, equivocation of the text or the fact that the number of protection seekers varies greatly from state to state and the overload brings to test the stipulation capabilities of the membership countries. For example: according to Eurostat, in 2013 126 995 people applied for protection in Germany, which is a lot more than the 95 applicants Estonia had.

In this paper the juridical problems that rose after taking over the Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 into Estonian legislation are observed as well as the modifications that came with the new directive and the problems in relation to it. This choice of a subject comes from the changes European Union has made to its asylum stipulation and from the fact that the Estonian Act on Granting International Protection to Aliens is in reality very difficult to apply, in parts ambivalent and contradictory. Regrettably there is no court praxis that would help to find answers to problematic questions.

The subject matter of this paper is actual although the institute of the act on granting international protection to aliens has a long history and roots already in the 18th century France. But for Estonian law this subject matter is new and unexplored. This is illustrated by the fact that the first act concerning international protection was taken on only in 1997. The analyzing of the many aspects of this subject would have a great value in further development of this field. The stipulation of asylum does not work as it should in practice and that puts in danger the applicants proceeding and material basic rights. This is why the author of this paper thinks that it is important to investigate the proceeding aspects to bring some clarity into the Estonian law.

The rising number of applicants stresses the Estonian system of asylum giving and this is another reason why this paper is actual today. When the system works well and is lawful, it is easy to differentiate from the beginning between applicants, who came to Europe for financial reasons and those, who need to be processed according to the Geneva convention. It is therefore advantageous for the state to have smoothly running proceedings, so that buccaneers could be sent out of the country early on to reduce the administrative load. The applicants would then be guaranteed lawful proceedings and the protection of their material rights.

The analysis showed that there are many problematic issues concerning international protection procedures. The Act of granting international protection is not thoroughly in coherence with the Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, but by implementing the new directive there is a possibility to solve the old issues. Currently there are coherence issues with questions of the concept of asylum seekers, subsequent applications, withdrawn applications and inadmissible applications.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Ackers, D. The negotiations on the Asylum Procedures Directive. – European Journal of Migration and Law 2005, nr 7, lk 1–33.
2. Aedmaa, A. Lopman, E. Parrest, N. Pilving I. Vene, E. Haldusmenetluse käsikraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. Battjes, H. European Asylum Law and International Law. Leiden: Martinus Hijhoff Publishers 2006.
4. Clayton, G. Textbook on Immigration and Asylum Law, 4th edition. New York: Oxford University Press, 2010.
5. ECRE/ELENA. Application of the Dublin II Regulation in Europe, March 2006. Arvutivõrgus: www.refworld.org/pdfid/4721e2802.pdf (04.05.2014).
6. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee (20.04.2014).
7. European Council of Refugees and Exiles. Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2006. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/464317ab2.html> (01.05.2014).
8. European Council of Refugees and Exiles. Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final) 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4ec137d02.pdf> (01.05.2014).
9. European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013, lk 97 jj. – Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_en.pdf (20.04.2014)
10. Gammeltoft-Hansen, T. Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control. New York: Cambridge University Press, 2011.
11. Haagi programm Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile - Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM) 2005/0184 lõplik. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=et&DosID=192847 (04.05.2014).

12. Hailbronner, K. (koost). EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives. Oxford: Beck, Hart, Nomos 2010.
13. Haldusmenetluse seaduse eelnõu nr 456 SE I seletuskiri. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870 (04.05.2014)
14. Hathaway, J. C. The Rights of Refugees under International Law. Cambridge University Press 2005.
15. Junolainen, A. Varjupaigaõigus. – Juridica, 1998, nr 4, lk 197–201.
16. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Kirjastus Juura, 2006.
17. Lauterpacht, E., Bethlehem, D. The Scope and Content of the Principle of non-refoulement, 20.06.2006. – Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/3b33574d1.html> (20.04.2014)
18. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. - Juridica, 2001, nr 8, lk 519-528.
19. Mole, N., Meredith, C. Asylum and the European Convention on Human Rights. Council of Europe Publishing 2010.
20. Männi, M. Estonia Not on the Refugee Way. Inter Press Service News Agency, 19.06.2013.- Arvutivõrgus: <http://www.ipsnews.net/2013/06/estonia-not-on-the-refugee-way/> (04.04.2014).
21. PCD Study, Eight Case Studies to Promote Policy Coherence for Development, Worldwide Europe. – Arvutivõrgus: http://www.terveilm.ee/leht/wp-content/uploads/2012/12/WWE_-_PCD-study_EN_2.pdf (03.05.2014)
22. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law, third edition. Oxford University Press 2011.
23. Peers, S. The Revised Asylum Procedures Directive: Keeping Standards Low, Statewatch Analysis, May 2012. - Arvutivõrgus: <http://www.statewatch.org/analyses/no-178-asylum-procedures.pdf> (01.05.2014)
24. Peers, S., Rogers, N. EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.
25. Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. ELT 115/01, 04.04.2010. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29> (04.05.2014).
26. Vedsted-Hansen, J. Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? - European Journal of Migration and Law 2005, nr 7, 369–376.

7. UN Committee Against Torture (CAT), Concluding observations on the 5th periodic report of Estonia, adopted by the Committee at its 50th session, 6-31 May, 17.06.2013. - Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/51dfe0564.html> (01.05.2014)
28. UN High Commissioner for Refugees. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations 2010.- Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html> (01.05.2014)
29. UN High Commissioner for Refugees. Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM(2011) 319 final. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/4f3281762.pdf> (01.05.2014)
30. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu nr 726 SE I seletuskiri.- Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=052630010 (04.05.2014)
31. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid. Tallinn: Printwerk OÜ 2007.

