

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Maria Plahhotnikova

**EBASEADUSLIKULT EESTIS VIIBIVA RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA  
STAATUSE KAOTANU ÕIGUSLIK EBASELGUS**

Magistritöö

Juhendaja  
*magister iuris* Nele Parrest

**TALLINN**

**2021**

Sissejuhatus.....	3
1. EL ja Eesti roll rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanu õigusliku ebaselguse tekkimisel .....	9
1.1 Liikmesriigi suveräänsus ja inimõiguste kaitse.....	9
1.1.1 EL <i>acquis</i> ja Eesti põhiseadus .....	9
1.1.2 Naasmisdirektiivi põhieesmärgi dualism.....	11
1.2 Kolmanda riigi kodaniku õigusliku staatuse muutumine.....	14
1.2.1 Rahvusvahelise kaitse taotleja, ebaseaduslik riigis viibija ja esialgne õiguskaitse .....	14
1.2.2 Väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu .....	19
1.2.3 Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku õigused Eestis.....	22
1.2.3.1 Vältimatu sotsiaalabi.....	22
1.2.3.2 Õigus töötada .....	24
1.2.3.3 Isiku Eestist lahkumine .....	29
1.3 Naasmisdirektiivi tõlgendamine.....	30
1.3.1 Tõlgendamise tulemuslikkus .....	30
1.3.2 Inimväärikus .....	33
2. Lahendused .....	35
2.1 Eesti kehtiva õiguse lahendused.....	35
2.1.1 VMS § 210 <sup>3</sup> .....	35
2.1.2 Nõusolek põhiõiguste riiveks .....	39
2.2. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengusuunad.....	43
2.2.1 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhustamine.....	43
2.3.2 Uuesti sõnastatud naasmisdirektiiv .....	47
2.3 Võimalikud lahendused olemasolevas süsteemis.....	52
Kokkuvõte.....	61
Резюме.....	66
Kasutatud kirjandus .....	71
Kasutatud õigusaktid.....	73
Kasutatud kohtupraktika .....	75
Kasutatud empiiriline materjal.....	77

## Sissejuhatus

Tsiviil- ja kriminaalkohtumenetluse kõrval on haldus- ja halduskohtumenetluse uurimislikut paeluv tunnusjoon riigi ja haldusvälise isiku dialoog, mis on juhitud subordinatsioonisuhete olemusest, põhiseaduslikele ja rahvusvahelise õiguse nõuetele allutatusest, uurimispõhimõtte järgimisest, kaalutusõiguse rakendamisest või rakendamata jätmisest. Seda enam võimendub kõnealune dialoog ja muutub äratuntavalt pingeliseks, kui subordinatsioonisuhetes on riik ja kolmanda riigi kodanik, kellel puudub riigis seaduslik viibimisalus, ent keda ei saa erinevatel põhjustel riigist välja saata.

Iga aasta kohustatakse liikmesriiki ebaseadusliku sisenemise või liikmesriigis ebaseaduslikult viibimise tõttu 400 000–500 000 kolmanda riigi kodanikku Euroopa Liidu (edaspidi EL) territooriumilt lahkuma, ent vaid umbes üks kolmandik lahkuma kohustatud kolmanda riigi kodanikest naasevad oma koduriiki või muusse kolmandasse riiki, mille kaudu nad olid EL-i jõudnud<sup>1</sup>. Euroopa Liidu statistikaameti Eurostat andmete kohaselt on kolmanda riigi kodanike arv, kelle ebaseaduslik viibimine EL-s on kindlaks tehtud, aastast 2015 (2 155 485) kuni 2018. aastani (650 175) vähenenud 70% võrra. 2015. aastal väljastati tagasisaatmisotsuseid 528 645 kolmanda riigi kodanikule ning 2019. aastal 513 470 kolmanda riigi kodanikule. Seega vähenes kolmanda riigi kodanike arv, kellele väljastati tagasisaatmisotsuseid, eelviidatud ajavahemiku lõikes ainult 3% võrra. 2015. aastal saadeti EL-i territooriumilt tagasi 196 190 tagasisaatmisotsusega kolmanda riigi kodanikku, ent 2019. aastal saadeti tagasi 161 755 tagasisaatmisotsusega kolmanda riigi kodanikku. Seega vähenes tagasisaatmisotsusega kolmanda riigi kodanike tagasisaatmiste arv 18% võrra<sup>2</sup>.

27. novembri 2019. aasta kõnes rõhutas Euroopa Parlamendi täiskoguistungil Euroopa Komisjoni president, et EL tagab alati rahvusvahelise kaitse neile, kes seda vajavad, ja nende isikute integreerumisprotsess asjaomase liikmesriigi ühiskonda on EL huvides. Ent tagatud peab olema

---

<sup>1</sup> Commission staff working document accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]. 23.09.2020 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Qid=1601291023467&uri=SWD:2020:207:FIN> (4.01.2021).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

ka see, et need, kellel puudub seaduslik alus EL-s viibimiseks, saadetakse EL-i territooriumilt tagasi<sup>3</sup>. Euroopa Komisjoni presidendi kõne ilmestab EL-i varjupaiga- ja sisserändepoliitika ühte põhjapanevaimat suunitlust.

Ühelt poolt on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL)<sup>4</sup> art 78 lg-st 1 ja art 79 lg 2 punktidest b ja c tulenevalt liiduülesele varjupaiga- ja sisserändepoliitika fookuses eelkõige rahvusvahelist kaitset saama õigustatud ning ka liikmesriigis seaduslikult elavate välismaalaste õiglane kohtlemine ja *non-refoulement* põhimõtte järgimine. Nendel kolmanda riigi kodanikel, kes vastavad rahvusvahelise kaitse saaja nõuetele, tekib seaduslik õigus viibida EL-i ja asjaomase liikmesriigi territooriumil. Teiselt poolt on kolmanda riigi kodanikud, kes ei saanud rahvusvahelist kaitset ja on seetõttu kohustatud EL-i ja ja asjaomase liikmesriigi territooriumilt lahkuma. Nende kahe pooluse vahel on kolmanda riigi kodanikud, kes küll ei saanud rahvusvahelist kaitset, ent keda ei saa erinevatel põhjustel riigist välja saata. Sellistel kolmanda riigi kodanikel puudub nii EL-i kui ka Eesti õiguskorras selgelt määratletud õiguslik staatus. Sisuliselt „jääb“ kolmanda riigi kodanik kahe eelviidatud süsteemi „vahele kinni“ ning sellist olukorda on erialases kirjanduses ja valdakonnaspetsialistide kõnepruugis tavaks nimetada õiguslikuks ebaselguseks (ingl *legal limbo*)<sup>5</sup>.

Küsimusele, kui palju on Eestis olnud ja on hetkel õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikke, ei saa anda ühest vastust. Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) sellist statistikat oma raportites ei kajasta. Seda ei küsita ka rahvusvaheliste organisatsioonide poolt, kelle ees PPA-l on aruandluskohustus. Probleemiks on siinjuures ka see, et andmed õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike arvu kohta muutuvad ajas, näiteks võivad potentsiaalselt valimis olevad isikud olla Eestist lahkunud või juba uuesti tagasi tulnud<sup>6</sup>. Tõsi küll, Eesti jaoks on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike arv valdakonnaspetsialistide kinnitusel seni olnud pigem

---

<sup>3</sup> Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. 27.11.2019. – [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408).

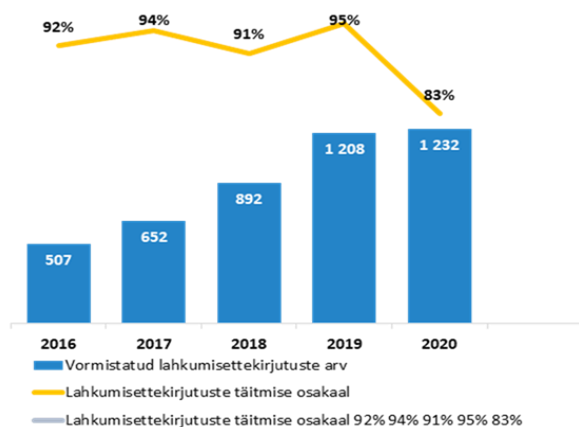
<sup>4</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.

<sup>5</sup> Vt nt Erquicia León, M. The needless and harmful detention of illegally staying third country nationals. European Master's Degree in Human Rights and Democratisation. 2018/2019, lk 11 – <https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/1088> (5.01.2021); Gómez-Escolar Arias, P. Access to social rights of nonremovable TCNs in the European Union. European Master's Degree in Human Rights and Democratisation. 2017/2018, lk 21 – <https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/853> (7.01.2021).

<sup>6</sup> PPA 11.02.2021 vastus magistratöö autori 5.01.2021 selgitustaotlusele (magistratöö autori käsutuses).

marginaalne, ent sellegipoolest ei ole õigusliku ebaselguse probleem sellevõrra Eesti jaoks vähem murettekitavam, sest õiguslik ebaselgus on oma olemuselt õiguslik vaakum, mis õiguskorra seisukohast vaadatuna vajab reguleerimist.

Tagasisaatmismenetluse võimekus on liikmesriigiti erinev. Alljärgnevalt on toodud väljasaatmise statistika Eestis ajavahemikul 2016–2020<sup>7</sup>.



Joonis 1. Eesti väljasaatmiste statistika 2016–2020.

Joonisest nähtub, et lahkumisetekirjutuste täitmise osakaal Eestis püsib kõrgel tasemel, mis annab tunnistust Eesti tõhusast tagasisaatmismenetlusest. Ent paraku jääb õigusliku ebaselguse probleem ka kõrgete tagasisaatmisnäitajate korral aktuaalseks, mistõttu seab käesoleva magistr töö autor eesmärgiks kaardistada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike olukord Eestis ja pakkuda õigusliku ebaselguse probleemile Eesti jaoks lahendused. Sellest tulenevalt püstitab magistr töö autor järgmised uurimisküsimused:

- 1) Milline on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku olukord Eestis?
- 2) Kas ja milliseid lahendusi õigusliku ebaselguse probleemile kätkevad Eesti ja EL-i kehtivad õiguskorrad?
- 3) Kas ja milliseid lahendusi kätkeb reformitav Euroopa ühine varjupaigasüsteem?

<sup>7</sup> PPA 4.03.2021 vastus 27.01.2021 teabenõudele (magistr töö autoi käsutuses).

Töö autor püstitas hüpoteesi, et ebaseaduslikult Eestis viibivate rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse minetanud isikute õigusliku ebaselguse probleem vajab lahendust, mis eeldab seadusandja poolt asjakohase normistiku loomist.

Arvestades valdkonna dünaamilisust ja töös uuritava probleemi iseloomu on empiirilise materjali kogumine ja selle probleemikeskne analüüs töö autori arvates käesoleva uurimistöö eesmärkide saavutamiseks võtmetähendusega. Seejuures pidas magistritöö autor vajalikuks kaardistada õigusliku ebaselguse probleemi võimalikult mitmekülgset, tunnetades probleemi läbi erinevate, kohati vastandlike eesmärkidega institutsioonide kogemuse. Selleks kasutas töö autor empiirilise uuringu tegemiseks kvalitatiivset meetodit ning intervjuueeris lisaks õigusaktide, kohtupraktika ja õiguskirjanduse analüüsile ajavahemikul 08.01.2021–27.01.2021 üheksa valdkonnaspetsialisti PPA-st, Siseministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist ja Eesti Inimõiguste Keskusest ning lisaks kogus töö autor empiirilise teabe vastustest PPA-le ja Sotsiaalkindlustusametile (edaspidi SKA) saadetud e-päringutele, teabenõuetele ja selgitustaotlustele. Empiirilise materjali andmetöötlusmeetodina kasutab töö autor kirjeldavat, analüüsivat ja järeltavat meetodit, seostades omavahel saadud andmeid ja paigutades neid Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kehtiva ja reformitava õiguse konteksti. Dogmaatilise meetodi abil selgitab töö autor, milliste õigusnormide dissonantsist tekib õiguslik ebaselgus ja kuidas on reguleeritud õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike olukord Eestis. Regulatsioonide võrldemisel, järelduste tegemisel ja uurimisprobleemile lahenduste pakkumisel kasutab autor analüütilist meetodit.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks. Laiema õigusliku konteksti loomise – riigi suveräänsusõiguse ja inimõiguste kaitse harmoniseerimise – järel minnakse üle õigusliku ebaselguse tekkeloole Eestis. Uurimisprobleemi kaardistamise järel analüüsitakse lahenduste leidmise eesmärgil nii EL-i ja Eesti kehtivaid kui ka muudevataid regulatsioone. Regulatsioonide analüütilisele seostamisele järgnevad ettepanekud probleemi lahendamisele Eestis.

Varasemalt on õigusliku ebaselguse probleemi käsitletud magistritöös, mis uuris riigi tegutsemisvõimalusi olukorras, kus isiku väljasaatmine osutub võimatuks<sup>8</sup>. Eelnimetatud

---

<sup>8</sup> Sikk, K. Viibimisalusetas Eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimatuse tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine. Magistritöö. Juhendaja Ene Andresen. Tartu 2015.

magistritöös pakutud õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike seadustamise võimalused korrepondeeruvad teiste liikmesriikide vastava kogemusega. Võrreldes eelnimetatud magistritöö kirjutamise ajaga on Eesti riigisese õigus, välismaalaste seadus (edaspidi VMS), saanud olulisi täiendusi, Euroopa Kohtu (edaspidi EK) praktika on varjupaiga- ja sisserännet puudutavate õigusvaidluste lahendamisel jõuliselt arenenud ning praegu on käimas Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimine, mis avaldab mõju õigusliku ebaselguse probleemi lahendamisevõimalustele.

Käesoleva magistritöö vaatluse alt jäävad välja haavatavad isikud, s.o alaealised, saatjata alaealised, puuetega inimesed, eakad, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud isikud. Sellegipoolest jääb nende isikute puhul töö probleemistik ja töös esitatud lähenemine probleemi lahendamisele kõlama kammertonina.

Teadvustades Eesti riigisese õiguse ja naasmisdirektiivi<sup>9</sup> terminoloogilisi lahkkelisid, kasutab magistritöö autor töös järgmisi mõisteid:

- „*non-refoulement* põhimõte“ pagulasseisundi konventsiooni<sup>10</sup> artikli 33 lõike 1.1. mõistes: osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („refouler”) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.
- „kolmanda riigi kodanik“ naasmisdirektiivi artikli 3 mõistes: isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses ja kes ei oma ühenduse vaba liikumise õigust vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 2 lõikele 5.
- „väljasaatmine ei ole mõistlik“ EK kohtuasjas C-357/09, Kadzoev,<sup>11</sup> otsuse punktis 67 toodud tõlgenduse tähenduses: ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku

---

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008 direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT L 348, 24.12.2008, lk 98–107.

<sup>10</sup> Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26

<sup>11</sup> EKo C-357/09 PPU, Kadzoev, ECLI:EU:C:2009:741.

väljasaatmine ei ole mõistlik, kui on ebatõenäoline, et asjassepuutuv isik võetakse vastu kolmandasse riiki naasmisdirektiivi artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tähtaja piires.

- „väljasaatmine on võimatu“ eelviidatud väljasaatmise perspektiivituse seisukohast kategoorilisema seisundi tähenduses.
- „tagasisaatmisotsus“ EL-i õiguse kontekstis naasmisdirektiivi artikli 3 tähenduses: haldus- või kohtuotsus või -akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigisviibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus.
- „lahkumisettekirjutus“ Eesti riigisisese õiguse kontekstis tagasisaatmisotsusele korrespondeeruvalt VSS<sup>12</sup> § 7 lg 1 tähenduses: ettekirjutus Eestist lahkumiseks viibimisalusega Eestis viibivale välismaalasele.

Magistritöö autor tänab juhendajat *magister iuris* Nele Parresti väärtuslike nõuannete ja toetava juhendamise ning intervjueeritavaid professionaalsuse ja abi eest.

Märksõnad: asüüliõigus, rahvusvaheline kaitse, varjupaigataotlejad, pagulased.

---

<sup>12</sup> Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 17.06.2020,3.

# 1. EL ja Eesti roll rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanu õigusliku ebaselguse tekkimisel

## 1.1 Liikmesriigi suveräänsus ja inimõiguste kaitse

### 1.1.1 EL *acquis* ja Eesti põhiseadus

Kõigepealt peab käesoleva magistritöö autor vajalikuks luua laiemat õiguslikku konteksti, kuhu uurimiseseme käsitus paigutub. Euroopa Liidu lepingu<sup>13</sup> art 4 lõike 2 kohaselt austab Liit liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.

Koordinatsioonisuhetes on lepingupoolte õiguste ja kohustuste tasakaal üks lepinguliste suhete jätkusuutlikkuse ja õiguspärasuse tagatise. Sarnaselt on ka riigi jaoks põhiseaduslike väärtuste ja aluspõhimõtete kaitsmine suveräänsuse loovutamist eeldavate õigusnormide ülevõtmisel üks subordinatsioonisuhete õiguspärasuse eeltingimusi.

Riigikohtu üldkogu on rõhutanud, et põhiseaduse (edaspidi PS) § 1 lõikega 1 on suveräänsus kui põhimõtte kinnistatud põhiseaduslikult Eesti rahva ja riigi alusena. Ehkki riigi suveräänsuse mõistet Eesti PS otseselt ei käsitle<sup>14</sup>, tuleneb riigi suveräänsus konstitutsioonilise põhimõttena rahva suveräänsusest ja rahvas on seekaudu riigivõimu teostamise legitiimsiooni allikas<sup>15</sup>.

PS<sup>16</sup> § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nimetatud põhimõtte muutmine oli EL-iga liitumise eeltingimus ja ühtlasi ka

---

<sup>13</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1–388.

<sup>14</sup> Merusk, K, Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. 1998. Avatud Eesti Fond. Kirjastaja: Juura, Õigusteabe AS, lk 24.

<sup>15</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

<sup>16</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

olulisim suveräänsuse aspekt, mis Euroopa Liiduga ühinemisel muutus. Vastavalt PS §-le 162 saab PS I ptk muuta vaid rahvahääletusel. Seega võttis Eesti rahvas 14.09.2003 rahvahääletusel PS § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (edaspidi PSTS).

Euroopa Kohus on selgitanud, et EL-i kuulumisel ei saa liikmesriigid riigivõimu teostades ignoreerida Euroopa õiguse norme, põhjendades seda EL õigusnormide vastuoluga liikmesriigi PS-ga<sup>17</sup>. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 2006. aasta otsuses toonitanud, et EL ainupädevuses või EL-ga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse EL õigust, isegi kui PS osutub olema vastuolus EL õigusega<sup>18</sup>. Riigikohtu üldkogu on siiski rõhutanud, et EL õigus ei keela riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu EL õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust<sup>19</sup>.

Vastavalt PSTS<sup>20</sup> §-le 2 kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Liitumislepinguga kohustus Eesti rakendama kogu EL-i kehtivat õigustikku, *acquis communautaire*, alates 01.12.2009 EL-i *acquis*, liitumislepingus sätestatud ulatuses ja tingimustel<sup>21</sup>.

PSTS § 1 kaitseklauslina näeb ette EV kuulumise EL-i tingimusel, et liikmesriigi kohustuste täitmisel ja õiguste kasutamisel austatakse EV PS aluspõhimõtteid. PSTS-i nähakse küll EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttelise tunnustamisena, ent teatud EL õiguse ja PS alusnormide konkureeriv legitiimsus ja ülimuslikkus on aktsepteeritav ja EV suveräänsus ühe PS aluspõhimõttena ei saa ka EL liikmesuse tingimustes EL õiguse ülimuslikkuse ees taanduda<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> EKo C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

<sup>18</sup> RKPJK 3-4-1-3-06, p 16.

<sup>19</sup> RKÜKo 3-2-1-71-14, p 83.

<sup>20</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

<sup>21</sup> Narits, R. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina – *Juridica* I/2011, lk 7; vt lähemalt ka J. Laffranque, J. jt (autorid). § 2. – Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Komm vlj. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3673> (03.03.2021); RKHKm 3-3-1-74-05.

<sup>22</sup> Laffranque, J. jt (autorid). § 1/17. – Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Komm vlj. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3673> (03.03.2021).

Siiski näib riigi absoluutsest suveräänsusest kinnipidamine mõnevõrra saavutamatuks püüdluseks, sest riigi eksistents ei ole tänapäeval ilmselt mõeldav ilma rahvusvaheliste lepingutega liitumisest tingitud suveräänsuse osa äraandmiseta<sup>23</sup>. Suunanäitava tähendusega on seejuures küsimus, kui palju on riik nõus ja valmis oma otsustusõigusest ära andma ja missugustest riigi „ideelise vundamendiga“<sup>24</sup> kooskõlas olevatest maksimiidest, loomuõiguslikest ja positivistlikest kaalutlustest peab ja/või soovib riik seejuures juhinduda.

### 1.1.2 Naasmisdirektiivi põhieesmärgi dualism

ELTL art 2 lg-st 2 ja art 4 lg-st 2 tulenevalt on varjupaigapoliitika Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuses. 1999. aastal Tamperes toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel võeti eesmärgiks töötada välja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimispõhimõtted<sup>25</sup>, mille alates 2000. aastast liiduüleselt välja töötatud toimimismehhanismid on varjupaigamenetluse direktiiv<sup>26</sup>, vastuvõtutingimuste direktiiv<sup>27</sup>, miinimumnõuete direktiiv<sup>28</sup>, Dublini määrus<sup>29</sup>, Eurodaci määrus<sup>30</sup> ning ka Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, mis edendab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamist ja aitab kaasa Euroopa Liidu liikmesriikide praktilise koostöö arendamisele

---

<sup>23</sup> Kalmo, H. PS § 1/5-6 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2020. – [https://pohiseadus.ee/sisu/3470/paragrahv\\_1](https://pohiseadus.ee/sisu/3470/paragrahv_1) (04.03.2021).

<sup>24</sup> Narits, R. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina – Juridica I/2011, lk 9.

<sup>25</sup> Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Immigration and Asylum Law. Fourth Edition. Oxford University Press 2016, lk 236.

<sup>26</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26.06.2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 60–95.

<sup>27</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26.06.2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 96–116.

<sup>28</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13.12.2011, 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. – ELT L 337, 20.12.2011, lk 9–26.

<sup>29</sup> 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. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 31–59.

<sup>30</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodacsüsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 1–30.

varjupaigaküsimustes<sup>31</sup>. Käesoleva akadeemilise uurimistöo uurimiseseme seisukohalt on võtmetähendusega liiduülese varjupaiga ja sisserändepoliitika tagasisaatmist reguleeriv põhiinstrument, nimelt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008 direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ehk nn naasmisdirektiiv, mille materiaalõiguslik alus on ELTL-sse Amsterdami lepinguga sisse viidud artiklid 78 ja 79.

