

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kaisa Margus

PAADIPÕGENIKUD VAHEMEREL – RAHVUSVAHELISE ÕIGUSE PROOVIKIVI

Magistritöö

Juhendaja:
dr. iur. Julia Laffranque

Tartu
2016

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Rahvusvahelisest mereõigusest tulenevad kohustused	7
1.1. Merehädaliste päästmiskohustus	7
1.1.1. Päästmiskohustuse allikad ja täitmine	7
1.1.2. Merehädalise mõiste.....	10
1.2. Kohustused pärast päästeoperatsiooni lõppemist	13
1.2.1. Probleemid ohutusse kohta toimetamisega.....	13
1.2.2. SOLAS ja SAR konventsioonide muudatused.....	16
2. Mittetagasisaatmise põhimõte ja sellest tulenevad piirangud võimalikele lahendustele	20
2.1. Mittetagasisaatmise põhimõte	20
2.1.1. Põhimõtte allikad ja sisu	20
2.1.2. Isikuline kaitseala	23
2.1.3. Ekstraterritoriaalne kohaldamine.....	25
2.1.4. Erandid	27
2.2. Paadipõgenike Euroopasse sisenemise takistamine kui üks võimalik lahendus probleemile	28
2.2.1. <i>Push back</i> poliitika Austraalia näitel.....	28
2.2.2. Päritolu- või transiitriikide piirikontrolli tugevdamine.....	35
3. Euroopa Komisjoni poolt pakutud lahendused	44
3.1. Frontexi tugevdamine	44
3.1.1. Frontexi roll piiri kaitsmisel.....	44
3.1.2. Vastutus inimõiguste rikkumise eest	47
3.1.3. Mõju paadipõgenikele.....	51
3.2. Inimsmugeldajate paatide hävitamine	52
3.2.1. Kohustus võtta meetmeid inimsmugeldamise vastu.....	52
3.2.2. Paatide hävitamine.....	55
3.2.3. Mõju paadipõgenikele.....	61
Kokkuvõte	64
Abstract	69
Lühendid	77
Kasutatud kirjandus	78
Kasutatud õigusaktid	82
Kasutatud kohtupraktika	85
Kasutatud muud materjalid	87

Sissejuhatus

Mereteede kasutamine rändamiseks ei ole uus nähtus. Üldteada on kasvõi fakt, et paljud eestlased olid II maailmasõja ajal sunnitud Eestist just paatides põgenema. Terminid „paadipõgenikud” hakati esmakordselt kasutama 1970ndatel aastatel Indo – Hiina kriisi ajal, viidates sellega asüülitaotlejatele, kes emigreeruvad suurte massidena (tihti) meresõiduks kõlbmatutes paatides.¹ Kui vanasti olid massilised paadipõgenike vood pigem erandlikud nähtused ning seostatavad kindlate ajalooliste sündmustega, siis viimase kahekümne aastaga on mereteedest saanud tavapärased rändeteed, eelkõige Vahemere ja Austraalia rannikul.²

Kuigi rändetee üle Vahemere on üks maailma ohtlikumaid rändeteesid,³ on seda viimastel aastatel ületanud märkimisväärne arv paadipõgenikke. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni pagulaste ülemvoliniku ameti (edaspidi UNHCR) andmetel jõudis ainuüksi 2015. aastal üle Vahemere Euroopasse üle ühe miljoni paadipõgeniku⁴ ning Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni andmetel on 2016. aasta esimese kolme kuuga Euroopasse jõudnud 173 761 paadipõgenikku.⁵

Oluline on rõhutada, et need arvud kajastavad ainult inimesi, kes on Euroopasse kohale jõudnud ning ei hõlma neid isikuid, kes on Vahemerel uppunud. Kuna õnnetused juhtuvad tavaliselt rannikust kaugel ning kõikide uppunute surnukehasid ei suudeta tihti leida, siis kindlad arvud Vahemerel hukkunud paadipõgenike kohta puuduvad.⁶ UNHCR hinnangul võis aga 2015. aastal see arv olla üle kolme ja poole tuhande.⁷

Vahemere paadipõgenikke iseloomustab asjaolu, et see on kooslus väga erinevatest inimrühmadest, hõlmates nii isikuid, kelle kodumaale tagasisaatmine kujutaks neile ohtu, kui ka neid isikuid, kes on emigreerunud muudel, peamiselt majanduslikel põhjustel.⁸ Näiteks 2015. aastal tulid 84% Euroopasse jõudnud paadipõgenikest riikidest, mis kuuluvad maailmas

¹ O'Brien, K. S. Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem. – Goettingen Journal of International Law 2011, Vol 3 No 2, lk 718.

² Trevisanut, S. The principle of non-refoulement and the de-territorialization of border control at sea. – Leiden Journal of International Law 2014, Vol 27 No 3, lk 661.

³ Amnesty International. Europe's Sinking Shame. The Failure to Save Refugees and Migrants at Sea. Report. Kättesaadav Internetis: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/1434/2015/en/> (04.02.2016), lk 5.

⁴ United Nations High Commissioner for Refugees. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html> (25.02.2016).

⁵ International Organization for Migration. Mediterranean Migrant Arrivals at 173,761; Deaths 723. Press Release. Kättesaadav Internetis: <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-173761-deaths-723> (13.04.2016).

⁶ European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights at Europe's southern sea borders. Kättesaadav Internetis: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf (17.02.2016), lk 30.

⁷ UNHCR. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015.

⁸ European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights at Europe's southern sea borders, lk 23.

pagulaste päritoluriikide esikümnesse. Pooled paadipõgenikud, see tähendab pool miljonit inimest tuli Süüriast, 20% Afganistaanist ja 7% Iraagist.⁹

Euroopa ees seisev olukord, kus iga päev püüab üle Vahemere Euroopasse tulla suur hulk inimesi, kellest tegelikult vaid osadel on õigus Euroopasse jääda, vajab lahendamist. Esiteks on lahenduse leidmine paadipõgenike probleemile oluline Euroopale, sest välispiiri Vahemerel on raske kontrolli alla saada, kui suured inimmassid pidevalt seda ületada püüavad. Teiseks tuleb Vahemere rändete kasutamise lõpetamiseks võtta meetmeid ka paadipõgenikke endid silmas pidades, kuna rännates sageli merekõlbmatutes paatides seavad need inimesed oma elud otsesesse ohtu.

Käesolev töö keskendubki küsimusele, milliseid konkreetseid meetmeid saab Vahemerel paadipõgenike voo vähendamiseks ette võtta. Probleem on vaieldamatult seotud üldise migratsiooniprobleemiga, millega Euroopa vastamisi seisab, ning üldise migratsiooniprobleemi lahendamine omab kindlasti mõju ka paadipõgenike arvule. Töös ei ole aga püütud leida lahendusi kogu migratsiooniprobleemile.

Uurimisprobleemi on piiritletud kahest aspektist. Esiteks piiritleb teemat juba asjaolu, et uuritud on ainult paadipõgenike, mitte kogu põgenike voo vähendamise võimalusi. Seda eelkõige seetõttu, et põgenemine paatides on kõige ohtlikum rändamise viis ning sellele tuleb esmajärjekorras lahendus leida. Seda on rõhutanud ka Euroopa Komisjon.¹⁰

Uurimisprobleemi piiritleb ka eeldus, et põgenikud soovivad ja on otsustanud Euroopa poole teele asuda. Uuritud on seega ainult meetmeid, mida saab paadipõgenike voo vähendamiseks rakendada Vahemerel ning ei uurita võimalusi, kuidas tagada, et põgenikel puuduks vajadus enda riigist lahkumiseks või üldse soov Euroopasse tulla. Selline teema piiritlemine on vajalik eelkõige seetõttu, et töö ettenähtud maht ei võimalda kõikvõimalike lahenduste põhjalikku analüüsi. Lisaks ei ole töö autori hinnangul ootus, et Euroopa riigid suudavad elimineerida rände algpõhjused, realistlik, mistõttu tuleb analüüsida, mis võimalused on Euroopa riikidel olukorras, kus ränne Euroopa suunal on aktsepteerimist vajav tõsiasi.

Töö hüpoteesiks on väide, et rahvusvaheline õigus ei võimalda Euroopa riikidel Vahemerel rakendada meetmeid, mis suudaksid paadipõgenike arvu märgatavalt vähendada.

⁹ UNHCR. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015.

¹⁰ European Commission. A European Agenda on Migration. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (20.01.2016), lk 2.

Eesti õiguskirjanduses ei ole antud probleemiga tegeletud. Käesoleva töö autor on 2013. aastal kirjutanud uurimistöö Vahemere paadipõgenike temaatikaga seonduvalt, kuid viidatud töö keskendus kitsalt merehädalisi vastu võtma kohustatud riigi määratlemise problemaatikale rahvusvahelises mereõiguses.¹¹ Välismaises õiguskirjanduses on paadipõgenike küsimusele samuti palju lähenetud just rahvusvahelise mereõiguse vaatepunktist, eelkõige seoses päästmisjärgsete kohustustega. Käsitletud on küll ka mittetagasisaatmise põhimõtet, kuid mil määral mõjutab mittetagasisaatmise põhimõte Vahemerel paadipõgenike suhtes rakendatavaid konkreetseid meetmeid, on analüüsitud vähe. Tulenevalt asjaolust, et Euroopa Komisjon tuli endapoolsete ettepanekutega probleemi lahendamiseks välja alles 2015. aastal, on Euroopa Komisjoni ettepanekute õiguslik olemus ja mõju paadipõgenikele ka välismaises õiguskirjanduses peaaegu täielikult analüüsimata.

Käesolev töö on jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks. Esimene peatükk keskendub rahvusvahelisele mereõigusele. Peatüki eesmärgiks on analüüsida, millised kohustused tulenevad paadipõgenike suhtes mereõiguse konventsioonidest ning sellest tulenevalt, milliste meetmete rakendamine paadipõgenike suhtes oleks ainuüksi rahvusvahelise mereõigusega vastuolus. Kõigepealt leiab käsitlemist merehädaliste päästmiskohustuse sisu ja seejärel päästmisjärgsete kohustuste sisu.

Teises peatükis on analüüsitud mittetagasisaatmise põhimõtet. Selgitamaks välja selle põhimõtte kohaldatavus Vahemere paadipõgenike suhtes, on uuritud mittetagasisaatmise põhimõtte sisu üldiselt. Eelnevat aluseks võttes on hinnatud Vahemerel potentsiaalselt rakendatavate meetmete kooskõla mittetagasisaatmise põhimõttega. Sarnase probleemiga vastamisi seisva Austraalia näitel on analüüsitud kõikide paatide tagasilükkamise ja tagasi transportimise võimalikkust, samuti on analüüsitud praktikas mitmete riikide poolt rakendamist leidva kolmandate riikide piirivalvevõimekuse tugevdamise lubatavust.

Kolmas peatükk keskendub Euroopa Komisjoni poolt pakutud lahendustele. Euroopa Komisjon esitas nimelt 2015. aasta maikuu „Euroopa rände tegevuskava”.¹² Tegevuskava näeb ette sammud, mida Euroopa Liit peaks võtma nii praegu kui ka lähiaastatel, suutmaks migratsiooni Euroopa Liitu hallata.¹³ Euroopa Komisjoni ettepanekuid probleemi lahendamiseks on väga palju, kuid lähtudes töö uurimisprobleemist ja eesmärgist on analüüsimiseks valitud ainult need konkreetsete meetmed, mis keskenduvad just paadipõgenikele ning mida saab rakendada Vahemerel.

¹¹ Margus, K. Vahemere merehädalisi vastu võtma kohustatud riigi määratlemine. Uurimistöö. Tallinn: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2013 (töö autori valduses).

¹² European Commission. Agenda on Migration.

¹³ European Commission. Agenda on Migration, lk 2.

Kuna töö eesmärgiks oli välja selgitada, milliseid meetmeid võib paadipõgenike voo vähendamiseks Vahemerel rakendada, siis on töö peamiseks allikaks rahvusvahelised mereõiguse ning inimõiguselased õigusaktid. Samuti on oluliseks allikaks Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) kui Euroopa tasandil ühe tähtsaima inimõiguste kaitse instrumendi seisukohad. Kirjandusallikatest on põhiliselt tuginetud Euroopa õigusteadlaste artiklitele.

Hindamaks, milliseid nõudeid erinevad rahvusvahelised õigusaktid sätestavad ning mil määral Vahemerel paadipõgenike vastu potentsiaalselt rakendatavad meetmed nendele nõuetele vastavad, on kasutatud kirjeldavat ja analüüsivat meetodit. Võrdlev meetod leiab kasutamist erinevate õiguskirjanduses valitsevate seisukohtade kõrvutamiseks. Samuti on võrreldud Austraalia olukorda ja käitumisviise paadipõgenike probleemi lahendamisel Euroopa riikide võimalustega. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni asjakohaste artiklite sisu avamisel on töö meetodiks ka EIK lahendite empiiriline uurimine.

Käesolevat tööd kõige enam iseloomustavad märksõnad on: paadipõgenikud, mereõigus, inimõigused.

1. Rahvusvahelisest mereõigusest tulenevad kohustused

1.1. Merehädaliste päästmiskohustus

1.1.1. Päästmiskohustuse allikad ja täitmine

Rahvusvaheline mereõigus kujutab endast kogumit traditsioone, juhiseid ja konventsioone, mida viivad ellu riigid ja merendusega kokkupuutuvad eraõiguslikud isikud, sealhulgas laevaomanikud ja laevakaptenid. Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (edaspidi IMO) pädevus on piiratud reeglitest ja konventsioonidest kinnipidamise edendamise ning jälgimisega, mistõttu lasub reeglite elluviimise tagamise kohustus eelkõige riikidel.¹⁴

Merel hätta sattunud isikute päästmiskohustus on pikaajaline rahvusvahelises mereõiguses tunnustatud traditsioon, mida peetakse osaks rahvusvahelisest tavaõigusest.¹⁵ Päästmiskohustus on sätestatud ka mitmetes mereõigust reguleerivates rahvusvahelistes konventsioonides.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni¹⁶ (edaspidi UNCLOS konventsioon) artikkel 98 kohaselt peavad riigid tagama, et tema lipu all sõitvate laevade kaptenid osutaksid abi igale merehädalisele ning pärast abivajadusest teadaaamist suunduksid võimalikult kiiresti merehädalisi päästma, kui seda võib mõistlikult eeldada. Laevakaptenid vabanevad viidatud kohustusest ainult juhul, kui merehädaliste päästmine seaks ohtu laeva, meeskonna või reisijad. Mitmed riigid (näiteks Austraalia, Norra, USA, Saksamaa) on viidatud kohustuse tagamiseks kehtestanud siseriiklikud seadused, mis võimaldavad merehädalisi mitteabistanud laevakapteneid kriminaalvastutusele võtta.¹⁷

Artikkel 98 asub UNCLOS konventsiooni seitsmendas peatükis, mis artikkel 86 järgi kohaldub ainult avamerel, see tähendab mere kõigis osades, mis jäävad riigi sisevetest, territoriaalmerest, külgvööndist ja majandusvööndist väljapoole. Samas on üldlevinud arvamuse kohaselt tegemist tehnilise veaga ning päästmiskohustus kohaldub kõigile mere osadele.¹⁸ Konventsiooni ülejäänud teksti lugedes tuleb samuti pigem järeldada, et päästmiskohustus esineb ka teistes mere osades kui ainult avamerel. Näiteks on artikkel 18

¹⁴ Pugh, M. Drowning not Waving: Boat People and Humanitarianism at Sea. – Journal of Refugee Studies 2004, Vol 17 No 1, lk 58.

¹⁵ Moreno-Lax, V. Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea. – International Journal of Refugee Law 2011, Vol 23 No 2, lk 194.

¹⁶ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon. – RT II 2005, 16, 48.

¹⁷ Pugh, lk 58.

¹⁸ Barnes, R. Refugee Law at Sea. – International & Comparative Law Quarterly 2004, Vol 53 No 1, lk 4; Coppens, J. Migrant Smuggling by Sea: Tackling Practical Problems by Applying a High-level Inter-Agency Approach. – Ocean Yearbook, Brill 2013, lk 326; Moreno-Lax. Seeking Asylum in the Mediterranean, lk 195; Pallis, M. Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflicts Between Legal Regimes. – International Journal of Refugee Law 2002, Vol 14 No 2/3, lk 337.

lõike 2 kohaselt teise riigi territoriaalmeres laeva peatumine ja ankurdamine lubatud kõikide riikide laevadel, kui see on vajalik osutamaks abi merehätta sattunud isikutele. Kui konventsiooni teine säte näeb ette, et päästmiskohustus eksisteerib muuhulgas teise riigi territoriaalmeres, siis ei saa artikkel 98 ainult avamerel kohalduda.

Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel¹⁹ (edaspidi SOLAS konventsioon), mis võeti vastu vältimaks inimeste surmasid merel, sätestab samuti merehädaliste päästmiskohustuse. SOLAS konventsiooni kohaselt on iga laeva kapten vastava informatsiooni saamisel kohustatud võimalikult kiiresti merehädalistele appi minema ning konventsioonis on täpsustatud, et päästmiskohustuse tekkimiseks ei ole oluline, millisest allikast see info pärineb.²⁰ Kapten vabaneb päästmiskohustusest ainult siis, kui talle on teada antud kas teisest laevast, mis merehädalisi abistab,²¹ või kui hädasolijad ise annavad teada, et abivajadust enam ei esine²².

SOLAS konventsioon näeb ette ka laevakapteni kohustused juhuks kui esineb põhjus päästmiskohustuse täitmata jätmiseks - laevakapten peab sellisel juhul laeva logiraamatus põhjendama, miks appi ei mindud, ning sellest teavitama vastavat otsimis- ja päästeteenistust.²³ Näiteks võib päästmiskohustuse täitmata jätmise aktsepteeritavaks põhjuseks pidada olukorda, kus appi minev laev ei suuda abi osutada ilma, et see seaks ohtu laeva ja tema meeskonna.

UNCLOS konventsioon²⁴ ja SOLAS konventsioon²⁵ sätestavad riikide kohustuse toetada merel tõhusa otsimis- ja päästeteenistuse loomist, käigushoidmist ja hooldamist ning vajaduse korral teha selleks naaberriikidega piirkondlike kokkulepete alusel koostööd. Mereotsinguid ja – päästetöid puudutavate kohustuste täpsemaks sätestamiseks võeti vastu rahvusvaheline mereotsingute ja –pääste 1979. aasta konventsioon²⁶ (edaspidi SAR konventsioon).