Õigusaktid

32. 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.
33. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57 ... RT II 2010, 14, 54.
34. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), 26. juuni 2013, ELT L 180/60, 29.06.2013.
35. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, 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. – ETL 337/9, 20.12.2011.
36. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), ELT L 180/96, 29.06.2013.
37. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.
38. Euroopa Liidu leping 92/C 191/01.
39. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010.
40. Halduskohtumenetluse seadus. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 23.12.2013, 38.
41. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 3.

42. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut sõlmitud Lissabonis 13. detsembril 2007 ELT C 306, 17.12.2007.
43. Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikide pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 1. detsember 2005, ELT L 326/13, 13.12.2005.
44. Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete elamisloakaardile kandmise kord. - RT I 2006, 34, 263... RT I, 29.12.2011, 195.
45. Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.
46. Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus. – RT II 1997, 6, 26.
47. Pagulaste seadus. – RT I 1997, 19, 306...RT I 2006, 2, 3 (kehtetu).
48. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon. – RT II 1996, 36, 132.
49. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni ja selle protokollide nr 1 ja 2 ratifitseerimise seadus. – RT II 1996, 36, 132.
50. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. – RT II 2007, 15.
51. Siseministri 21.12.2006 määrus nr 67. – RTL 2006, 93, 1731.
52. Siseministri 23.03.2014 määrus nr 10. – RT I, 26.03.2014, 6.
53. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I 2006, 2, 3...RT I, 21.12.2013, 5.
54. Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4 ... RT I, 23.12.2013, 69.

Teiste riikide õigusaktid

55. Ulkomaalaislaki (Aliens Act 301/2004, amendments up to 1152/2010 included). – Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301> (01.05.2014)
56. UK Immigration Rules. – Arvutivõrgus: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279702/Immigration_Rules_-_Part_12.pdf (04.05.2014)

Kohtupraktika

Euroopa Liidu Kohtu praktika

- 57. EKo 10.04.1984, C-14/83, *von Colson ja Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*.
- 58. EKo 16.11.2004, C-327/02, *Panayotova jt.*
- 59. EKo28.07.2011, C-69/10, *Samba Diouf vs. Ministro de Trabajo, Empleo e Inmigración*.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

- 60. EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chalal vs. Ühendkuningriigid*.
- 61. EIKo 7.7.1989, 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriigid*.
- 62. EIKo 20.03.1991, 15576/89, *Vruz Varas ja teised vs Rootsi*.
- 63. EIKo 26.04.2007, 25389/05, *Gebremedhin [Gaberamadhien] vs. Prantsusmaa*.
- 64. EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*.
- 65. EIKo 13.12.2012, 22689/07, *De Souza Ribeiro vs. Prantsusmaa*.
- 66. EIKo 11.07.2000, 40035/98, *Jabari vs. Türgi*.
- 67. EIKo 06.03.2001, 45276/99, *Hilal vs. Ühendkuningriigid*.

Eesti kohtute praktika

- 68. RKHko 3-3-1-30-09.
- 69. RKPJKo 3-4-1-1-03.
- 70. RKHko 3-4-1-14-09.
- 71. RKHKm 3-3-1-12-05.
- 72. RKPJKo 3-4-1-15-07.
- 73. RKHKm 3-3-1-62-12.
- 74. TlnHko 3-10-799.

Muud allikad

75. Commission staff workig document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on the procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, Impact Assessment, SEC (2009) 1376, 21.10.2009. – Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2009/1376/COM_SEC%282009%291376_EN.pdf
76. Eesti turvalisuspoliitika 2013. – Arvutivõrgus: http://www.issuu.com/siseministeerium/docs/turvalisuspoliitika_2013 (20.04.2014)
77. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regionide Komiteele – „varjupaigapoliitika kava – ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus; KOM (2008)230, C 218, 11.09.2009.
78. Euroopa Komisjoni muudetud ettepaneku üksikasjalik selgitus, lisatud dokumendile Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud), KOM (2011) 319 lõplik, 1.6.2011.
79. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi ettepanek liikmesriikides rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, KOM (2009) 554 lõplik, 2009/0165, C7-0248/09 (COD) 21.10.2009.
80. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu parandatud ettepanek rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta, KOM (2011) 319 lõplik. – Arvutivõrgus:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0319:EN:NOT>
81. Euroopa Parlamendi muudetud ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 14203/2004 – C6-0200/2004. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2005-222&language=EN>
82. European Asylum Support Office, Quality and Access to Procedure, Thematic Meeting 25-26 March 2014 (autori valduses)
83. Eurostat, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), 10.03.2013. – Arvutivõrgus: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en (20.04.2014)
84. Intervjuu PPA välismaalastetalituse peaspetsialisti Erki Vääniga, 02.04.2014 (tekst autori valduses).
85. Judgment No. 4 Azs 34/2008 – 58 of 31 October 2008.- Arvutivõrgus: www.nssoud.cz. Mitteametlik tõlge

86. Proposal for Council directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, COM (2000) 578 final.
87. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, COM(2010) 465 final, 8.9.2010.
88. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. -Arvutivõigus: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.05.2014)
89. Varjupaigataotlejate arv 1997-2013. – Arvutivõigus: <http://politsei.ee/dotAsset/218156.pdf> (20.04.2014)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Barbara Orloff,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Direktiivi 2013/32/EL mõju rahvusvahelise kaitse menetlusele Eestis, mille juhendaja on Ene Andresen,

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.

Tallinnas, 05.05.2014