Vastavalt direktiivi 2008/115/EÜ põhjendustele 2 ja 4 on selle direktiivi peamine eesmärk kehtestada tõhus väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika, austades asjaomaste isikute põhiõigusi ja väärikust. Direktiivi pealkirjast ja selle artiklist 1 nähtub, et direktiiviga kehtestatakse ühised nõuded ja kord, mida peab järgima liikmesriik oma territooriumil ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmisel<sup>32</sup>. Kui kolmanda riigi kodaniku suhtes kuulub naasmisdirektiiv kohaldamisele, peab tema tagasisaatmise suhtes seni, kuni tema riigisviibimine ei ole seaduslik, rakendama selles direktiivis ette nähtud ühiseid nõudeid ja korda. Euroopa Kohus on selgitanud, et iga kolmanda riigi kodaniku suhtes tuleb teha tagasisaatmisotsus isiku riigis viibimise ebaseaduslikkuse kindlaks tegemisel, ilma et see piiraks artikli 6 lõigetes 2 kuni 5 ette nähtud erandite kohaldamist, võttes nõuetekohaselt arvesse lapse parimaid huve, perekonnaelu ja kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit ning järgides rangelt *non-refoulement* põhimõtet<sup>33</sup>.

Naasmisdirektiivi regulatiivse rolli kohta liiduüleses rändepoliitikas on täheldatud, et selles direktiivis konstitueerub kõige selgemalt EL rändepoliitika poliitilistest otsustest kantud prioriteet saata ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud EL-i territooriumilt välja<sup>34</sup>. Ent samas on EL-i tõhusa tagasisaamispoliitika teostamisel liikmesriigid seotud naasmisdirektiivist tulenevate kolmandate riikide kodanike põhiõigusi kaitsvate õiguslike tagatistega. Direktiivi artiklist 13 tuleneb kolmanda riigi kodaniku õigus kasutada õiguskaitsevahendeid tagasisaatmisega seotud

---

<sup>31</sup> Vt lähemalt <https://www.easo.europa.eu/> (3.01.2021).

<sup>32</sup> Vt nt EKo C-82/16, *K. A., M. Z., M.J., N. N. N., O. I. O., R. I., B. A. versus Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:308, p 100; EKo C-166/13, *Sophie Mukarubega versus Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, ECLI:EU:C:2014:2336, p 39; EKo C-806/18, *JZ*, ECLI:EU:C:2020:724, p 24.

<sup>33</sup> EKo C-673/19, *M, A, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid versus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, T*, ECLI:EU:C:2021:127, punktid 32, 37; EKo C-240/17, *E*, ECLI:EU:C:2018:8 punkt 45; vt ka EKo C-47/15, *Sélina Affum versus Préfet du Pas-de-Calais, Procureur général de la cour d'appel de Douai*, EU:C:2016:408, p-d 61 ja 62.

<sup>34</sup> Mitsilegas, V. *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*. Springer 2015, lk 93.

otsuste vaidlustamiseks või nende läbivaatamise taotlemiseks. Direktiivi inimõiguste kaitsest kantud kammertooniks on liikmesriigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike õiguste keskmes olev *non-refoulement* põhimõte, mis tuleneb 28.07.1951 Genfi pagulasseisundi konventsioonist ja seda täiendavast 31.01.1967 New Yorgi protokollist ja on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 18 ja artikli 19 lõikega 2<sup>35</sup>.

Vastavalt direktiivi põhjendusele 13 tuleks ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes sunnimeetmete võtmisel selgesõnaliselt kohaldada proportsionaalsuse ja tulemuslikkuse põhimõtteid seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega. Euroopa Kohus on viidatud sätte juures rõhutanud just tulemuslikkuse põhimõtet ja selgitanud, et kolmanda riigi kodaniku menetluslike õiguste rikkumine tagasisaatmismenetluses ei pruugi viia tagasisaatmisotsuse tühistamiseni, sest see võib ohustada direktiivi kasulikku mõju ning kohtu hinnangul on iga ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine liikmesriikide jaoks prioriteet vastavalt direktiivi 2008/115/ süsteemile<sup>36</sup>. Euroopa Kohus on ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike õiguslike tagatiste kohaldamise kontekstis selgitanud, et direktiivi 2008/115 artikli 11 eesmärk ja põhjendustest 2 ja 4 tulenev direktiivi üldine eesmärk oleksid ohus, kui kolmanda riigi kodaniku keeldumine tagasipöördumiskohustuse täitmisest ja koostööst väljasaatmismenetluses võimaldaksid tal vältida sisenemiskeelu õiguslikku toimet kas täielikult või osaliselt<sup>37</sup>.

Seega püüab naasmisdirektiivi põhieesmärk lepitada kahte mõnevõrra vastandlikku huvi, nimelt Euroopa Liidu huvi tõhusa tagasisaatmispoliitika ja liikmesriigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku põhiõigused.

Direktiivi mõisteaparaadis on ebaseaduslik viibimine määratletud kolmanda riigi kodaniku viibimisena liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele. Seega satub kolmanda riigi kodanik

---

<sup>35</sup> EKo C-673/19, *M, A, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid versus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, T*, ECLI:EU:C:2021:127, p 40; EKo C-181/16, *Sadikou Gnandi v État belge*, ECLI:EU:C:2018:465, p 53.

<sup>36</sup> EKo C-383/13 PPU, *M. G., N. R. versus Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2013:533, p-d 41–44; EKo C-329/11, *Alexandre Achughbabian versus Préfet du Val-de-Marne*, ECLI:EU:C:2011:807, p 38.

<sup>37</sup> EKo C-225/16, *Mossa Ouhrami*, ECLI:EU:C:2017:590, p 52.

direktiivi kohaldamisalasse laias laastus siis, kui tal puudub liikmesriigis viibimiseks seaduslik alus. Direktiivi põhieesmärgi dualistliku iseloomu sedastamise järel ning arvestades akadeemilise töö uurimiseset on vaja kaardistada rahvusvahelise kaitse taotlejast kolmanda riigi kodaniku õiguslikku staatust alates isiku rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest Eestis kuni hetkeni, mil isik kaotab mistahes seadusliku viibimisaluse ja muutub riigis ebaseaduslikult viibivaks väljasaadetavaks kolmanda riigi kodanikuks.

## **1.2 Kolmanda riigi kodaniku õigusliku staatuse muutumine**

### **1.2.1 Rahvusvahelise kaitse taotleja, ebaseaduslik riigis viibija ja esialgne õiguskaitse**

Sooviavalduse (ka suulise) esitamise hetkest VRKS<sup>38</sup> § 3 lg 3 mõistes muutub kolmanda riigi kodanik VRKS § 3 lg 1 kohaselt rahvusvahelise kaitse taotlejaks ja tema seaduslik alus viibida Eestis tuleneb VMS<sup>39</sup> § 43 lg 1 p-st 5 koostoimes VRKS § 10 lg 2 p-ga 2. Seega viibib kolmanda riigi kodanik Eestis seaduslikult kuni rahvusvahelise kaitse menetluses lõpliku otsuse tegemiseni VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 mõistes ning rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemisega lõpeb ka kolmanda riigi kodaniku seaduslik viibimisalus Eestis. Seejuures lõplik otsus ei teki VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 järgi kohe PPA eitavast otsusest (rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamine või rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamine), vaid hetkest, kui möödub kaebetähtaeg ja isik ei vaidlusta PPA otsust või kui halduskohus teeb PPA otsuse õiguspärasust kinnitava otsuse (sh sõltumata halduskohtu otsuse edasikaebamisest).

Ka Euroopa Kohus on rõhutanud, et kolmanda riigi kodanik viibib liikmesriigi territooriumil naasmisdirektiivi tähenduses ebaseaduslikult alates hetkest, mil isiku rahvusvahelise kaitse taotlus on jäetud esimese astme menetluses rahuldamata, ja seda sõltumata sellest, et tal on luba jääda riiki kuni selle rahuldamata jätmise peale esitatud kaebuse lahendamiseni<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 17.06.2020, 4.

<sup>39</sup> Välismaalaste seadus. – RT I, 10.07.2020, 73.

<sup>40</sup> EKo C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU) SA, SA junior (C-925/19 PPU) versus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, ECLI:EU:C:2020:367, p 209; EKo C-181/16, p 59; EKm C-269/18, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie versus C, ja J versus Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2018:544, p 47.

Nagu öeldud, rahvusvahelise kaitse taotlust tagasilükkava otsuse vaidlustamisel on kolmanda riigi kodanikul kaebetähtajal ja kuni VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 mõttes lõpliku otsuse tegemiseni esimese astme halduskohtu poolt VRKS-s nimetatud õigused ja kohustused, sealhulgas õigus viibida Eesti territooriumil. Vastav viibimisalus tuleneb VRKS § 25<sup>1</sup> lg-st 2. Kui kolmanda riigi kodanik kaebab edasi tema suhtes negatiivse halduskohtu otsuse, siis otsustab tema viibimisõiguse ringkonnakohus esialgse õiguskaitse korras (HKMS<sup>41</sup> § 249) ja säilitab esialgse õiguskaitse kohaldamise korral kolmanda riigi kodaniku seadusliku õiguse viibida Eestis<sup>42</sup> (VMS § 43 lg 1 p 5). Kui tegu on aga VRKS § 25<sup>1</sup> lg-st 3 määratletud otsusega, siis selle vaidlustamisel on isikul küll automaatne õigus (ehk esialgne õiguskaitse) viibida Eestis kuni halduskohtu otsuseni, kuid halduskohus võib ka lõpetada tema viibimisõiguse. Riigikohus on toonitanud, et esialgse õiguskaitse abinõu otsustamisel peab silmas pidama kõigi menetlusosaliste, k.a avaliku korra huve ja võimalike kolmandate isikute õigusi ning juhinduma proportsionaalsuse põhimõttest<sup>43</sup>. Esialgse õiguskaitse kohaldamisel peab kohus meeles pidama, et lisaks esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata jätmise tagajärgede prognoosimisele peab kohus ühelt poolt hindama ka esialgse õiguskaitse kohaldamise (pöördumatuid) tagajärgi ning teiselt poolt ei tohiks haldusakti täitmine muutuda esialgse õiguskaitse kohaldamisel lõplikult võimatuks<sup>44</sup>.

Seega kohaldab halduskohus esialgset õiguskaitset nii palju, kui see on kolmanda riigi kodaniku õiguste kaitsmiseks menetluses oleva kaebuse kontekstis vajalik. Seekaudu säilitakse PPA-l võimalus teha kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist ettevalmistavaid toiminguid ning kaitstakse kolmanda riigi kodaniku õigusi läbi haldusakti, nt lahkumisettekirjutuse sunniviisilise täitmise peatamise. See annab taaskord tunnistust direktiivi 2008/115/EÜ põhieesmärgi täitmise üldsuunitlusest ning liikmesriigi suveräänsusõiguse ja isiku põhiõiguste vahelise harmoneerimise läbivast mõjust.

Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2013/32/EL V peatükist ei tulene, et liikmesriik peaks rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel

---

<sup>41</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. –RT I, 13.03.2019,54.

<sup>42</sup> RKHKm 3-19-681 p 11; RK 3-3-1-54-16, p 17–18.

<sup>43</sup> RKHKm 3-20-915-35, p 20, 3-20-349/51, p 11.

<sup>44</sup> RKHKm 3-20-349/51, p 11, 3-3-1-32-15, p 11.

tagama välismaalasele apellatsioon- ja kassatsioonimenetluse<sup>45</sup>. Euroopa Kohus on selgitanud, et EL õigus ei nõua rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsuste vaidlustamiseks kaheastmelise kohtumenetluse olemasolu<sup>46</sup> ning kui liikmesriik näeb ette teise kohtuastme, ei pea apellatsioonimenetluse normid andma kaebusele automaatselt peatavat toimet<sup>47</sup>. Euroopa Kohus on selgitanud, et kuigi direktiivide 2005/85 ja 2008/115 sätetest tuleneb sõnaselgelt liikmesriikidele kohustus näha ette õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsuste ja tagasisaatmisotsuste suhtes, ei tulene ei direktiivide sõnastusest, ülesehitusest ega eesmärgist, et liikmesriik on kohustatud tagama apellatsioonimenetluse ja apellatsioonikaebusel on koormava haldusakti automaatselt peatav toime<sup>48</sup>. Kui aga riigis, kuhu kolmanda riigi kodanikku välja saadetakse, ohustab teda EL põhiõiguste harta<sup>49</sup> artikliga 18, (koostoimes protokolliga täiendatud pagulasstaatuse konventsiooni artikliga 33), või harta artikliga 19 lg 2 või, EIÕK<sup>50</sup> artikliga 3 vastuolus olev kohtlemine, siis peab taotlejal siiski olema võimalik kasutada esimese astme kohtus õiguskaitsevahendit, millel on tema tagasisaatmist lubava meetme rakendamist automaatselt peatav toime<sup>51</sup>.

Eesti kohtupraktikas võidakse rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkava otsuse, lahkumisettekirjutuse ja sisenemiskeelu otsuse vaidlustamisel jõuda kolmanda astmena ka kassatsioonikohtusse. Kaebajast kolmanda riigi kodaniku seaduslik alus Eestis viibimiseks võib tuleneda sellisel juhul HKMS § 252 lg-s 1 määratletud apellatsioonikohtu esialgse õiguskaitse määrusest (VMS § 43 lg 2 p 5), kui esialgse õiguskaitse määrus antakse kuni kohtumenetluse lõpuni. Esialgset õiguskaitset võib kohaldada ja muuta ka Riigikohus ise. HKMS § 253 lg 1 kohaselt võib kohus menetlusosalise taotluse alusel või omal algatusel esialgse õiguskaitse

---

<sup>45</sup> RKHKm 3-3-1-54-16, p 16.

<sup>46</sup> EKo C-180/17, *X, Y versus Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2018:775, p 30; EKo C-181/16, p 57; EKo C-69/10, *Brahim Samba Diouf versus Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, ECLI:EU:C:2011:524, p 69.

<sup>47</sup> EKo C-180/17, p 26.

<sup>48</sup> EKo C-175/17, *X versus Belastingdienst/Toeslagen*, ECLI:EU:C:2018:776, p-d 28–30.

<sup>49</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407.

<sup>50</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>51</sup> EKo C-175/17, p-d 32 ja 36; EKo C-181/16, p 54. Siiski on Euroopa Inimõiguste kohtu praktikas leitud, et ka siis, kui isiku elu ähvardab eelviidatud sätetes määratletud oht, ei tulene EIÕK artiklist 13 kohustust luua kaheastmelist kohtumenetlust ega anda vajaduse korral apellatsioonimenetlusele automaatselt peatavat toimet (vt EKo C-175/17, p 36 ja seal viidatud EIK kohtupraktikat).

määruse igas menetlusstaadiumis ka tühistada või seda muuta, millega kaob kaebajast kolmanda riigi kodaniku seaduslik viibimisalus kassatsioonimenetluses, kui Riigikohus otsustab kassatsioonikaebuse menetlusse võtta (HKMS § 219).

Eeltoodut kokku võttes võib nentida, et rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotamisega ja kõigi edasikaebamise õiguskaitsevahendite ammendumisel ei kuulu kolmanda riigi kodanik enam direktiivi 2013/32 kohaldamisalasse<sup>52</sup> ning sellest hetkest on ta liikmesriigis ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik 2008/115/EÜ direktiivi artikli 3 mõisteparaadi tähenduses, sest ta ei vasta või enam ei vasta direktiivi artiklis 5 sätestatud sisenemise tingimustele või muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele.

Tutvudes kohtuasjade materjalidega ja vesteldes valdkonnaspetsialistidega on magistritöö autorile jäänud mulje, et praktikas on Eestis kaalukauss kaebajale viibimisõiguse andmise kasuks kõigis kolmes kohtuastmes, millest tulenevalt on kaebuse esitanud kolmanda riigi kodanikul Eestis seaduslik viibimisalus üldjuhul kuni Riigikohtu kohtulahendi (kaebuse menetlusse mitte võtmise määrus või kaebuse lahendamisel tehtav otsus) tegemiseni<sup>53</sup>.

Apellatsiooni- ja kassatsioonimenetluse lubamine rahvusvahelise kaitse menetluses Eestis annab töö autori arvates tunnistust Eesti halduskohtute kolmanda riigi kodaniku põhiõiguse, s.o kohtuliku kaebeõiguse kaitsmist soosivast hoiakust, sest sarnaselt surmanuhtluse täideviimisega ei saa lahkumisetekirjutuse täideviimisel, kui asjaolude puuduliku uurimise tõttu isik vastuvõtvast riigis hukkub, enam isiku elu mistahes õigusaktiga „kehtivaks muuta“.

---

<sup>52</sup> EKO C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, p 208.

<sup>53</sup> Magistritöö kirjutamise ajal tegi Riigikohtu halduskolleegium 19.04.2021 kohtumääruse, millega lahendas õiguslikus ebaselguses isiku määruskaebuse. Halduskohtule esitatud kaebuses esitas isik järgmised nõuded: kohustada PPA-d talle isikutunnistust väljastama ja Eestist lahkumiseks luba andma; kohustada Tartu linna maksma talle toimetulekutoetust; tuvastada tema õigus töötada ja saada sotsiaaltoetusi ning tuvastada Usbekistani väljasaatmise perspektiivitus; tuvastada Siseministeeriumi kirja õigusvastus (Siseministeeriumi kirjaga selgitati kaebajale, et talle dokumentide väljastamiseks pole alus, kuid PPA aitab teda tagasipöördumiseks vajalike dokumentide hankimisel). Riigikohus jättis määruskaebuse rahuldamata. Riigikohus on leidnud, et kaebaja pole veel sattunud väljapääsmatusse olukorda, mil tuleks inimväärkuse põhimõttest lähtudes kaaluda võimalust muuta tema staatust (ja seega tema suhtes kehtivaid piiranguid) erandlikel alustel. Kaebaja pole veel ammendanud võimalusi oma olukorra muutmiseks, astudes mõistlikke samme välisriigis viibimisaluse saamiseks (RKHKm 3-20-1607, p 16). Magistritöö autor lähtub õigusliku ebaselguse probleemi analüüsimisel ja lahenduste pakkumisel eeldusest, et kõik võimalused õigusliku ebaselguse olukorra muutmiseks on ammendatud.

Kui rahvusvahelise kaitse menetluses on kolmanda riigi kodaniku õiguslik staatus seadusega selgelt määratletud, siis pärast lõpliku otsuse tegemist on väljasaatmise perspektiivita ja seadusliku viibimisalusetu kolmanda riigi kodaniku õiguslik staatus ja edasine käekäik Eestis kõike muud kui selgelt ja tõhusalt reguleeritud.

2.12.2019 algatatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse (massilise sisserände tõkestamine) eelnõu 110 SE<sup>54</sup> eesmärk oli võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.02.2008 direktiivi 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikkel 18, mis võimaldab liikmesriigil olukorras, kus riiki saabub erakordselt suur hulk ebaseaduslikke sisserändajaid, muuta välismaalase kinnipidamise nõudeid.

Selle eelnõu vastuvõtmise tulemusel jõustus 27.06.2020 muuhulgas VRKS § 25 lg 2<sup>2</sup>. Viidatud normi kohaselt tehakse rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsuses või koos sellega välismaalasele ettekirjutus Eestist lahkumiseks. Tagasilükkava otsuse ja lahkumisettekirjutuse tegemise ühendamise otsuse taga on eelnõude kohaselt vajadus vähendada halduskoormust, uurida ja hinnata kõik välismaalasega seotud asjaolud tervikuna juba rahvusvahelise kaitse otsuse tegemise algusjärgus, vajadus välistada regulatsioonide kuritarvitamist ja kohtumenetluse pikenemist. Seega teeb PPA koos rahvusvahelise kaitse taotlust tagasilükkava otsusega ka lahkumisettekirjutuse, mida on kolmanda riigi kodanikul naasmisdirektiivi artiklist 13 tulenevalt võimalik asjaomase liikmesriigi halduskohtus vaidlustada.

Siinkohal olgu märgitud, et liiduüleselt pole reguleeritud korda, mille kohaselt peavad rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse ja tagasisaatmisotsuse vaidlustamisel rakenduma ühetaolised õiguskaitsevahendid sama tähtaja piires. 16 liikmesriigis ei tehta rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkavat otsust koos tagasisaatmisotsusega ning kolmanda riigi kodanikud vaidlustavad kohtus kõigepealt esimesena väljastatud haldusorgani või muu

---

<sup>54</sup> Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse (massilise sisserände tõkestamine) eelnõu. 110 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5ddd2439-ebbe-48c0-b240-93b5e5941a0f> (21.01.2021).

asjaomase üksuse tagasilükkavat otsust. Alles siis, kui rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkav otsus muutub lõplikuks otsuseks, avaneb kolmanda riigi kodanikul võimalus kaevata kohtus tagasisaatmisotsust. Kaebuste läbivaatamine ja otsuste tegemine nii rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse kui ka tagasisaatmisotsuse suhtes kestab tihtipeale kuid või isegi aastaid, mis lõppkokkuvõttes oluliselt aeglustab tagasisaatmisprotsessi ning põhjustab kolmanda riigi kodanike põgenemist ja ebaseaduslikku rännet liidus<sup>55</sup>. Sellest nähtub, et Eestis kehtiv menetluskord, kus rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsusega teeb PPA ka lahkumisettekirjutuse ning vajadusel ka sisenemiskeelu, soodustab naasmisdirektiivi tõhusa tagasisaatmispoliitika eesmärgi täitmist.

Eelviidatud käsitluse juures on aga küsitav, mis põhjusel tekib olukord, kus PPA lahkumisettekirjutuse täitmine ei ole võimalik. Teisisõnu, miks ei ole väljasaatmine mõistlik või muutub võimatuks.

### **1.2.2 Väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu**

Akadeemilises kirjanduses on väljasaatmise võimatust VSS § 14 lg 4 p 2 tähenduses käsitletud ning jõutud järeldusele, et väljasaatmine osutub võimatuks eelkõige olukorras, kus puudub välismaalast vastuvõttev riik, vastuvõttev riik ei tee koostööd või välismaalast ei tohi välja saata *non-refoulement* põhimõtte järgimise tõttu VSS § 17<sup>1</sup> lg 1 tähenduses, kui välismaalase elu on vastuvõtvas riigis ohus<sup>56</sup>. Praktikas aga esineb ka muid väljasaatmist takistavaid asjaolusid, mille ületamine on tihtipeale sama keeruline kui ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku, keda ei ole võimalik välja saata, õigusliku staatuse probleemi lahendamine.

Kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine, kes ei saanud rahvusvahelist kaitset, on praktikas tihtipeale raskendatud seetõttu, et isikul ei ole mistahes isikut tõendavat dokumenti ja üks väheseid

---

<sup>55</sup> Commission staff working document accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], p 3.1.1 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Qid=1601291023467&uri=SWD:2020:207:FIN> (4.01.2021).

<sup>56</sup> Sikk, Kristi. Viibimisalusetas eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimatuse tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine. Magistritöö. 2015. Tartu.

teabeallikaid on tema enda ütlused. Kolmanda riigi kodaniku koostöövalmidus on isiku usaldusväärse tekitamiseks ja vastuvõtva riigi leidmiseks tähtsamaid aspekte.<sup>57</sup>

Tihti peale on kolmanda riigi kodanikust rahvusvahelise kaitse taotleja teadlik, et on vähetõenäoline, et tema rahvusvahelise kaitse taotlus asjaomases liikmesriigis rahuldatakse. Samas on isik teadlik ka sellest, et menetluse pikendamisel võib ta leida liikmesriigis (illegaalset) sissetulekut või jääda pikemaks ajaks majutuskeskusesse ja saada riigilt rahalist toetust<sup>58</sup>. Rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamine võib pikemas perspektiivis viia olukorrani, kus kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine ei ole mõistlik või muutub võimatuks.