Pärast SAR konventsiooni vastuvõtmist jagas IMO maailma ookeanid kolmeteistkümneks otsingu- ja päästepiirkonnaks (edaspidi SAR piirkonnaks), mis omakorda jaotati väiksemateks

¹⁹ International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974. – Kättesaadav Internetis: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf> (04.04.2016).

²⁰ International Maritime Organization. Resolution MSC. 99 (73). – Kättesaadav Internetis: http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=15467&filename=99%2873%29.pdf (28.03.2016), ptk V art 33 lg 1.

²¹ IMO. Resolution MSC. 99 (73), ptk V art 33 lg 3.

²² IMO. Resolution MSC. 99 (73), ptk V art 33 lg 4.

²³ IMO. Resolution MSC. 99 (73), ptk V art 33 lg 1.

²⁴ UNCLOS konventsioon, art 98 lg 2.

²⁵ IMO. Resolution MSC. 99 (73), ptk V art 7.

²⁶ Rahvusvaheline mereotsingute ja –pääste 1979. aasta konventsioon. - RT II 2001, 11, 56.

SAR piirkondadeks, mille eest iga konkreetne riik vastutab.²⁷ SAR konventsiooni kohaselt peavad riigid tagama nende SAR piirkonnas päästeteenuse osutamise korraldamise.²⁸ Tagada tuleb igale merel ohtu sattunud isikule abi andmine ning seda tuleb teha sõltumata kõnealuse inimese kodakondsusest, positsioonist ühiskonnas või asjaoludest, milles ta leiti.²⁹ Järelikult on iga riigi kohustuseks tagada, et tema SAR piirkonnas päästetaks kõik merehädalised, muuhulgas isikud, kel puudub õigus riiki sisenemiseks.

Kuigi merehädaliste päästmiskohustus on rahvusvahelises mereõiguses üheselt tunnustatud kohustus, esineb selle kohustuse täitmisel mõningaid puudujäike. Nimelt esineb pidevalt juhtumeid, kus laevakaptenid jätaavad merehädalised tahtlikult päästmata.³⁰ Põhjuseid sellele on mitmeid.

Merehädaliste päästmine, eriti suurema hulga merehädaliste päästmine, on esiteks laevadele väga kulukas. Ainuüksi 2014. aastal raporteeriti 800 laeva, mis olid sunnitud Vahemerel enda kurssi muutma, et täita päästmiskohustust.³¹ Merehädaliste pardalevõtmine ning nende ohutusse sadamasse toimetamine toob endaga kaasa märkimisväärsed lisakulutusi nii kütusele, toidule kui ka muudele vajalikele abivahenditele.³² Probleeme võib tekkida ka korra hoidmisega pardal. Samuti tähendab päästmine ajakulu, mille kaubavedajad tihti ise kliendile trahvi näol kinni peavad maksma.³³ Merehädaliste päästmine on laevafirmadele enamasti seega väga ebamugav ettevõtmine, millest tulenevaid kulusid keegi neile ei hüvita. Seda arvesse võttes ei ole imekspandav kui laevakaptenid, laevafirmade surve, hädaolukorda eiravad ning jätaavad abivajajatele appi minemata.

Võttes arvesse kõiki merehädaliste päästmisega kaasnevaid majanduslikke kulusid, on laevafirmad hakanud marsruuti muutma, vältimaks piirkondi, mis jäävad paadipõgenike tavapärasele teekonnale. Eralaevad ei ole ka enam nii kergekäeliselt nõus enda asukohta merel avaldama.³⁴ Kui eelnevalt sai öeldud, et rahvusvahelisest mereõigusest tulenevate kohustuste elluviimine sõltub muuhulgas eralaevadest, siis on Vahemere piirkonna vältimise

²⁷ International Maritime Organization. International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR). - Kättesaadav Internetis: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx) (18.02.2016).

²⁸ SAR konventsioon, art 2.1.1.

²⁹ SAR konventsioon, art 2.1.10.

³⁰ Nessel, L. A. Externalised Borders and the Invisible Refugee. – Columbia Human Rights Law Review 2009, Vol 40 No 3, lk 628.

³¹ MTI Network. Shipping responds to Mediterranean migrant boats. Kättesaadav Internetis: <http://mtinetwork.com/shipping-responds-mediterranean-migrant-boats/> (18.02.2016).

³² Amnesty International. Europe's Sinking Shame, lk 17.

³³ Pugh, lk 63.

³⁴ Amnesty International. Europe's Sinking Shame, lk 17.

näol kindlasti tegemist ohuga päästmiskohustuse täitmisele, kuna seda väiksem on tõenäosus, et hädaolukorda märgatakse.

Päästmiskohustuse täitmata jätmist mõjutab samuti asjaolu, et seda on väga raske kontrollida. Rannikul paiknevatel päästkeskustel puudub esiteks tihti ülevaade kõigest, mis nende SAR alal toimub, ning selle tagajärjel võib hädasolijate mitteaitamine kergelt märkamata jääda. Lisaks tuleb arvestada et päästmiskohustuse täitmise tagamine on enamasti laeva lipuriikide ülesanne. 1/3 ookeanitel sõitvatest laevadest sõidavad niinimetatud mugavuslippude all, mille riigid ei ole väga huvitatud enda lipu all sõitvate laevade kontrollimisest. Seetõttu jäävad laevad päästmiskohustuse täitmata jätmise eest tihti lipuriigi seaduse alusel karistamata.³⁵

Kuigi päästmiskohustuse täitmises esineb probleeme, on vaieldamatu, et selline kohustus eksisteerib. Merel hätta sattunud isikute päästmiskohustus on kõikide laevade, nii eralaevade kui ka sõjalaevade kaptenitel ning see kehtib absoluutselt kõigi isikute suhtes, sealhulgas majanduspõgenike suhtes. Kui tegemist on merehädalisega, tuleb see isik päästa.

1.1.2. Merehädalise mõiste

Eelmises peatükis käsitletud rahvusvahelisest mereõigusest tulenev päästmiskohustus eksisteerib ainult merehädaliste suhtes ehk isikute suhtes, kes leiavad end merel hädaolukorras. Järelikult on oluline, et hädaolukorra mõiste oleks kõikide osapoolte poolt ühtemoodi sisustatud.

Praktikas on erinevatel põhjustel tulnud ette hädaolukorra fabritseerimist. Hädaolukorra kuulutamist on kasutanud näiteks piraadid, meelitades sellega laevu enda lähedusse, kuid hädaolukorra väljakuulutamist on kasutatud lihtsalt ka teise laevaga enda sihtkohta jõudmise eesmärgil.³⁶ Hädaolukorrast ühtse arusaama kujundamine on seega vajalik nii selleks, et laevakaptenid teaksid täpselt, kelle suhtes neil päästmiskohustus eksisteerib, kui ka selleks, et vältida kuritarvitusi.

Sisustades hädaolukorra mõistet viidatakse õiguskirjanduses³⁷ mõnikord *Eleanori*³⁸ kaasusele, kus kohus tõi välja kolm kriteeriumit, mille alusel hädaolukorda sisustada. Esiteks peab tegemist olema viivitamatut abi vajava situatsiooniga. Samas ei pea kohtu hinnangul hädaohu esinema sel konkreetsel hetkel, vaid piisab ka ohust. Teiseks on oluline, et hädaolukorda ei

³⁵ Barnes, lk 3.

³⁶ Pugh, lk 59.

³⁷ Barnes, lk 8; Tanaka, Y. *The International Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press 2015, lk 81; Moreno-Lax. *Seeking Asylum in the Mediterranean*, lk 195.

³⁸ England High Court of Admiralty 01.01.1809, 165 E.R. 1058, *The Eleanor*.

oleks põhjustanud isikud ise. Kolmandaks on hädasolijate kohustus tõendada, et neil esineb hädaolukord.³⁹

Eleanori kaasuses sätestatud kriteeriume ei saa aga kohaldada paadipõgenikele, sest väga harvadel juhtudel on need tingimused täidetud. Kindlasti on võimalik argumenteerida, et astudes paati, mis on ilmselgelt ülerahvastatud ja meresõiduks ebakõlblik, põhjustasid paadis viibinud isikud ise oma hädaolukorra. Kui inimesed viibivad laevas, mis on uppumisohus, ning inimeste elud on sellest tulenevalt ohus, siis ei tohiks olla oluline, kas nad on ise enda olukorras süüdi või mitte. *Eleanori* kaasuses nimetatud kriteeriume saab pigem kohaldada olukordades, kus enda õigusvastast käitumist püütakse õigustada hädaolukorra esinemisega. Samas on paadipõgenike suhtes *Eleanori* kaasuses oluline esimene kriteerium, nimelt see, et hädaolukord ei pea eksisteerima konkreetsetel hetkel, vaid piisab ka ohust.

SAR konventsioon sisaldab samuti hädaolukorra definitsiooni ning selle järgi on hädaolukord olukord, mil ollakse põhjendatult kindel, et laeva või inimest ähvardab tõsine oht ning on vajalik viivitamatu abi.⁴⁰ Hinnangu sellele, kas need tingimused on täidetud, annab eelkõige laevakapten, kelle otsusest tavaliselt sõltub, kas laeva tuleb abistada või mitte.⁴¹ Definitsioonist endast on juba näha, et tegemist on tunduvalt laiemal hädaolukorra käsitlusega, kui *Eleanori* kaasuses kajastamist leidnud tingimused. Laiem hädaolukorra käsitlus on ühest küljest hea, kuna nagu sai juba öeldud, oleks *Eleanori* kriteeriumitest lähtumine liiga kitsas hädaolukorra mõiste sisustamine. Laia definitsiooni miinuseks on aga asjaolu, et see võimaldab paadisolijate olukorda tõlgendada selliselt, et nende suhtes päästmiskohustus puudub. Kui eelnevalt sai väljatoodud, et laevakaptenid jätavad mõnikord päästmiskohustuse täitmata, siis üks võimalus oma käitumise õigustamiseks ongi väita, et kapteni hinnangul hädaolukord puudus.

Kui hinnata Vahemere riikide praktikast seoses hädaolukorra sisustamisega, siis paistab üks riik halvas mõttes silma. Nimelt tõlgendab Malta hädaolukorda kitsamalt kui teised riigid ning jätab seetõttu isikud, kes kõrvalseisja pilgu läbi vajaksid abi, päästmata. Malta otsingu- ja päästeteenistus lähtub päästmiskohustuse olemasolu kindlakstegemisel peamiselt sellest, kas paat on uppumas - kui paat ei ole sel konkreetsel hetkel uppumas, ei ole paadis viibivad isikud

³⁹ *The Eleanor*, lk 1068.

⁴⁰ International Maritime Organization. Resolution MSC. 70 (69). – Kättesaadav Internetis: http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=15436&filename=70%2869%29.pdf (28.03.2016), Lisa ptk I art 1.3.11.

⁴¹ Pugh, lk 59.

ka hädaolukorras.⁴² On teada mitmeid juhtumeid, kus Malta rannavalve on lähenenud paadipõgenikke vedavale laevale ning selle asemel, et nad ohutusse kohta toimetada, on rannavalve andnud neile kütust, süüa ja puhast joogivett, vajadusel isegi parandanud mootorit.⁴³ Malta eesmärgiks on tagada paadipõgenike jõudmine Itaaliasse, mis on tihti paadipõgenike sihtkoht ning seetõttu ei soovigi paadipõgenikud, et neid Malta võimude poolt päästetaks.⁴⁴ Võrdlusena - Itaalia võimud loevad paadipõgenikke automaatselt merehädalisteks. Seda eelkõige ülerahvastatuse ja ohutusseadmete puudumise tõttu.⁴⁵

Malta praktika seoses hädaolukorra tuvastamisega on selgelt SAR konventsiooniga vastuolus. SAR konventsiooni definitsioon ei sätesta, et hädaolukorra olemasoluks peab laev olema otseses ohus, vaid piisab ähvardavast ohust. Seega peaksid laevakaptenid lisaks hetkeseisule andma hinnangu ka sellele, mis võib laeva sellises olukorras ees oodata. Kui paat on ilmselgelt ülerahvastatud ehk ei ole ohutu kasutamiseks, siis kvalifitseerub selline olukord hädaolukorraks SAR konventsiooni alusel ning paadis olevate isikute suhtes peaks seega kehtima päästmiskohustus. Kohustus kehtib isegi siis, kui paadisolijad ise päästmiseks soovi ei avalda. Paadisolijad ei pruugi olla võimelised enda olukorda hindama ning laevakapten ei saa seega otsuse vastuvõtmisel lähtuda ainult paadisolijate tahtest.

Euroopa Liidu Nõukogu on enda otsuses⁴⁶ seoses Euroopa Liidu välistel merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevusega toonud välja kriteeriumid, mida tuleb hädaolukorra tuvastamisel arvesse võtta. Aluseks tuleb muuhulgas võtta laeva merekõlblikkus ja tõenäosus, et laev ei jõua sihtkohta, laeva ülekoormatus, rannikule jõudmiseks piisavate varude olemasolu, kvalifitseeritud meeskonna ja ohutus-, navigatsiooni- ning sidevahendite olemasolu, arstiabi vajavad reisijad pardal ja ilmastikuolud.⁴⁷ Nõukogu otsuses on ka rõhutatud, et hädaolukorra olemasolu ei sõltu sellest, kas abipalve on esitatud või mitte.⁴⁸ Kuigi viidatud otsus käsitleb ainult Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (edaspidi Frontex) poolt läbiviidavaid otsingu- ja päästeoperatsioone, siis on otsuses

⁴² Klepp, S. A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea, a Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea. – International Journal of Refugee Law 2011, Vol 23 No 3, lk 554.

⁴³ Klepp, lk 553.

⁴⁴ Amnesty International. Lives Adrift. Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean. Kättesaadav Internetis: <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR05/006/2014/en/> (11.02.2016), lk 36.

⁴⁵ Amnesty International. Lives Adrift, lk 35.

⁴⁶ Euroopa Liidu Nõukogu otsus (EL) nr 252/2010, 26. aprill 2010, millega täiendatakse Schengeni piirieskirju seoses välistel merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevusega, mis toimub Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri kooskõlastatavas operatiivkoostöös. – ELT L 111, lk 20-26.

⁴⁷ Euroopa Liidu Nõukogu otsus nr 252/2010, II osa p 1.3.

⁴⁸ Euroopa Liidu Nõukogu otsus nr 252/2010, II osa p 1.4.

sõnastatud kriteeriumid sellegipoolest abiks hädaolukorra sisustamisel ka kõigil muudel juhtudel.

Vahemere ületamiseks kasutatakse erinevaid paate, sõltuvalt läbitavast vahemaast ning sellest, kas paat jäetakse sihtkohta maha või tuuakse tagasi. Kasutusel on nii kanuusid meenutavad puutüvest õõnestatud paadid, puidust laevad, vanad kalurilaevad kui ka täispuhutavad kummipaadid, sealhulgas lastele mängimiseks mõeldud kummipaadid.⁴⁹ Paadid on enamasti ülerahvastatud, hädavajalike navigatsiooni- ja sidevahenditeta, samuti puuduvad päästevestid, vajalik kogus kütust, toitu ja puhast joogivett.⁵⁰ Selline olukord kvalifitseerub selgelt hädaolukorraks SAR konventsiooni mõttes, sest isegi kui paadi avastamise hetkel on kõik veel enam-vähem korras, siis objektiivselt hinnates ähvardab paadisolijaid siiski suur oht.

Järelikult kui võtta arvesse infot Vahemere ületamiseks kasutatavate paatide kohta, võib öelda, et laevakaptenitel väga suurt otsustusruumi ei ole. Olukorrad kõikides nendes paatides tuleks üldreeglina hinnata hädaolukordadeks, mille tagajärjel esineb kõikide paadipõgenike suhtes ka päästmiskohustus.

1.2. Kohustused pärast päästeoperatsiooni lõppemist

1.2.1. Probleemid ohutusse kohta toimetamisega

Merehädaliste päästmisega ei lõppe veel laevakaptenite rahvusvahelisest mereõigusest tulenevad kohustused päästetute suhtes. Võib isegi väita, et kohustused pärast otsese füüsilise ohu eemaldamist kujutavad endast kõige kurnavamad ning kindlasti kõige problemaatilisemat osa kogu protsessist. Selle põhjused on nii poliitilised kui ka õiguslikud.

SAR konventsioon defineerib „päästmise” kui operatsiooni merehädaliste abistamiseks, nende esmavajaduste rahuldamiseks ning ohutusse kohta toimetamiseks.⁵¹ Definiitsiooni lugedes on selge, et päästmine ei lõppe merehädaliste laeva peale võtmisega, vaid päästeoperatsiooni saab pidada lõppenuks, kui merehädalised on toimetatud ohutusse kohta.

Probleeme ei esineks, kui selleks ohutuks kohaks oleks ükskõik milline laevakapteni poolt valitud ohutu sadam, kuhu päästetud isikud toimetada. Takistuseks kujunes aga asjaolu, et rahvusvahelises mereõiguses puudus pikalt riikide kohustus lubada merehädalised päästnud

⁴⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights at Europe's southern sea borders. lk 25.

⁵⁰ European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights at Europe's southern sea borders, lk 29.

⁵¹ SAR konventsioon, Lisa ptk I art 1.3.2.

laeval enda sadamatesse siseneda.⁵² Seega oli laevakaptenitele mitmete eespool mainitud rahvusvahelise mereõiguse konventsioonidega pandud kohustus merehädalised päästa ning ohutusse kohta viia, kuid sellele vastav kohustus mõnel riigil merehädalised vastu võtta puudus.

Kuigi UNCLOS konventsiooni kohaselt on iga riigi laeval õigus teise riigi territoriaalmerest rahumeelselt läbi sõita,⁵³ siis ei kvalifitseeru merehädalisi vedava laeva sisenemine teise riigi vetesse ning sadamasse rahumeelseks läbisõiduks. Konventsiooni kohaselt peab rahumeelne läbisõit olema katkematu ja kiire.⁵⁴ Kuna laevakapteni lõppeesmärk teise riigi territoriaalvetesse sisenemisel on peatuda ja merehädalised rannikule jätta, siis ei ole selline läbisõit katkematu. Samuti võib rannikuriik pidada sellist laeva ohuks enda rahule, avalikule korrale ja julgeolekule,⁵⁵ kuna isikute sel viisil riiki toomine rikub tõenäoliselt rannikuriigi immigratsiooniseadusi.