Eestis on praktikas esinenud juhtumeid, kus kolmanda riigiga on isiku üleandmise kokkulepe juba saavutatud, ent riikidevahelise piirini jõudmisel selgub, et kolmanda riigi piiriametnikud, kes täidavad parasjagu oma ametikohustusi, ei ole sellel kuupäeval toimuvast isiku üleandmisest teadlikud ega soovi seetõttu kolmanda riigi kodaniku üleandmise eest vastutust võtta. Väljasaatmise võimatus on praktikas tihti peale tingitud ka sellest, et kolmas riik ei tunne huvi oma kodaniku suhtes, st kolmas riik lihtsalt ei soovi isikut tagasi võtta. Väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu praktikas ka seetõttu, et kolmas riik ei tunnusta isikut (kolmanda riigi kodaniku päritoluriigi andmebaasides puudub isiku enda kohta teatatud isikuandmetega isik) või kolmanda riigi riigisisene õigus on isiku äraoleku ajal muutunud ja seetõttu on isik oma õiguse päritoluriiki seaduslikult naasta kaotanud<sup>59</sup>.

Paljudel juhtudel kolmanda riigi kodanikud, kes ei saanud Eestis rahvusvahelist kaitset ja keda ei saa ka välja saata, ei jäänud Eestisse pärast lõplikku otsust kauaks ja suundusid edasi Lääne-Euroopasse, mistõttu nende toimetuleku ja õigusliku staatuse probleemide lahendamiseks ei jõutud pikemalt tegeleda<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> 27.01.2021 intervjuu PPA ametnikuga. – Intervjuu protokoll nr 2, lk 1 (magistritöö autori käsutuses).

<sup>58</sup> Commission staff working document accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], p 2.1 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Qid=1601291023467&uri=SWD:2020:207:FIN> (4.01.2021).

<sup>59</sup> 08.01.2021 intervjuu PPA rahvusvahelise kaitse ja viisade grupi ametnikega. – Helisalvestis kl 01:23:00 (magistritöö autori käsutuses)

<sup>60</sup> *Ibidem*.

Eestis on 2021. aasta jaanuarikuu seisuga vähemalt kaks kolmanda riigi kodanikku, kel puudub seaduslik viibimisalus, ent keda ei saa Eestist välja saata<sup>61</sup>.

Väljasaatmine võimatus isiku päritoluriiki on esimese isiku puhul tingitud *non-refoulement* põhimõttest VSS § 17<sup>1</sup> tähenduses, sest päritoluriigis on tema elu ohus. Eestisse jäämiseks puudub temal seaduslik alus, kuna kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu Eesti julgeolekule. Isik on vahepeal lahkunud Eestist teise EL liikmesriiki ja teine liikmesriik on teinud Eestile palve isik tagasi võtta. Magistritöö kirjutamise ajal võib isiku asukoht muutuda.

Teise õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise võimatus kestab juba üle viie aasta, sest kõik tema esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused Eestis said tagasilükkava otsuse, kõik kohtuastmed on haldusorgani otsuste vaidlustamiseks ka läbitud ja kaebust rahuldavat otsust isik ei saanud. Seejuures tuleb juhtida tähelepanu sellele, et VRKS § 24 lg 5 kohaselt on VRKS § 24 lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudel taotlejal õigus jääda korduva taotluse menetlemise ajaks Eestisse, kui korduv taotlus esitatakse esimest korda. Kuna isik on esitanud üle kolme taotluse, siis puudub tal VRKS-st tulenevalt õigus jääda korduva taotluse menetlemise ajaks Eestisse ja teda peab välja saatma. Väljasaatmise võimatuse tõttu ongi isik paradoksaalsel kombel taas seadusliku viibimialuseta väljasaadetava kolmanda riigi kodaniku staatuses<sup>62</sup>.

Seega kolmanda riigi kodanik, kes sai PPA-lt oma rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tagasilükkava otsuse, kelle kaebuse jättis halduskohus rahuldamata, kes esitas apellatsioonikaebuse ega saanud esialgset õiguskaitset või sai lõpliku kohtuotsuse, ent keda ei saa mingil põhjusel Eestist välja saata, muutub väljasaadetavaks kolmanda riigi kodanikuks, kellel puudub Eestis seaduslik viibimisalus. Sisuliselt jääb selline isik paratamatult kahe süsteemi, s.o EL tagasisaatmispoliitika ja Eesti riigisisese migratsioonipoliitika „vahele kinni“. Sellist kolmanda riigi kodaniku olukorda on rände- ja varjupaigategemalises kirjanduses tavaks nimetada õiguslikuks ebaselguseks (ingl *legal limbo*).

---

<sup>61</sup> 15.01.2021 intervjuu Eesti Inimõiguste Keskuse juristidega. – Helisalvestis kl 00:46:00; 27.01.2021 intervjuu PPA ametnikuga. – Intervjuu protokoll nr 2, lk 1 (magistritöö autori käsutuses).

<sup>62</sup> 9.01.2021 intervjuu PPA rahvusvahelise kaitse ja viisade grupi ametnikega. – Helisalvestis kl 01:49:00 (magistritöö autori käsutuses).

## 1.2.3 Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku õigused Eestis

### 1.2.3.1 Vältimatu sotsiaalabi

Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikul ei ole ühtegi VMS §-s 43 loetletud seaduslikku alust Eestis ajutiseks viibimiseks. Rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanuna puudub isikul ka VRKS § 32 lg-s 1 määraltatud majutuskeskuse ja selle teenuste kasutamise õigus (mh majutamine, toitlustamine, varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega jm).

SKA vastustest päringule ja Sotsiaalministeeriumi amentikuga intervjuust selgus, et vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) §-le 8 on seadusliku viibimisaluseta isikule, keda ei ole võimalik välja saata, tagatud juurdepääs vältimatule sotsiaalabile elukohajärgses kohaliku omavalitsuse üksuses, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib. SHS §-s 8 määratletud vältimatu sotsiaalabi saajana on kolmanda riigi kodanikul õigus saada riietust, toitu ja ajutist majutust, ent need on isiku esmavajadusi minimaalselt katvad abinõud, mis ei ole SHS § 8 lg-st 2 tulenevalt mõeldud isiku olukorra püsivaks ja lõplikuks lahendamiseks.

Statistikat SKA poole eelviidatud staatuses pöördunud kolmandate riikide kodanike kohta SKA ei pea. Isiku pöördumisel annab SKA vastavalt isiku olukorrale vastuse ja vajadusel ka suunise. SKA saab vajadusel algatada ja läbi viia järelevalve, kui kohalik omavalitsus oma kohustusi ei täida. Selliseid juhtumeid aga olnud ei ole<sup>63</sup>. Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikud ei ole Eestis vältimatu sotsiaalabi sihtrühmana nimetatud, need on vältimatu sotsiaalabi raames abivajajad, kes viibivad hetkel Eestis ning kuna vältimatu sotsiaalabil ei ole tähtajalist piirangut, saavad nad toidu, riietuse ja ajutise majutuse nii kaua kuni vastav vajadus ära langeb<sup>64</sup>.

Majutamisteenus kolmanda riigi kodanikele on ette nähtud ka VSS §-s 13<sup>2</sup>, mille kohaselt võib PPA või Kaitsepolitsei korraldada kolmanda riigi kodaniku majutamise, kui see on vajalik

---

<sup>63</sup> SKA ohvriabi ja ennetusteenuste osakonna sisserände valdkonna teenuse juhi Kaisa Üprus-Tali 15.01.2021 vastus 13.01.2021 e-päringule (magistritöö autori käsutuses).

<sup>64</sup> 26.01.2021 intervjuu Sotsiaalministeeriumi ametnikuga. – Intervjuu protokoll nr 1, lk 1 (magistritöö autori käsutuses).

humaansetel kaalutlustel, kui Eestis viibimisalusetä viibival kolmanda riigi kodanikul puuduvad piisavad rahalised vahendid ja kui kolmanda riigi kodanik ei saa kasutada majutusvõimalust mujal. Erinevalt eespool viidatud vältimatust sotsiaalabist SHS §-i 8 mõistes, mis ei ole mõeldud küll püsivaks lahenduseks, kuid mida pakutakse kuni vastava vajaduse äralangemiseni, tagab PPA vajadusel lühikeseks perioodiks majutusteenuse. Seadusest tuleneva majutusteenuse tagamiseks on PPA-l sõlmitud lepingud majutusasutustega erinevates linnades. Lepingud sisaldavad muuhulgas ka toitlustusteenuse pakkumist kolmel korral päevas.<sup>65</sup>

Kui PPA on teinud kindlaks, et kolmanda riigi kodanikku ei saa rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkava otsuse saamisel järel välja saata ja lisaks puuduvad isikul isikut tõendavad dokumendid, jätkab PPA aktiivselt isikule dokumentide taotlemist ja hindab võimalusi, kuhu isikul on võimalik ja turvaline tagasi pöörduda, arvestades *non-refoulement* põhimõtet. Isik võidakse allutada VSS §-s 10 sätestatud järelevalvemeetmetele ja neid rakendatakse niikaua kui vajalik<sup>66</sup>.

Ebaseaduslikult riigis viibivale kolmanda riigi kodanikule koostab PPA haldusakti – lahkumisettekirjutuse VSS §-i 7 mõistes. Ettekirjutuses sätestatud vabatahtliku lahkumiskohustuse täitmise tähtaega on võimalik vajadusel pikendada kuni 30 päeva võrra korraga. PPA lahkumisettekirjutus on naasmisdirektiivi põhjenduse 12 mõistes kirjalik kinnitus, mis halduskontrolli puhul tõestab isiku eriolukorda.

Nii kinnipidamiskeskuses kui ka väljaspool seda viibivatele lahkumisettekirjutuse saanud kolmanda riigi kodanikule osutatakse meditsiiniteenuseid (PPA kinnipidamiskeskuses töötava arsti ja meditsiiniõe teenus, sh vajalike ravimite tagamine, ambulatoorsed teenused ja erakorralised,-operatsioonid kui isiku elu on tervises seisundist tulenevalt ohus ning vajaduspõhine psühholoogi- ja psühhiaatriteenus) ja ka nõustamisteenust (isikut nõustatakse õiguslikes ja muudes küsimustes, sh aidatakse taotluste, kohtudokumentide vormistamisel)<sup>67</sup>.

VSS §-s 10 sätestatud järelevalvemeetmed hõlmavad muuhulgas isiku kohustust ilmuda määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele (VSS § 10 lg 1, lg 2 p 3). Selle kohustuse täitmisel

---

<sup>65</sup> 26.01.2021 intervjuu PPA ametnikuga. – Helisalvestis kl 0:20:29 (magistritöö autori käsutuses).

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

puutub kolmanda riigi kodanik kokku praktiliste majanduslike takistustega, kui kodutute varjupaigast jõudmiseks PPA-sse ei ole isikul elementaarselt sõiduraha ning alternatiivselt jalgsi kohale jõudmine võib regulaarse registreerimise kohustuse juures osutada ülemäära koormavaks<sup>68</sup>. Olukorras, kus isikut ei saa välja saata, ent Eestis viibimiseks puudub isikul õiguslik alus, tõusetub teravalt isiku äraelamise küsimus.

### 1.2.3.2 Õigus töötada

VRKS § 10<sup>1</sup> lg-te 1 ja 2 kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja Eestis töötada, kui kuue kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest arvates ei ole temast sõltumatul põhjusel tema taotluse kohta jõustunud otsust. Taotleja töötamise õigus lõpeb rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemisega.

Välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (809 SE) kohaselt seotakse erinevalt varasema regulatsiooniga VRKS-i § 10<sup>1</sup> ja teisi tööloa regulatsiooni puudutavaid sätteid rahvusvahelise kaitse taotleja õiguse Eestis töötada ainult rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise tähtajaga<sup>69</sup>.

Rahvusvahelise kaitse taotleja Eesti tööturule juurdepääsu tagamise alus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), nn vastuvõtutingimuste direktiiv. Vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 15 sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotleja tööhõivet määratlevad põhimõtted. Vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 lõigete 1 ja 2 kohaselt tagatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale juurdepääs asjaomase liikmesriigi tööturule, kui rahvusvahelise kaitse taotlust menetlev liikmesriigi asutus ei ole hiljemalt üheksa kuud pärast rahvusvahelise kaitse taotlust esitamise kuupäeva taotlust lahendavat otsust teinud ja see viivitus ei ole tingitud taotlejast.

Lisaks peab liikmesriik läbi selgelt kindlaks määratud tingimuste ka tegelikult tagama rahvusvahelise kaitse taotlejale juurdepääsu liikmesriigi tööturule. Vastuvõtutingimuste direktiivi artiklis 15 määratletud rahvusvahelise kaitse taotleja tööhõivet puuduvad põhimõtted on kantud

---

<sup>68</sup> 15.01.2021 intervjuu Eesti Inimõiguste Keskuse juristidega. – Helisalvestis kl 00:15:04 (magistritöö autori käsutuses).

<sup>69</sup> Seletuskiri välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 809 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a53e8004-f54c-40db-b45d-ccb4b7924fdf> (22.01.2021).

eesmärgist soodustada vastuvõtudirektiivi põhjendusest 23 tulenevalt taotleja iseseisvat toimetulekut ja vähendada liikmesriikide vahel kehtivaid erinevusi rahvusvahelise kaitse taotleja tööhõivepoliitikas puudutavates regulatsioonides.

Välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõust (809 SE) tulenevalt on kuuekuulise tähtaja seadmine tingitud süsteemi ärakasutamise vältimise soovist, s.o välistada rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist Eestis tööle asumise eesmärgil. Lisaks arvestab eelnõuga muudetud tööturule juurdepääsu tagamise regulatsioon ka rahvusvahelise kaitse taotleja huvidega, s.o kuuekuulise tähtaja möödumisel tagatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale võimalus iseseisvaks ülalpidamiseks, integreerumise kinnistamiseks ja tööalaste oskuste rakendamiseks.

VRKS § 37 lg-1 kohaselt antakse rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemisel taotlust rahuldava otsusega isikule, kelle suhtes tuvastati pagulasseisund või täiendava kaitse saaja seisund, tähtajaline elamisluba, mida võidakse pikendada VRKS § 39 lg-s 1 sätestatud korras. Erinevalt varasemast regulatsioonist ei näe VRKS § 10<sup>1</sup> taotlejale töötamise õiguse saamiseks eraldi ette tööloa taotluse esitamist ja selle menetlemist PPA poolt.

VRKS § 10<sup>1</sup> lõigetest 1 ja 3 ning korrepondeeruvast vastuvõtudirektiivi artikli 15 lõikest 3 tuleneb, et kui rahvusvahelise kaitse taotlust lahendav PPA on kuue kuu jooksul taotluse esitamisest otsuse teinud, kuid otsus ei ole jõustunud seetõttu, et rahvusvahelise kaitse taotleja on PPA otsuse kohtus vaidlustanud, võib rahvusvahelise kaitse taotleja sellisel juhul töötada pärast kuue kuu möödumist kuni kohtuotsuse jõustumiseni kogu kohtumenetluse vältel.

Sellest tulenevalt on PPA rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse edasikaebamine edasilükkava toimega ning rahvusvahelise kaitse taotlejale peab olema Eestis tagatud juurdepääs tööturule kuni kohtuotsuse jõustumiseni.

Niipea kui kolmanda riigi kodanik saab oma rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes lõpliku otsuse VRKS §-i 3<sup>1</sup> mõistes, kaotab kolmanda riigi kodanik rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse ja sellega kaasnevad õigused. Halduskohtus edasikaebamata ja/või kehtiva PPA lahkumisettekirjutuse korral muutub kolmanda riigi kodanik väljasaadetavaks seadusliku viibimisalusetu kolmanda riigi kodanikuks. Kui väljasaatmine ei ole mõistlik või muutub võimatuks, sattub kolmanda riigi kodanik õiguslikusse ebaselgusesse. Õiguslikus ebaselguses

kolmanda riigi kodanikul puudub Eesti kehtiva riigisisese õiguse kohaselt seaduslik alus viibimiseks. VMS § 104 lg-st 3 tulenevalt on seadusliku viibimisalusetu kolmanda riigi kodanikul keelatud Eestis töötada. Eelviidatud vältimatu sotsiaalabi raames rahalisi toetusi Eestis ei maksta. Vastavalt seletuskirjas välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde<sup>70</sup> toodud põhjendustele on VMS § 104 lg 3 eesmärk keelata töötada ebasoovitavatel välismaalastel, s.o sätestada sõnaselgelt, et välismaalasel, kellele on haldusaktiga või kohtulahendiga, sealhulgas lahkumisettekirjutusega pandud kohustus Eestist lahkuda, on Eestis töötada keelatud. VMS § 300 näeb tööandjale ja § 303 töötajale ette ka väärteoskaristuse selle keelu rikkumise eest.

Naasmisdirektiivi põhjendusest 12 tulenevalt tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa *veel* välja saata (magistritöö autori kursiiv). Tähelepanuväärselt kõlab õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku olukorra lahendamise üleskutses määrasõna *veel*, sest sellisest sõnastusest jäeldub ühemõtteliselt, et õigusliku ebaselguse probleemi nähakse ajutise probleemina, ent selle olukorra lõpetamise tähtaeg ei saa naasmisdirektiivi sõnastuse põhjal olla selgelt piiritletud. Eelviidatud põhjenduses 12 sisalduv sõnastus „keda ei saa veel välja saata“ viitab lisaks asjaolule, et liikmesriigid ei suutnud kokku leppida selles, kes on kolmanda riigi kodanikud, keda ei saa *enam* välja saata ja milline tegutsemiskohustus nende isikute suhtes liikmesriikidel on. Iseenesestmõistetavalt sõltub õigusliku ebaselguse probleemi lahendamise tulemuslikkus muuhulgas asjaomase liikmesriigi haldusõiguslikust suutlikkusest isik riigist välja saata.

Naasmisdirektiivi põhjendusest 12 tulenevalt peab liikmesriik kehtestama miinimumtingimused õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku toimetulekuvõimaluste tagamiseks. Direktiivi tagasisaatmiseni antavaid tagatise käsitlevast artiklist 14 tuleneb, et liikmesriik peab võimaluste piires tagama õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku puhul perekonna ühtsust, võimaldama esmaabi ja haiguste põhiravi, võimaldama koolikohustuslike alaealiste juurdepääsu põhiharidussüsteemile ja arvestama haavatavate isikute erivajadusi. Siinkohal olgu märgitud, et naasmisdirektiivi sõnastamise etapil tegi Euroopa Komisjon ettepaneku näha ette miinimumtingimused õiguslikusse ebaselgusesse sattunud kolmanda riigi kodanike jaoks, viidates

---

<sup>70</sup> *Ibidem.*

vastuvõtutingimuste direktiivi 2013/33/EL artiklites 7–10, 15 ja 17–20 juba sätestatud tingimustele, mis hõlmasidki põhiõigustena perekonna ühtsust, õigust ravile, koolikohustuslike alaealiste õpetamine, haavatavate isikute erivajadused. Vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatud juurdepääsule tööturule tol hetkel ei viidatud. Poliitilistel kaalutlustel kehtestati naasmisdirektiivis lõpuks eraldiseisev naasmisdirektiivi kohaldamisalas olevatele kolmanda riigi kodanikele ette nähtud õiguste loetelu, mis ei hõlmanud ei juurdepääsu tööhõivele ega ka materiaalseid tingimusi, kuna varasema loetelu seostamine vastuvõtutingimuste direktiivi tagatud õigustega tõlgendati liikmesriikide arvates murettekitavalt ebaseaduslike rändajate olukorra kindlustamisena<sup>71</sup>.

Eeltoodust nähtub, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule tagatavad õigused ei hõlma õigust töötada liikmesriigis, kus ta parasjagu viibib, mistõttu on tema elutingimused piiritletud minimaalsete sotsiaalsete garantiidega ning isikule ei ole ette nähtud õigust läbi legaalse sissetuleku saamise oma õiguslikust ebaselgusest tingitud olukorda parandada.

Küsitav on, kas olukorras, kus legaalne sissetulek võib sisuliselt lahendada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku toimetuleku võimalusi, on õigus töötada ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku põhivajadus, mida liikmesriik peab kindlasti arvestama.

Euroopa Kohus on leidnud, et ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise edasilükkamisel peab liikmesriik esmaabi ja haiguste põhiravi võimaldamisel pöörama tähelepanu ka isiku teistele põhivajadustele<sup>72</sup>.

Tagasisaatmise käsiraamatus, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, leitakse järgmist. Euroopa Kohtu väljaarendatud loogika ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika põhjal võib järeldada, et õigus kasutada artikli 14 lõikes 1 nimetatud õigusi, eeskätt juurdepääs haridusele ja haavatavate isikute vajaduste arvessevõtmine kutsub üles kandma hoolt ka teiste kolmanda riigi kodaniku põhivajaduste eest.

---

<sup>71</sup> Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16.11.2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, ELT L 339, 19.12.2017, lk 83–159, lk 75–76. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338&qid=1619305338811> (4.03.2021).

<sup>72</sup> EKo C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve versus Moussa Abdida*, ECLI:EU:C:2014:2453.

Ebeseaduslikult riigis viibivale väljasaadetavale kolmanda riigi kodanikule inimlike ja väärivate elutingimuste tagamiseks peaksid liikmesriigid kaaluma kolmandate riikide kodanike kõikide põhivajaduste eest hoolitsemist<sup>73</sup>.

Magistritöö autori arvates on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku väärivate elutingimuste loomisel võtmetähendusega juurdepääs tööturule, sest legaalse sissetuleku saamine eeldatavasti asendaks varjupaiga ja supiköögi inimväärivate elutingimustega, mille eest muutub vastutavaks kolmanda riigi kodanik ise. Iseseisva ülalpidamise võimalikkus on äratuntava tähtsusega eriti (koolikohustuslike) lastega perede jaoks.

Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule tööhõivele juurdepääsu tagamisel põrkuvad magistritöö autori arvates kokku kaks dimensiooni, mis puudutavad riigi suhtumist õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikusse. Ühelt poolt võib liikmesriik näha kolmanda riigi kodaniku õiguslikust ebaselgusest tingitud elutingimuste kitsikuses isiku riigist lahkumise motivaatorit ning sellel põhjusel lepitakse olukorra reguleerimisel kehtivate minimaalsete garantiidega. Teiselt poolt on õiguslik ebaselgus määratlemata tähtajaga õiguslik vaakum, mille lahendamist peaks inimõigusi ja põhivabadusi austav õigusriik tõsiselt kaaluma.

Olgu siinkohal täiendavalt märgitud, et Eestis on sotsiaalsete hüvede saamise alus riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku jaoks tema seaduslik ja piisav sissetulek, mis katab tema ja tema pereliikmete vajadused ja see sissetulek ei hõlma riiklikku toetusraha. Kui kolmanda riigi kodanik ja tema pere elatub Eesti riiklikest toetustest ega saa tagada seadusliku sissetulekuga enda ja pere elamise, siis on PPA-l õigus isiku elamisloa tühistada, õigus keelduda elamisloa pikendamisest ja on õigus keelduda pikaajalise elamisloa väljastamisest. See annab tunnistust seadusliku ja piisava sissetuleku saamise määravast tähtsusest isegi kehtiva elamisloa pikendamiseks<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16.11.2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel. – – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338&qid=1619305338811> (4.03.2021).