Rahvusvahelisel tasandil puudus selge arusaam ka sellest, mida üldse ohutu koha all mõista. Ohutu koha definitsioon nimelt puudus. Kuigi ohutu koha mõistet püüdsid sisustada mõned rahvusvaheliste organisatsioonide juhised, siis ei ole juhiste näol tegemist õiguslikult siduvate dokumentidega ning need ei saanud kohustada ühtegi riiki merehädalisi vastu võtma. Isegi kui lähtuda juhistest, siis ei määranud juhised konkreetselt, mida pidada ohutuks kohaks, vaid tõid lihtsalt välja erinevaid võimalusi, kuhu merehädalisi viia.⁵⁶

Näiteks, laevakaptenite üldlevinud ja pikaajaline praktika oli viia merehädalised järgmisesse plaanipärasesse sadamasse.⁵⁷ UNHCR käsitluses on ohutu sadam pikalt tähendanud järgmist külastatavat sadamat.⁵⁸ Samas ei tähenda UNHCR hinnangul „järgmine külastatav sadam” alati sadamat, kus laev peab järgmisena plaanikohaselt peatuma. Kui merehädalisi on palju, siis võib selleks UNHCR hinnangul olla geograafiliselt lähim sadam. Kui tegemist on vigastatud ja vaimselt traumatiseeritud päästetutega, siis peaks ohutuks sadamaks olema koht, mis on kõige paremini võimeline nendega ja võimalike asüülitaotlustega tegelema. Teatud juhtudel võib UNHCR järgi ohutuks sadamaks, kuhu merehädalised viia, olla ka sadam, kust teele asuti.⁵⁹ IMO 2004. aasta juhiste järgi ei pea ohutu koht isegi maal asuma, vaid selleks

⁵² Papastavridis, E. *Interception of Human Beings on the High Seas: A Contemporary Analysis under International Law.* – Syracuse Journal of International Law and Commerce 2009, Vol 36 No 2, lk 203.

⁵³ UNCLOS konventsioon, art 17.

⁵⁴ UNCLOS konventsioon, art 18 lg 2.

⁵⁵ UNCLOS konventsioon, art 19 lg 2 p g).

⁵⁶ Margus, lk 6.

⁵⁷ Miltner, B. *Irregular maritime migration: refugee protection issues in rescue and interception.* – Fordham International Law Journal 2006, Vol 30 No 1, lk 5.

⁵⁸ UNHCR. *Background note on the protection of asylum-seekers and refugees rescued at sea.* Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/3e5f35e94.pdf> (18.02.2016), lk 4 p 12.

⁵⁹ UNHCR. *Background note*, lk 8 p 30.

võib ka olla mingisugune laev või muu alus merel, mis on võimeline merehädaliste eest hoolitsema kuniks nad järgmisesse sihtkohta toimetatakse.⁶⁰

Iseenesest on arusaadav, miks ohutu koht ei olnud (ja ei ole siamaani) rahvusvahelises mereõiguses defineeritud. Nagu UNHCR tõlgendusest järgmisele külastatavale sadamale on näha, sõltub ohutu koht väga mitmetest asjaoludest. Suuresti sõltub see päästetud isikute staatusel ja seisundist ehk tuleb hinnata, kuhu neid konkreetseid päästetud isikuid on ohutu viia. Kuna seda, millised inimesed laeva peale satuvad, ei ole võimalik ette näha, siis ei oleks mingisuguse legaaldefiniitsiooni kehtestamine ka mõistlik.

Samas, olukorras, kus rahvusvahelises mereõiguses puudus nii ühtne arusaam ohutust kohast kui ka selgesõnaline kohustus riikidel merehädalisi vastu võtta, hakkasid mitmed Vahemere riigid merehädalisi päästnud laevade sisenemist enda vetesse ning sadamatesse keelama.⁶¹ Avalikkusega suheldes argumenteerisid riigid, et lisaks sellele, et neil puudub vastuvõtmise kohustus, julgustaksid nad merehädaliste vastuvõtmisega rohkem inimesi Vahemerd paatides ületama ning ainult aitaksid sellega inimesmugeldajaid.⁶²

Oluliseks põhjuseks, miks riigid ei tahtnud, et merehädalised just nende territooriumile toodaks, seisnes aga hoopis selles, et tegemist ei olnud tavaliste merehädalistega, vaid paadipõgenikega, kes nende riiki jõudes esitaksid kindlasti varjupaigataotluse. Lubades paadipõgenikud enda territooriumile, oleks konkreetne riik vastavalt niinimetatud Dublini määrusele⁶³ suure tõenäosusega vastutav päästetud isikute staatuse väljaselgitamise eest.

Nimelt paneb Dublini määrus, mis määratleb Euroopa Liidus varjupaigataotluste läbivaatamise kriteeriumid, paika, milline riik on kohustatud varjupaigataotleja taotluse läbi vaatama. Vastutav riik sõltub mitmetest asjaoludest - näiteks kas tegemist on saatjata alaealisega⁶⁴ või kas taotlejal on juba perekonnaliige mõnes liikmesriigis⁶⁵. Kui mingi muu kriteeriumi alusel ei ole võimalik vastutajat kindlaks määrata, siis vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest esimene liikmesriik, kellele taotlus esitati.⁶⁶ Väga tihti taandubki vastutuse määramine just sellele viimasele variandile ning jääb selle riigi kohustuseks, kuhu esimesena

⁶⁰ International Maritime Organization. Resolution MSC. 167 (78). – Kättesaadav Internetis: <http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/Documents/MS.167%20%2878%29.pdf> (18.02.2016), p 6.14.

⁶¹ Den Heijer, M. Europe and Extraterritorial Asylum. Oxford: Hart Publishing 2012, lk 243.

⁶² UNHCR. Selected Reference Materials: Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/4aa0dd139.pdf> (17.02.2016), lk 184 p 13.

⁶³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 31-59.

⁶⁴ Määrus nr 604/2013, art 8.

⁶⁵ Määrus nr 604/2013, art 9.

⁶⁶ Määrus nr 604/2013, art 13.

siseneti.⁶⁷ Kuna Vahemere rannikuriigid ei tahtnud vastutada kõigi Vahemerel ületavate paadipõgenike, kelle eesmärgiks tavaliselt oli tegelikult jõuda mõnda teise liikmesriiki,⁶⁸ asüülitaotluste eest, siis hakatigi laevade sisenemist keelama.⁶⁹

Tulenevalt selgesõnalise kohustuse puudumisest rahvusvahelist mereõigust reguleerivates konventsioonides ning riikide soovist merehädalisi mitte vastu võtta, leidsid Vahemerel aset mitmed juhtumid, kus merelt päästetud isikud pidid pärast päästmist veetma veel nädalaid merel, kuna ükski riik ei olnud nõus neid enda rannikule lubama.⁷⁰ Tõenäoliselt kõige kuulsam on Cap Anamur'i juhtum aastast 2004, kus humanitaarabiga tegeleva valitsusvälise organisatsiooni laev päästis 37 aafriklasest paadipõgenikku, kuid pidi merel ootama kolm nädalat kuni leiti riik, kes lubas laeval enda sadamasse siseneda.⁷¹

1.2.2. SOLAS ja SAR konventsioonide muudatused

Tagamaks, et päästetud isikutele leitaks ohutu koht mõistliku aja jooksul,⁷² otsustas IMO mereohutuse komitee 2004. aastal nii SAR⁷³ kui ka SOLAS⁷⁴ konventsiooni täiendada uue sättega. Sätte eesmärgiks oli kaotada olemasolev õiguslik lünk, kus päästmiskohustuse täitmisele järgnev etapp oli õiguslikult reguleerimata.

Uus säte nägi ette, et „Konventsiooni osalisriigid peavad tegema koostööd ning koordineerima oma tegevusi tagamaks, et laevakaptenid, kes soovivad merehädalised maale tuua, vabastataks nende kohustustest nii, et see kujutaks endast võimalikult väikest kõrvalekallet laeva plaanipärasest marsruudist. Riigil, kelle otsingu- ja päästepiirkonnas toimus isikute päästmine, lasub peamine vastutus, et selline koostöö ning koordineerimine toimub ning et merehädalised toimetatakse ohutusse kohta, võttes arvesse iga juhtumi eripärasid ning IMO poolt välja antud juhiseid. Osapooled peavad tagama, et maale

⁶⁷ Zimmermann, A. (koost). The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2011, lk 134.

⁶⁸ Amnesty International. Lives Adrift, lk 59.

⁶⁹ Märkimist väärib, et Dublini süsteemi puudujääke ja rolli tekkinud migratsiooniprobleemis tunnustab ka Euroopa Komisjon, kes on „Euroopa rände tegevuskava” kohaselt võtnud eesmärgiks 2016. aastal viia läbi analüüs, kas Dublini määrus vajab muutmist.

⁷⁰ Coppens, J. The Essential Role of Malta Drafting the New Regional Agreements on Migrants at Sea in the Mediterranean Basin. – Journal of Maritime Law and Commerce 2013, Vol 44 No 1, lk 91.

⁷¹ European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights at Europe's southern sea borders, lk 34.

⁷² IMO. Resolution MSC. 167 (78), lk 2.

⁷³ International Maritime Organization. Resolution MSC. 155 (78). – Kättesaadav Internetis: <http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.155-%2078.pdf> (18.02.2016), Annex p 3.

⁷⁴ International Maritime Organization. Resolution MSC. 153 (78). – Kättesaadav Internetis: <http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153%2078%29- MSC%2078.pdf> (18.02.2016), Annex p 4.

toimetamine leiaks aset nii kiiresti, kui on mõistlikult võimalik.⁷⁵ Viidatud sätted jõustusid 1. juuli 2006.⁷⁶

Seega pandi uue sättega riikidele kohustus teha koostööd selle nimel, et merehädaliste maale toimetamine toimuks antud sättes sisalduvaid põhimõtteid arvesse võttes. Esiteks on oluline, et ohutu koht, kuhu merehädalised toimetada, asuks võimalikult lähedal laeva plaanipärasele marsruudile. See on oluline just laevafirmadele, kelle puhul tuleb merehädaliste päästmisega kaasnevaid kulusid minimaliseerida. Teiseks peab maale toimetamine aset leidma mõistlikult kiiresti. Lisaks laevadele on kiirus oluline ka päästetutele endile, kellel võivad kaua merel viibimisest olla tekkinud nii vaimsed kui ka füüsilised terviseprobleemid, ning korralikku meditsiinilist abi saab pakkuda alles pärast maale toimetamist. Kolmandaks tuleb ohutu koha väljaselgitamisel arvesse võtta iga juhtumi eripärasid ning IMO juhiseid.

IMO andis nimelt välja ka juhised,⁷⁷ millest riigid SAR ja SOLAS konventsiooni 2004. aasta muudatussätete alusel on kohustatud kinni pidama. Juhiste kohaselt on ohutu koht koht, kus päästeoperatsioonid on lõppenud, kus merehädaliste elu ei ole enam ohus ning nende peamised inimvajadused (toit, peavari, meditsiiniline abi) saavad rahuldatud. Inimesed päästnud laev saab olla ainult ajutine ohutu koht.⁷⁸ Ohutu koha väljaselgitamisel tuleb küsida ka laevakapteni arvamust, kuhu tema sooviks merehädalised toimetada.⁷⁹ Samuti näevad juhised ette, et otsingu- ja päästmisega mitteseotud küsimused nagu näiteks võimalike asüülitaotluste menetlemine peab eelkõige toimuma maal.⁸⁰ Asüülitaotlejate ja pagulaste viimist riiki, kus nende elu võib ohus olla, tuleb vältida.⁸¹ Seega ei määratle IMO juhised konkreetset riiki, mis peab merehädalised vastu võtma, vaid annab üldised suunised, mille alusel see riik kindlaks teha.

Lisaks sellele, et muudatussätetega ning nendega kaasnevate IMO juhistega täpsustati mingil määral ohutu koha mõistet, nähti ette ka konkreetne riik, kellel lasub vastutus. Muudatussätete kohaselt vastutab ohutu koha leidmise eest selle otsingu - ja päästepiirkonna, kus merehädalised päästeti, eest vastutav riik. Lugeses sätet on selge, et otsingu- ja päästepiirkonna eest vastutaval riigil on ainult koordineerimise kohustus ehk otsingu- ja päästepiirkonna eest vastutav riik peab tagama, et merehädalistele leitaks ohutu koht kõiki eespool mainitud kriteeriumeid arvesse võttes. Sättest ei tulene aga otsingu - ja

⁷⁵ IMO. Resolution MSC. 153 (78), ptk V art 33 lg 1.1; IMO. Resolution MSC. 155 (78), ptk III art 3.1.9.

⁷⁶ IMO. Resolution MSC. 153 (78), p 3; IMO. Resolution MSC. 155 (78), p 3.

⁷⁷ IMO. Resolution MSC. 167 (78).

⁷⁸ IMO. Resolution MSC. 167 (78), p 6.12.

⁷⁹ IMO. Resolution MSC. 167 (78), p 6.10.6.

⁸⁰ IMO. Resolution MSC. 167 (78), p 6.19.

⁸¹ IMO. Resolution MSC. 167 (78), p 6.17.

päästepiirkonna eest vastutavale riigile kohustust merehädalised endale võtta. Konkreetse riigi määramine oleks olnud vastuolus ka IMO enda seisukohaga, et ohutu koht, kuhu merehädalised viia, tuleb kindlaks määrata juhtumipõhiselt⁸².

Õiguskirjanduses ollakse samuti seisukohal, et 2004. aasta muudatussätteid tegelikkuses väga suurt muudatust kaasa ei toonud.⁸³ Suur muudatus oleks olnud konkreetse vastuvõtva riigi kindlaksmääramine, kuid seda ei tehtud. See tähendas, et probleemid, mis eksisteerisid enne seoses osade riikide keeldumisega merehädalisi vastu võtmast, jätkusid.

Tõdedes asjaolu, et SAR ja SOLAS konventsiooni muudatussätteid tõlgendatakse jätkuvalt viisil, mis ei võimalda merehädalisi piisavalt kiiresti maale toimetada, sõnastas IMO 2009. aastal põhimõtted,⁸⁴ mida tuleb merehädaliste maale toimetamisel arvesse võtta. Viidatud põhimõtetes on veelkord rõhutatud, et kõik tegevused, mis ei seonu otseselt isiku elu päästmisega, tuleb läbi viia pärast inimeste ohutusse kohta toimetamist.⁸⁵ Seega ei saa laevakaptenitelt nõuda, et nad hindaksid päästetu staatust, näiteks, kas tegemist on pagulasega või mitte, laeva pardal. Kõige olulisem põhimõte, mis viidatud dokumenti kirja pandi, täpsustas SAR piirkonna eest vastutava riigi kohustusi. Nimelt nägid uued põhimõtted ette, et juhul, kui teised riigid ei ole nõus merehädalisi enda territooriumile lubama ning edasine ootamine seaks ohtu merehädaliste kiire maale toimetamise, siis peab SAR piirkonna eest vastutav riik merehädalised endale võtma.⁸⁶

2009. aasta IMO põhimõtete dokument oli seega esimene kord kui sõnastati täpselt, milline riik peab merehädalised endale võtma. Samas oli siiski tegemist põhimõtetega. Oleks IMO võtnud viidatud põhimõtted vastu juhustena, oleksid riigid SAR ja SOLAS konventsioonide 2004. aasta muudatussätete kohaselt kohustatud neid arvesse võtma. IMO võttis dokumendis kajastatud mõtted vastu kui põhimõtted, mistõttu ei saa neid ka riikidele õiguslikult siduvateks pidada. Järelikult on SAR piirkonna eest vastutava riigi kohustus merehädalised endale sadamatesse lubada jätkuvalt pelgalt IMO soovitus.

Üheks täiendavaks põhjuseks, miks SAR ja SOLAS konventsioonidega loodud päästesüsteem Vahemerel ei toimi, on Malta järjepidev keeldumine nende muudatuste ratifitseerimisest. Malta ei ole 2004. aasta muudatussätteid ratifitseerinud, kuna Malta ei nõustu IMO 2004.

⁸² IMO. Resolution MSC. 167 (78), p 2.6.

⁸³ Coppens, J., Somers, E. Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at Sea. – The International Journal of Marine and Coastal Law 2010, Vol 25 No 3, lk 387; Papastavridis, lk 203.

⁸⁴ IMO. Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea. Kättesaadav Internetis: <http://www.refworld.org/docid/524be8244.html> (18.02.2016).

⁸⁵ IMO. Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea, p 2.2.

⁸⁶ IMO. Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea, p 2.3.

aasta juhistes sätestatud ohutu koha kindlaksmääramise põhimõtetega.⁸⁷ Malta on nimelt seisukohal, et paadipõgenikud tuleks alati viia geograafiliselt lähimasse sadamasse.⁸⁸ Võib küll küsida, kas ühe riigi väljajäämist saab pidada suureks probleemiks, kuid tegemist ei ole ühe suvalise riigiga. Maltal on väga suur SAR piirkond Vahemeres,⁸⁹ seega peaks Maltast sõltuma väga suure hulga paadipõgenike maale toimetamine. Kui see lüli ei osale süsteemis ning käitub vastupidiselt teistele, siis on tegemist probleemiga, mis seab ohtu Vahemeres toimiva päästesüsteemi.

SAR ja SOLAS konventsiooni 2004. aasta muudatused ja IMO juhised ei ole ka praktikas suutnud probleemi lahendada. Juhtumid, kus päästetud paadipõgenikud on pidanud päevi merel veetma enne kui neile ohutu koht leitakse, on aset leidnud ka pärast muudatuste jõustumist. Näitena võib tuua Panama kaubanduslaeva Pinar E, mis päästis 2009. aasta aprillis 142 paadipõgenikku Malta SAR piirkonnast, kuid pidi avamerel ootama 4 päeva kuni Itaalia lubas paadipõgenikud endale tuua.⁹⁰ Või kaubanduslaev Salamis, mis päästis 2013. aasta augustis Vahemeres 102 paadipõgenikku, mille tagajärjel pidi laev avamerel ootama 3 päeva kuni leiti riik, mis oli nõus lubama laeval enda sadamasse siseneda.⁹¹ Sõltumata ilmselge probleemi olemasolust rahvusvahelises mereõiguses, mis seondub merehädaliste vastuvõtmise kohustuse puudumisega, ei ole aga põhjust eeldada, et selle probleemiga midagi ette võetaks, kuna riigid ei ole suure tõenäosusega nõus sellist kohustust endale võtma.⁹²

Samas tuleb tõdeda, et olukorda, kus rahvusvahelises mereõiguses puudub nii riikide kohustus merehädalisi vastu võtta kui ka ühtne arusaam ohutust kohast, tuleb Vahemere paadipõgenike voo peatamiseks meetmete leidmise kontekstis hinnata pigem positiivselt - riikide käitumisvõimalusi paadipõgenike suhtes otsese ohu kõrvaldamise järgselt ei ole vähemalt rahvusvahelise mereõiguse raames märkimisväärselt piiratud.