<sup>74</sup> Ad hoc query on 2019.7 access conditions of TCNs to social benefits and grants, Requested by FR EMN NCP on 22 January 2019. – 20197\_access\_conditions\_of\_tens\_to\_social\_benefits\_and\_grants.pdf (16.01.2021).

Kuigi õigust saada tööd ei käsitleta tihtipeale absoluutse ja tingimusteta õigusena, sedastatakse sellegipoolest, et õigus töötada on hädavajalik teiste inimõiguste kasutamiseks ja on inimväärikuse lahutamatu osa<sup>75</sup>.

### 1.2.3.3 Isiku Eestist lahkumine

Eeltoodud kolmanda riigi kodaniku Eestis kehtiva riigisisese õigusega ette nähtud õigustest järeldeb, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanik ei saa omakäeliselt parandada oma sotsiaalset olukorda.

Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku eelkirjeldatud seisundi perspektiivituse tõttu võib isik ootuspäraselt otsustada Eestist lahkuda ja suunduda paremate väljavaadete otsimissooviga teise Euroopa Liidu liikmesriiki. Kui aga isik tabatakse teises liikmesriigis, siis tehakse Eestile kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt kindlaks tehtud kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavale liikmesriigile isiku tagasivõtmispalve. Isiku Eestisse saabumisel aktiveerub rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel rahvusvahelise kaitse menetlus uuesti, mis uute taotluse lahendamise seisukohast oluliste asjaolude puudumisel on isiku jaoks järeleaimatava väljundiga.

Rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkava otsuse saamisel on perspektiivitu väljasaatmisega kolmanda riigi kodanik taas ringiga õiguslikus ebaselguses kahe süsteemi, EL tagasisaatmispoliitika ja asjaomase liikmesriigi migratsioonipoliitika „vahel kinni“.

Olgu siinkohal märgitud, et Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 604/2013 artikli 29 lg 2 kohaselt, kui isiku üleandmine ei toimu kuue kuu jooksul, vabaneb vastutav liikmesriik kohustusest asjaomane isik vastu või tagasi võtta ning vastutus läheb üle tagasivõtmispalve esitanud liikmesriigile. Nimetatud tähtaega võib pikendada kõige rohkem ühe aastani, kui

---

<sup>75</sup> Õigus tööle. Üldkommentaar nr 18 24.11.2005 vastu võetud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 6 kohta. – [http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZ\\_ZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J](http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZ_ZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J) (19.01.2021).

üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud. Sellest tulenevalt ja Dublini määruse viidatud tähtaegu meeles pidades on liikmesriigil, sh Eestil küll võimalik vastutusest kõnealuse kolmanda riigi kodaniku õigusliku staatusega kaasnevast probleemistikust vabaneda, kui isikul õnnestub jääda tabamatuks mõnes liikmesriigis, kus vastava rahvuse kogukondlik tugi on nii laialt levinud ja jõuliselt arenenud, et isik suudab elada oma kogukonna toel ära<sup>76</sup>, ent nende isikute õigusliku ebaselguse probleem jääb sellegipoolest jätkuvalt lahendamata nii teiste potentsiaalseks sihtkohaks olevate liikmesriikide kui ka EL-i jaoks tervikuna. Ka kogukondliku toe abil äraelava kolmanda riigi kodaniku seaduslikud väljavaated elu korraldamiseks EL-s on tema kestva õigusliku ebaselguse tõttu pigem küsitavad.

Õiguslikust ebaselgusest tulenev elutase ja -kvaliteet on lõppkokkuvõttes kõigepealt isikut ennast kõige rohkem mõjutav koorem, millest vabaks saamine on kehtiva liiduülese rände- ja varjupaigaõigust ja tagasisaatmist reguleerivate õigusaktide kontekstis pigem kaheldav.

## 1.3 Naasmisdirektiivi tõlgendamine

### 1.3.1 Tõlgendamise tulemuslikkus

Naasmisdirektiivi põhjenduse 12 kohaselt tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Seega ei kehtesta naasmisdirektiiv *expressis verbis* liikmesriikidele nende isikute seadustamise või muu seadusliku viibimisaluse tekitamise kohustust ning jätab liikmesriigi riigisisese õiguse otsustada, kas ja kuidas määratletakse nende isikute õiguslik staatus liikmesriigis ning kuidas sisustatakse nende isikute toimetulekut tagavad tingimused. Olgu siinkohal rõhutatud, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku staatuse probleemistikku käsitleti juba direktiivi väljatöötamise algusjärgus, ent selle probleemi äratuntavate poliitiliste konnotatsioonide tõttu taandati probleemi lahendamine hoopis liikmesriikide riigisisese õiguse tasandile<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> 20.01.2021 intervjuu PPA peaeksperti Marina Põldmaga. – Helisalvestis kl 00:34:50 (magistritöö autori käsutuses).

<sup>77</sup> Spencer, S., Triandafyllidou, A. (toim.) Migrants with irregular status in Europe. Evolving Conceptual and Policy, lk 83 – <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-030-34324-8>; Factsheet: Unreturnable migrants in detention, in EU law and policy. – PONR\_Factsheet\_EU\_2\_HR.pdf (31.03.2021).

2014. aastal avanes Euroopa Kohtul võimalus tõlgendada naasmisdirektiivi põhjendust 12 ja lahendada liiduülese ja riigisisese süsteemide kokkupõrkest tingitud kolmanda riikide kodanike õiguslikku ebaselgust, sisustades selgelt liikmesriigi tegutsemisulatust õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike suhtes. Euroopa Kohus on kõnealuses otsuses selgitanud, et liikmesriigil puudub kohustus väljastada ebaseaduslikult viibivale isikut tõendavate dokumentideta kolmanda riigi kodanikule elamisluba, kui tema kinnipidamine ei ole väljasaatmise võimatuse tõttu enam õiguspärane<sup>78</sup>. Euroopa Kohus ei soovinud sekkuda jõuliselt liikmesriikide suveräänsusõigusesse ning tõlgendada naasmisdirektiivi põhjenduses 12 sätestatud liikmesriigi tegutsemiskohustust isiku seadustamise kasuks. Samas võib jääda spekulerima, kas Euroopa Kohtu isiku seadustamist soosiv kohtulahend üldse võinuks kätkeada endas liikmesriikide poolt üheselt aktsepteeritavat lahendust õiguslikus ebaselguses isikute õiguslikule staatusele.

Kohtunikuõiguse maksmapanek naasmisdirektiivi põhjenduse 12 õigusliku ebaselguse lahendamist soodustaval tõlgendamisel oleks võinud aset leida ka Euroopa Kohtu 2021. aasta kohtulahendis. Tuletanud meelde, et naasmisdirektiivis sätestatud ühised nõuded ja kord on ette nähtud liikmesriikide ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmismenetluseks, on Euroopa Kohus toonud välja, et naasmisdirektiivi eesmärk ei ole määrata kindlaks tagajärjed, mis kaasnevad selliste kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku viibimisega liikmesriigi territooriumil, kelle suhtes ei saa kolmandasse riiki tagasisaatmise otsust teha<sup>79</sup>. Käesoleva akadeemilise uurimistöo uurimisobjekti kontekstis tähendab Euroopa Kohtu naasmisdirektiivi selline tõlgendus seda, et õiguslikus ebaselguses isik viiakse koos tema staatusest tingitud probleemistikuga naasmisdirektiivi kohaldamisalast hoopis välja ning tema staatuse määratlemine/ määratlemata jätmine on üksnes asjaomase liikmesriigi ainupädevuses.

Magistritöö autor leiab, et Euroopa Kohut EL-i õiguse tõlgendajana võib sellegipoolest jätkuvalt näha viimase instantsina, kes võiks naasmisdirektiivi põhjenduse artiklit 12 tõlgendada kategooriliselt, kohustades liikmesriike tagama õiguslikus ebaselguses isikule eelkõige õigust töötada ja/või riigis seaduslikult viibida. Liikmesriigi suveräänsusõigust riivav kohtunikuõiguse kasutamine võiks küll lahendada otsustavalt õiguslikus ebaselguses olevate isikute staatuse

---

<sup>78</sup> EKo C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320, p 89.

<sup>79</sup> EKo C- 673/19, p 44.

probleemid, ent pidades meeles naasmisdirektiivi põhieesmärgi dualistlikku iseloomu, seni toimunud liiduülest migratsioonipoliitilist arengut ja Euroopa Kohtu viimaseid eeltoodud tõlgendusi jääb naasmisdirektiivi põhjenduse 12 inimõigustekeskne tõlgendus Euroopa Kohtu poolt pigem teoreetiliseks.

Euroopa rändevõrgustik viis 4.07.2017 liikmesriikide seas läbi *ad hoc* küsitluse, mis käsitleb nende kolmandate riikide kodanike õiguslikku staatust, kelle suhtes rakendub *non-refoulement* põhimõte, ent kellel puudub seaduslik viibimisalus, kuna isik kujutab ohtu riigi julgeolekule. Küsitluse vastuste kohaselt väljastatakse sellisele isikule, näiteks, Austrias üheks aastaks nn *Card of Tolerated Stay*, mis aga ei anna kaardi omanikule õigust riigis seaduslikult viibida. Seadusliku viibimisalusetä kolmanda riigi kodanikul puudub Austrias õigus töötada ja talle tagatakse vaid minimaalseid sotsiaalseid garantiisid. Belgia õiguse kohaselt on kõnealune isik väljasaadetav ebaseaduslik riigisviibija, kellel puudub mistahes seaduslik viibimisalus. Sellest reeglist tehakse erand väga tõsistel meditsiinilistel kaalutlustel, ent väga erandlikel juhtudel. Soomes väljastatakse kõnealustele isikutele ajutine elamisluba, mis kehtib kuni üks aasta, ent mis ei anna isikule õigust töötada ega õigust riigis püsivalt elama asuda. Sellisele kolmanda riigi kodanikule tagatakse Soomes vaid välistamat sotsiaalabi. Läti ja Leedu riigisisestest õigustes ei ole sellise isiku õiguslik staatus reguleeritud. Luxembourgis ei ole sellise kolmanda riigi kodaniku jaoks riigisiseses õiguses samuti õiguslikku staatust ette nähtud. Isiku väljasaatmise otsuse täitmine lükatakse edasi kuni otsuse täitmist takistavate asjaolude äralangemiseni. Sellel perioodil on isikul õigus saada humanitaariabi ja töötada ning talle võidakse väljastada ka ajutine töölouba<sup>80</sup>.

Seega viib soovimatus ja/või suutmatuse reguleerida nende isikute õiguslikku staatust liiduüleselt paratamatult selleni, et liikmesriigiti on nendele isikutele tagatud õiguste maht ootuspäraselt ja märkimisväärselt erinev. Õiguste mahu äratuntava erinevuse taustal on ühine aga see, et nende isikute staatuse on liikmesriikides jätkuvalt õiguslikult ebaselge.

---

<sup>80</sup> EMN ad-hoc huery on AHQ on legal status of aliens who are subject to the principle of non-refoulement and have been recognized as representing a threat to national security. 4.07.2017 – 2017.1212\_-lt\_ahq\_on\_legal\_status\_of\_aliens.pdf (07.01.2021).

Eeltoodud käsitlusest õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku õiguslikust staatuses nii Eestis kui teistes liikmesriikides nähtub, et naasmisdirektiivi põhjendusest 12 tulenev lai kaalutlusruum nende isikute staatuse määratlemisel ja neile õiguste tagamisel viib selleni, et liikmesriikide kategooriliselt sätestatud tegutsemiskohustuse puudumisel tagatakse isikule minimaalsed toimetulekut tagavad tingimused, mis ühes legaalse sissetuleku saamise keeluga tõstatavad küsimuse hetkeolukorra inimväärikuse põhimõttele vastavusest.

### 1.3.2 Inimväärikus

PS §-st 9 tulenevalt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Riigikohus on märkinud, et rahvusvahelises inimõiguste õiguses ja põhiseaduses tuleb igäühena mõista kõiki õigusakti jurisdiktsiooni all olevaid füüsilisi isikuid.<sup>81</sup> Arvestades seda, et Eestis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku õiguslik ebaselgus on põhjustatud kahe süsteemi, s.o EL tagasisaatmispoliitika ja Eesti riigisisese migratsioonipoliitika vahele „kinni jäämisega“, aktualiseerub kolmanda riigi kodaniku seos Eestiga läbi isiku füüsilise kohalviibimise Eesti territooriumil. Territoriaalsuse printsiip on peamine alus, mille alusel riigid jurisdiktsiooni teostavad<sup>82</sup>.

PS § 10, mis näeb ette põhiõiguste kataloogi avatuse, viitab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele<sup>83</sup>. Küsitav seejuures on, kas PS §-s 9 sätestatud „Eestis viibival“ all tuleb mõista Eestis ainult seaduslikult viibivat kolmanda riigi kodanikku? „Eestis viibival“ on Eesti kohtupraktikas seni praktiliselt avamata termin. Riigikohus on selgitanud, et nii põhiõiguste sisustamisel kui ka nende kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust. Nõnda tagatakse muuhulgas põhiõiguste lünkadeta kaitse<sup>84</sup>.

On küll õigusi, mis põhiseaduse kohaselt laienevad ainult Eesti kodanikele (nt PS § 48 lg 1 ls 2 õigus kuuluda erakondadesse, §-d 56 ja 57 hääleõigus rahvahääletusel ja Riigikogu valimisel, § 60

---

<sup>81</sup> RKPJKo 3-4-1-1-96, p 1.

<sup>82</sup> B. H. Oxman. Jurisdiction of States, p 13; C. Ryngaert. Jurisdiction in International Law. 2. tr. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 36.

<sup>83</sup> Kalmo, H. Kask, O. PS § 10/1,12 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2020. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>.

<sup>84</sup> RKÜKo 3-1-3-10-02, p 26; RKÜKo 3-3-1-28-11, p 25.

lg 2 kandideerimisõigus Riigikogu valimisel). Inimväärikus kui EIK tõlgenduses kogu inimõiguste kontseptsiooni ja EIÕK põhiolemus<sup>85</sup> ei tohi aga olla esilekerkivate eluliste asjaolude subsumeerimisel kunagi situatiivne. Inimväärikust võidakse mõista koguni universaalse põhiõiguste kohaldamise üldise põhimõttena.<sup>86</sup>

Euroopa Kohus on selgitanud, et inimväärikuse täielik austamine põhiõiguste harta artikli 1 tähenduses nõuab, et „asjasse puutuv isik ei satuks nii äärmuslikku materiaalsesse puudusse, et tal ei oleks võimalik rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu eelkõige enda majutamine, toitmine, riietamine ja pesemine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust“<sup>87</sup>. Tõsi küll, riik ei saa anda rohkem kui ta seadusandja otsustuspädevuses oleva majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamisega suudab abivajajatele pakkuda.<sup>88</sup> Ent sellegipoolest ei saa ilmselt pidada lubatavaks majanduslike kitsenduste tõttu inimväärikuse põhimõttega vastuolus oleva olukorra tekitamist.

Eeltoodud käsitlusest nähtub, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku toimetulekuvõimalused Eestis taanduvad sisuliselt õigusele saada isiku viibimiskohast sõltuvalt vastutava kohaliku omavalitsuse poolt tagatud kodutute varjupaiga, supiköögi teenust ja esmavajalikke riideid. Rahalisi toetusi isikule ei maksta. Ka legaalse sissetuleku saamise võimalust ebaseaduslikul riigis viibival kolmanda riigi kodanikul Eestis ei ole. Määravaks on seejuures asjaolu, et kirjeldatud olukorras viibimine võib kesta määratlemata hulk aega (eelviidatud näited Eestis viibivatel/viibinud isikute kohta kinnitavad, et õiguslik ebaselgus võib kesta ka aastaid). Eelviidatud kaalutlustest tulenevalt on magistritöö autori arvates alust väita, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku olukord Eestis ei ole inimväärikas PS §-i 10 mõistes.

Uurimiseseme detailsema käsitluse ja õigusliku ebaselguse probleemistiku uurimise järel oleks siinkohal magistritöö autori arvates mõistlik küsida selle järele, kas ja millised lahendused pakub Eesti kehtiv riigisisene õigus.

---

<sup>85</sup> EIKo 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.09.2015, p 89; EIKo 28957/95, *Goodwin vs. Ühendkuningriik*, 11.07.2002, p 90

<sup>86</sup> Kalmo, H. Kask, O. PS § 10/13 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2020. – <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>.

<sup>87</sup> EKo C-163/17, *Jawo vs. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:218, p 92 EKo C-233/18, *Haqbin vs. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, ECLI:EU:C:2019:956, p 46.

<sup>88</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, p 15; RKHKm 3-3-1-17-04, p 32.

## 2. Lahendused

### 2.1 Eesti kehtiva õiguse lahendused

#### 2.1.1 VMS § 210<sup>3</sup>

Eestis võib VMS § 210<sup>3</sup> lg-test 1 ja 2 tulenevalt erakorralistel asjaoludel välismaalasele anda tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks, kui välismaalane viibib Eestis ning välismaalase Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise või Eestist lahkuma kohustamise menetluste käigus on ilmnenu, et välismaalase Eestist lahkuma kohustamine oleks talle ilmselgelt liiga koormav, välismaalasel puudub võimalus saada Eestis elamisluba muul alusel ning ta ei kujuta ohtu avaliku korrale ja riigi julgeolekule. VMS § 211 lg 2 kohaselt otsustab sellise tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks erandina andmise PPA peadirektor.

PPA väljastatud VMS § 210<sup>3</sup> lg-s 1 määratletud tähtajaliste elamislubade arv aastatel 2016–2020 aastal on järgmine: kaks elamisluba 2016. aastal, 2 elamisluba 2017. aastal, 4 elamisluba 2018. aastal ja üks elamisluba 2020. aastal. 2019. aastal said keelduva otsuse kaks välismaalast<sup>89</sup>.

Vastavalt 9.03.2016 muudatusettepanekute loetelule välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule 81 SE II<sup>90</sup> on eelviidatud lahenduste sätestamine tingitud vajadusest luua võimalus Eestis elamisloa saamiseks isikutele, kes ei vasta kehtiva VMSi või VRKSi alusel elamisloa andmise tingimustele, kuid esinevad humaansed kaalutlused elamisloa andmiseks ning elamisloa andmisest keeldumine ja isiku riigist lahkuma kohustamine on ebamõistlikult koormav või võimatu. Muudatusettepanekute kohaselt on nimetatud alusel elamisloa andmine erandlik ning isik saab PPA poolt läbiviidava muu menetluse käigus välja tuua asjaolud, miks ta siiski Eesti elamisluba vajab. Seega tuleneb seaduse eelnõu eesmärkidest (81 SE II), et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikud ei ole

---

<sup>89</sup> PPA 4.03.2021 vastus 27.01.2021 teabenõudele (magistritöö autori käsutuses).

<sup>90</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 81 SE II. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc45-7eddc8be0144> (01.02.2021).

muudatusettepanekute sihtrühmana mõeldud. Küll aga kõnetavad VMS § 210<sup>3</sup> lõikes 1 toodud eeldused otseselt õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike olukorda Eestis.

VMS § 210<sup>3</sup> lõike 1 kohaselt on erakorralistel asjaoludel tähtajalise elamisloa saamise välistavaks tingimuseks asjaolu, et isik kujutab ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule<sup>91</sup>. Arvestades seda, et üks rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkava otsuse ja kaitse saamise seisundi lõpetamise ja uuendamata jätmise põhjuseid on see, et isik kujutab ohtu riigi avalikule korrale ja riigi julgeolekule, jäävad VMS § 210<sup>3</sup> kohaldamisalast automaatselt välja need õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikud, kes on eelviidatud põhjusel tagasilükkava või kaitse saamise seisundit lõpetava otsuse saanud. Ka on rahvusvahelise kaitse andmise menetluses ja tagasi- ja väljasaatmismenetluses määrava tähtsusega kolmanda riigi kodaniku usaldusväärsus ja koostöövalmidus, sest tihtipeale puudub rahvusvahelise kaitse taotlejal isikut tõendav dokument, mis lisaks kahtlustele isiku ütluste usaldusvääruses muudavad isiku suhtes otsuse tegemise üsna problemaatiliseks.

VMS § 222<sup>1</sup> lg-test 1 ja 2 tulenevalt võib tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks erandina andmise otsuse tegemata jätmist vaidlustada üksnes vaidmenetluses. Sellest tulenevalt on Eesti riigisisiseses õiguses ette nähtud tähtajalise elamisloa andmine humaansetel kaalutlustel haldusorgani, s.o PPA juhtumipõhist lähenemist eeldav kaalutusotsus. VMS §-s 221<sup>1</sup> sätestatud kaebeõiguse piiramine võib aga tõstatada küsimuse vastava sätte põhiseaduspärasusest.

Siinkohal oleks käesoleva akadeemilise uurimistöo autori arvates analoogia korras asjakohane viidata Riigikohtule esitatud taotlusele nr 5-20-12<sup>92</sup> kontrollida õigustloova akti põhiseadusele vastavust. Tartu Ringkonnakohus taotles VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lg-ga 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 osas põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule.

---

<sup>91</sup> Euroopa Kohus on selgitanud, et oht avalikule korrale on EL õiguses autonoomne mõiste, mistõttu selle ulatust ei saa määrata iga liikmesriik ühepoolset (vt nt EKo C-18/19, *WM versus Stadt Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:2020:511, p-d 42–44).

<sup>92</sup> Magistritöö kirjutamise ajal tegi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium viidatud kohtuasjas 20.04.2021 otsuse, millega tunnistas välismaalaste seaduse § 100<sup>10</sup> lõige 1, § 100<sup>13</sup> lõige 2 ja § 100<sup>18</sup> põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule (vt lähemalt RKPJKo 5-20-10).

VMS § 100<sup>1</sup> lõigete 1 ja 2 kohaselt teavitatakse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuses välismaalast otsuse vaidlustamise võimalusest, kohast, tähtajast ja korrast ning välismaalane võib esitada avalduse otsuse uuesti 30 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates. VMS § 100<sup>18</sup> kohaselt ei saa avalduse alusel tehtud otsuse peale esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.

Taotlusele kontrollida õigustloova akti põhiseadusele vastavust esitasid oma arvamuse Riigikogu põhiseaduskomisjon, PPA, õiguskantsler, siseminister, välisminister ja justiitsminister. Viidatud sätte põhiseaduspärasuse analüüs põhineb laias laastus järgmistel kaalutlustel. Põhiseaduspärasust kinnitavate argumentidena tuuakse välja seda, et viisavaba viibimisaeg ja õigus liikmesriiki siseneda ei ole välismaalase subjektiivne õigus<sup>93</sup>, vaid tegemist on hüvega, mille kaitsmine kohtus ei ole PS § 15 kaitsealas. Lisaks on PS § 15 lõikes 1 sätestatud õigus seadusereservatsioonita põhiõigus, mille piiramine on õigustatud teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks<sup>94</sup>. Selliseks põhiseaduslikuks väärtuseks on viidatud sätte analüüsi kontekstis avalik kord ja riigi julgeolek, mis kaitsevad muuhulgas riigi otsustusõigust välismaalaste riiki lubamisel/ mittelubamisel. Sellest tulenevalt peetakse VMS § 100<sup>18</sup> kohtukaebeõiguse piiramise eesmärki legitiimseks. Piirangu proportsionaalsuse analüüsimisel jõutakse aga järeldusele, et PS §-st 15 ja §-st 9 tulenevalt on ka välismaalasel Eestis tagatud õigus pöörduda õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning VMS §-s 100<sup>18</sup> kohtuliku kaebeõiguse täieliku välistamisega muudetakse välismaalase põhiõigus olematuks. Riigi julgeolekut saab tagada välismaalase põhiõigust vähem koormaval viisil ning sellest tulenevalt ei ole välismaalase kohtuliku kaebeõiguse täielik välistamine mõõdukas abinõu. Tartu Ringkonnakohus tugines oma määruses muuhulgas Euroopa Kohtu 13.12.2017 otsusele C-403/16, mis kohustas liikmesriike tagama viisa andmisest keeldumise otsuse kohtulik vaidlustamivõimalus. Euroopa Kohtu eelviidatud otsust arvestades peaks seda enam saama viisavaba viibimise õiguse ennetähtaegset lõpetamist kohtulikult vaidlustada.