⁸⁷ Coppens, J. The law of the sea and human rights in the Hirsi Jamaa and others v. Italy judgment of the European Court of Human Rights. - Human rights and civil liberties in the 21st century. Springer 2014, lk 186.

⁸⁸ Coppens, Somers, lk 396.

⁸⁹ Amnesty International. Lives Adrift, lk 32.

⁹⁰ Amnesty International. Lives Adrift, lk 41.

⁹¹ Amnesty International. Lives Adrift, lk 40.

⁹² Coppens, Somers, lk 401.

2. Mittetagasisaatmise põhimõte ja sellest tulenevad piirangud võimalikele lahendustele

2.1. Mittetagasisaatmise põhimõte

2.1.1. Põhimõtte allikad ja sisu

Üks osa riikide suveräänsusest on õigus kontrollida oma piire ning otsustada selle üle, kes nende riiki siseneb. Samas ei ole see õigus absoluutne. Üheks oluliseks piiranguks on mittetagasisaatmise (inglise keeles *non-refoulement*) põhimõte.

Mittetagasisaatmise põhimõte on sätestatud arvukates rahvusvahelise õiguse instrumentides. Pagulasseisundi konventsiooni⁹³ artikkel 33 kohaselt ei saada osalisriik pagulast oma territooriumilt⁹⁴ välja ega tagasi 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. Põhimõtte tähtsust ilmestab konventsiooni artikkel 42 lõige 1, mis ei luba riikidel artikli 33 suhtes reservatsioone teha.

Sama põhimõtte näevad ette ÜRO piinamise vastane konventsioon⁹⁵ ning mitmed regionaalsed instrumendid, näiteks Ameerika inimõiguste konventsioon⁹⁶. Euroopa Liidu liikmesriike kohustavad mittetagasisaatmise põhimõttest kinni pidama lisaks veel näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁹⁷ ja nõukogu direktiiv miinimumnõuetest pagulase või muu rahvusvahelise kaitse staatuse määramisel⁹⁸.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon⁹⁹ pakub samuti kaitset mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumise vastu. Kuigi erinevalt paljudest teistest rahvusvahelise õiguse instrumentidest ei sätesta konventsioon sõnaselgelt tagasisaatmise keeldu, siis võib mittetagasisaatmise kohustus põhimõtteliselt tekkida kui ükskõik milline konventsiooni õigus on isiku tagasisaatmisel ohus.¹⁰⁰ Enamasti on mittetagasisaatmise

⁹³ Pagulasseisundi konventsioon. - RT II 1997, 6, 26.

⁹⁴ Eestikeelne ametlik tõlge on tegelikult ebakorrekne. Inglisekeelne tekst ei sisalda viidet *enda territooriumilt* välja- või tagasisaatmisele, vaid sätte algus on sõnastatud “No Contracting State shall expel or return (‘refouler’) a refugee in any manner whatsoever /.../”.

⁹⁵ Piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärakust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon. - RT II 1994, 14, 44, art 3.

⁹⁶ Ameerika inimõiguste konventsioon. – Kättesaadav Internetis: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (18.02.2016), art 22 lg 8.

⁹⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26. oktoober 2012, lk 391–407, art 19 lg 2.

⁹⁸ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatust, ja antava kaitse sisu kohta. – ELT L 304, lk 96-107, art 21 lg 1.

⁹⁹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.

¹⁰⁰ EIKo 23.02.2012, 27765/09, *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*. Kohtunik Pinto de Albuquerque konkureeriv arvamus.

põhimõtte tulnud siiski analüüsimisele seoses konventsiooni artikliga 3, mille järgi ei või kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. Seda, et mittetagasisaatmise põhimõtte kuulub artikkel 3 alla, kinnitas EIK esmakordselt *Soering vs. Ühendkuningriigid* kaasuses. Kohus leidis, et kui konventsiooni osalisriik teadlikult saadab isiku kolmandasse riiki, kus isikut võib ees oodata artikliga 3 vastuolus olev kohtlemine, siis on osalisriik artiklit 3 rikkunud.¹⁰¹ Ühendkuningriigid püüdis argumenteerida, et osalisriik ei peaks konventsiooni alusel vastutama mõne teise riigi halva käitumise pärast, vaid tagama ainult selle, et konventsiooniga vastuolus olevaid tegusid ei pandaks toime tema jurisdiktsiooni all.¹⁰² Kohus sellega ei nõustunud.

UNHCR on väljendanud seisukohta, et mittetagasisaatmise põhimõtte näol on tänapäeval tegemist osaga rahvusvahelisest tavaõigusest ning on järelikult siduv ka neile riikidele, kes seda põhimõtet sisaldavate õiguslike instrumentidega ühinenud ei ole.¹⁰³

Oluline on märkida, et mittetagasisaatmise põhimõtte ei hõlma positiivset kohustust pagulased enda riiki lasta. Kui kaitse on võimalik tagada kusagil mujal, näiteks mõnes kolmandas ohutus riigis, siis ei ole riik mittetagasisaatmise põhimõtet rikkunud, kui pagulased sinna viib.¹⁰⁴ Praktikas tähendab mittetagasisaatmise põhimõtte riikide jaoks tihti siiski kohustust pagulased enda riiki lubada, sest igasuguse muu alternatiivi puhul riskiks riik mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumisega.¹⁰⁵

Teistesse riikidesse pagulaste saatmisel tuleb arvesse võtta, et mittetagasisaatmise põhimõttega on hõlmatud ka niinimetatud kaudne tagasisaatmine. Tegemist on olukorraga, kus pagulane saadetakse teise ohutusse riiki, kust võib teda aga oodata edasisaatmine kolmandasse riiki, kus teda valitseb oht.¹⁰⁶ EIK on samuti kinnitanud, et konventsiooni osalisriigi kohustuseks on muuhulgas tagada, et teise riiki saadetavaid isikuid ei ähvardaks meelevaldne väljasaatmine kolmandasse riiki, kus isikute artikliga 3 tagatud õigused võivad ohus olla.¹⁰⁷

Mittetagasisaatmise põhimõtetest kinnipidamise tähtsust ilmestab ka EIK ja Euroopa Kohtu praktika seoses Dublini määrusega. Nimelt nagu käesoleva töö alapeatükis 1.2.1 sai selgitatud, määrab Dublini määrus kindlaks riigi, kes peab kaitsetaotlust menetlema. Kui isik

¹⁰¹ EIKo 7.07.1989, 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriigid*, p 91.

¹⁰² *Soering vs. Ühendkuningriigid*, p 83.

¹⁰³ United Nations High Commissioner for Refugees. Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (20.01.2016), lk 7.

¹⁰⁴ Wouters, K. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerpen: Intersentia 2009, lk 569.

¹⁰⁵ UNHCR Advisory Opinion, lk 2.

¹⁰⁶ Wouters, lk 370.

¹⁰⁷ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 158; EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*, p 359.

on esitanud kaitsetaotluse mõnele teisele riigile, saadab kaitsetaotluse saanud riik isiku tagasi riiki, kes Dublini määruse reeglite järgi peab konkreetse kaitsetaotlusega tegelema.¹⁰⁸ EIK on mitmes lahendis asunud seisukohale, et Dublini määruse reeglitest kinnipidamine ei õigusta mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumist ning riigid on kohustatud hindama, kas Dublini määruse järgi vastutav riik on ka selle isiku jaoks ohutu.¹⁰⁹ Näiteks *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka* lahendis leidis EIK, et Dublini määruse reegleid järginud Belgia rikkus kaebaja Kreekasse tagasisaatmisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 3, kuna Belgia vastavad ametnikud teadsid või oleksid pidanud teadma, et Kreeka varjupaigamenetlus ja varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused ei vasta artikkel 3 nõuetele.¹¹⁰ Euroopa Kohus on samuti kinnitanud, et kui eksisteerib tõsine alus leidmaks, et Dublini määruse järgi vastutava riigi varjupaigamenetluses ja varjupaigataotlejate vastuvõtutingimustes esineb süsteemseid puudusi, siis on isikute üleandmine nendele riikidele Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga vastuolus.¹¹¹ Euroopa Kohtu vastav seisukoht on nüüdseks kirja pandud ka uuendatud Dublini määrusesse.¹¹² Dublini süsteem võib seega küll olla üles ehitatud eeldusele, et kõik osalisriigid on kolmandate riikide kodanike jaoks turvalised,¹¹³ kuid osalisriigid ei tohi pimesi sellest eeldusest lähtuda, vaid nad peavad hindama ega Dublini määruse järgi vastutavasse riiki isiku tagasisaatmine ei too kaasa mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumist.

Kuigi mittetagasisaatmise põhimõtte on sätestatud mitmetes rahvusvahelise õiguse instrumentides, siis ei ole see alati sõnastatud identselt. Seega võib selle põhimõtte kaitseala veidi erineda sõltuvalt sellest, millisele õiguslikule instrumendile tugineda. Kuna käesoleva töö eesmärk ei ole detailselt analüüsida mittetagasisaatmise põhimõtet, on järgnevas käsitluses võetud aluseks kaks mittetagasisaatmise põhimõtet sisaldavat õiguslikku instrumenti: pagulasseisundi konventsioon ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.

¹⁰⁸ Määrus nr 604/2013, art 18 lg 1 p a).

¹⁰⁹ EIKo 2.12.2008, 32733/08, *K.R.S. vs. Ühendkuningriigid*, p I B; *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*, p 340; EIKo 4.11.2014, 29217/12, *Tarakhel vs. Šveits*, p 103.

¹¹⁰ *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*, p-d 358, 367.

¹¹¹ EKo 21.12.2011, C 411/10, *N.S. vs. Ühendkuningriigid*, p 86.

¹¹² Määrus nr 604/2013, art 3 lg 2.

¹¹³ Määrus nr 604/2013, preambul p 3.

2.1.2. Isikuline kaitseala

Pagulasseisundi konventsiooni ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni mittetagasisaatmise sätete isikuline kaitseala on mõnevõrra erinev.

Pagulasseisundi konventsiooni kui II maailmasõja järgse instrumendi isikuline ning ruumiline kaitseala oli algselt väga kitsas.¹¹⁴ Konventsiooni artikkel 1 kohaselt olid pagulased ainult isikud, kes lisaks muudele tunnustele põgenesid selliste sündmuste tagajärjel, mis leidsid aset enne 1951. aastat Euroopas. 1967. aasta protokoll,¹¹⁵ mis on seniajani ainus muudatus 1951. aasta konventsioonile, kaotas mainitud piirangu.

Konventsiooni ja protokollil alusel loetakse pagulaseks seega isikut, kelle puhul on täidetud kõik järgnevad tunnused: 1) põhjendatud kartus tagakiusamisest 2) see tagakiusamine leiab aset rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast 3) isik asub väljaspool enda kodakondsusjärgset riiki 4) isik ei suuda või kartuse tõttu ei taha sellelt riigilt kaitset saada või sinna tagasi pöörduda.¹¹⁶ Seega kui isik vastab nendele kriteeriumitele ning tema puhul ei ole täidetud ükski konventsiooni kohaldumist välistav kriteerium,¹¹⁷ saab ta tugineda mittetagasisaatmise õigusele pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 alusel.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3 tagab kaitse igale isikule, keda ähvardab kusagil piinamine, ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine. Laskumata detailselt EIK praktikasse seoses artikli 3 sisustamisega on näha, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis sisalduva mittetagasisaatmise põhimõtte isikuline kaitseala on mõnevõrra laiem kui pagulasseisundi konventsioonis.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3 kohaldub sõltumata sellest, mis põhjusel isikut oht ähvardab, samas kui pagulasseisundi konventsioon nõuab, et oht oleks seotud teatud rassi, usku, rahvuse või sotsiaalse grupi hulka kuulumisega või poliitiliste veendumuste pärast. Samuti ei ole Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel oluline, et isik asuks kaitse saamiseks väljaspool enda kodakondsusjärgset riiki. Asetades selle paadipõgenike ja mereoperatsioonide konteksti tähendab see, et kui päästmisoperatsiooni paadipõgenike päästmiseks viiakse läbi teise riigi territoriaalvetes, siis saavad päästetud isikud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse

¹¹⁴ United Nations High Commissioner for Refugees. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. Introductory Note by the UNHCR. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (18.02.2016), lk 2.

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

¹¹⁶ Pagulasseisundi konventsioon, art 1 lg-d 1-2; Pagulasseisundi protokoll, art 1.

¹¹⁷ Pagulasseisundi konventsioon, art 1 p-d C-F.

konventsiooni artiklile 3 tugineda. Näiteks on taolisi mereoperatsioone läbiviidud Liibüa territoriaalvetes Liibüaga sõlmitud lepingute alusel.¹¹⁸ Pagulasseisundi konventsiooni alusel ei kvalifitseeruks aga Liibüa vetest päästetud Liibüa kodanik pagulaseks ning tema tagasisaatmine Liibüasse ei oleks konventsiooniga vastuolus.

Oluline on märkida, et õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et rahvusvahelisele kaitsele ei kvalifitseeru ainult need isikud, kelle puhul on üksikjuhu analüüsi tulemusel leitud, et ta vastab pagulasseisundi konventsioonis nimetatud neljale tingimusele. Õigus kaitsele võib olla ka mingisugusel grupil inimestel, kelle puhul saab eeldada, et nende oma riik neid ei kaitse, kuid sellisel juhul peab põgenemise põhjuseks olema tuvastatav mingisugune konflikt, radikaalne poliitiline või sotsiaalne muutus nende riigis, mis on kaasa toonud inimõiguste rikkumised.¹¹⁹ Sama on kinnitanud EIK, leides, et üldjuhul peab tuvastamaks, kas isiku saatmine konkreetsesse riiki seab ohtu artiklis 3 nimetatud õigused, hindama nii riigi olukorda kui ka konkreetse isiku isiklike asjaolusid. Kui aga isik väidab, et ta kuulub gruppi, keda süstemaatiliselt väärkoheldakse, siis piisab kui on tuvastatud, et selline väärkohtlemine grupi vastu leiab aset ning isik kuulub sellesse gruppi.¹²⁰

Kuigi pagulasseisundi konventsiooni alusel mittetagasisaatmise põhimõttele tuginemine eeldab, et tegemist oleks pagulasega, siis ei teki pagulase „staatuse” mingisugusest ametlikust menetlusest. Isik on pagulane hetkest, kui ta vastab pagulase kriteeriumitele ning ametliku pagulase staatuse omistamine temale on kõigest deklaratiivne, mitte konstitutiivne akt.¹²¹ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3 ei nõua, et isik vastaks sellele artiklile tuginemiseks pagulase kriteeriumitele. Oluline on lihtsalt, et artiklis 3 nimetatud oht oleks piisavalt reaalne ja tõenäoline.¹²² Seega omab Euroopa mereoperatsioonide kontekstis ametlik pagulase staatuse omistamise menetlus veel vähem tähtsust. Järelikult ei saa riik ei pagulasseisundi konventsiooni ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel isikuid tagasi saata tuginedes sellele, et nende isikute puhul ei ole ametlikult tuvastatud, et neid ähvardaks tagasisaatmisel oht.

¹¹⁸ Moreno-Lax. *Seeking Asylum in the Mediterranean*, lk 200.

¹¹⁹ Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press 2007, lk 49.

¹²⁰ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p-d 117, 119.

¹²¹ Goodwin-Gill, McAdam, lk 244.

¹²² *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 136.

2.1.3. Ekstraterritoriaalne kohaldamine

Mereoperatsioonid paadipõgenike peatamiseks või päästmiseks võivad tihti aset leida väljaspool riigi territoriaalmerd. Samas ei võimalda mereoperatsioonide läbiviimine näiteks avamerel või teise riigi territoriaalvetes riigil mittetagasisaatmise põhimõttest tulenevaid kohustusi eirata.

Euroopa tasandil sai mittetagasisaatmise põhimõtte kohaldumine taolistel ekstraterritoriaalsetel mereoperatsioonidel selge õigusliku hinnangu 2012. aastal EIK *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*¹²³ otsuses. Kaebuse sisuks oli Itaalia mereväe tegevus 11 Somaalia ja 13 Eritrea kodaniku suhtes, kes korjati Itaalia mereväe poolt üles väljaspool Itaalia territoriaalmerd ning viidi ilma isiklike asjaolusid hindamata tagasi Liibüasse.¹²⁴ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 1 ei nõua, et isikud peaksid konventsioonis sätestatud õigustele tuginemiseks olema osalisriigi territooriumil, vaid määravaks on riigi jurisdiktsiooni all asumine. Kohtu hinnangul olid kaebajad Itaalia jurisdiktsiooni all. Kohus tugines oma järelduses sellele, et UNCLOS artikkel 92 lõike 1 järgi on avamerel sõitvad laevad selle riigi ainujurisdiktsiooni all, kelle lipu all nad sõidavad.¹²⁵ Lisaks olid kaebajad alates hetkest, mil nad üles korjati kuni Liibüasse jõudmiseni Itaalia ametnike järjepideva ja eksklusiivse kontrolli all.¹²⁶ Kohus ei nõustunud ka Itaalia vastuargumendiga, et Itaalia täitis rahvusvahelisest mereõigusest tulenevat päästmiskohustust, mis ei loonud Itaalia riigi ja paadipõgenike vahel piisavat seost, et saaks rääkida jurisdiktsiooni teostamisest.¹²⁷

Erinevalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, ei sisalda pagulasseisundi konventsioon otseseid viiteid sellele, kas artiklis 33 nimetatud mittetagasisaatmise kohustus kohaldub ka väljaspool konventsiooni osalisriigi territooriumit. Sõltumata sellest on õiguskirjanduses valitsevaks seisukohaks¹²⁸ ning UNHCR ametlikuks seisukohaks,¹²⁹ et pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 kohaldub ka ekstraterritoriaalsetel mereoperatsioonidel. Samas esineb vastupidist tõlgendust.