---

<sup>93</sup> EKo C-403/16, *Soufiane El Hassani vs Minister Spraw Zagranicznych*, ECLI:EU:C:2017:659, kohtujuristi Michal Bobeki ettepanek, p 95–99.

<sup>94</sup> RKPJK 3-4-1-6-09, 20.

Eeltoodud käsitluse valguses võib käesoleva akadeemilise uurimistöö uurimiseseme kontekstis VMS §-is 221<sup>1</sup> sätestatud kohtukaebeõiguse välistamise põhiseadusele vastavuse analüüsimisel väita, et kui õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanik on kahe õigussüsteemi, s.o EL-i ja Eesti riigisisese õiguse vahele „kinni jäänud“ ega saa oma õiguslikust ebaselgusest iseseisvalt välja tulla, võiks Eesti nagu ka mistahes muu asjaomase riigi põhiseadus pakkuda isikule intensiivsemat kaitset ning tagada PS §-st 15 tulenevalt kohtulikku kaebeõigust sellisesse naasmisdirektiivi mõistes eriolukorda sattunud kolmanda riigi kodanikule. Erakorralistel asjaoludel välismaalasele tähtajalise elamisloa andmine on kaalutusõiguse (HMS<sup>95</sup> § 4) teostamisega tehtud haldusakt HMS § 51 lg 1 mõistes. HKMS § 158 lg-s 3 sätestatud kohtu kohustust kontrollida kaalutusõiguse alusel antud haldusakti õiguspärasust hinnates ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt ei ole kaebeõiguse piiramisel võimalik täita. VMS §-s 210<sup>3</sup> sätestatud tähtajalise elamisloa andmise või andmata jätmise otsuse sisuline pool jääb haldusorgani kaalutusõiguse piiresse, millesse kohus ei sekku, kuivõrd kohus haldusorgani eest kaalutusõigust ei teosta<sup>96</sup>.

Eelviidatust julgeb käesoleva magistr töö autor järeldada, et VMS §-s 210<sup>3</sup> määratletud tähtajaline elamisluba erandlikel asjaoludel võiks arvestades selle normi eelduste kõrget standardit lahendada nende kolmanda riigi kodanike õiguslikust ebaselgusest tingitud olukorda, kes on usaldusväärsed ja koostöövalmid, kelle isikusamasus on tuvastatud, kelle väljasaatmise võimatuse on tinginud *non-refoulement* põhimõtte järgimine, s.o kes on sisuliselt jäänud saatuse hammasrataste vahele ja kellele riik pakub sellest tulenevalt humaansetel kaalutlustel abi. Seejuures jäävad VMS § 210<sup>3</sup> õigusnormi kohaldamisalast mõistetavalt välja need kolmanda riigi kodanikud, kelle õiguslikku ebaselgusesse sattumine ongi seotud avaliku korra ja riigi julgeoleku, isiku usaldusväärse kaalutlustega. Kaalumist vajab ka kohtulikku kaebeõigust täielikult välistava normi VMS §-is 221<sup>1</sup> põhiseaduspärasuse analüüs.

---

<sup>95</sup> Haldusmenetluse seadus. –RT I, 13.03.2019, 55.

<sup>96</sup> RKHK 3-18-2294, p 6; RKHK 3-19-569, p 11; RKHK 3-3-1-4-15, p 7.

### 2.1.2 Nõusolek põhiõiguste riiveks

Eesti õiguskorras kätkevate lahenduste üle mõtiskeldes on töö autori arvates huvipakkuv küsimus, kas ja millises ulatuses võib väljasaadetav kolmanda riigi kodanik loobuda oma põhiõigustest õiguslikust ebaselgusest tingitud sotsiaalmajandusliku olukorra parandamise eesmärgil?

Õigusliku ebaselguse juures on isiku jaoks põhiprobleem toimetuleku võimalused ja nende kestev puudulikkus, kuivõrd seaduslikku viibimisalust ja sellest tulenevalt ka õigust töötada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikul Eestis ei ole. Rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotamisel kaotab kolmanda riigi kodanik õiguse viibida rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses ja tal ei ole enam õigust VRKS §-s 32 määratletud teenustele. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorraeskirja §-i 3 kohaselt on taotleja kohustatud sama paragrahvi lõikes 2 toodud erandeid arvestades viibima majutuskeskuses öisel ajal (kella 22st kella 6ni)<sup>97</sup>. Seega on majutuskeskus avatud asutus, mis ei piira seal viibivate isikute liikumisvabadust. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse eesmärk on pakkuda rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele eluaset, ligipääsu avalikele teenustele, majutuskeskuse sisekorraeskirja §-st 9 tulenevalt pakutakse majutuskeskuses viibijatele rahalist toetust. Majutuskeskuse sisekorraeskirja §-st 7 tulenevalt teeb majutuskeskuse üle järelevalvet Sotsiaalministeerium.

Tallinna Halduskohus lahendas haldusajajas 3-20-2096 kolmanda riigi kodaniku kaebust Politsei- ja Piirivalveameti 16.10.2020 rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise, lahkumissettekirjutuse ja sissesõidukeelu kohaldamise otsusele ja taotlust esialgse õiguskaitse kohaldamiseks. 5.01.2021 kohtumääruses on halduskohus selgitanud, et rahvusvahelise kaitse taotleja staatus lõpeb jõustumata halduskohtu otsuse tegemisest, millega on jäetud kaebus rahuldamata, ja sellega lõpevad ka rahvusvahelise kaitse taotlejale ette nähtud õigused, viibimine majutuskeskuses, rahaline toetus, tasuta teenused<sup>98</sup>. Halduskohus on viidanud miinimumstandarditele isiku sotsiaalsete garantiide kohta olukorras, kus kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine on edasi lükatud ja isik ei ole enam rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanuna

---

<sup>97</sup> Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorraeskiri. – RT I, 04.05.2018, 11.

<sup>98</sup> TlnHKm 3-20-2096, p 3.

õigustatud saada mitmeid tasuta teenuseid. Sellest tulenevalt ei pidanud kohus põhjendatuks, et olukorras, kus kaebaja ei tööta ja elab rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses, võetaks kaebajalt seoses staatuse muutumisega vastav õigus ära ning tal tuleks elada Eestis kas kodutute varjupaigas või muul viisil. Kohus rõhutas seejuures eriliselt, et isikul on puue<sup>99</sup>. Kohus peatas rahvusvahelisest kaitsest keelduva otsuse kehtivuse kuni kohtuotsuse jõustumiseni, lubades PPA-l teha kaebaja väljasaatmiseks vajalikke toiminguid. Seega sisuliselt ei pidanud halduskohus miinimumstandardeid isiku sotsiaalsete garantiide kohta arvestades põhjendatuks muuta kaebaja elukorraldust, s.o vabastada rahvusvahelise kaitse staatuse kaotanud puudega isik rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusest enne kohtumenetluse lõppemist.

Magistritöö autori arvates on eelviidatud halduskohtu otsus jätta väljasaadetav ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik majutuskeskusesse inimväärkuse põhimõttest ja ratsionaalsusest kantud otsus. Ent eelviidatud halduskohtu kaalutlused puudutasid puudega isikut, keda jäetakse tema endise elukorralduse, s.o vältimatust sotsiaalabist paremate elamistingimuste muutmata jätmise nimel elama rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse. Kaaludes võimalust tagada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule majutuskeskuse teenus ka pärast rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotamist, peab meeles pidama järgmist. Nimelt, õiguslikku ebaselgust tingivad põhjused puudutavad eelkõige kolmanda riigi kodaniku usaldusväärset, isikut tõendavate dokumentide puudumise, avaliku korra ja julgeoleku kaalutlusi, mida PPA nii rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel kui ka isiku väljasaatmise otsustamisel ja täideviimisel otsustaval määral arvesse võtab. Sellest tulenevalt ei saa ilmselt pidada aktsepteeritavaks lahenduseks, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule võidakse tema sotsiaalmajandusliku olukorra parandamiseks tagada õigus jääda kuni tema väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemiseni rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse.

Järgnevalt tõusetub võimalike lahenduste kaalumise kontekstis põhiõiguste kaitse aspektist vaadatuna terav küsimus sellest, kas kolmanda riigi kodanik võib oma hetkeolukorra perspektiivitust arvestades loobuda oma õigusest vabadusele ja nõustuda sotsiaalmajandusliku olukorra parandamiseks PPA kinnipidamiskeskusesse paigutamise? Kas ja mil määral on õiguse vabadusele loovutamise hüvede saamise eesmärgil Eesti põhiseaduse seisukohalt õiguspärane?

---

<sup>99</sup> TlnHKm 3-20-2096, 5.

Naasmidirektiivi põhjenduses 16 on märgitud, et väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kasutamist tuleks piirata ja selle suhtes tuleks kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega. Kinnipidamine on õigustatud ainult tagasisaatmise ettevalmistamiseks või väljasaatmise läbiviimiseks ja kui leebemate sunnimeetmete võtmine ei oleks piisav. Euroopa Kohus on korduvalt selgitanud, et direktiivi artikli 15 lõigetest 5 j 6 tulenev maksimaalse kinnipidamise kestuse, s.o 18 kuu ületamine ei ole mingil juhul lubatud ning selle tähtaja saabumisel tuleb isik kohe vabastada<sup>100</sup>.

Naasmidirektiivi artikli 15 lg-st 4 ja korrespondeeruvalt VSS § 15 lg-st 4 tuleneb imperatiivselt, et kui isiku väljasaatmine muutub võimatuks, lõpetatakse isiku kinnipidamine viivitamatult. Euroopa Kohus on selgitanud, et naasmidirektiivi artikli 15 lõigetes 5 ja 6 sätestatud maksimaalsete tähtaegade eesmärk on piirata direktiivi kohaldamisalas olevate isikute vabaduse äravõtmist ning kui isiku väljasaatmine on võimatu, tuleb isik viivitamata vabastada<sup>101</sup>. Seega on naasmidirektiivi kohaldamisalas oleva ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine isiku suhtes leebemate sunnimeetme kohaldamise võimatusel *ultima ratio* ja on lubatud vaid direktiivi artiklis 15 sätestatud alustel ja tähtaegadeni. Mistahes muul alusel kinnipidamise pikendamine on õigusvastane.

Küll aga väärrib siinkohal meeldetuletamist, et ka 2021. aasta kohtulahendis seostas Euroopa Kohus õiguslikus ebaselguses olevate kolmanda riigi kodanike staatuse probleemistiku liikmesriigi pädevusega, selgitades, et naasmidirektiivi eesmärk ei ole määrata kindlaks tagajärjed, mis kaasnevad selliste kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku viibimisega liikmesriigi territooriumil, kelle suhtes ei saa kolmandasse riiki tagasisaatmise otsust teha<sup>102</sup>. Seega viiakse õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanik sisuliselt naasmidirektiivi kohaldamisalast välja ja kõik tema õiguslikust ebaselgusest tingitud õiguslikele, sh sotsiaalmajanduslikele probleemidele lahenduste otsimine on liikmesriigi riigisisese õiguse otsustada. Eesti PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, millest tuleneb täitevvõimu

---

<sup>100</sup> EKo C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, p 279; EKo C-357/09, p-d 60 ja 69.

<sup>101</sup> EKo C-357/09, p-d 56, 63–66.

<sup>102</sup> EKo C-673/19, p 44.

kohustus järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. Eesti kehtivas õiguskorras aga puudub õigusnorm, mille alusel saab õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikku kinni pidada. PS § 20 lg 2 punkti 6 kohaselt võib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.

Kuna õiguslikku ebaselgusesse sattunud kolmanda riigi kodaniku kinnipidamist lubavat normi Eesti kehtivas õiguskorras ei ole, siis küsitav on, kas kohtunikuõiguse rakendamine VSS § 15 lg- s 2 tõlgendamisel oleks mõeldav olukorras, kus õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanik annab oma nõusoleku kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks? Kas sellist kolmanda riigi kodaniku nõusolekut saab õiguslikku ebaselgust arvestades käsitada õiguspärase ja isiku vabal tahtel tehtud nõusolekuna tema põhiõigustesse sekkumiseks?

Rahvusvahelise kaitse taotlejate seksuaalse sättumuse tõlevastavuse hindamise kontekstis on Euroopa Kohus sedastanud, et rahvusvahelise kaitse taotleja on rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses haavatavas olukorras. Nõusolekut korraldada ja kasutada sellist psühholoogiaekspertiisi, mille eesmärk on projektiivsete isiksusetestide põhjal anda pilt taotleja seksuaalsest sättumusest, käsitles Euroopa Kohus olude sunnil tehtud nõusolekuna, kuna rahvusvahelise kaitse taotluse lahendamisel võidakse võtta arvesse isiku ekspertiisiga nõustumist/ mittedõustumist taotluse tõendamise seisukohalt<sup>103</sup>.

Käesoleva uurimistöo keskmes on aga need kolmanda riigi kodanikud, kes on kaotanud rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse, ent kellel ei tekkinud uut selgelt määratletud õiguslikku seisundit, mistõttu nende nõusolek põhiõigustesse sekkumiseks ei ole eeldatavasti kantud hirmust saada täitevvõimu poolt mistahes negatiivset otsust. Pigem vastupidi, ei ole välistatud, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku soov jääda kinnipidamiskeskusesse võib olla kantud pragmaatilistest kaalutlustest, kus ta võib oma elamis- ja toimetulekuvõimalusi kaaludes jõuda otsusele, et õigust vabadusele ära andes on tema toimetulekuväljavaated vähemalt sotsiaalmajanduslikult paremad.

---

<sup>103</sup> EKo C-473/16, *F vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 25.01.2018, ECLI:EU:C:2018:36, p-d 52–53.

Puudub kahtlus selles, et naasmisdirektiivi mõistes eriolukorras, s.o õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku sotsiaalmajandusliku olukorra parandamisest ajendatud liikumisvabaduse äravõtmine on olemuslikult ja sisult isiku põhiõiguse äravõtmine. Küsitav on, kas ja millisel määral on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku haldusõiguslik kinnipidamine õiguspärane olukorras, kus vastava õigusnormi puudumisel laiendatakse kohtunikuõigusega VSS § 15 lg-s 2 sätestatud kinnipidamise aluseid isiku enda vabal tahtel tehtud nõusoleku eeldusel? Olukord, kus väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu, kestab reeglina määratlemata hulka aega ning isiku väljasaatmine jõuda vastuvõtvasse riiki sõltub suuresti sellest, kui kiiresti suudab PPA lahendada koostöös puudutatud institutsioonidega nt isiku kindlakstegemise ja isikusamasuse tuvastamise, vastuvõtva riigi leidmise küsimuse. Isiku enda koostöövalmidus võib vastuvõtva riigi leidmise protsessi mõistetavalt kiirendada või vastupidi oluliselt takistada. Kohtunikuõigusega kinnipidamise aluste laiendav tõlgendamine, mis jääb vastuollu VSS § 15 lg-s 4 sätestatud isiku viivitamata vabastamisega väljasaatmise perspektiivituse korral, on küll kantud õigusliku vaakumi täitmise vajadusest ja võib sisuliselt pakkuda isiku toimetulekuvõimaluste probleemile lahenduse. Ent arvestades õiguslikust ebaselgusest tingitud olukorra tähtajatut iseloomu ning hoolimata sellest, et isik on oma vabal tahtel ja oma elamistingimuste parandamise eesmärgil andnud nõusoleku kinnipidamiskeskusesse paigutamise, on selline lahendus siiski ilmselt vastuolus PS §-s 3 ja §-s 20 sätestatuga ning on alust arvata, et sellisele lahendusele võidakse heita ette migratsioonivaldkonna kriminaliseerimist.

## **2.2. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengusuunad**

### **2.2.1 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhustamine**

Hetkeolukorra analüüsimise järel peab töö autori arvates kindlasti tõstatama küsimuse tuleviku visioonidest, Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengusuunitlustest, nimelt süsteemi suutlikkusest pakkuda läbi oma dünaamilise arengu lahendust õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku õiguslikule staatusele.

23. septembril 2020 tegi Euroopa Komisjon Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhustamiseks EL migratsiooni ja varjupaigaõigust reguleerivate õigusaktide muudatusepanekud<sup>104</sup>. Uue rände- ja varjupaigaleppe valmimise õiguslikku tagamaad ja argumentatsiooni tutvustavas dokumendis<sup>105</sup> sedastatakse, et hoolimata Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalveameti (Frontex) ja EL fondide pakutavast kaasabist ja toest esineb jätkuvalt tungiv vajadus nende institutsioonide järele, mis suudavad koordineerida tõhusalt ja usaldusväärselt liikmesriikide riigisiseste struktuuriüksuste vastutusalas olevad rände- ja varjupaigaküsimused. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimismehhanismidena toimivad liikmesriikide rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetlused teiste liikmesriikide vastavasisulistest regulatsioonidest ikkagi eraldi<sup>106</sup>.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reeglistiku puudulik harmoniseerimine liikmesriikide vaheliste poliitiliste konnotatsioonide tõttu ühes rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetluse vähese integreerumisega kahandavad rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse saanud kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise võimekust. Rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse saanud kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise muudab otsustaval määral keeruliseks puudulik koostöö kolmandate riikidega. Ainult 10–15% tagasisaatmisotsuste korral tehakse kolmandatele riikidele tagasivõtmispalve või järelepärimine isiku tuvastamiseks ja temale dokumentide hankimiseks. Kolmandate riikide tahtmatus teha EL liikmesriikidega koostööd isikule dokumentide hankimiseks, isiku tuvastamiseks jne ning koostööd reguleerivate õigusnormide puudulikkus muudavad liikmesriigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise pea võimatuks. Riigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodanike tõhusamaks tagasisaatmiseks on EL pidanud viie viimase aasta vältel läbirääkimisi ebaseaduslikult riigisviibijate peamiste päritoluriikidega, mille tulemusel on 2020. aasta seisuga sõlmitud vähemalt 24 tagasivõtulepingut ning läbirääkimised tagasivõtulepingute sõlmimiseks jätkuvad<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Euroopa Komisjoni 23.09.2020 teatis. Uus rände- ja varjupaigalepe. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?Uri=CELEX:52020DC0609&from=EN> (29.01.2021).

<sup>105</sup> Commission staff working document accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Qid=1601291023467&uri=SWD:2020:207:FIN> (29.01.2021).

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

EL tagasisaatmismenetluse tulemuslikkuse takistavaks asjaoluks on rahvusvahelise kaitse menetluse süsteemi jätkuv kuritarvitamine kolmandate riikide kodanike poolt. Kolmanda riigi kodanikud, kelle puudub liikmesriigis seaduslik viibimisalus ja kes saadetakse selletõttu riigist välja, võivad tagasisaatmise edasilükkamiseks esitada rahvusvahelise kaitse taotluse viimasel hetkel, sh lennukisse istumisel. Ka korduva taotluse esitamise järel, kui selle taotluse põhjendamatus ja uute asjaolude puudumine on ilmselge, peatatakse isiku tagasisaatmine, mistõttu kolmanda riigi kodanikul tekib võimalus leida ka muu tagasisaatmist takistav abinõu<sup>108</sup>.

Eeltoodust tulenevalt leitakse Euroopa Komisjoni muudatusettepanekutes, et nii EL kui iga asjaomase liikmesriigi migratsioonivaldkonna vähese tõhususe taga on liiduüleselt puudulikult harmoniseeritud seos rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse saamise, tagasisaatmismenetluse ja kolmandale riigile tagasivõtmispalve esitamise vahel<sup>109</sup>.

Seega seatakse Euroopa Komisjoni uue rände- ja varjupaigaleppe kohaselt eesmärgiks kõrvaldada seni ilmnunud puudujäägid sisserände- ja varjupaigaõiguse toimimismehhanismides läbi EL välispiiri piirimenetluse, rahvusvahelise kaitse menetluse ja tagasisaatmismenetluse omavahelise paindliku ja tiheda integreerimise.

Esirindel olevatele EL välispiiri piirimenetlustoimingutele pannakse reformimisel suuremat rõhku ning piirikontroll peab EK ettepaneku kohaselt hõlmama EL välispiiri ebaseaduslikult ületavate välismaalaste sisenemiseelset taustakontrolli, s.o isikusamasuse tuvastamist, tervise- ja julgeolekukontrolli ning sõrmejälgede võtmist ja registreerimist Eurodac-süsteemis.

Sisenemiseelse taustakontrolliga loodetakse isiku staatus ja isiku suhtes vajalike menetlustoimingute hulk teha kiiremini kindlaks. Rahvusvahelise kaitse menetluse ja piirimenetluse ühendamise tulemusel peab sisenemiseelne taustakontroll võimaldama juba esmase kokkupuutega rahvusvahelise kaitse taotlejaga teha kindlaks, mis on isiku perspektiiv

---

<sup>108</sup> *Ibidem.*

<sup>109</sup> *Ibidem.*

rahvusvahelise kaitse taotlust rahuldava otsuse saamisel ja kas esinevad taotluse tagasilükkamist põhjustavad asjaolud<sup>110</sup>.

Rände- ja varjupaigaleppe kohaselt tuleks varjupaigataotlused, mille suhtes rahuldava otsuse tegemine ei ole tõenäoline, ilma liikmesriigi territooriumile seaduslikult sisenemise võimaluse andmiseta kiiresti läbi vaadata. Eelviidatud taotluste all mõeldakse taotlusi, millega püütakse ametiasutusi eksitada, mis pärinevad väikese heakskiitmise määraga riikidest, mille kodanikud tõenäoliselt kaitset ei vaja, või mis kujutavad endast ohtu riigi julgeolekule. Rände- ja varjupaigaleppes toonitatakse, et kuigi ELi välispiiril tehtud varjupaigataotlusi tuleb hinnata ELi varjupaigamenetluste raames, ei tähenda see, et nendega kaasneks automaatselt õigus ELi siseneda. Seega loodetakse tõhustada ja kiirendada rahvusvahelise kaitse taotluste menetlust ja tagasisaatmist ja vähendada ebaseadusliku liikumise riski liidusiseselt.

Sisenemiseelse taustakontrolli põhimõtted kohalduvad võrdselt ka nende välismaalaste suhtes, keda tabatakse juba EL territooriumil.