¹²³ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*.

¹²⁴ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 9-12.

¹²⁵ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 77.

¹²⁶ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 81.

¹²⁷ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p-d 65, 79.

¹²⁸ Hathaway, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. New York: Cambridge University Press 2005, lk 336; Zimmermann, lk 1362.

¹²⁹ UNHCR Advisory Opinion, lk 12.

Nimelt jõudis *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* kaasusele sarnane juhtum juba aastal 1993 USA Ülemkohtusse (*Sale vs. Haitian Centers Council, Inc*¹³⁰). Seoses Haitil toimunud riigipöördega, seisis USA tol ajal vastamisi suure hulga Haitist pärit paadipõgenikega. Algselt toimus rannavalve poolt päästetud paadipõgenike staatuse menetlemine laevade peal ning hiljem ka Guantanamo, Kuubal. Paadipõgenike voog osutus aga nii suureks, et nii laevad kui ka keskus Guantanamo olid varsti pilgeni täis.¹³¹ Kuna USA valitsus ei olnud nõus meneluse ajaks kõiki paadipõgenikke enda territooriumile laskma, algas USA presidendi korraldusel kõikide paadipõgenike automaatne tagasisaatmine Haitile.¹³² Ülemkohus leidis, et presidendi korraldus on õiguspärane, kuna pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 ei kohaldu väljaspool USA territoriaalmerd.¹³³

Ülemkohus tugines enda järeldustes kahele argumendile. Esiteks väitis kohus, et juba konventsiooni tekst viitab sellele, et kaitse saamiseks peavad isikud olema jõudnud riigi territooriumile. Konventsiooni artikkel 33 lg 2 sätestab, et mittetagasisaatmise põhimõte ei kohaldu, kui isik on ohuks selle riigi julgeolekule, mille territooriumil ta asub. Kuigi mittetagasisaatmise põhimõtet sätestav lõige 1 ei maini „territooriumit”, siis viitab kohtu hinnangul lõige 2, et territooriumi kriteerium on vaikumisi ka lõikes 1 olemas.¹³⁴ Vastasel korral tekiks olukord, kus avamerel kaitsetaotluse esitanud isiku korral, kes on ohuks USA julgeolekule, ei saaks kohaldada lõikest 2 tulenevat erandit, kuna avameri ei ole ühegi riigi territoorium.¹³⁵ Lisaks analüüsis kohus konventsiooni ingliskeelses tekstis kasutatud sõnade „expel” ja „return” tähendusi ning leidis, et need ei tähenda mitte kellegi viimist konkretsesse kohta, vaid mingisugusel piiril kellegi tõrjumist. See tähendab, et isik peab kaitsele tuginemiseks olema jõudnud selle konkreetse riigi piirile.¹³⁶

Teiseks leidis kohus oma järeldustele kinnitust pagulasseisundi konventsiooni läbirääkimiste protsessi kohta olemasolevatest materjalidest. Mitmete riikide esindajad esinesid nimelt konventsiooni läbirääkimise konverentsil sõnavõttudega, milles rõhutasid, et sätte sõnastus peab väljendama, et kaitse on tagatud ainult neile, kes jõuavad selle riigi, kust nad kaitset soovivad taotleda, territooriumile.¹³⁷

Kuigi USA Ülemkohtu lahend pärineb aastast 1993, ei ole USA lähenemine sellele küsimusele muutunud. USA ametlik seisukoht on jätkuvalt, et pagulasseisundi konventsiooni

¹³⁰ Supreme Court of the United States 21.06.1993, 509 U.S. 155, *Sale vs. Haitian Centers, Inc.*

¹³¹ *Sale vs. Haitian Centers*, lk 163.

¹³² *Sale vs. Haitian Centers*, lk 164.

¹³³ *Sale vs. Haitian Centers*, lk 159.

¹³⁴ *Sale vs. Haitian Centers*, lk 179.

¹³⁵ *Sale vs. Haitian Centers*, lk 180.

¹³⁶ *Sale vs. Haitian Centers*, lk 182.

¹³⁷ *Sale vs. Haitian Centers*, lk-d 186, 187.

artikkel 33 lõige 1 kohaldub ainult pagulastele, kes on konventsiooni osalisriigi territooriumile jõudnud.¹³⁸ Samasugune on Austraalia ametlik seisukoht.¹³⁹

USA Ülemkohtu tõlgendus ning USA ja Austraalia ametlikud seisukohad pagulasseisundi konventsioonis sisalduva mittetagasisaatmise põhimõtte kohaldumisest ei muuda loomulikult õiguslikku hinnangut Euroopa riikide poolt Vahemerel läbiviidavatele mereoperatsioonidele. Sõltumata pagulasseisundi konventsiooni artiklile 33 antud tõlgendusest, on Euroopa riigid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni osalisriigid, mille artikkel 3 tõlgendamisel on EIK oma sõna öelnud. Küll aga tuleb eelnevat arvesse võtta, kui kõlavad üleskutsed Euroopas eeskujuks võtta meetmeid, mida USA või Austraalia on paadipõgenike voo takistamiseks rakendanud.

2.1.4. Erandid

Pagulasseisundi konventsioon näeb ette võimaluse mittetagasisaatmise põhimõttest mitte kinni pidada, kui isiku näol on tegemist ohuga riigi julgeolekule või kui ta on süüdi mõistetud raskes kuriteos.¹⁴⁰ Hinnangu andmine, kas artikkel 33 lõikest 2 tulenev erand kohaldub või mitte, peab toimuma individuaalsel baasil ehk see konkreetne isik peab olema ohtlik selle riigi julgeolekule või ühiskonnale, kuhu ta soovib jääda.¹⁴¹ Seega ei saa riigid tugineda antud erandile, kui nad seisavad vastamisi suure hulga põgenikega, kes võib-olla massina kujutavadki ohtu riigi julgeolekule, kuid iga põgenik üksikuna mitte.

Mitmes teises õiguslikus instrumendis, sealhulgas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis on artiklist 3 tuleneva mittetagasisaatmise põhimõtte näol tegemist absoluutse õigusega, millele erandeid pole ette nähtud.¹⁴²

Mainimist väärrib, et õiguskirjanduses on analüüsitud, kas mittetagasisaatmise põhimõtte erandiks võiks olla niinimetatud massilise sissevoo olukord.¹⁴³ UNHCR on massilise sissevoo defineerinud kui olukorra, mille puhul on tavaliselt täidetud järgmised tingimused: 1) väga suur hulk inimesi ületab rahvusvahelist piiri 2) isikud saavad väga kiiresti 3) vastuvõtja riik ei ole võimeline reageerima ning neid inimmasse vastu võtma 4) asüülimenetlusprotsess ei ole

¹³⁸ U.S. Department of State. U.S. observations on UNCHR Advisory Opinion on Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations. Kättesaadav Internetis: <http://2001-2009.state.gov/s/l/2007/112631.htm> (19.01.2016).

¹³⁹ High Court of Australia. CPCF v. Minister for Immigration and Border Protection & Anor. Written Submissions (Defendants). Kättesaadav Internetis: http://www.hcourt.gov.au/assets/cases/s169-2014/CPCF_Def.pdf (26.01.2016), p 20.

¹⁴⁰ Pagulasseisundi konventsioon, art 33 lg 2.

¹⁴¹ UNHCR Advisory Opinion, lk 4.

¹⁴² Janis, M. W., Kay, R. S., Bradley, A. W. European Human Rights Law. Text and Materials. Third Edition. New York: Oxford University Press 2008, lk 226.

¹⁴³ Zimmermann, lk 1377.

võimeline nii suure hulga inimestega toime tulema.¹⁴⁴ Võttes arvesse Vahemered ületavate paadipõgenike arvu võib kindlasti väita, et Vahemerel on UNHCR käsitluse järgi tegemist massilise sissevooluga.

Esmapilgul võib tunduda ebamõistlik väita, et massilise sissevoo ajal, kus kaitsevajakus on pigem kõige suurem, ei peaks mittetagasisaatmise põhimõtte kohalduma. Teisest küljest, kui riik seisab vastamisi inimeste massilise sissevooluga, siis ei ole realistlik eeldada, et riik suudaks iga isiku puhul viia läbi tõhusat menetlust tuvastamiseks selle isiku õigus jääda. Samuti ei ole realistlik eeldada, et riik võtaks sellisel juhul vastu kõik inimesed, kes selleks soovi avaldavad. Seega on arusaadav, miks riigid tahaksid sellistes eriolukordades oma rahvuslike huvide kaitseks omada õigust inimesi tagasi saata.¹⁴⁵

Paadipõgenike kriisi lahendamise seisukohalt on aga oluline rõhutada, et valitsev arvamus õiguskirjanduses hetkel siiski sellise erandi olemasolu eitab.¹⁴⁶ UNHCR on samamoodi väljendanud seisukohta, et mittetagasisaatmise põhimõtte kohaldub ilma eranditeta, sealhulgas sõjalise konflikti situatsioonis või terrorismivastaste operatsioonide käigus.¹⁴⁷ EIK on küll tunnistanud raskusi, millega Vahemereäärsed riigid seoses paadipõgenikega hetkel vastamisi seisavad, kuid on rõhutanud, et see ei saa vabastada riike tagamaks konventsioonis ettenähtud õigusi.¹⁴⁸

2.2. Paadipõgenike Euroopasse sisenemise takistamine kui üks võimalik lahendus probleemile

2.2.1. *Push back* poliitika Austraalia näitel

Paadipõgenike voo peatamise üheks efektiivseks ja konkreetseks viisiks on kindlasti kõikide paatide automaatne tagasisaatmine. Sellist niinimetatud *push back* poliitikat on praktikas edukalt rakendanud näiteks Austraalia. *Push back* poliitika edu tagab asjaolu, et inimesed ei võta eluohtlikku meresõitu ette, kui nad teavad, et selle lõpptulemuseks on tagasijõudmine sinna, kust nad alustasid.

¹⁴⁴United Nations High Commissioner for Refugees. Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/40c70c5310.html> (21.01.2016), p 3.

¹⁴⁵Hathaway, lk 357.

¹⁴⁶Zimmermann, lk 1378.

¹⁴⁷UNHCR Advisory Opinion, lk 10.

¹⁴⁸*Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 122.

Tihti tuuaksegi Euroopale eeskujuks just Austraaliat ning üleskutseid rakendada sarnast paadipõgenikega toimetulemise poliitikat on tulnud isegi Austraalia peaministrilt.¹⁴⁹ Austraalia paadipõgenike poliitikat tuntakse nime all *Sovereign Borders*. Poliitika peamiseks sisuks on, et kõik paadipõgenikke vedavad paadid sunnitakse kas tuldud teed pidi tagasi pöörduma või transporditakse paadis viibivad isikud teistesse riikidesse nende taotluste menetlemiseks ja ümberasustamiseks.¹⁵⁰ Operatsioon *Sovereign Borders* on olnud väga edukas, näiteks 2014. aastal jõudis Austraaliasse ainult üks paadipõgenikke vedav laev ning sellegi peal olnud isikud viidi menetlemiseks Nauru saarele.¹⁵¹

Oluline on märkida, et põhjaliku õigusliku hinnangu andmine operatsioonile *Sovereign Borders* on keeruline, kuna Austraalia valitsus hoiab saladuses informatsiooni millal, kus, miks ja kuidas toimub paatide tagasisaatmine.¹⁵² Üks oluline, kuid ebaselge element on, mida tähendab paatide „tagasilükkamine” Austraalia mereväe poolt - kas Austraalia merevägi lükkab paadid enda territoriaalvetest eemale või transpordib merevägi paadid ise tagasi sinna riiki, kust nad tulid.

Kui paadid lükatakse lihtsalt enda territoriaalvetest eemale, siis ei pruugita sellega automaatselt mittetagasisaatmise põhimõtet rikkuda. G. S. Goodwin-Gill ja J. McAdam on seisukohal, et mittetagasisaatmise põhimõtte tähendab, et riigid ei tohi pagulasi saata selle riigi territooriumile, kus neid valitseb oht, kuid miski ei keela riigil põgenike laeva avamerele viimast ning anda nõu edasi sõita.¹⁵³ Pagulasseisundi konventsiooni väljatöötamisega tegelenud komitee on samuti väljendanud arvamust, et mittetagasisaatmise põhimõtte ei nõua alati pagulase vastuvõtmist riiki, kuhu ta soovib siseneda, ning seetõttu ei too näiteks paadipõgenike paadi tagasilükkamine avamerele kaasa selle põhimõtte rikkumist.¹⁵⁴

Samas ei jaga seda seisukohta EIK kohtunik Pinto de Albuquerque *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* otsuses esitatud konkureerivas arvamuses. Kohtuniku hinnangul tuleneb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 3 positiivne kohustus isikuid

¹⁴⁹ The Telegraph. EU should follow Australia's example and send back migrant boats, says Tony Abbott. Kättesaadav Internetis: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/australia/11551870/EU-should-follow-Australias-example-and-send-back-migrant-boats-says-Tony-Abbott.html> (20.01.2016).

¹⁵⁰ Australian Government. Department of Immigration and Border Protection. Operation Sovereign Borders. Kättesaadav Internetis: <https://www.border.gov.au/about/operation-sovereign-borders/counter-people-smuggling-communication/english/in-australia> (20.01.2016).

¹⁵¹ Australian Government. Operation Sovereign Borders.

¹⁵² Klein, N. Assessing Australia's Push Back the Boats Policy under International Law: Legality and Accountability for Maritime Interceptions of Irregular Migrants. – Melbourne Journal of International Law 2014, Vol 15 No 2, lk 414.

¹⁵³ Goodwin-Gill, McAdam, lk 267-268.

¹⁵⁴ United Nations. Economic and Social Council. Ad Hoc Committee on Statelessness. Comments of the Committee on the Draft Convention. Document E/AC.32/L.32/Add.I. Kättesaadav Internetis: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/AC.32/L.32/add.%201 (19.04.2016), art 28 komm.

kaitsta ning keeldudes lubamast isikut, kelle artiklis 3 nimetatud õigused võivad kodumaal olla ohus, enda riiki, rikub osalisriik konventsiooni.¹⁵⁵ Sellele seisukohale võib kinnitust leida ka õiguskirjandusest.¹⁵⁶

Ühest küljest võib G. S. Goodwin-Gill'i ja J. McAdam'i seisukohaga nõustuda. See, et paadid lükatakse enda territoriaalvetest eemale ei tähenda veel, et paadis olnud isikuid sunnitakse tagasi pöörduma riikidesse, kus neid ähvardaks mingisugune oht. Paadis viibivatel isikutel on võimalus pöörduda teise ohutusse riiki ning paluda kaitset sealt. Teisest küljest paneb selline tõlgendus kaitset vajavad isikud, eriti paadipõgenikud, väga raskesse olukorda, kuna põhimõtteliselt võib alati väita, et eksisteerib mingisugune teine ohutu riik, kuhu minna. See omakorda võimaldaks riikidel mittetagasisaatmise kohustust väga lihtsasti eirata. Seega tuleb pigem nõustuda nendega, kes leiavad, et mittetagasisaatmise põhimõttega ei ole kooskõlas ka paatide tagasilükkamine avamerele.

Isegi kui asuda vastupidisele seisukohale ning leida, et pelgalt paatide tagasilükkamine ei too kaasa vastutust mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumise eest, siis toob see Euroopa riikidele kindlasti kaasa muude kohustuste rikkumise. Üheks selliseks kohustuseks on välismaalaste kollektiivse väljasaatmise keeld, mis on sätestatud muuhulgas nii Euroopa Liidu põhiõiguste hartas¹⁵⁷ kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollis nr 4¹⁵⁸.

EIK on leidnud kollektiivse väljasaatmise keelu rikkumise olukordades, kus grupp välismaalasi on sunnitud riigist lahkuma ilma, et oleks eelnevalt asetleidnud iga gruppi kuuluva isikuga seonduvate asjaolude mõistlik ja objektiivne hindamine.¹⁵⁹ Lükates paate automaatselt tagasi on selge, et mingisugust individuaalset hindamist selle käigus ei toimu ning sellist tegevust tuleb lugeda välismaalaste kollektiivseks väljasaatmiseks. Oluline on mainida, et kollektiivse väljasaatmise keeld kohaldub ka juhul kui paatide tagasilükkamine toimub väljaspool riigi territoriaalmerd. Seda kinnitas EIK esmakordselt *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* otsuses.¹⁶⁰

Lisaks tuleb arvesse võtta riikidele rahvusvahelisest mereõigusest tulenevaid kohustusi. Eespool sai juba mainitud, et enamike Vahemerd ületavate põgenike paatide suhtes eksisteerib UNCLOS konventsiooni artikkel 98 ning mitme muu rahvusvahelise mereõiguse

¹⁵⁵ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*. Kohtunik Pinto de Albuquerque konkureeriv arvamus.

¹⁵⁶ O'Brien, lk 731; Pallis, lk 343.

¹⁵⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 19 lg 1.

¹⁵⁸ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 4, art 4.

¹⁵⁹ EIKo 5.02.2002, 51564/99, *Čonka vs. Belgia*, p-d 59, 63; *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 185.

¹⁶⁰ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p-d 169, 180.

instrumendi alusel päästmiskohustus. Järelikult, lükates merehädalised enda territoriaalvetest eemale, oleksid Euroopa riigid selges vastuolus mereõiguses sügavalt juurdunud merehädaliste päästmiskohustusega.

Tulenevalt asjaolust, et õiguskirjanduses¹⁶¹ on sellist käsitlust aktsepteeritud, on võimalik argumenteerida, et lükates paate pelgalt enda territoriaalvetest eemale, ei riku Austraalia mittetagasisaatmise põhimõtet. Küll aga võib tekkida küsimus, kas Austraalia tõesti rikub teadlikult rahvusvahelise mereõiguse ühte olulisemat kohustust - merehädaliste päästmiskohustust. Kuna Austraalia valitsus hoiab andmed päästeoperatsioonide kohta saladuses, siis ei ole täpselt teada, millises seisundis on nende põgenike paadid, kelle sihiks on Austraalia. Tõenäoliselt ei ole aga meelevaldne väita, et need paadid on samasuguses seisundis nagu need, mis ületavad Vahemerde, see tähendab selge päästmisvajadusega.