Euroopa Komisjoni muudatusettepanekuid töö uurimiseseme probleemistiku seisukohalt uurides soovib töö autor toonitada järgmist. Kolmanda riigi kodaniku õigusliku ebaselguse alged peituvadki praktikas muuhulgas selles, et enne, kui tehakse kindlaks, kas kolmanda riigi kodanikul, kes ületab Eesti Vabariigi riigipiiri ja esitab rahvusvahelise kaitse taotluse, on õigus saada Eestis rahvusvahelist kaitset, lubatakse isik paratamatult Eesti Vabariigi territooriumile. Seega viibib ka potentsiaalselt tagasilükkava otsuse saaja taotluse menetlemise ajal juba Eesti territooriumil<sup>111</sup>. Kehtivate varjupaigaõigust reguleerivate õigusaktide raames puudub liikmesriigil rahvusvahelise kaitse taotluse esitaja oma territooriumile lubamise suhtes otsustus- ja kaalutusõigus, st liikmesriik peab rahvusvahelise kaitse taotleja oma territooriumile lubama ja tagama taotluse esitajale menetluse ajal kõik vastavad varjupaigaõigust reguleerivates õigusaktides ettenähtud õigused<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> VRKS § 20<sup>2</sup> lõikest 1 tulenevalt võib selgelt põhjendamatu rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaadata kiirmenetluses, sealhulgas piiril, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud. Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole piirimenetlus rahvusvahelise kaitse taotluste lahendamisel Eestis seni laiemat kohaldamist leidnud.

<sup>111</sup> Magistritöö autorile teadaolevalt puuduvad Eestil piirnevate riikidega transiiditsoonid.

<sup>112</sup> Liikmesriigiti võib rahvusvahelise kaitse taotluse automaatne menetlusse võtmine ja taotleja riigi territooriumile lubamine tuntaval määral varieeruda ning võtta kategoorilisi vorme hoopis teise suunda pööratud automaatsusega. Nii on Valgevene territooriumilt Poola piirile jõudnud Vene Föderatsiooni kodanikud korduvalt saanud Poola piiriametnikelt kiiremas korras Poola territooriumile sisenemise lubamata jätmise otsused, mis põhinesid Vene

Euroopa Komisjoni rände- ja varjupaigaleppes toonitatakse aga tähelepanuväärselt, et sisenemiseelse taustakontrolliga tagatakse välismaalase taotluse individualiseeritud menetlemine ning erandina rände- ja varjupaigaleppe eelviidatud ettepanekust käsitletakse välismaalasi, kelle suhtes rakendub *non-refoulement* põhimõte. Seega nende isikute suhtes eelviidatud sisenemiseelse taustakontrolli järgne kiirendatud korras tagasisaatmine riigi territooriumile lubamata ei rakendu. EL välispiiri riigina on ka Eesti seotud õiguslike kohustustega, mis tulenevad *non-refoulement* põhimõtet kaitsvast 28.07.1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonist, mida on muudetud 31.01.1967. aasta New Yorgi protokolliga ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 3.

Eelviidatust julgeb autor järeldada, et ehkki sisenemiseelne taustakontroll võiks eraldivõetuna tõepoolest soodustada magistritöös uuritava õigusliku ebaselguse probleemi lahendamist, tähendab Eesti nagu kas teiste liikmesriikide õiguslik seotus *non-refoulement* põhimõtet kaitsvate õigusaktidega, et kolmanda riigi kodanike sattumine õiguslikusse ebaselgusesse on jätkuvalt tõenäoline. Ka siis, kui sisenemiseelse taustakontrolliga tehakse kindlaks, et isiku rahvusvahelise kaitse taotlus ei rahuldata nt põhjusel, et isik kujutab ohtu riigi julgeolekule, ei saa Eesti isikut oma territooriumile lubamata kohe tagasi saata, kui isiku elu on sihtriigis ohus. Seega kohaldub selle kolmanda riigi kodaniku suhtes tavapärase rahvusvahelise kaitse menetlus ning tema õigusliku ebaselgusesse sattumine muutub taaskord ähvardavalt aktuaalseks.

### **2.3.2 Uuesti sõnastatud naasmisdirektiiv**

Kolmanda riigi kodaniku õigusliku ebaselguse probleemistikule lahenduste otsinguil peab lisaks EL rände- ja varjupaigaõiguse laiemate arengusuunitluste analüütilisele sissevaatele uurima ka tagasisaatmise korda ja nõudeid reguleeriva naasmisdirektiivi võimalikke arenguid.

12. septembril 2018. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku sõnastada uuesti Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Direktiivi

---

Föderatsiooni kodanikest rahvusvahelise kaitse taotluse esitanute üsna pealiskaudselt uuritud ütlustel ning mis annavad tunnistust pigem liikmesriigi üldisest hoiakust saata rahvusvahelise kaitse taotlejad oma territooriumile lubamata kohe tagasi (vt EIKo 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, *M.K. and others versus Poland*).

uuestisõnastamise põhieesmärk on kiirendada ebaseaduslikult liikmesriigis viibivate kolmanda riigi kodanike tulemuslikku tagasisaatmist, kuivõrd EL-s ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tulemuslik tagasisaatmine on jätkuvalt Euroopa rände tegevuskava oluline osa.<sup>113</sup> 2019. aastal jõudis Nõukogu uuesti sõnastatud direktiivi teksti suhtes kokkuleppele, v.a tagasisaatmiseks mõeldud piirimenetlust käsitlevad sätted. Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal kooskõlastustöö jätkub.

Naasmisdirektiivi kui EL tagasisaatmispoliitika põhiinstrumendi kaasajastamisel toetatakse liikmesriikide tagasisaatmismenetluste toimimise senise tulemuslikkuse analüüsile. Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi põhieesmärk on kehtestada liiduüleselt selgemalt ja tõhusamalt reguleeritud ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, järgides põhiõigusi ja põhimõtteid, mida tunnustatakse Euroopa Liidu lepingu artiklites 2 ja 6 ning mis on kajastatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Seega on naasmisdirektiivi eelkäsitletud põhieesmärgi dualism jätkuvalt aktuaalne.

Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi seletuskirja kohaselt seisneb tagasisaatmismenetluse üks põhilisi murekohti liikmesriikides selles, et põgenemisohtu ja kinnipidamise kasutamist on liikmesriigi haldusorganid ja kohtud defineerinud ja tõlgendanud ebajärjekindlalt. See on ühtlasi soodustanud ebaseaduslikult riigis viibivate kolmanda riigi kodanike põgenemist ja teisest rännet<sup>114</sup>, mille vastu EL sisserände- ja varjupaigapoliitika muuhulgas ka võitleb. Seega taotletakse uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi põhjenduse 11 kohaselt põgenemisohu kindlakstegemist üleliidulistel objektiivsetel kriteeriumidel, mis on sätestatud uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artiklis 6. Artikli 6 lõikest 2 tuleneb uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi põgenemise ohu kriteeriumide komplimentaarne iseloom ning liikmesriik juhindub põgenemisohu esinemise kindlaks tegemisel üksikjuhtumi konkreetsete asjaolude üldisest hindamisest.

---

<sup>113</sup> Communication from the Commission to the Euripan Parliament, the Council, the European economic and social committee of the refions. A European agenda on migration. 13.05.2015. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240> (30.01.2021).

<sup>114</sup> Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (uuesti sõnastatud). Seletuskiri. 12.09.2018. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0634&from=EN> (03.02.2021).

Põgenemisoht ja kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise ettevalmistamisest või täideviimisest kõrvalehoidumine ja neid takistamine on artikli 18 lõigest 1 tulenevalt ka uuesti sõnastatud direktiivis kinnipidamist õigustavad asjaolud. Uuendusena viiakse uuesti sõnastatud naasmisdirektiiviga sisse, et kolmanda riigi kodanikku võidakse kinni pidada ka siis, kui ta kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule<sup>115</sup> või riigi julgeolekule, ning kõik kinnipidamisalused kehtestab uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi kohaselt liikmesriik ise. Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artikli 18 lõikes on sätestatud, et kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, võivad liikmesriigid kinni pidada ~~ainult~~ kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks. Siinkohal olgu rõhutatud, et tähelepanuväärselt kaotatakse uuesti sõnastatud direktiivi eelviidatud kinnipidamist lubavast sättest kinnipidamise sihtrüma kategooriliselt defineeriv määrsõna „ainult“, mis ilmselt kahandab viidatud sätte teatud piiritletust ja võib liikmesriikidele jätta veel laiemat tõlgendamisruumi kinnipidamisaluste siseriiklikus õiguses sätestamiseks.

Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artikli 18 lõigetest 5 ja 6 tulenevalt on kinnipidamise maksimaalne tähtaeg jätkuvalt 18 kuud, ent lõikega 5 sätestatakse uuendusena kohustuslik minimaalne kinnipidamise aeg kolm kuud, mida nähakse uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi seletuskirja kohaselt minimaalse võimaliku ajavahemikuna, mille jooksul saab liikmesriik tagasisaatmismenetlust täide viia. Sellest nähtub EL soov kasutada kinnipidamist tagasi- ja väljasaatmiseks mõjusamalt ning sellega loodetakse uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi seletuskirja kohaselt toetada tagasisaatmise tulemuslikku täideviimist.

Käesoleva magistritöö eeltoodud alapeatükis analüüsitud Euroopa rände- ja varjupaigaleppe kontekstis käsitleti kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumist kui tagasisaatmist oluliselt takistavat asjaolu. Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivis sätestatakse artiklis 7 kolmandate riikide kodanike koostöökohustus, mis hõlmab haldusorgani töö seisukohalt võtmetähtsusega teabe teatamiskohustust. Uuesti sõnastatud direktiiviga kohustatakse kolmanda riikide kodanikke esitama teabe teakonnal läbitud kolmandate riikide kohta, jääma menetluse vältel riiki ja olla

---

<sup>115</sup>See, kuidas suhestuvad omavahel avalik kord, avalik julgeolek, riigi julgeolek ning mis on nende ohtude gradatsioon, on töö autorile teadaolevalt kohtupraktika üks mõtlemapanevaimaid ülesandeid.

kättesaadav, esitama pädevatele asutustele kehtiva dokumendi saamise taotlus. Eeltoodud andmetest sõltub suurel määral haldusorgani otsus ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku kohta ning nende andmete esitamiseks kohustamisega loodetakse kiirendada tagasisaatmismenetlust. Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artikli 7 lõige 3 kohaselt teatavad liikmesriigid kolmandate riikide kodanikele, millised on koostöökohustuse täitmata jätmise tagajärjed. Uuesti sõnastatud direktiivi põhjendusest 12 tulenevalt seostatakse koostöökohustuse täitmata jätmist põgenemise ohu kindlakstegemise, vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise ja võimalusega kasutada kinnipidamist ning juurdepääsuga programmidele, millest antakse logistilist, finants- ja muud materiaalist või mitterahalist abi. Siinkohal jääb uuesti sõnastatud direktiivi rakendamise praktika näidata, millised tulevad liikmesriikide riigisiseses õiguses koostöökohustuse täitmata jätmise tagajärjed ning kas ja kuidas kooskõlastuvad need naasmisdirektiivi eesmärkide, sh inimõiguste kaitsega.

Eelkäsitletud tagasisaatmispoliitika eesmärgiks seatud tagasisaatmismenetluse tulemuslikkuse suurendamise ja tagasisaatmismenetluste kiirendamise valguses on uuesti sõnastatud naasmisdirektiivis õiguskaitsevahendid samuti läbinud muutmise. Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artikli 16 lõikest 4 tulenevalt antakse kolmanda riigi kodanikule maksimaalselt viis päeva, et esitada kaebus tagasisaatmisotsuse peale, kui see otsus tuleneb rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkavast otsusest. Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi põhjendusest 18 ja artikli 16 lõikest 3 tulenevalt peatatakse tagasisaatmisotsuse täitmine automaatselt esimeses kohtuastmes kaebuse esitamise ajaks, ja kui see kaebus on esitatud ettenähtud tähtaja jooksul, siis ka kaebuse läbivaatamise ajaks, juhul kui esineb oht, et rikutakse *non-refoulement* põhimõtet. Eeltoodud muudatus kooskõlastub käesoleva magistritöö alapeatükis 2.1 käsitletud Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud seisukohtadega apellatsiooni- ja kassatsioonimenetluste kohustlikkuse ja koormava haldusakti automaatselt peatava toime kohta. Seega on uuesti sõnastatud naasmisdirektiivis tagasisaatmisotsuste täitmise automaatse peatamise võimalikkus võrreldes kehtiva naasmisdirektiivi regulatsiooniga piiratum ja tagasisaatmisotsust peatatakse automaatselt üknes *non-refoulement* põhimõtte kui absoluutse keelu järgmise korral ning seda saab pidada samuti tagasisaatmismenetluse kiirendamisele suunatud abinõuna.

Käesoleva magistritöö eeltoodud alapeatükkis, mis käsitles Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhustamist, analüüsiti muuhulgas rahvusvahelise kaitse menetluse ja tagasisaatmismenetluse omavahelise integreerumise vajalikkust, mille eesmärk on tagasisaatmismenetluste tulemuslikkuse suurendamine. Selleks viiakse sisse kolmandate riikide kodanike sisenemiseelne taustakontroll, mis ühendab rahvusvahelise kaitse menetlust ja piirimenetlust ning võimaldab juba esmase kokkupuutega rahvusvahelise kaitse taotlejaga teha kindlaks, mis on isiku perspektiiv rahvusvahelise kaitse taotlust rahuldava otsuse saamisel ja kas esinevad taotluse tagasilükkamist põhjustavad asjaolud.

Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivis väljendub eelviidatud suunitlus uues V peatükis piirimenetlust sätestavas artiklis 22, mille kohaselt kehtestavad liikmesriigid tagasisaatmismenetlused, mida kohaldatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus on tagasi lükatud ja kellel on sellest tulenevalt tekkinud kohustus tagasi pöörduda. Lisaks *non-refoulement* põhimõttele seatakse uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artikli 22 lõike 6 punktides a ja b tagasisaatmisotsuse automaatse peatamise täiendavad tingimused. Viidatud sätte kohaselt peatatakse tagasisaatmisotsuse täitmine automaatselt esimeses kohtuastmes kaebuse esitamise ajaks, kui lisaks *non-refoulement* põhimõtte järgimise kohustusele on ilmsiks tulnud asjaolud, mis oluliselt muudavad kolmanda riigi kodaniku rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtavat otsust, või kui haldusorgani rahvusvahelise kaitse taotlust tagasilükkav otsus ei ole kohtulikku kontrolli läbinud.

Uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi artikli 22 lõikest 7 tulenevalt võib piirimenetluses tagasisaatmise ettevalmistamiseks või läbiviimiseks või mõlemal otstarbel kolmanda riigi kodanikku, kes on tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise ajal piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus juba kinni peetud, kinni pidada maksimaalselt neli kuud. Kui piirimenetluses ei jõua liikmesriik kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist nelja kuuga korraldada, siis uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi kohaselt on liikmesriigil õigus jätkata kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise tagasi- või väljasaatmist eesmärgil artikli 18 järgi. Piirimenetluses kinnipidamise eesmärk on uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi kohaselt anda liikmesriigile aeg piiril väljastatud tagasisaatmisotsuse täideviivimiseks ja mitte lubada liikmesriigi territooriumile

kolmanda riigi kodanik, kellel puudub rahvusvahelise kaitse taotlusele tagasilükkava otsuse saamise tõttu õigus riigis viibida.

Eelviidatud uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi muudatusettepanekutest järeldeb, et tõhusama ja tulemuslikuma tagasisaatmismenetluse eesmärgil pannakse rõhku laiendatud kinnipidamist reguleerivate õigusnormide mõjusamale kasutamisele, seatakse ajalised piirangud tagasisaatmisotsuse vaidlustamisele ja halduskohtusse kaebuse esitamisele, seatakse kolmanda riigi kodaniku vastutus koostöökohustuse täitmata jätmise eest, lisatakse täiendav kinnipidamisalus piirimenetluses piiril väljastatud tagasisaatmisotsuse täideviivimiseks.

Sellest nähtub, et uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi põhifookuses on kord, mille alusel tuvastatakse võimalikult varakult kolmanda riigi kodanik, kellel puudub viibimisalus liikmesriigis ja keda peab kiiremas korras liikmesriigist välja saatma. Seejuures nähakse õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikke uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi põhjendusest 14 tulenevalt jätkuvalt isikutena, keda ei saa *veel* välja saata (magistritöö autori kursiiv) ja kelle olukorda peab lahendama. Sellest tulenevalt on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikud ka uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi mõistes jätkuvalt minimaalsete sotsiaalgarantiide saajad, kelle staatusest tulenevad probleemid jäävad iga asjaomase liikmesriigi lahendada. Ükski uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi säte ega mitme sätte kogumis tõlgendamine ei luba väita, et õigusliku ebaselguse probleem leiab uuesti sõnastatud naasmisdirektiivis lahenduse. Seega on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikud uues naasmisdirektiivis iga asjaomase liikmesriigi kaalutusotsuse aadressaadid.

### **2.3 Võimalikud lahendused olemasolevas süsteemis**

Käesoleva magistritöö eeltoodud peatükkidest nähtub, et ei Eesti riigisisene õigus ega ka EL õigus ei suuda hetkel pakkuda selgelt määratletud, üheselt mõistetavat ja inimväärikuse põhimõttega kooskõlas olevat lahendust kolmanda riigi kodaniku õigusliku ebaselguse probleemile. Täpsemalt, ei Eesti ega ka EL kehtivas õiguses ei käsitleta neid isikuid mistahes õigusnormi kaitseala sihtrühmana nii, et õiguslik ebaselgus oleks kõrvaldatav.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eespool käsitletud tuleviku arengusuunad annavad tunnistust sellest, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku õiguslik seisund on jätkuvalt väljaspool rände- ja varjupaigapoliitika huviorbiiti ning nende isikute toimetulek on ka Euroopa Kohtu naasmisdirektiivi tõlgenduse kaudu iga asjaomase liikmesriigi otsustuspädevuses. Naasmisdirektiivi nii kehtivas kui ka uuesti sõnastatud redaktsioonis räägitakse jätkuvalt kolmandate riikide kodanikest, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa *veel* välja saata (magistritöö autori kursiiv). Seega mõistetakse liiduüleses õiguses kolmanda riigi kodanike õiguslikku ebaselgust jätkuvalt ajutise seisundina, mis tagasipöördumisriigi leidmisel peaks lõppema ning mille puhul tagatakse isikule minimaalsed sotsiaalarantiid. Ent tõsi on see, et olukord, kus õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu, võib lõppeda alles mitme aasta pärast ning isiku õiguslikust ebaselgusest tingitud inimväärikuse põhimõttega vastuolus elutingimused kestavad aastaid. See ei vähenda õiguslikust ebaselgusest tingitud olukorra raskust ka ebaselguse mitmekuulise kestuse korral, sest õiguslik ebaselgus on õiguslik vaakum, mille ajaline mõõt ei tohiks probleemi tõsidust alahinnata.

Seega on alust väita, et õigusliku ebaselguse probleemi lahendust ei saa oodata Euroopa Komisjoni rände- ja varjupaigapoliitika parasjagu toimuvast reformimisest. Eelviidatust järeldub, et iga asjaomane liikmesriik, kelle territooriumil viibib õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanik, peab ise lahendama kolmanda riigi kodaniku õigusliku ebaselguse probleemi, juhindudes oma tõekspidamistest ja põhiseaduslikest väärtustest.

Õigusliku ebaselguse lahendamiseks imperatiivse ja inimväärikuse põhimõttega kooskõlas oleva õigusnormi puudumine poliitilistel kaalutlustel nii Eesti riigisisises õiguses kui ka EL õiguses ei tohiks käesoleva töö autori arvates õõnestada Eesti EL-i sisseastumisega aktualiseerunud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimispõhimõtete kehtivust ega rahvusvahelise õiguse inimõigusi kaitsvate õigusnormide järgimist. Nagu on käesoleva akadeemilise uurimistöo alapeatükis 2.3.3 öeldud, võib Eesti vabaneda õigusliku ebaselguse probleemistikust Dublini määruses sätestatud tähtaja möödumisel, kui kolmanda riigi kodanik jääb tabamatuks 18 kuu jooksul, ent õigusliku ebaselguse probleem jääb sellegipoolest jätkuvalt lahendamata nii teiste potentsiaalseks sihtkohaks olevate liikmesriikide kui ka EL jaoks tervikuna.

Otsustava tähtsusega on siinkohal probleemi käsitlemist läbiv naasmisdirektiivi eesmärgi dualismist kantud riigi suveräänsusõiguse ja inimõiguste kaitse teatud vastasseis. Tõepoolest, riigi suveräänsusõiguse ja kolmanda riigi kodaniku põhiõiguste vahelise tasakaalu hindamisel on riikide kaalutusõigus isiku põhiõiguste ja -vabaduste aspektist erilisel lai.<sup>116</sup> Kuid tõsi on ka see, et õiguslik ebaselgus on kahe fundamentaalse süsteemi, s.o EL ja liikmesriigi rände- ja varjupaigapoliitika vaheline dissonants.

Õiguslikust ebaselgusest tingitud isiku piiratud ja inimvääriskuse põhimõttega vastuolus olevad toimetulekuvõimalused ja elutingimuste isiku omakäelise parandamise perspektiivitus on oma olemuselt õiguslik vaakum, mille täitmist peab käesoleva magistr töö autori arvates õigusriik lõppkokkuvõttes kaaluma.

Selle vastasseisu arvestades peab õigusliku ebaselguse lahenduste kaalumisel küsima, kas ja missugustest positivistlikest ja/või loomuõiguslikest valikutest peaks Eesti juhinduma. Kas need peavad olema lahendused, mis püüavad harmoniseerida riigi suveräänsusõigusega kaitstavaid ja isiku inimõigusi kaitstavaid väärtusi? Kuivõrd Eestis on õigus töötada seatud sõltuvusse seadusliku viibimisaluse olemasoluga, siis kas õigusliku ebaselguse kompleksse lahendamise eesmärgil on Eesti valmis seadustama isiku viibimist riigis ja tagama talle juurdepääsu tööturule õigusliku ebaselguse lahendamise nimel kuni isiku väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemiseni?

Naasmisdirektiivi artikli 6 lg-st 4 tulenevalt võivad liikmesriigid igal ajal otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida.

Arusaadavalt on mistahes elamisloa või muu viibimisaluse andmine riigis ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule olukorras, kus ei riigisisest ega ka liiduülesest õigusest ei tulene selgelt määratletud liikmesriigi kohustust isiku viibimine riigis seadustada, on riigi rangelt juhtumipõhist lähenemist nõudev kaalutusotsus.

---

<sup>116</sup> EIKo 25904/07, *NA. vs. Ühendkuningriik*, p 109; EIKo 54273/00, *Boultif vs. Šveits*, p 46; EIKo 19776/92, *Amuur vs. Prantsusmaa*, p 41.

Tagasisaatmise käsiraamatus tuuakse hindamiskriteeriumid, mida liikmesriigid võivad võtta arvesse elamislubade otsuste kaalumisel. Need kriteeriumid on järgmised:

- tagasipöörduja koostöövalmidus,
- liikmesriigis viibimise tegelik kestus,
- tagasipöörduja integreerimisalased jõupingutused,
- tagasipöörduja käitumine,
- peresidemed,
- humanitaarkaalutlused,
- lähitulevikus tagasipöördumise tõenäosus,
- vajadus vältida ebaseadusliku riigisviibimise soodustamist,
- seadustamismeetmete mõju tulevaste (ebaseaduslike) rändajate rände iseärasuste, ja
- teisese rände tõenäosus Schengeni alal<sup>117</sup>.

Eelviidatud hindamiskriteeriumid kehtestavad liikmesriigis ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule elamisloa väljastamise otsustamise pidepunkte, tasakaalustades riigi suveräänsusõigusest ja isiku inimõiguste kaitsest tulenevat vastasseisu. Haldusorgan peab õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku seadustamisel hoolikalt kaaluma, kas ja mil määral seatakse isiku seadustamisel avalik kord ja riigi julgeolek ohtu, kas kolmanda riigi kodaniku isikusamasuse tuvastamise võimatusel on isiku ütlused oma päritolu ja tausta kohta piisavalt usaldusväärsed, kas kolmanda riigi kodanik on koostöövalmis ja aitab haldusorganile kaasa tagasipöördumisriigi leidmisel jne.

Magistritöö eetoodud peatükkidest nähtub, et põhjused, miks õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu, võivad suurel määral erineda ning riigi usaldusväärsuse lävend kolmanda riigi kodanike suhtes on sõltuvalt haldusorganile kättesaadavast teabest erinev.

---

<sup>117</sup> Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16.11.2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, ELT L 339, 19.12.2017, lk 83–159, lk 78. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338&qid=1619305338811> (29.02.2021).

Eeltodust järel, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule elamisloa ja tööloa väljastamine peab põhinema õiguslikku ebaselgust tingivate asjaolude eristamisel ja asjaolude teatud hierarhia ülesehitamisel. Väljasaatmist takistavate asjaolude korrastamisel leiame astmelist lähenemist ka varasematest käsitlestest, kus väljasaatmist takistavad asjaolud seatakse hierarhiliselt selliselt, et kajastada liikmesriikide suhtumist väljasaatmist takistavatesse asjaoludesse, s.o mida peetakse vähem aktsepteeritavamaks väljasaatmist takistavaks asjaoluks, mis on aga liikmesriigi seisukohast aktsepteeritavam väljasaatmist takistav asjaolu<sup>118</sup>. Tulenevalt liikmesriikide hierarhilisest ja hinnangulisest suhtumisest väljasaatmist takistavatesse asjaoludesse paigutuvad väljasaatmist takistavad asjaolud, alustades liikmesriigi suveräänsusõiguse seisukohast kõige aktsepteeritavamast asjaolust, alljärgnevalt:<sup>119</sup>

#### 1. Väljasaatmise võimatus õiguslikel põhjustel

See on liikmesriigi seisukohast kõige aktsepteeritavam väljasaatmist takistav asjaolu. Õigusliku takistuse all mõeldakse eelkõige liikmesriigi kohtustust järgida *non-refoulement* põhimõtet, millest tulenevalt ei saa ebaseaduslikult riigis viibivat kolmanda riigi kodanikku välja saata riiki, kus isiku elu on ohus.

#### 2. Väljasaatmise võimatus poliitilistel põhjustel

See on takistuste hierarhias teisel kohal asetsev põhjus, mis viitab väljasaatmisel eettulevatele raskustele tagasipöördumisriigi leidmisel, diplomaatiliste suhete, sh tagasivõtulepingute toimimise ebaõnnestumisest tingitud olukord.

#### 3. Väljasaatmise võimatus praktilistel põhjustel, kui kolmanda riigi kodanik on koostööaldis.

Siia paigutuvad väljasaatmise täideviimisel esilekerkivad raskused (töös eespool viidatud piirivalveametnike teadmatus kokkulepitud väljasaatmisest), dokumentide hankimisest tingitud raskused jne.

#### 4. Väljasaatmise võimatus praktilistel põhjustel, kui kolmanda riigi kodanik ei ole koostööaldis.

Tegemist on liikmesriigi seisukohast vaadatuna kõige vähem aktsepteeritava situatsiooniga, kus kolmanda riigi kodanik sisuliselt kuritarvitab rände- ja varjupaigasüsteemi ja süvendab enda väljasaatmise võimatust haldusorganiga koostöö puudumisega.

---

<sup>118</sup> Gómez Escolar Arias, Pablo. Access to social rights of non-removable TCNs in the European Union: destitute in the limbo of toleration, lk 28. – <https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/853> (01.02.2021).

<sup>119</sup> Liikmesriikide hierarhiline ja hinnanguline suhtumine väljasaatmist takistavatesse asjaoludesse põhineb viite 113 kirjandusallikas toodud käsitlusel adapteerituna käesoleva magistritöö vajadustele.

Eeltoodud hierarhiline ülesehitus väljasaatmist takistavatest asjaoludest tõstatab ootuspäraselt küsimuse sellest, mil määral peab liikmesriik kolmanda riigi kodaniku seadustamisel toetuma eelviidatud kaalutlustele. Tõepoolest, kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise võimatus põhjusel, et kolmas riik ei võta isikut vastu, või kohaldub hoopis *non-refoulement* põhimõte, on tähtsad aspektid, selleks et otsutada, mis asjaomase liikmesriigi kohane tegutsemine oleks<sup>120</sup>.

Käesoleva magistritöö autori arvates peab riigi suveräänsusõiguse ja isiku inimõigusi kaitsva hoiaku suhestumine olema üksikjuhtumi põhine ja arvestama väljasaatmist takistavate asjaolude eelviidatud hierarhilist ülesehitust. Inimväärikuse dimensioon jäägu kõigi lahenduste alustalaks.

Oluline on meeles pidada ka lahenduste tähtajalist iseloomu. Eesmärk on tagada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule juurdepääsu tööturule, lahendades sellega sotsiaalse olukorraga seotud probleemistiku, kuni langevad ära väljasaatmist takistavad asjaolud. Eeltoodud peatükkidest nähtub, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimisel pannakse rõhku koostöö tõhustamisele kolmandate riikidega, mis peaks tõstma kehtivate tagasivõtulepingute toimimist ja üleüldiselt arendama jõuliselt tagasipöördumisriikide leidmist. Selline lähenemine õigusliku ebaselguse probleemi lahendamisele võibki magistritöö autori veendumusel viia riigi suveräänsusõiguse ja isiku inimõiguste kaitse taotletava harmoneerimiseni.

Lahenduste kaalumisel tasub töö autori arvates meeles pidada järgmist. Arvestades VRKS-s § 22 määratletud pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamist välistavaid asjaolusid ning VRKS §-s 20<sup>1</sup> määratletud selgelt põhjendamatu taotluse eeldusi, on rahvusvahelise kaitse taotlusele PPA tagasilükkava otsuse üheks riigi suveräänsusõiguse seisukohast kaalukamaks põhjuseks see, et kolmanda riigi kodanik kujutab ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule või on kuritarvitanud rahvusvahelise kaitse menetlusega, õõnestades enda usaldusväärust selgelt eksitavate ütlustega.

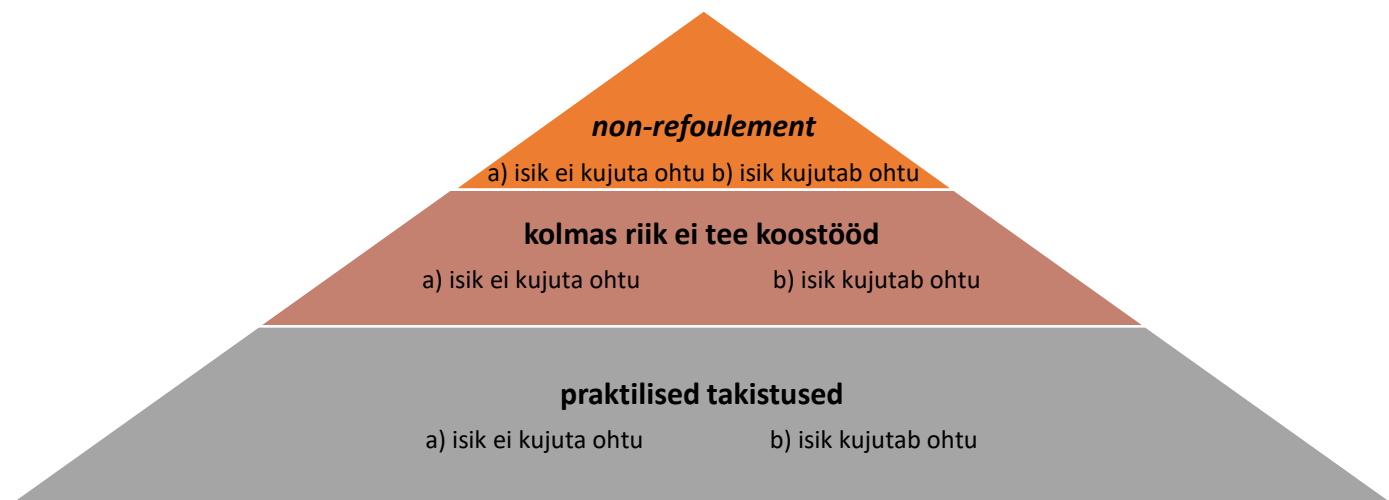
Eeltoodu valguses pakub käesoleva magistritöö autor kolmanda riigi kodaniku õiguslikust ebaselgusest tingitud probleemistikule lahendamise üldsuunised, mis on kantud magistritöö eeltoodud peatükkides tehtud järeldustest, teiste liikmesriikide kogemustest, *acquis*'i

---

<sup>120</sup> 12.01.2021 intervjuu Siseministeeriumi ametnikuga. – Helisalvestis kl 00:54:12 (magistritöö autori käsutuses).

hetkeolukorra ja tuleviku arengusuunitluste analüüsist ja olulisel määral ka õigusriigile omastest ratsionaalsuse taotlustest seni reguleerimata olukordade lahendamisel.

Järgnevalt esitab magistritöö autor hierarhilist skeemi väljasaatmist takistavatest asjaoludest. Iga väljasaatmist takistava asjaolu juures on märgitud, kas ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik kujutab PPA või Kaitsepolitsei (edaspidi KAPO) hinnangul ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule või mitte. Skeemi pakkumisel lähtub töö autor sellest, et PPA või KAPO hinnang sellele, kas isik kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, on läbinud halduskohtuliku kontrolli. Nende aspektide koostoimest tulenevalt pakutaksegi lahendused õigusliku ebaselguse probleemile.



Joonis 2. Hierarhiline skeem väljasaatmist takistavatest asjaoludest.

### 1. *Non-refoulement*

a) isik ei kujuta ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule

Selle kategooria alla käivad kolmanda riigi kodanikud, kes ei saanud rahvusvahelise kaitse saaja staatust Eestis, ent kelle tagasipöördumine on võimatu, kuna nende isikute elu oleks tagasipöördumisriigis ohus. Naasmisdirektiivi mõistes on *non-refoulement* absoluutne keeld, millest tulenevalt vajab see ka pakutava hierarhilise käsitluse seisukohalt kõige rohkem inimõigustekeskset lähenemist. Selles kategoorias on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikud, kelle suhtes tehti halduskohtu otsusega lõplikult kindlaks, et nad ei kujuta ohtu riigile, ja on sisuliselt jäänud „saatuse hammasrataste“ vahele. Sellest tulenevalt väljastatakse selle

kategooria alla käivale isikule tähtajaline elamisluba tingimusel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja. Lisaks vajab magistritöö autori arvates selle kategooria isikute puhul kaalumist elamisloa väljastamine püsivaks elamaasumiseks, kui isiku Eestis viibimine kestab üle kindlaks määratud perioodi, mille lõppemisel võib konstateerida, et isik on Eestis rohkem kohanenud kui oma päritoluriigis ja on jõudnud piisavalt integreeruda ning avalike ressursside kulutamine selle isiku tagasisaatmiseks ei ole enam mõistlik.<sup>121</sup>

b) isik kujutab ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule

Selle kategooria alla käivale õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule väljastatakse tähtajaline elamisluba tingimusel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja. Isik allutatakse PPA või KAPO VSS § 10 lg-s 2 sätestatud järelevalvemeetmetele ning tema suhtes kohaldatakse elektrooniline valve. Magistritöö autor peab elektroonilise valve kohaldamist proportsioonalseks ja leebeimaks meetmeks riigi kontrolli teostamisel riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku üle, kes kujutab ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule, ent kelle kinnipidamiseks puudub õiguslik alus.

2. Kolmas riik ei tee koostööd

a) isik ei kujuta ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule

Selle kategooria isikule väljastatakse tähtajaline elamisluba tingimusel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja.

b) isik kujutab ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule

Selle kategooria kolmanda riigi kodanikule väljastatakse tähtajaline elamisluba tingimusel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja. Need isikud allutatakse PPA või KAPO VSS § 10 lg-s 2 järelevalvemeetmetele ning nende isikute suhtes kohaldatakse elektrooniline valve.

3. Praktilised takistused

a) isik ei kujuta ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule

---

<sup>121</sup> 26.01.2021 intervjuu Sotsiaalministeeriumi ametnikuga. – Intervjuu protokoll nr 1, lk 1 (magistritöö autori käsutuses).

Selle kategooria alla käivale isikule väljastatakse tähtajaline elamisluba tingimusel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja.

b) isiku kujutab ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule

Selle kategooria alla käivale isikule väljastatakse tähtajaline elamisluba tingimusel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja. Need isikud allutatakse PPA ja/või KAPO § 10 lg-s 2 järelevalvemeetmetele ning nende suhtes kohaldatakse elektrooniline valve.

Kõigi eeltoodud lahenduste puhul võetakse järelevalvemeetmete kohaldamise ulatuse kindlaksmääramisel olulisel määral arvesse kolmanda riigi kodaniku koostöövalmidus ja kas kolmanda riigi kodaniku isikusamasus on tuvastatud. Paigutatuna uurimiseseme raamistikku, mis käsitleb riigi suveräänsusõiguse ja isiku põhiõiguste teatud vastasseisu, püüavad eeltoodud lahendused tasakaalustada isiku põhiõigusi ja avalikku huvi. Pakutud lahenduste puhul kaaluti õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku põhiõigusi ja Eesti suveräänsusõigust, pidades meeles, et „korrektse kaalumise korral on moraalsed argumendid vältimatud“.<sup>122</sup> Magistritöö eeltoodud peatükkidest nähtub, et õiguslik vaakum, kuhu sattub ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik, ja selle probleemi lahendamine on tugevalt seotud moraalse argumentatsiooniga, mis ei saa lõppkokkuvõttes jätta mõjutamata ka juriidilist ostustusprotsessi. Magistritöö autor usub, et seal, kus positivistlik *ius scriptum*'i võimekus ei suuda enam täita õiguslikku vaakumit, peab loomuõiguslik moraalsus jõulisemalt ette astuma ning positivismi ja loomuõiguse koostoimest sünnibki diskursuse teoorias<sup>123</sup> inspireeritud ratsionaalne õiguslahendus.

---

<sup>122</sup> Klatt, M., Meister, M. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. Tõlkinud Kaire Kliimask ja Madis Ernits. Riigiõiguse aastaraamat. 2020, lk 134–135.

<sup>123</sup> Alexy, R. The Dual Nature of Law. Robert Alexy. Ratio Juris. Vol. 23 No. 2 June 2010, lk 172.

## Kokkuvõte

Magistritöö uurimise eesmärk on rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanud õiguslikus ebaselguses (ingl *legal limbo*) kolmanda riigi kodanikud, s.o isikud, kellel puudub Eestis või asjaomasel liikmesriigis seaduslik viibimisalus, ent keda ei saa riigist erinevatel põhjustel välja saata. Õiguslik ebaselgus on oma olemuselt õiguslik vaakum, mida õigusriik peaks töö autori arvates lahendama. Töö autor seadis eesmärgiks kaardistada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike olukord Eestis ja pakkuda õigusliku ebaselguse probleemile lahendused. Töös uuriti, milline on õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike olukord Eestis, kas ja milliseid lahendusi kätkeb Eesti ja EL õigus ning kas ja milliseid lahendusi kätkevad muutetava Euroopa ühise varjupaigasüsteemi regulatsioonid. Töö autor seadis hüpoteesi, millest tulenevalt peab seadusandja õigusliku ebaselguse probleemi lahendamiseks looma asjakohase normistiku. Töö eesmärgi täitmiseks intervjueris töö autor lisaks õigusaktide, kohtupraktika ja õiguskirjanduse analüüsile uuritava valdkonna dünaamilisust ja probleemi iseloomu arvestades üheksat valdkonnaspetsialisti Politsei- ja Piirivalveametist, Siseministeriumist, Sotsiaalministeriumist ja Eesti Inimõiguste Keskusest. Lisaks kogus magistritöö autor empiirilist teavet Sotsiaalkindlustusameti ja PPA vastustest töö autori esitatud e-päringutele, teabenõuetele ja selgitustaotlustele.

Õiguslikku ebaselgusesse sattumine on tingitud kahe süsteemi, EL tagasisaatmispoliitika ja Eesti riigisisese migratsioonipoliitika „kokkupõrkest“. Seejuures paigutub õigusliku ebaselguse probleem riigi suveräänsuse ja inimõiguste kaitse vahelise dissonantsi konteksti.

Rahvusvahelise kaitse taotluse esitanu viibib Eestis seaduslikult kuni rahvusvahelise kaitse menetluses lõpliku otsuse tegemiseni VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 mõistes ning rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemisega lõpeb ka kolmanda riigi kodaniku seaduslik viibimisalus Eestis. Seejuures lõplik otsus ei teki VRKS § 3<sup>1</sup> lg 1 järgi kohe PPA eitavast otsusest, vaid hetkest, kui möödub kaebetähtaeg ja isik ei vaidlusta PPA otsust või kui halduskohus teeb PPA otsuse õiguspärasust kinnitava otsuse (sh sõltumata halduskohtu otsuse edasikaebamisest). Pärast lõplikku otsust võib isiku õiguslik alus Eestis viibimiseks tuleneda üksnes kuni kohtumenetluse lõpuni kohtu esialgse õiguskaitse määrusest. Seega kolmanda riigi kodanik, kes sai PPA-lt oma rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tagasilükkava otsuse, kelle kaebuse jättis halduskohus rahuldamata, kes esitas

apellatsioonikaebuse ega saanud esialgset õiguskaitset või sai lõpliku kohtuotsuse, ent keda ei saa mingil põhjusel Eestist välja saata, sattub õiguslikusse ebaselgusesse.

Väljasaatmine lükkub edasi, ei ole mõistlik või muutub võimatuks mitmel põhjusel. Näiteks, puudub välismaalast vastuvõttev riik, vastuvõttev riik ei tee koostööd või kolmanda riigi kodanikku ei tohi välja saata *non-refoulement* põhimõtte tõttu, kui kolmanda riigi kodaniku elu on vastuvõtvas riigis ohus. Lisaks on kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine, kes ei saanud rahvusvahelist kaitset, praktikas raskendatud tihti peale seetõttu, et isikul ei ole isikut tõendavat dokumenti ja üks väheseid teabeallikaid on tema enda ütlused. Olukorda, kus väljasaatmine ei ole mõistlik või on võimatu, on Eesti praktikas tinginud samuti see, et kolmas riik ei tunnusta isikut, s.o kolmanda riigi kodaniku päritoluriigi andmebaasides puudub kolmanda riigi kodaniku enda kohta teatatud isikuandmetega isik või kolmanda riigi riigisisene õigus on isiku äraoleku ajal muutunud ja seetõttu on isik oma õiguse päritoluriiki seaduslikult naasta kaotanud. Ka kommunikatsiooniprobleemid vastuvõtva riigi vastuvõtmist korraldava piirivalveüksusega on Eesti jaoks olnud takistus kolmanda riigi kodaniku väljasaatmiseks.

Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodaniku olukorra kaardistamise tulemustest Eestis nähtub, et õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikul on Eestis õigus SHS §-8 määratletud vältimatule sotsiaalabile, mis hõlmab esmavajalikku riietust, supiköögi- ja varjupaigateenust. PPA tagab ka väljasaadetavatele kolmanda riigi kodanikele majutuse ja toitlustamise VSS §-s 13<sup>2</sup> sätestatud korras, ent see on mõeldud lühiajaliseks abinõuks olukorras, kus kolmanda riigi kodaniku välja- või tagasisaatmiseni on jäänud mõned päevad. VMS § 104 lg-st 3 tulenevalt on seadusliku viibimisalusega kolmanda riigi kodanikul keelatud Eestis töötada. Eelviidatud vältimatu sotsiaalabi raames rahalisi toetusi Eestis ei maksta ning õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikul puudub õigus ka mistahes muudele riiklikele toetustele. Kirjeldatud olukorras viibimine võib kesta määratlemata hulk aega, ka aastaid. Töö autor järeltas, et kaardistatud olukord Eestis ei ole inimväärikas PS §-i 10 mõistes.

Õiguslikus ebaselguses isik võib paremate väljavaadete otsimissooviga Eestist lahkuda, ent kui isik tabatakse teises liikmesriigis, siis tehakse Eestile kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013 määruse EL nr 604/2013, kohaselt kindlaks tehtud kolmanda riigi kodaniku või

kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavale liikmesriigile isiku tagasivõtmispalve. Isiku Eestisse naasmisel on uute taotluse lahendamise seisukohast oluliste asjaolude puudumisel on isik jätkuvalt õiguslikus ebaselguses. Dublini määruse artikli 29 lg 2 kohaselt, kui isiku üleandmine ei toimu kuue kuu jooksul, vabaneb vastutav liikmesriik kohustusest asjaomane isik vastu või tagasi võtta ning vastutus läheb üle tagasivõtmispalve esitanud liikmesriigile. Nimetatud tähtaega võib pikendada kõige rohkem ühe aastani, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud. Dublini määruse viidatud tähtaegu meeles pidades on Eestil ja muul asjaomasel liikmesriigil küll võimalik vastutusest kõnealuse kolmanda riigi kodaniku õigusliku staatusega kaasnevast probleemistikust vabaneda, kui isikul õnnestub jääda tabamatuks mõnes liikmesriigis, kus vastava rahvuse kogukondlik tugi on nii laialt levinud ja jõuliselt arenenud, et isik suudab elada oma kogukonna toel ära. Nende isikute õigusliku ebaselguse probleem jääb aga sellegipoolest jätkuvalt lahendamata nii teiste potentsiaalseks sihtkohaks olevate liikmesriikide kui ka EL jaoks tervikuna.

EL ebaseaduslikult liikmesriigis viibivate kolmanda riigi kodanike tagasisaatmispoliitika põhiinstrumendi, naasmisdirektiivi põhjendusest 12 tulenevalt tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa *veel* välja saata (magistritöö autori kursiiv). Tähelepanuväärselt viitab eelviidatud põhjenduses „veel“ asjaolule, et liikmesriigid ei suutnud kokku leppida selles, kes on kolmanda riigi kodanikud, keda ei saa *enam* välja saata ja milline tegutsemiskohustus nende isikute suhtes liikmesriikidel on.

Poliitilistel kaalutlustel loobuti naasmisdirektiivi väljatöötamise etapil selle põhjenduses 12 toodud liikmesriigi tegutsemiskohustuse konkretiseerimisest ulatuses, mis lahendaks õigusliku ebaselguse probleemi ära. Ka Euroopa Kohus on kohtunikuõiguse kohaldamisel olnud seni naasmisdirektiivi tõlgendamisel pigem tagasihoidlik ega sisustanud liikmesriigi tegutsemiskohustust õigusliku ebaselguse lahendamisele orienteeritud viisil. 2021. aasta kohtulahendis C-673/19 viis Euroopa Kohus naasmisdirektiivi tõlgendusega õiguslikus ebaselguses isiku koos tema staatusest tingitud probleemistikuga naasmisdirektiivi kohaldamisalast hoopis välja ning isiku staatuse määratlemine/ määratlemata jätmine on seega üksnes asjaomase liikmesriigi ainupädevuses.