On teada, et Austraalia merevägi kasutab paadipõgenike tagasisaatmisel võtet, kus mereväel on alati kaasas kummist päästepaadid, kuhu juhul kui paadipõgenike enda paat ei ole merekõlbulik, paadipõgenikud ümber tõstetakse. Merevägi ei saada paadipõgenikke seega mitte tagasi nendes samades paatides, milles põgenikud tulid, vaid meresõiduks turvalistes Austraalia mereväe paatides.¹⁶²

Käesoleva töö esimeses peatükis sai väljatoodud, et SAR konventsiooni järgi hõlmab päästmine merehädaliste abistamist, esmavajaduste rahuldamist ja ohutusse kohta toimetamist.¹⁶³ Asetades paadipõgenikud päästepaatidesse, mis mahutavad ettenähtud arvu inimesi koos meresõiduks vajalike vahendite, toidu ja veega, on Austraalia merevägi kindlasti paadipõgenikke abistanud ning nende esmavajadused rahuldanud. Probleeme tekitab just nõue viia merehädalised ohutusse kohta. Isegi kui hetkel, mil merevägi paadipõgenikud tagasi lükkab, on päästepaadi näol tegemist ohutu kohaga, siis ei pruugi see nii jääda. Sõltumata sellest, et nad viibivad meresõiduks kõlblikes päästepaatides, on paadipõgenike näol tihti tegemist isikutega, kelle teadmised paadi juhtimisest ja mereohutusest on puudulikud. Seega võib paadipõgenikke kandev päästepaat mõni aeg hiljem ohtu sattuda ning siis ei pruugi abi enam läheduses olla. Sellest tulenevalt ei tohiks päästelaeva, mis lükatakse merele tagasi, pidada ohutuks kohaks. Samas tuleb arvesse võtta, et rahvusvahelises mereõiguses puudub ohutu koha definitsioon. Seega ei saa millelegi konkreetsele viidata, öeldes, et Austraalia rikub enda kohustusi ning seetõttu on Austraaliale võimalik enda mereväe taktikat õigustada.

¹⁶¹ Goodwin-Gill, McAdam, lk 267-268.

¹⁶² Klein, lk 414.

¹⁶³ SAR konventsioon, Lisa art 1.3.2.

Juhul kui Austraalia merevägi veab paadipõgenikke kandvad päästepaadid ise nende riikide territoriaalvetesse tagasi, kust paadid teele asusid, siis võib tõesti väita, et rahvusvahelisest mereõigusest tulenevat päästmiskohustust ei ole rikutud - merevägi on pidevalt juures kui midagi peaks juhtuma. Samas toob paatide tagasiviimine konkreetse riiki kaasa hulga muid probleeme.

Esiteks peab teise riigi territoriaalvetesse sisenemiseks olema selle riigi luba. Ilma loata on UNCLOS konventsiooni artikkel 17 järgi laevadel lubatud teise riigi territoriaalmerest läbi sõita ainult rahumeelse läbisõidu raames. Kui teise riigi territoriaalvetesse sisenetakse eesmärgiga tuua sinna paadipõgenikke, siis ei saa seda kindlasti rahumeelseks läbisõiduks pidada.¹⁶⁴ Austraalia on isegi tunnistanud, et enda tagasilükkamise operatsioonide käigus on nad rikkunud Indoneesia suveräänsust, sisenedes ilma loata kogemata nende territoriaalvetesse.¹⁶⁵

Viies paadipõgenikke kandva paadi mingi konkreetse riigi vetesse, peab olema kindel, et sellega ei rikutaks mittetagasisaatmise põhimõtet, sealhulgas kaudset mittetagasisaatmise põhimõtet. Sõltumata sellest, et Austraalia, sarnaselt USA-le, ei tunnista pagulasseisundi konventsioonis sisalduva mittetagasisaatmise põhimõtte ekstraterritoriaalset kohaldumist, on Austraalia liitunud mitme muu sarnast kohustust ettenägeva inimõiguslase konventsiooniga, mille ekstraterritoriaalne iseloom on selge.¹⁶⁶ Seega tagamaks enda käitumise kooskõla rahvusvahelise õigusega, on Austraalia ainus võimalus näidata, et riigid, kuhu paadipõgenike paadid tagasi viiakse (enamasti Indoneesia või Sri Lanka) on ohutud. Kas see ka tegelikult nii on, on küsitav.¹⁶⁷

Asetades eelneva Euroopa konteksti, siis on EIK väga selgelt öelnud, et viies paadipõgenikud tagasi riikidesse, kust nad tulid, peab jälgima, et ei rikutaks konventsioonis sätestatud õigusi.¹⁶⁸ Järelikult, kui Euroopas soovitaks sarnaselt Austraaliale hakata paadipõgenikke vedavaid paate tagasi teiste riikide territoriaalvetesse vedama, siis peab olema kindel, et see riik ei kujutaks nendele isikutele ohtu.

Mõeldes Vahemere piirkonna peale, siis võiks Euroopa Liidu välistest riikidest käesoleva töö kirjutamise aja seisuga tõenäoliselt kõne alla tulla ainult Türgi, kelle vetesse paatide tagasi transportimine tundub esmapilgul ohutu. Kuid jällegi, tuleb hinnata ega Türgis ei ole tingimused, milles põgenikke hoitakse, nii kehvad, et see võiks kaasa tuua Euroopa

¹⁶⁴ UNCLOS konventsioon, art 19 lg 2 p g).

¹⁶⁵ Klein, lk 424.

¹⁶⁶ Klein, lk 436.

¹⁶⁷ Klein, lk 433.

¹⁶⁸ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 78.

inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 3 alusel vastutuse riigile, kes nad sinna tagasi viis. Lisaks peab kindel olema selles, et paadipõgenikke ei ähvardaks Türgist edasisaatmine riikidesse, kus neil ei ole ohutu.¹⁶⁹ Amnesty International andmetel toimub Türgist pidev pagulaste tagasisaatmine päritoluriikidesse ning Türgit ei saa seetõttu lugeda turvaliseks riigiks pagulaste jaoks.¹⁷⁰ Kui see vastab tõele, siis rikuksid Euroopa riigid paatide Türki tagasilükkamisel suure tõenäosusega kaudset mittetagasisaatmise põhimõtet.

Oluline on rõhutada, et *push back* mereoperatsioone ei tohi teostada ka eralaevad. Laevad on reeglina avamerel sõites lipuriigi jurisdiktsiooni all.¹⁷¹ Sattudes vastamisi paadipõgenike paadiga, teavitab eralaev suure tõenäosusega vastavat SAR piirkonna eest vastutavat riiki, saamaks juhiseid kuidas edasi käituda. Kui see riik peaks andma juhised lükata paadipõgenike paat tagasi, siis võib argumenteerida, et tagasilükatud paadipõgenikud olid SAR piirkonna eest vastutava riigi ametnike kontrolli all¹⁷² ning seega teostas konkreetne SAR piirkonna riik läbi eralaeva käitumise suunamise ka jurisdiktsiooni.

Isegi kui lähtuda eeldusest, et leitakse mõni riik (näiteks Türgi), keda võib pidada ohutuks ja Euroopa riigid ei rikuks paate sinna tagasi transportides mittetagasisaatmise põhimõtet, siis kollektiivse tagasilükkamise keelu osas ei muudaks see midagi. Keelu eesmärgiks on tagada, et riigid ei saadaks isikuid välja, hindamata iga konkreetse isiku asjaolusid ning võimaldamata isikutel esitada omapoolseid argumente.¹⁷³ Kollektiivse tagasilükkamise keelu rikkumine ei sõltu seega sellest, kuhu konkreetne grupp inimesi tagasi saadetakse, oluline on vaid see, kuidas jõutakse otsuseni inimesed tagasi saata.

Rahvusvahelises õiguses puuduvad täpsed reeglid selle kohta, milline peab olema menetlus isiku pagulase staatuse väljaselgitamiseks.¹⁷⁴ UNHCR on väljaandnud vaid vastavasisulise juhise.¹⁷⁵ Euroopa Liidus on vastuvõetud niinimetatud protseduuri direktiiv,¹⁷⁶ mis sätestab väga täpselt, millistele nõuetele peab pagulase staatuse väljaselgitamise menetlus vastama. Direktiivi artikkel 3 järgi ei kohaldata direktiivis sätestatud menetluse miinimumnõudeid aga olukorras, kus kaitsetaotlus on esitatud väljaspool liikmesriigi territoriaalmerd.

¹⁶⁹ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 158; *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*, p 359.

¹⁷⁰ Amnesty International. Turkey's "safe country" sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal. Kättesaadav Internetis: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/> (04.04.2016).

¹⁷¹ UNCLOS konventsioon, art 92 lg 1.

¹⁷² *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 81.

¹⁷³ EIKo 23.07.2013, 41872/10, *M.A. vs. Küpros*, p 245.

¹⁷⁴ Moreno – Lax. Seeking Asylum in the Mediterranean, lk 211-212.

¹⁷⁵ United Nations High Commissioner for Refugees. Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.pdf> (17.02.2016).

¹⁷⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180/60, lk 60-95.

EIK ei ole samuti täpselt ettekirjutatud, milline see menetlus peab olema, vaid on hinnatud, kas menetlus kujutab endast iga konkreetse isiku asjaolude mõistlikku ja objektiivset hindamist.¹⁷⁷ Näitena sellest, et Itaalia mereväe tegevus ei vastanud nendele nõuetele, tõi EIK *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* lahendis välja, et laevapersonal ei olnud koolitatud personaalsete intervjuude läbiviimiseks ning laeval puudusid tõlgid ja juriidilised nõustajad.¹⁷⁸ Isegi kui *push back* mereoperatsioonidele kaasata nimetatud isikud, siis võib eeldada, et EIK ei peaks laevade peal läbiviidud menetlust siiski objektiivseks ja mõistlikuks. *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* lahendi konkureerivas arvamuses on kohtunik Albuquerque toonud välja nõuded, millele peab menetlus vastama, et see oleks individuaalne, aus ja efektiivne (näiteks kirjalik põhjendatud otsus ning mõistlik ajavahemik selle otsuse vaidlustamiseks)¹⁷⁹ ning on selge, et neid nõudeid ei ole laevade peal võimalik täita. Järelikult, kuigi võib argumenteerida, et paatide transportimisel ohutu riigi vetesse ei rikuta mittetagasisaatmise põhimõtet ega merehädaliste päästmiskohustust, siis oleks EIK hinnangul jätkuvalt tegemist kollektiivse tagasilükkamise keelu rikkumisega.

Paadipõgenike automaatne ja kollektiivne tagasisaatmine riiki, kus nende Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 3 tagatud õigused on ohus, toob endaga kaasa ka konventsiooni artiklis 13 sätestatud õiguse, õigus tõhusale menetlusele, rikkumise. Artikkel 13 nõuab tõhusa õiguskaitsevahendi olemasolu juhuks, kui isiku konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud. Tõhus õiguskaitsevahend peab esiteks hõlmama isiku kaebuse individuaalset läbivaatamist ning teiseks peab see võimaldama vaidlustatava tegevuse täitmise peatamist.¹⁸⁰ EIK on rõhutanud, et võimalus vaidlustada enda tagasisaatmine laeva peal neid kriteeriume ei täida, kuna see ei peata tagasisaatmise täideviimist.¹⁸¹

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Austraalias edukalt rakendatud *push back* mereoperatsioonide ükskõik millisel viisil Vahemerel teostamine tähendaks vastuollu minemist rahvusvahelise õigusega. Seda, kas Austraalia ise rikub rahvusvahelist õigust, on raske tõsikindlalt väita. Küll aga võib öelda, et Austraalia valitsusel on mõnevõrra vabamad käed tegutsemiseks - erinevalt Euroopast, ei ole Austraalias EIK-ga võrreldavat regionaalset inimõiguste kontrolliinstantsi

¹⁷⁷ *Čonka vs. Belgia*, p 59.

¹⁷⁸ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 185.

¹⁷⁹ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*. Kohtunik Pinto de Albuquerque konkureeriv aramus.

¹⁸⁰ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 198.

¹⁸¹ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 206.

ning võimalused Austraalia valitsuse poliitika kohtulikuks vaidlustamiseks on üpris piiratud.¹⁸²

2.2.2. Päritolu- või transiitriikide piirikontrolli tugevdamine

Olukorras, kus paadipõgenike paadid on jõudnud juba nii kaugemale, et nad asuvad Euroopa riikide SAR piirkondades, ei ole võimalik teha midagi muud kui nad vastu võtta. Seega võib tekkida soov liikuda niioelda üks samm edasi ja rakendada meetmeid, mis tagaksid, et paadipõgenikud nii kaugemale ei jõuakski. Seda oleks võimalik saavutada kui riikidel, kust paatidega teele asutakse, oleks võimekust juba enda territoriaalvetes paatide teekonna peatamiseks ning paadipõgenike tagasisaatmiseks. Kui paadipõgenikud teavad, et suure tõenäosusega ei jõuagi nad territoriaalvetest välja, siis vähendab see kindlasti nende arvu, kes seda üldse proovima hakkavad.

Mõte Vahemereäärsete kolmandate riikide piirivalve võimekuse tugevdamisest ei ole midagi uut. Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid panustavad aktiivselt Aafrika riikide võimekusse hoida eemal ning pidada kinni võimalikke põgenikke Euroopa Liitu.¹⁸³ Näiteks Hispaanial on vastav leping Mauritaaniaga.¹⁸⁴ Hiljuti Euroopa Liidu ja Türgi vahel sõlmitud koostööleping migratsiooniprobleemide lahendamiseks näeb samuti ette Euroopa Liidu kohustuse pakkuda Türgile abi suurendamiseks Türgi rannavalve võimekust ning toetada finantsiliselt toimiva piirihaldussüsteemi loomist Türgis.¹⁸⁵

Sellist poliitikat on õiguskirjanduses nimetatud uue generatsiooni *non-entree* poliitikaks.¹⁸⁶ *Non-entree* poliitika terminit kasutati esmakordselt 1992. aastal ning sellega viidatakse riigi poliitikale, mille eesmärgiks on hoida põgenikud eemal - tagada, et põgenikud ei jõuaks nii kaugemale, et neid saaks pidada riigi jurisdiktsiooni all olevaks ning seega ei peaks neile ka mingisuguseid õigusi, sealhulgas mittetagasisaatmise õigust tagama.¹⁸⁷ Viise, kuidas *non-entree* poliitikat ellu viia on mitmeid, muuhulgas näiteks eespool käsitlemist leidnud avamerel

¹⁸² Klein, lk 14.

¹⁸³ Nessel, lk 636.

¹⁸⁴ The Economist. How Spain deals with Migrants. Forward Defence. Kättesaadav Internetis: <http://www.economist.com/news/europe/21674726-what-other-europeans-can-learn-spanish-efforts-limit-illegal-migration-forward-defence> (21.01.2016).

¹⁸⁵ European Commission. Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq. Kättesaadav Internetis: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm (21.01.2016), ptk II.

¹⁸⁶ Gammeltoft-Hansen, T., Hathaway, J. C. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. – Columbia Journal of Transnational Law 2015, Vol 53 No 2, lk 248.

¹⁸⁷ Hathaway, lk 291.

asetleidvad *push back* mereoperatsioonid, kuid ka viisanõuded kodanikele nendest riikidest, kust lahkujatel oleks alus tugineda mittetagasisaatmise põhimõttele.¹⁸⁸

Niinimetatud uue generatsiooni *non-entree* poliitika põhinevad koostööl. Koostöö seisneb enamasti selles, et traditsioonilised põgenike sihtkohariigid saavad võimaluse teostada piirikontrolli teise riigi territoriaalvetes või suurendavad sihtkohariigid teise riigi enda võimekust piirikontrolli teostada. Teise riigi vastutatu on enamasti rahaline.¹⁸⁹ Küsimus selliste meetmete rakendamise potentsiaalset Vahemerel taandub suuresti sellele, kas ja mil määral saab osalevatele Euroopa riikidele omistada vastutust sellise koostöö käigus asetleidnud inimõiguste rikkumiste eest.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 1 näeb ette, et lepinguosalisel peavad tagama igatüüpi, kes on nende jurisdiktsiooni all, konventsioonis määratud õigused ja kohustused. Järelikult õigustamaks enda osalemist sellises koostöös peaksid asjaosalised Euroopa riigid ka suutma põhjendada, et konkreetne tegevus ei toimu nende jurisdiktsiooni all.

EIK on artikli 1 analüüsimisel järjepidevalt selgitanud, et jurisdiktsioon üldreeglina on territoriaalne. Jurisdiktsiooni teostamine väljaspool riigi territooriumit on võimalik ainult erandlikel asjaoludel. Kas esinevad erandlikud asjaolud leidmaks, et riik teostas jurisdiktsiooni, tuleb hinnata konkreetse kaasuse pinnalt, võttes arvesse konkreetseid asjaolusid.¹⁹⁰ Seega eksisteerib eeldus, et riigi tegevus väljaspool enda territooriumi toimub ka väljaspool riigi jurisdiktsiooni, kuid see eeldus on võimalik ümber lükata.¹⁹¹

EIK on enda praktikas tunnistanud mitut tüüpi erandeid. Üheks kohtu poolt tunnistatud erandiks on olukord, kus seadusliku või seadusvastase sõjalise tegevuse tagajärjel teostab osalisriik efektiivset kontrolli mingi territooriumi üle väljaspool enda riigipiire.¹⁹² Riik teostab jurisdiktsiooni ka olukorras, kus inimesed on küll teise riigi territooriumil, kuid kes läbi teise riigi territooriumil tegutsevate osalisriigi agentide on selle riigi *de facto* võimu ja kontrolli

¹⁸⁸ Hathaway, lk 291.

¹⁸⁹ Gammeltoft-Hansen, T. *The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law. – The First Decade of EU Migration and Asylum Law.* Brill 2011, lk 248.

¹⁹⁰ EIKo 16.11.2004, 31821/96, *Issa ja teised vs. Türgi*, p-d 67-68; EIKo 12.12.2001, 52207/99, *Bankovic ja teised vs. Belgia ja 16 konventsiooniosalist*, p 61; EIKo 7.07.2011, 55721/07, *Al-Skeini ja teised vs. Ühendkuningriigid*, p-d 131-132; EIKo 19.10.2012, 43370/04, *Catan ja teised vs. Moldova Vabariik ja Venemaa*, p-d 104-105; EIKo 20.11.2014, 47708/08, *Jaloud vs. Hollandi Kuningriik*, p 139; EIKo 15.10.2015, 43611/02, *Belozorov vs. Venemaa ja Ukraina*, p 86.