Töö eesmärgist kantud lahenduste otsingu tulemusel jõudis töö autor järeldusele, et Eesti kehtivas õiguses puuduvad õiguslikku ebaselgust lahendavad regulatsioonid. VMS §-i 210<sup>3</sup> kohaldamisalast jäävad normi kõrge standardi tõttu välja need isikud, kelle õiguslikku ebaselgusesse sattumine on seotud avaliku korra ja riigi julgeoleku, isiku usaldusväärse kaalutlustega. Töö autor leidis, et kohtulikku kaebeõigust täielikult välistava normi VMS §-s 221<sup>1</sup> puhul tõusetub normi põhiseaduspärasuse küsimus. Õiguslikus ebaselguses isikute majutamist rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse isikute sotsiaalmajandusliku olukorra parandamise nimel ei saa pidada Eestis ka aktsepteeritavaks, kuna õigusliku ebaselguse tingivad põhjused puudutavad eelkõige kolmanda riigi kodaniku usaldusväärse, isikut tõendavate dokumentide puudumise, avaliku korra ja julgeoleku kaalutlusi, mida PPA nii rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel kui ka isiku väljasaatmise otsustamisel ja täideviimisel otsustaval määral arvesse võtab. Õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanike majutamine PPA kinnipidamiskeskuses ei ole põhiõiguste riivena ka aktsepteeritav. Arvestades õiguslikust ebaselgusest tingitud olukorra tähtajatut iseloomu ning hoolimata sellest, et isik võib oma vabal tahtel ja oma elamistingimuste parandamise eesmärgil anda nõusoleku kinnipidamiskeskusesse minna, on selline lahendus ilmselt vastuolus PS §-s 3 ja §-s 20 sätestatuga ning süvendab migratsioonivaldkonna kriminaliseerimise probleemi.

Kehtivas õiguses lahenduste puudumise kindlakstegemise järel otsis töö autor lahendusi parasjagu muudetavast Euroopa ühisest varjupaigasüsteemist. Euroopa Komisjoni uue rände- ja varjupaigaleppe kohaselt seatakse eesmärgiks kõrvaldada seni ilmnunud puudujäägid sisserände- ja varjupaigaõiguse toimimismehhanismides läbi EL välispiiri piirimenetluse, rahvusvahelise kaitse menetluse ja tagasisaatmismenetluse omavahelise paindliku ja tiheda integreerimise. Euroopa Komisjoni rände- ja varjupaigaleppes luuakse sisenemiseelne taustakontroll, millega loodetakse ilma liikmesriigi territooriumile seaduslikult sisenemise võimaluse andmiseta vaadata kiiresti läbi need rahvusvahelise kaitse taotlused, mille suhtes rahuldava otsuse tegemine ei ole tõenäoline. Töö autor leidis, et kuna ka sisenemiseelse kontrolli suhtes rakendub *non-refoulement* põhimõte ja isik lubatakse sellest tulenevalt riigi territooriumile, on kolmanda riigi kodaniku sattumine õiguslikusse ebaselgusesse jätkuvalt tõenäoline. Ka uuesti sõnastatud naasmisdirektiivi muudatusettepanekutest järeldub, et õigusliku ebaselguse probleem ei saa direktiivi uuesti sõnastamisega lahendatud, sest tõhusama ja tulemuslikuma tagasisaatmismenetluse eesmärgil

pannakse naasmisdirektiivis rõhku hoopis laiendatud kinnipidamist reguleerivate õigusnormide mõjusamale kasutamisele, seatakse ajalised piirangud tagasisaatmisotsuse vaidlustamisele ja halduskohtusse kaebuse esitamisele, seatakse kolmanda riigi kodaniku vastutus koostöökohustuse täitmata jätmise eest, lisatakse täiendav kinnipidamisalus piirimenetluses piiril väljastatud tagasisaatmisotsuse täideviivimiseks.

Töö autor leidis, et õigusliku ebaselguse lahendamiseks imperatiivse ja inimväärikuse põhimõttega kooskõlas oleva õigusnormi puudumine poliitilistel kaalutlustel nii Eesti riigisisises õiguses kui ka EL õiguses ei tohiks õõnestada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimispõhimõtete kehtivust ega rahvusvahelise õiguse inimõigusi kaitsvate õigusnormide järgimist. Seetõttu pakub töö autor lahendusena välja läheneda probleemi lahendamisele hierarhiliselt, püüdes harmoniseerida riigi suveräänsusõigust ja inimõiguste kaitset. Täpsemalt näeb töö autor tähtjaliste elamislubade väljastamisel lahendust selles, kui juhinduda kolmeastmelisest süsteemist tingimisel, et väljasaatmist takistavate asjaolude äralangemisel saadetakse isik Eestist välja. Eesmärk on tagada õiguslikus ebaselguses kolmanda riigi kodanikule juurdepääsu tööturule, viies sellega isikute elamistingimused inimväärikuse põhimõttega vastavusse. Kategooriad on üles seatud väljasaatmist takistava asjaolu aktsepteeritavuse astmest lähtudes riigi seisukohast vaadatuna, alustades absoluutsest keelust ja jõudes vähem olulise takistuse juurde: *non-refoulement*, kolmanda riigiga koostöö puudumine ja praktilised takistused isiku väljasaatmisel. Igas kategoorias jaotuvad kolmanda riigi kodanikud nendeks isikuteks, kes ei kujuta ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule, ja nendeks isikuteks, kes sellist ohtu riigile kujutavad. Viimaste puhul on PPA-l ja/või KAPO-l õigus allutada need isikud VSS § 10 lg-s 2 järelevalvemeetmetele ning kohaldada nende suhtes elektrooniline valve.

Magistritöö autor usub, et olukorras, kus ei kehtiv ega muudetav õigus ei paku õigusliku ebaselguse probleemile lahendust, peitub õigusliku vaakumi lahendus positivismi ja loomuõiguse ristumispunktis, kus lepivad riigi suveräänsus ja inimõiguste kaitse ning sünnib ratsionaalsusest kantud õiguslahendus.

# **Правовая неопределенность лиц, потерявших статус заявителей, ходатайствующих о предоставлении международной защиты и незаконно пребывающих в Эстонии**

## **Резюме**

Институт международной защиты опирается на понятия и положения Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 года и ее Нью-Йоркского протокола 1964 года, к которым Эстония присоединилась в 1997 году. В силу этого Эстония приняла на себя международное обязательство защищать граждан третьих стран, подпадающих под действие вышеуказанных документов, и обеспечивать международную защиту лицам, соответствующим условиям Конвенции, определяющим понятие «беженец».

Объектом исследования данной магистерской диссертации является положение граждан третьих стран, которым отказано в предоставлении международной защиты в Эстонии, ввиду чего они не имеют законного основания пребывать на территории государства, но их высылка по ряду причин может оказаться невозможной. Данное положение, в котором оказываются граждане третьих стран, незаконно пребывающие на территории Европейского Союза и Эстонии в частности, в специальной литературе и в профессиональной речи специалистов данной области принято называть правовой неопределенностью (англ. *legal limbo*). Правовая неопределенность в Эстонии возникает по причине столкновения двух систем – политики ЕС по высылке незаконно пребывающих на территории ЕС граждан третьих стран (Директива 2008/115/EU) и миграционной политики Эстонии – нередко преследующих противоположные интересы. Проблема правовой неопределенности рассматривается в контексте диссонансного соотношения суверенитета государства и прав человека.

Данная магистерская диссертация ставит перед собой задачу подробно изучить и проанализировать правовое и социально-экономическое положение граждан третьих стран в правовой неопределённости в Эстонии, изучить и проанализировать возможные решения проблемы правового вакуума в действующем законодательстве Эстонии и Европейского Союза, а также изучить и проанализировать возможные решения проблемы в нормах

реформируемой Общей европейской системы убежища (CEAS). Цель диссертации – подробное изучение и анализ проблемы правовой неопределенности и предложение решений изучаемой проблемы. Автор диссертации выдвигает гипотезу, согласно которой решение проблемы правовой неопределенности возможно путем создания соответствующих правовых норм законодательной властью Эстонии.

Граждане третьих стран в статусе заявителей, ходатайствующих о предоставлении международной защиты в Эстонии, имеют изложенные в законе «О предоставлении иностранцам международной защиты» права в течение рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты, в том числе право на законное пребывание в Эстонии. С момента вынесения окончательного решения в отношении ходатайства в понимании части 1 статьи 3<sup>1</sup> закона «О предоставлении международной защиты иностранцам» граждане третьих стран, которым отказано в предоставлении международной защиты, лишаются права законного пребывания в Эстонии и обязаны покинуть государство. Важно отметить, что решение считается окончательно вынесенным не с момента вынесения решения Департаментом полиции и пограничной охраны Эстонии об отказе в предоставлении международной защиты, но с момента истечения срока обжалования решения в административном суде или если административный суд вынесет решение, подтверждающее правомочность отказа Департамента полиции и пограничной охраны.

В силу различных обстоятельств высылка граждан третьих стран может оказаться невозможной. К числу обстоятельств, препятствующих высылке граждан третьих стран, которым отказано в предоставлении международной защиты, относится обязательство Эстонии соблюдать принцип недопущения высылки (*non-refoulement*), сформулированный в статье 33 Конвенции 1951 года, являющейся нормой обычного международного права. Согласно принципу недопущения высылки государствам запрещается высылать или возвращать граждан третьих стран на территорию, где его или её жизни или свободе будет угрожать опасность. К числу обстоятельств, препятствующих высылке граждан третьих стран, которым отказано в предоставлении статуса получателя международной защиты, относятся *inter alia* отказ и (или) нежелание третьей страны и (или) посольства

сотрудничать в рамках производства по высылке, отсутствие удостоверяющих личность документов у граждан третьих стран и иные препятствия юридического, политического и практического характера.

В результате исследования и анализа правовой неопределенности граждан третьих стран в Эстонии установлено, что они имеют право на неотложную социальную помощь в понимании ч. 1 ст. 8 закона «О социальном обеспечении», согласно которой лицу, оказавшемуся в социально беспомощном состоянии вследствие утраты или отсутствия средств к существованию, оказывается неотложная социальная помощь, гарантирующая ему как минимум получение пищи, одежды и временного крова. Согласно ч. 3 ст. 104 закона «Об иностранцах», пребывающему в Эстонии без законного основания иностранцу работать в Эстонии запрещено. Автор диссертации приходит к выводу о том, что положение граждан третьих стран в правовой неопределенности в Эстонии не соответствует требованиям принципа уважения человеческого достоинства.

В анализе возможных решений исследуемой проблемы правового вакуума автор обращает внимание на положения статьи 210<sup>3</sup> закона «Об иностранцах», устанавливающих предпосылки выдачи при наличии чрезвычайных обстоятельств иностранцу срочный вид на жительство, предоставляемый для постоянного поселения в Эстонии, если иностранец пребывает в Эстонии, и в ходе указанных в части 1 статьи 210<sup>3</sup> производств было выявлено, что возложение на иностранца обязанности выехать из Эстонии, очевидно, стало бы для него слишком обременительным, иностранец не имеет возможности получить вид на жительство в Эстонии на иных основаниях, и он не представляет собой опасности для общественного порядка и государственной безопасности.

Автор отмечает, что одна из основополагающих причин отказа в предоставлении международной защиты заключается в том, что Департамент полиции и пограничной охраны и (или) Департамент охранной полиции установил и административный суд подтвердил правомерность акта, что гражданин третьей страны представляет собой опасность для общественного порядка и государственной безопасности. Таким образом, узаконивание пребывания граждан третьих стран в положении правовой неопределенности

в порядке статьи 210<sup>3</sup> закона «Об иностранцах» представляется крайне затруднительным. Автор также поднимает вопрос о возможности подачи ходатайства о конституционном надзоре ч. 2 ст. 222<sup>1</sup> закона «Об иностранцах», ограничивающей право граждан третьих страны подать жалобу на решение о выдаче в порядке исключения указанного в части 1 статьи 210<sup>3</sup> срочного вида на жительство в административный суд.

Автор анализирует возможность решения социально-экономической составляющей проблемы правовой неопределенности путем помещения граждан третьих стран в центр для размещения лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты или, при должном волеизъявлении граждан третьих стран с целью улучшения своего социально-экономического положения, в центр задержания Департамента полиции и пограничной охраны. Автор приходит к выводу, что в первом случае препятствием может стать несоответствие задач центра и установленной опасности граждан третьих стран для общественного порядка и государственной безопасности, а во втором случае решение представляется спорным ввиду угрозы криминализации миграции.

Анализ реформируемых Европейской общей системы убежища и директивы 2008/115/EU показал, что реформы направлены на более эффективное использование норм ЕС, устанавливающих основания и сроки задержания незаконно пребывающих на территории ЕС граждан третьих стран. Реформы включают в себя также введение ответственности граждан третьих стран за отказ сотрудничать и предоставлять информацию для ведения производства по высылке, а также введение дополнительных оснований для задержания с целью приведения в исполнение решения о высылке, вынесенное в ходе пограничного производства. Таким образом, проблема правовой неопределенности остается за пределами выдвинутых реформ и в силу текущей судебной практики Европейского суда переводится в правовое поля каждого отдельного государства-члена ЕС.

Ввиду того, что ни в действующем, ни в реформируемом законодательстве Эстонии и ЕС не предусматривается решение проблемы правовой неопределенности граждан третьих стран, автор диссертации предлагает решить проблему путем условного и срочного узаконивания пребывания граждан третьих стран в правовой неопределенности в Эстонии.

Для этого автор разработал трехступенчатый подход к градации причин невозможности высылки и предлагает решение сообразно допустимости каждой из причин с точки зрения суверенитета государства (причины невозможности высылки представлены от наиболее допустимого к наименее допустимому с точки зрения государства-члена ЕС): принцип недопущения высылки (*non-refoulement*), отказ третьих стран сотрудничать и практические препятствия. Гражданам третьих стран, оказавшихся в правовой неопределенности, выдается условный и срочный вид на жительство, позволяющий решить проблему их трудоустройства в Эстонии. При этом Департамент полиции и пограничной охраны и Департамент охранной полиции может применить указанные в ч 2. ст. 10 закона «Об обязанности выезда из страны и запрете въезда в страну» меры надзора, а также электронный надзор в отношении граждан третьих стран, представляющих опасность для общественного порядка и государственной безопасности Эстонии. Когда высылка становится возможной, срочный вид на жительство аннулируется и гражданин третьей страны покидает Эстонию.

Автор магистерской диссертации уверен, что в ситуации, в которой ни действующее, ни реформируемое законодательство не может решить проблему правовой неопределенности, решение проблемы лежит в симбиозе позитивизма и естественного права, где сходятся государственный суверенит и права человека и рождается рациональное правовое решение.

## Kasutatud kirjandus

1. Ad hoc query on 2019.7 access conditions of TCNs to social benefits and grants, requested by FR EMN NCP. 22.01.2019. – [20197\\_access\\_conditions\\_of\\_tcns\\_to\\_social\\_benefits\\_and\\_grants.pdf](#) (16.01.2021).
2. Alexy, R. The Dual Nature of Law. Ratio Juris. Vol. 23 No 2. June 2010.
3. B. H. Oxman. Jurisdiction of States, p 13; C. Ryngaert. Jurisdiction in International Law. 2. tr. Oxford: Oxford University Press 2015.
4. Commission staff working document accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Qid=1601291023467&uri=SWD:2020:207:FIN> (4.01.2021).
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee of the regions. A European agenda on migration. 13.05.2015. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240> (30.01.2021).
6. Erquicia León, M. The needless and harmful detention of illegally staying third country nationals. European Master's Degree in Human Rights and Democratisation. 2018/2019. – <https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/1088> (5.01.2021).
7. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
8. Euroopa Komisjoni 23.09.2020 teatis. Uus rände- ja varjupaigalepe. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?Uri=CELEX:52020DC0609&from=EN> (29.01.2021).
9. European Asylum Support Office. – <https://www.easo.europa.eu/> (3.01.2021).
10. EMN ad-hoc query on AHQ on legal status of aliens who are subject to the principle of non-refoulement and have been recognized as representing a threat to national security. 4.07.2017 – 2017.1212\_-lt\_ahq\_on\_legal\_status\_of\_aliens.pdf
11. Gómez Escolar Arias, Pablo. Access to social rights of non-removable TCNs in the European Union: destitute in the limbo of toleration. – <https://repository.gchumanrights.org/handle/20.500.11825/853> (7.01.2021).

12. Klatt, M., Meister, M. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. Tõlkinud Kaire Kliimask ja Madis Ernits. Riigiõiguse aastaraamat. 2020.
13. Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16.11.2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel. – – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338&qid=1619305338811> (14.02.2021).
14. Laffranque, J. jt (autorid). Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. Komm vlj. 2020 – <https://pohiseadus.ee/sisu/3673>.
15. Madise, Ü, Kalmo, H. Jt (toimetajad). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2020. – <https://pohiseadus.ee>.
16. Merusk, K, Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Avatud Eesti Fond. Kirjastaja: Juura, Õigusteabe AS. 1998.
17. Mitsilegas, V. The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law. Springer 2015.
18. Narits, R. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina – Juridica I/2011.
19. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Immigration and Asylum Law. Fourth Edition. Oxford University Press 2016, lk 236.
20. Seletuskiri välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 809 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a53e8004-f54c-40db-b45d-ccb4b7924fdf> (22.01.2021).
21. Sikk, K. Viibimisalusetas eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimatuse tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine. Magistritöö. Juhendaja Ene Andresen. Tartu 2015
22. Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. 27.11.2019. – [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408).
23. Spencer, S., Triandafyllidou, A. (toim.) Migrants With Irregular Status in Europe. Evolving Conceptual and Policy, lk 83 – <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-030-34324-8>; Factsheet: Unreturnable migrants in detention, in EU law and policy. – [PONR\\_Factsheet\\_EU\\_2\\_HR.pdf](https://www.ponr.eu/PONR_Factsheet_EU_2_HR.pdf).

24. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse (massilise sisserände tõkestamine) eelnõu. 110 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5ddd2439-ebbe-48c0-b240-93b5e5941a0f>.

25. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 81 SE II. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc45-7eddc8be0144> (01.02.2021).

### **Kasutatud õigusaktid**

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

27. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

28. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407.

29. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26.06.2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 60–95.

30. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26.06.2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 96–116.

31. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13.12.2011, 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. – ELT L 337, 20.12.2011, lk 9–26.

32. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26.06.2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 31–59.

33. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26.06.2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodacsüsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse

läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT L 180, 29.6.2013, lk 1–30.

34. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008 direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT L 348, 24.12.2008, lk 98–107.

35. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.

36. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (uuesti sõnastatud). Seletuskiri. 12.09.2018. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0634&from=EN> (03.02.2021).

37. Haldusmenetluse seadus. –RT I, 13.03.2019, 55.

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

39. Õigus tööle. Üldkommentaar nr 18 24.11.2005 vastu võetud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 6 kohta (viidatud: kohtujuristi Jean Richard de la Tour 3. 09.2020 ettepanek, liidetud kohtuasjad C-322/19 ja C-385/19: K.S., M.H.K. *versus* The International Protection Appeals Tribunal, The Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General (C-322/19) ja R.A.T., D.S. *versus* The Minister for Justice and Equality (C-385/19), p 84 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CC0322&rid=1>.

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

41. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorraeskiri. – RT I, 04.05.2018, 11.

42. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 17.06.2020,3.

43. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. –RT I, 17.06.2020, 4.

44. Välismaalaste seadus. – RT I, 10.07.2020, 73.

## **Kasutatud kohtupraktika**

45. RKHK 3-18-2294
46. RKHK 3-19-569
47. RKHK 3-3-1-4-15
48. RKPJK 3-4-1-6-09.
49. RKPJK 5-20-10
50. RKHKm 3-19-681
51. RK 3-3-1-54-16
52. RKHKm 3-20-915-35
53. RKHKm 3-20-349/51
54. RKHKm 3-20-349/51
55. RKHKm 3-3-1-32-15
56. RKHKm 3-3-1-54-16
57. RKPJKa 3-4-1-3-06
58. RKHKm 3-3-1-74-05
59. RKÜKo 3-4-1-6-12
60. RKÜKo 3-2-1-71-14
61. RKPJKo 3-4-1-1-96
62. RKÜKo 3-1-3-10-02
63. RKÜKo 3-3-1-28-11
64. RKPJKo 3-4-1-7-03,
65. RKHKm 3-3-1-17-04
66. TlnHKm 3-20-2096

## **Euroopa Kohtu kohtupraktika**

67. EKo C-473/16
68. EKo C-403/16, kohtujuristi Michal Bobeki ettepanek
69. EKo C-18/19
70. EKo C-180/17

71. EKo C-181/16
72. EKo C-69/10
73. EKo C-175/17
74. EKo C-181/16
75. EKo C-924/19 PPU ja C-925/19
76. EKo C-673/19
77. EKo C-383/13 PPU
78. EKo C-329/11
79. EKo C-225/16
80. EKo C-82/16
81. EKo C-166/13
82. EKo C-806/18
83. EKo C-240/17
84. EKo C-47/15,
85. EKo C-357/09
86. EKo C-11/70
87. EKo C-562/14
88. EKo C-146/14 PPU
89. EKo C-163/17
90. EKo C-233/18

### **Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika**

91. EIKo 23380/09
92. EIKo 28957/95
93. EIKo 40503/17, 42902/17 ja 43643/17
94. EIKo 25904/07
95. EIKo 54273/00
96. EIKo 19776/92

## **Kasutatud empiiriline materjal**

97. PPA 4.03.2021 vastus magistritöö autori 27.01.2021 teabenõudele (magistritöö autori käsutuses).
98. PPA 11.02.2021 vastus magistritöö autori 5.01.2021 selgitustaotlusele (magistritöö autori käsutuses).
90. SKA ohvriabi ja ennetusteenuste osakonna sisserände valdkonna teenuse juhi Kaisa Üprus-Tali 15.01.2021 vastus 13.01.2021 e-päringule (magistritöö autori käsutuses).
100. 08.01.2021 intervjuu PPA rahvusvahelise kaitse ja viisade grupi ametnikega. – Helisalvestis nr 2 (magistritöö autori käsutuses).
101. 12.01.2021 intervjuu Siseministeeriumi ametnikuga. – Helisalvestis nr 3 (magistritöö autori käsutuses).
102. 15.01.2021 intervjuu Eesti Inimõiguste Keskuse juristidega. – Helisalvestis nr 4 (magistritöö autori käsutuses).
102. 26.01.2021 intervjuu PPA ametnikuga. – Helisalvestis nr 5 (magistritöö autori käsutuses).
104. 20.01.2021 intervjuu PPA peaeksperdi Marina Põldmaga. – Helisalvestis 6 (magistritöö autori käsutuses).
105. 27.01.2021 intervjuu PPA ametnikuga. – Intervjuu protokoll nr 2 (magistritöö autori käsutuses).
106. 26.01.2021 intervjuu Sotsiaalministeeriumi ametnikuga. – Intervjuu protokoll nr 1 (magistritöö autori käsutuses).