¹⁹¹ McNamara, F. *Member State Responsibility for Migration Control within Third States - Externalisation Revisited.* – *European Journal of Migration and Law* 2013, Vol 15 No 3, lk 323.

¹⁹² EIKo 20.02.2003, 20652/92, *Djavit An vs. Türgi*, p-d 22-23; EIKo 16.06.2015, 13216/05, *Chiragov ja teised vs. Armeenias*, p 186.

all.¹⁹³ Lisaks, ekstraterritoriaalne jurisdiktsioon esineb juhul kui teise riigi kutsel või nõusolekul teostab osalisriik selle teise riigi territooriumil kõiki või osasid avaliku võimu ülesandeid ning kõne all olev tegevus on pigem omistatav osalisriigile kui sellele riigile, kelle territooriumil tegevus aset leidis.¹⁹⁴

Käesoleva töö autori hinnangul oleks teiste riikide piirikontrolli tugevdamine võimalik peamiselt kolmel viisil: piirivalve iseseisev teostamine teise riigi territoriaalvetes,¹⁹⁵ piirivalve teostamine teise riigi territoriaalvetes koostöös selle riigi ametnikega¹⁹⁶ või raha ning vahendite andmine piirivalve iseseisvaks efektiivsemaks teostamiseks teise riigi poolt¹⁹⁷. Järgnevalt on analüüsitud igat võimalust lähtudes sellest, kas selle meetodi rakendamine kujutaks endast ka jurisdiktsiooni teostamist konventsiooni osalisriigi poolt.

Esimese võimaluse puhul on oluline märkida, et tegemist on pigem teoreetilise võimalusega, kuna on vähetõenäoline, et üks suveräänne riik lubaks teise riigi mereväel enda territoriaalvetes patrullida. Juhul kui selline tegevus peaks aga aset leidma, on tegemist õiguslikult kõige selgema olukorraga. Paadipõgenike territoriaalvetest lahkumise takistamine ja nende tagasisaatmine teise riigi territoriaalvetes ei erine jurisdiktsiooni seisukohast käesoleva töö alapeatükis 2.2.1. kirjeldatud *push back* operatsioonidest. See, et viibitakse teise riigi territoriaalvetes ei muuda fakti, et tegelikku *de facto* võimu ja kontrolli¹⁹⁸ paadipõgenike üle teostaks selle konkreetse Euroopa riigi merevägi. Järelikult teostaksid riigid seda meetodit rakendades kindlasti jurisdiktsiooni Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 1 tähenduses.

Teine võimalus kujutab endast küll eelmise modifikatsiooni, kuid siiski olulist modifikatsiooni. Nimelt seisneks koostöö selles, et teise riigi territoriaalvetes patrullivatel laevadel viibiksid nii konventsiooni osalisriigi ametnikud kui ka selle riigi ametnik(ud), kelle territoriaalvetes kogu tegevus toimub. Taolisi niinimetatud *shiprider* kokkuleppeid on sõlminud näiteks Hispaania Senegali ja Mauritaaniaga, Itaalia Albaaniaga ja USA Dominikaani Vabariigiga.¹⁹⁹ Põhjus, miks see variant kujutab endast eelmise olulist modifikatsiooni seisneb selles, et siin võib tekkida probleem tuvastamisel, kelle jurisdiktsiooni all paadipõgenikud olid.

¹⁹³ EIKo 12-05.2005, 46221/99, *Öcalan vs. Türgi*, p 91; EIKo 29.03.2010, 3394/03, *Medvedyev ja teised vs. Prantsusmaa*, p-d 66-67; *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*, p 81.

¹⁹⁴ EIKom 14.07.1977, 7289/75, *X. ja Y. vs. Šveits*, lk 73; *Al-Skeini ja teised vs. Ühendkuningriigid*, p 149.

¹⁹⁵ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 255.

¹⁹⁶ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 253.

¹⁹⁷ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 252.

¹⁹⁸ Vaata joonealune märkus nr 193.

¹⁹⁹ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 254.

Eelnevalt sai mainitud, et EIK praktika järgi on ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni teostamine erandlik ning selle olemasolu tuleb hinnata võttes arvesse konkreetse kaasuse konkreetseid asjaolusid.²⁰⁰ EIK poolt tunnustatud eranditest võib sellise meetme juures kõne alla tulla kas *de facto* kontrolli teostamine riigi agentide poolt²⁰¹ või avaliku võimu ülesannete teostamine²⁰². Seega peab konkreetsete asjaolude pinnalt olema võimalik tuvastada, et tegelikku võimu ja kontrolli paadipõgenike üle või avalikke ülesandeid teostasid laeval viibivad Euroopa riikide ametnikud ja mitte ainult kolmanda riigi ametnikud. Loomulikult on võimalik, et jurisdiktsiooni teostavad samaaegselt mitu riiki ning kõik vastutavad võimalike inimõiguste rikkumiste eest,²⁰³ kuid sellegipoolest on vastutuse omistamiseks vaja tuvastada, et mereoperatsioonil osalenud Euroopa riik teostas (kas üksi või koos kellegagi) jurisdiktsiooni.

Üheks alguspunktiks võib olla konkreetsete riikide vahel sõlmitud ühist mereoperatsiooni ettenägev kokkulepe, mis tõenäoliselt sisaldab sätteid ka selle kohta, kelle kontrolli all tegevus laeva peal toimub. Samas ei saa jurisdiktsiooni teostamise hindamisel lähtuda ainult pooltevahelisest kokkuleppest. Euroopa riikide huvi antud küsimuses on selgelt omistada vastutus sellele riigile, kelle territoriaalvetes paadipõgenike takistamine toimub. Seega ei sõlmiks Euroopa riigid lepinguid, mis määraksid vastutavaks riigiks neid endid. Näitena võib tuua mitmed Frontexi operatsioonid koostöös kolmandate riikide ametnikega, kus kokkuleppe kohaselt lasub täielik kontroll kolmandal riigil, kuid tegelikkuses on asi pigem vastupidi.²⁰⁴ Kokkuleppest tähtsam on seega, kes tegelikult laeva peal otsuseid vastu võttis ja kogu tegevust kontrollis.

EIK ei ole taoliste *shiprider* kokkulepete kohta otsust teinud. Samas kohtunik Albuquerque asub oma *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* lahendi konkureerivas arvamuses seisukohale, et ei ole vahet, kas üks kolmanda riigi ametnik viibib konventsiooni osalisriigi laeval või viibib kolmanda riigi laeval üks konventsiooni osalisriigi ametnik – igal juhul teostab konventsiooni osalisriik jurisdiktsiooni.²⁰⁵ Esimese variandi puhul tuleb kohtunikuga tõesti nõustuda, sest kui kogu meeskond, välja arvatud üks liige on konventsiooni osalisriigist, võib järeldada, et tegevus laeval toimub osalisriigi ametnike võimu ja kontrolli all. Olukorras aga, kus laeva peal on ainult üks konventsiooni osalisriigi ametnik, on raske tõendada, et kogu tegevus leidis aset just selle isiku võimu ja kontrolli all, mitte ülejäänud kolmanda riigi

²⁰⁰ Vaata joonealune märkus nr 190.

²⁰¹ Vaata joonealune märkus nr 193.

²⁰² Vaata joonealune märkus nr 194.

²⁰³ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 272.

²⁰⁴ Papastavridis, E. "Fortress Europe" and FRONTEX: Within or Without International Law? – Nordic Journal of International Law 2010, Vol 79 No 1, lk 107.

²⁰⁵ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*. Kohtunik Pinto de Albuquerque konkureeriv aramus.

ametnike kontrolli all. Küll aga võiks argumenteerida, et kontrollile viitab juba teise riigi ametniku kaasamise fakt – kui tal ei ole mingit otsustavat rolli, siis miks üldse enda riigi ametnike asemel teise riigi ametnik kaasata.

Kolmas võimalus Vahemereäärsete riikide piirivalve võimekuse tugevdamiseks on tagada, et neil riikidel oleks piisavalt vahendeid merepiiri efektiivseks kontrollimiseks. See võib tähendada nii konkreetsete piirikontrolliseadmete (näiteks radarid, öönägemisprillid, patrull-laevad) andmist kui ka raha andmist eespool nimetatud seadmete ostmiseks.²⁰⁶ Euroopa Komisjon on enda pakutud lahendustes migratsiooniprobleemile samuti väljatoonud vajaduse rahastada mitmete Aafrika ja teiste naaberriikide võimekust enda piiri paremini kontrollida.²⁰⁷ Kui lugeda Euroopa Liidu ja Türgi vahel sõlmitud koostöölepingut, siis on näha, et sellise abi osutamises Türgile on juba kokku lepitud.²⁰⁸

Selge on, et selline abistamine ei kujuta endast ühtegi seni EIK poolt tunnustatud ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni teostamise erandit. Tegemist on olukorraga, kus üks riik annab teisele riigile vahendid selleks, et see teine riik saaks takistada paadipõgenike lahkumist enda riigist. Sellise abi andmise käigus ei toimu kontrolli teostamist teise riigi mingi territooriumi osa²⁰⁹ ega teise riigi territooriumil viibivate isikute üle,²¹⁰ samuti ei saa öelda, et toimuks avalike ülesannete teostamine teise riigi territooriumil²¹¹.

Seega võiks esmapilgul järeldada, et kolmas võimalus teiste riikide piirivalvevõimekuse tugevdamiseks on Euroopa riikide jaoks kõige ohutum, kuna ei too kaasa jurisdiktsiooni teostamist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 1 tähenduses. Samas ei ole EIK üheski lahendis väitnud, et väljatoodud erandite näol oleks tegemist suletud nimekirjaga – tegemist on lihtsalt eranditega, mida EIK on nendeni jõudnud juhtumite pinnalt praeguseks tunnustanud. Ei ole seega kindlasti välistatud, et millalgi tulevikus, kui keegi peaks sellise tegevuse vaidlustamisega EIK-sse jõudma, loeb EIK ka selle ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni teostamiseks.

Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et sellise käitumise eest saab riiki rahvusvahelise õiguse alusel vastutusele võtta, kuna riik on abistanud teist riiki ebaseaduslike tegude toimepanemisel.²¹² Ehk Euroopa riigid annavad vahendid selleks, et mingisugune kolmas riik

²⁰⁶ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 251-252.

²⁰⁷ European Commission. Agenda on Migration, lk 11-12.

²⁰⁸ European Commission. Draft Action Plan, ptk II.

²⁰⁹ Vaata joonealune märkus nr 192.

²¹⁰ Vaata joonealune märkus nr 193.

²¹¹ Vaata joonealune märkus nr 194.

²¹² Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk-d 277, 279.

rikuks paadipõgenikele erinevatest pagulas- ja inimõiguste konventsioonidest tulenevaid õigusi, eelkõige mittetagasisaatmise põhimõtet.

Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni (edaspidi ILC) riigi vastutust käsitleva artiklite eelnõu²¹³ artikkel 16 näeb ette, et riik, mis abistab teist riiki rahvusvaheliselt ebaseadusliku teo toimepanemisel teise riigi poolt, on rahvusvaheliselt selle teo eest vastutav, kui riik abistab teist riiki olles teadlik selle rahvusvaheliselt ebaseadusliku teo asjaoludest; ja see tegu oleks rahvusvaheliselt ebaseaduslik kui toimepandud selle riigi poolt, kes teist riiki abistas. Tegemist on seega olukorraga, kus peamine õigusrikkuja on tegu toimepanevas riik, kuid abistaval riigil on toetav roll.²¹⁴

Oluline on märkida, et viidatud artiklite eelnõu näol ei ole tegemist konventsiooniga ning ei ole seega riikidele siduv. Sellest hoolimata on nendele artiklitele enda lahendites viidanud mitmed rahvusvahelised kohtud, sealhulgas Rahvusvaheline Kohus.²¹⁵ Rahvusvaheline Kohus on viidanud sellele põhimõttele lausa kui osale rahvusvahelisest tavaõigusest,²¹⁶ kuid õiguskirjanduses puudub selles küsimuses üksmeel.²¹⁷

Kuigi vastutust teise riigi abistamise eest rahvusvahelise õigusega vastuolus olevate tegude toimepanemisel on seni tunnustatud pigem seoses relvakonfliktidega,²¹⁸ näevad ILC riigi vastutust käsitlevate artiklite kommentaarid ette, et artikkel 16 kohaldub ka olukorras, kus üks riik annab teisele riigile olulise vahendi või rahalist abi, mida teine riik kasutab inimõiguste rikkumise toimepanemiseks.²¹⁹

Vastutuse omistamine viidatud artikli näol eeldab kolme eelduse täitmist. Esiteks peab abistav riik teadma, et konkreetne tegu on rahvusvahelise õigusega vastuolus. Teiseks peab abi olema antud eesmärgiga hõlbustada teo toimepanemist ning see peab tegelikkuses ka seda toimet omama. Kolmandaks, tegu peab olema selline, et see oleks abistaja riigi poolt toimepanduna samuti rahvusvahelise õigusega vastuolus ehk mõlema riigi jaoks on tegemist rahvusvahelises õiguses keelatud teoga.²²⁰

²¹³ International Law Commission. Report on the work of the fifty-third session (2001). Chapter IV. State Responsibility. Kättesaadav Internetis: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2001/english/chp4.pdf&lang=EFSRAC> (29.01.2016).

²¹⁴ Crawford, J. State Responsibility. The General Part. Cambridge: Cambridge University Press 2013, lk 396.

²¹⁵ Crawford, J. The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press 2002, lk 59.

²¹⁶ International Court of Justice 26.02.2007, General List No 91, Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro, p 419.

²¹⁷ Den Heijer, lk 103.

²¹⁸ Gammeltoft-Hansen, lk 19.

²¹⁹ Crawford, Commentaries, art 16 komm 1, art 16 komm 9.

²²⁰ Crawford. Commentaries, art 16 komm 3.

Kui mõni Euroopa riik annab Vahemereäärsetele kolmandatele riikidele merepiiri valvamiseks piirikontrolliseadmeid või finantseerib nende seadmete ostmist, siis on mainitud kolm eeldust täidetud.

Abistaja riik teab, et seda abi kasutatakse paadipõgenike Euroopasse tuleku takistamiseks, vastasel korral neid seadmeid ja raha ei antaks. „Teadlikkuse” eeldust on õiguskirjanduses küll ka kritiseeritud, kuna selle tuvastamine, kas riik oli teadlik, kuhu abi läheb või mitte, võib olla võimatu, mis muudab selle põhimõtte rakendamise praktikas keeruliseks.²²¹ See eeldus võimaldab riikidel välja töötada erinevaid skeeme tagamaks, et neile ei saaks „teadlikkust” omistada. Piirikontrolliseadmete andmise puhul ei ole tõenäoliselt võimalik enda teadmatust nende kasutamise eesmärgist argumenteerida, küll aga on seda võimalik teha raha puhul. Näiteks saaksid Euroopa riigid anda Vahemereäärsetele kolmandatele riikidele üldist finantsilist abi, nägemata (vähemalt ametlikult) ette, milleks seda raha kasutatakse. On leitud ka, et kokkulepped, mis näevad ette rahalise abi „ebaseadusliku migratsiooniga võitlemiseks” ei täida esimest eeldust.²²² ILC riigi vastutust käsitlevate artiklite eelnõu kommentaarides on väljendatud seisukohta, et kui riik annab heauskselt teisele riigile abi ja teine riik kasutab seda abi rahvusvahelise õigusega vastuolus oleva teo toimepanemiseks, ei saa väita, et esimene riik oluks sellest teadlik.²²³ Samas on selge, et kui ametlikult antakse üldist majanduslikku abi, siis on raske kasvõi kohtutel hiljem tuvastada, millest täpselt abiandev riik teadlik oli ja millest mitte. Seega tuleb nõustuda, et soovi korral on riikidel võimalik enda teadlikkust raha kasutamise otstarbest kergelt peita.

Teise eelduse puhul on oluline märkida, et ei ole tarvis tuvastada põhjuslikku seost abi ja teo vahel, vaid piisab kui abi aitas oluliselt kaasa teo toimepanemisele.²²⁴ Järelikult on piirivalveseadmete või raha andmise korral ka teine eeldus täidetud, sest suurendades Vahemereäärsete kolmandate riikide mereväe piirivalvevõimekust, aitavad need Euroopa riigid oluliselt kaasa sellele, et kolmandatel riikidel oleks võimekust võimalikult suurel määral paadipõgenikke tagasi hoida.

Kolmanda eelduse täitmist, mis nõuab, et tegevus oleks rahvusvahelise õigusega vastuolus ka siis, kui seda teeks abistav riik ise, on põhjalikult analüüsitud käesoleva töö eelnevates peatükkides – teostades merel niinimetatud *push back* operatsioone, rikuvad Euroopa riigid mittetagasisaatmise põhimõtet. Kolmas eeldus ei nõua, et konkreetne tegu oleks mõlema riigi

²²¹ Crawford. State Responsibility, lk 407- 408.

²²² Gammeltoft-Hansen, lk 19.

²²³ Crawford. Commentaries, art 16 komm 4.

²²⁴ Crawford. Commentaries, art 16 komm 5.

jaoks rahvusvahelise õigusega vastuolus tulenevalt samast õigusnormist.²²⁵ See tähendab, et kui Euroopa riigid rikuvad kolmandatele riikidele abi andmisel mõnd Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit, siis kolmas eeldus on täidetud ka juhul kui abistatav riik ei ole Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni osalisriik, kuid sarnane kohustus tuleb temale mõnest muust õiguslikust instrumendist või kasvõi rahvusvahelisest tavaõigusest.²²⁶

Isegi kui võtta aluseks ILC riigi vastutust käsitlevate artiklite eelnõu artiklis 16 nimetatud kolm eeldust, on õiguskirjanduses väljendatud seisukohta, et abistamise eest vastutuse omistamise olemus ja piirid ei ole rahvusvahelises õiguses tegelikult veel täielikult selged.²²⁷ Tegemist on kontseptsiooniga, mille puhul alati kohalduvaid reegleid on raske välja tuua, ning mille tegelik sisu tulebki välja selgitada konkreetse juhtumi konkreetsete asjaolude pinnalt.²²⁸ Asutud on ka seisukohale, et tegemist on kohustusega, mille kohaldamise kriteeriumid sõltuvad suuresti sellest, millise kohustuse rikkumisele kaasa aidatakse.²²⁹

Seega kuigi eelneva pinnalt võib esmapilgul tunduda, et Euroopa riikide tegevus piirivalveseadmete või raha andmisel toob kaasa vastutuse mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumise eest, siis ei saa kindlalt väita, et kui selline kaasus satub EIK ette, otsustaks kohus tunnustada seda kui täiendavat ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni teostamise vormi. Kohtunik Albuquerque on enda *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* lahendi konkureerivas arvamuses küll veendunud, et sellise tegevusega teostab riik samuti jurisdiktsiooni,²³⁰ kuid tegemist on pelgalt ühe kohtuniku arvamusega.

Õiguskirjanduses²³¹ on väljatoodud, et seni üks ainuke inimõiguste organi ette jõudnud sellesisulisi kaasusi on Euroopa Inimõiguste Komisjoni poolt otsustatud *Tugar vs. Itaalia*²³² juhtum. Antud kaasuses oli kannatajaks Iraagi kodanik, kes oli saanud viga Itaalia erafirma poolt Iraagile müüdud ning Iraagi valitsuse poolt kasutatud miini tagajärjel.²³³ Kaebaja süüdistas Itaalia riiki selles, et riik oli lubanud või ei takistanud selliste miinide, mis aja jooksul ei deaktiveeru, müüki Iraagile ning sellega seadnud ohtu tema õiguse elule.²³⁴ Euroopa Inimõiguste Komisjon leidis, et kaebaja vigastused ei olnud Itaalia riigi tegevuse

²²⁵ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 281.

²²⁶ Den Heijer, lk 104; Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 281.

²²⁷ Den Heijer, lk 102; Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 282; Crawford. State Responsibility, lk 405.

²²⁸ Crawford. State Responsibility, lk 405.

²²⁹ Den Heijer, lk 103.

²³⁰ *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*. Kohtunik Pinto de Albuquerque konkureeriv arvamus.

²³¹ Den Heijer, lk 108.

²³² EIKom 18.10.1995, 22869/93, *Tugar vs. Itaalia*.

²³³ *Tugar vs. Itaalia*, The Facts p a).

²³⁴ *Tugar vs. Itaalia*, Complaints p 1.

vahetuks tagajärjeks ning seos miinide müümise ja tekkinud vigastuse vahel oli liiga nõrk.²³⁵ Samas ei saa sellest lahendist järeldada, et EIK otsustaks praegu samamoodi. Esiteks käsitles *Tugar vs. Itaalia* lahend miinide müüki erafirma poolt, mitte konventsiooni osalisriigi enda poolt. Teiseks pärineb see lahend aastast 1995, pärast mida on EIK jurisdiktsiooni käsitus kindlasti muutunud - näiteks ei analüüsinud Komisjon üldse ILC riigi vastutust käsitlevaid artikleid.

Käesoleva töö autori hinnangul ei peaks Vahemereäärsete riikide piirivalvevõimekuse tugevdamist läbi piirivalveseadmete või nende ostmiseks vajaliku raha andmise üldreeglina lugema jurisdiktsiooni ekstraterritoriaalseks teostamiseks. Seos riigi või tema agentide tegude ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste rikkumise vahel peaks olema otsesem. Kui üks riik loob võimalused teisel riigil efektiivselt teostada piirikontrolli, mille teostamise käigus aeg-ajalt teine riik võib-olla rikub ka mittetagasisaatmise põhimõtet, siis selline otsene seos puudub. Vastutuse omistamine on loomulikult õigustatud, kui üks riik annab teisele riigile spetsiifilist ja täpselt suunatud abi mingisuguse konkreetse rahvusvahelise õigusega vastuolus oleva teo toimepanemiseks, kuid sellise abi osutamist Euroopa riikide poolt tuleb pigem ebatõenäoliseks pidada.

Oluline on ka mainida, et isegi kui kõigi kolme eelnevalt analüüsitud kolmandate riikide piirivalvevõimekuse tugevdamise vormide puhul leida, et tegemist on jurisdiktsiooni teostamisega riigi poolt, siis ei tähenda see automaatselt mingisuguste inimõiguslaste kohustuste rikkumist. Riik vastutab sellisel juhul võimalike inimõiguste rikkumiste eest. Järelikult kui piirivalveseadmeid või raha piirivalve teostamiseks antakse riigile, mida võib paadipõgenike jaoks pidada turvaliseks riigiks, siis on abi andmine lubatud.

²³⁵ *Tugar vs. Itaalia*, The Law p 1.

3. Euroopa Komisjoni poolt pakutud lahendused

3.1. Frontexi tugevdamine

3.1.1. Frontexi roll piiri kaitsmisel

Liikmesriikide tegevust migratsiooni küsimustes toetavad kolm Euroopa Liidu agentuuri: Frontex, Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (edaspidi EASO) ja Euroopa Politseiamet (edaspidi Europol).²³⁶ Frontexi tähelepanu on suunatud ebaregulaarsele rände ja välispiiride kontrollile, EASO asüülitaotlejatele ja pagulastele ning Europol illegaalse immigratsiooni ja inimkaubandusega tegelevatele organiseeritud kuritegevuse grupeeringutele.²³⁷ Seega kuigi kõik kolm agentuuri tegelevad paadipõgenike probleemi lahendamise, on neil igal ühel täita oma kindel roll, mis tuleneb nende erinevatest tegevuse rõhuasetustest.

Seoses sisemiste piirikontrollide kaotamisega Euroopa Liidus on alates 1990ndate aastate algusest pööratud palju tähelepanu just ühise välispiiri kaitsmisele.²³⁸ Frontexist ongi tänaseks saanud keskne element Euroopa Liidu välispiiri kaitsel ning selle eelarve on pidevalt suurenenud.²³⁹

Frontexi õiguslikuks baasiks on kolm Euroopa Liidu määrust. 2004. aastal vastuvõetud määrusega loodi Frontex ning nähti muuhulgas agentuuri tegevuse alguseks ette 1. mai 2005.²⁴⁰ 2007. aastal muudeti määrust seoses piirivalve kiirreageerimisrühmade mehhanismi loomisega ning täpsustati külalisametniku ülesandeid ja volitusi.²⁴¹ Frontexi rolli suurendamise eesmärgil viidi ulatuslikud muudatused sisse ka 2011. aastal.²⁴²

Frontexi ülesandeks ei ole tagada Euroopa Liidu välispiiri kontroll. Välispiiri kontrolli ja valve eest vastutavad jätkuvalt liikmesriigid ise, Frontex tagab vaid liikmesriikide tegevuse

²³⁶ European Commission. The European Agenda on Migration. Glossary, facts and figures. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (02.02.2016), lk 3.

²³⁷ Carrera, S., den Hertog, L., Parkin, J. The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? – European Journal of Migration and Law 2013, Vol 15 No 4, lk 341.

²³⁸ Papastavridis, lk 76.

²³⁹ Langford, L. M. The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity. – Harvard Human Rights Journal 2013, Vol 26 No 1, lk-d 249, 251.

²⁴⁰ Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004, 26. oktoober 2004, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtavat operatiivkoostöö juhtimise Euroopa Agentuuri asutamise kohta. – ELT L 349, lk 1-11, art 34.

²⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, 11. juuli 2011, millega kehtestatakse mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks, muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 kõnealuse mehhanismiga seoses ning reguleeritakse külalisametnike ülesandeid ja volitusi. – ELT L 199, lk 30-39.

²⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1168/2011, 25. oktoober 2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta. – ELT L 304, lk 1-17, preambul p 7.

koordineerimise selles küsimuses.²⁴³ Frontexi ülesanneteks on muuhulgas koordineerida liikmesriikidevahelist operatiivkoostööd välispiiri haldamisel,²⁴⁴ abistada liikmesriike piirivalvurite koolitamisel,²⁴⁵ teha riskianalüüse,²⁴⁶ abistada liikmesriike tagasisaatmisoperatsioonide läbiviimisel²⁴⁷ ning luua ja lähetada ühisoperatsioonide raames liikmesriikidesse Euroopa piirivalverühmad²⁴⁸.

Oluline osa Frontexi tööst on seotud ühisoperatsioonidega merepiiri kaitsmisel, eelkõige just Vahemerel.²⁴⁹ Ettepaneku ühisoperatsiooniks võib esitada nii liikmesriik kui ka Frontex ise.²⁵⁰ Kui otsus ühisoperatsiooni läbiviimiseks on vastuvõetud, hindab Frontex koos riigiga, kus ühisoperatsioon toimub või kust see käivitatakse (edaspidi vastuvõttev liikmesriik²⁵¹), milliseid tehnilisi vahendeid ja kui palju ning milliste oskustega inimesi on operatsiooni läbiviimiseks vaja. Konkreetsed soovid esitatakse liikmesriikidele ja igaüks panustab vastavalt enda võimekusele.²⁵² Frontex koostab seejärel operatiivkava, mis näeb ette operatsiooni korralduslikud aspektid.²⁵³ Kõige lõpuks toimub ühisoperatsiooni elluviimine. Eelnevast on näha, milles seisneb Frontexi koordineeriv roll Vahemere ühisoperatsioonidel - piirivalveülesandeid täidavad jätkuvalt liikmesriikide piirivalvurid, kuid Frontexi ülesandeks on luua võimalused erinevate riikide piirivalvurite koostööks ning tegeleda korralduslike küsimustega.

Lisaks on Frontex seotud ka kolmandate riikidega teostatava koostööga. Frontexil on nimelt õigus sõlmida kolmandate riikide vastavate asutustega niinimetatud operatiivkoostöö kokkuleppeid.²⁵⁴ Kokkulepete eesmärgiks on tagada kolmandate riikide koostöö, see tähendab garanteerida, et Frontexi operatsioonid kolmandate riikide merepiiridel toimuksid nende riikide aktiivsel osalusel.²⁵⁵ Võib küll küsida, kas Frontexil üleüldse peaks selliste kokkulepete sõlmimise õigus olema ning mis on nende kokkulepete õiguslik olemus,²⁵⁶ kuid Frontexi operatiivkoostöö kokkulepetele õigusliku hinnangu andmine väljub käesoleva töö

²⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 1 - art 1 lg 2.

²⁴⁴ Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 2007/2004, art 2 lg 1 p a).

²⁴⁵ Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 2007/2004, art 2 lg 1 p b).

²⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 3 - art 2 lg 1 p c).

²⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 3 - art 2 p f).

²⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 3 - art 2 p ea).

²⁴⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges. Kättesaadav Internetis: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/tk3113808enc.pdf> (02.02.2016), lk 7.

²⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 5 - art 3 lg 1.

²⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 2 - art 1a p 2.

²⁵² Frontex. Roles and Responsibilities. Kättesaadav Internetis: <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/> (02.02.2016).

²⁵³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 6 - art 3a lg 1.

²⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 19 - art 14 lg 1.

²⁵⁵ Fink, M. Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding "Technical Relationships". – Utrecht Journal of International and European Law 2012, Vol 28 No 75, lk 30.

²⁵⁶ Carrera jt, lk 347; Fink, lk 34; Papastavridis, lk 91.

raamidest. Oluline on, et Frontex sõlmib selliseid kokkuleppeid ning neid kokkuleppeid tuleb samuti vaadata osana Frontexi koordineerivast rollist merepiiri kaitsel.

Kui käesoleva töö esimeses peatükis sai järeldatud, et rahvusvahelises mereõiguses puudub selge reegel selle kohta, kuhu merelt päästetud paadipõgenikud tuleb viia, siis Frontexi raames tehtavate koostööoperatsioonide puhul selline reegel eksisteerib. Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt Frontexi operatsioonidele kehtestatud eeskirjade järgi peab liikmesriigi territoriaalvetes kinnipeetud paadipõgenikud toimetama rannikuriiki ja avamerel kinnipeetud paadipõgenikud riiki, kust laev eeldatavasti lahkus, ning kui see ei ole võimalik, siis vastuvõtvasse riiki.²⁵⁷ Saates avamerel kinnipeetud paadipõgenikud riiki, kust nad tulid, riskiksid ühisoperatsioonil osalejad mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumisega. Järelikult lasub Frontexi operatsioonidel kinnipeetud või päästetud paadipõgenike vastuvõtmise kohustus enamasti vastuvõtval riigil.

On väljendatud seisukohta, et sellised ettekirjutatud vastutuse jaotamise reeglid võivad vähendada liikmesriikide motivatsiooni pöörduda Frontexi poole ühisoperatsioonide koordineerimiseks, kuna sellega võtavad vastuvõtavad riigid enamikel juhtudel kohustuse lubada paadipõgenikud enda riiki tuua.²⁵⁸ Näiteks Malta ei ole sel põhjusel olnud ühegi Frontexi operatsiooni vastuvõtjaks riigiks.²⁵⁹ Samas võttes arvesse teiste riikide huve võib esitada ka vastupidise argumendi. Juhul kui teised liikmesriigid teavad, et osaledes Frontexi ühisoperatsioonis, on vastutus paadipõgenike maaletoomise eest selgelt ettenähtud ning osalemine ei too kaasa käesoleva töö esimeses peatükis kirjeldatud päästmisjärgseid vastutusealaseid vaidlusi, on nad rohkem valmis operatsiooni panustama.

Märkimist väärib, et detsembris 2015 tuli Euroopa Komisjon välja ettepanekuga luua uus välispiiride kaitsel orienteeritud agentuur, Euroopa piiri- ja rannavalve agentuur, mis asendaks Frontexit.²⁶⁰ Võrreldes Frontexiga oleksid uue agentuuri volitused laiemad, näiteks ei sõltuks uus agentuur nii palju enam liikmesriikide panustest, vaid omaks ka enda vahendeid

²⁵⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 656/2014, 15. mai 2014, millega kehtestatakse eeskirjad Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri koordineeritava operatiivkoostöö raames toimuva patrull- ja vaatlustegevuse jaoks välistel merepiiridel. – ELT L 189, lk 93-107, art 10 lg 1.

²⁵⁸ Parisciani, E. Search and rescue operations in the Mediterranean Sea and access to asylum: another "Dublin"? – Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law 2015, Vol 29 No 2, lk 6.

²⁵⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, lk 10.

²⁶⁰ European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf (02.02.2016).

operatsioonide läbiviimiseks.²⁶¹ Kuna ei ole teada, kas selline agentuur üldse luuakse ja kui luuakse, siis milliste volitustega, ei ole uue agentuuri tegevuse perspektiivikust paadipõgenike probleemiga tegelemisel mõistlik käesoleva töö raames analüüsida.

3.1.2. Vastutus inimõiguste rikkumise eest

Kuigi Frontexi tegevus on eelkõige suunatud välispiiri tõhusale haldamisele ja kontrollimisele,²⁶² ei saa ka Frontexi ühisoperatsioonidel kõrvale jätta nõuet pidada kinni rahvusvahelises pagulasõiguses ja erinevates inimõiguste konventsioonides sätestatud kohustustest, eelkõige mittetagasisaatmise kohustusest.

Loomisest saati on Frontexit palju kritiseeritud tema poolt koordineeritud operatsioonidel asetleidvate inimõiguste rikkumiste eest.²⁶³ Kuigi informatsiooni Frontexi operatsioonidel toimuva kohta on vähe, on näiteks teada, et Hera ühisoperatsioonidel rakendati laialdaselt *push back* poliitikat, austamata isikute õigust mittetagasisaatmisele.²⁶⁴ Frontex langes meedia, mitmete organisatsioonide, kuid eriti Euroopa Parlamendi surve alla, kes kõik nõudsid, et Frontex kohandaks enda piirivalve meetodeid sellisteks, et need ei rikuks inimõigusi.²⁶⁵

Selle tulemusena muudeti Frontexi tegevuse aluseks olevaid regulatsioone. Kohustus pidada kinni mittetagasisaatmise põhimõttest lisati Frontexi tegevust reguleerivasse määrusesse²⁶⁶ ning sama kohustus sätestati Frontexi operatsioonides osalevatele isikutele kehtestatud käitumisjuhendis²⁶⁷. Frontexile pandi kohustus koostada põhiõiguste strateegia ja seda enda operatsioonidel rakendada, luua nõuandefoorum agentuuri abistamiseks põhiõigustega seonduvates küsimustes ja määrata ametisse põhiõiguste ametnik.²⁶⁸ Kuigi positiivne samm õiges suunas, ei tähenda põhiõigustest kinnipidamise kohustuste sätestamine, et Frontexi operatsioonidel enam sellekohaseid rikkumisi toime ei panda. Võimaliku vastutuse analüüsimine on seega jätkuvalt oluline.

²⁶¹ European Commission. Proposal for a Regulation, lk 9-11.

²⁶² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, preambul p 4.

²⁶³ Langford, lk 250.

²⁶⁴ Carrera jt, lk 345; Fink, lk 34.

²⁶⁵ European Policy Centre. Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility. Policy Brief. Kättesaadav Internetis: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4512_frontext_and_the_respect_of_fundamental_rights.pdf (03.02.2016), lk 1.

²⁶⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 1 - art 1 lg 2, art 1 lg 3 - art 2 lg 1a.

²⁶⁷ Frontex. Code of Conduct. Kättesaadav Internetis: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf (18.02.2016), art 5 p a).

²⁶⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 26 – art 26a.

Käsitledes vastutust inimõiguste rikkumiste eest Frontexi ühisoperatsioonidel tuleb vahet teha kahel võimalikult vastutusel: operatsioonis osalevate riikide vastutus ning Frontexi kui agentuuri vastutus.

Frontexi ühisoperatsioonidel osalevate riikide hulgas saab eristada vastuvõtvat riiki ja riike, kes mingil moel konkreetse operatsiooni panustavad. Teiste riikide poolt saadetud ametnike volitusi ja ülesandeid reguleerivad sätted annavad ametnikele õiguse teostada kõiki ülesandeid ja kasutada kõiki volitusi kontrolli teostamiseks piiril,²⁶⁹ kuid nad võivad seda teha ainult vastuvõtva liikmesriigi piirivalveametnike korralduste alusel ning üldreeglina nende juuresolekul²⁷⁰. Eraldi on veel rõhutatud, et liikmesriikide territooriumile sisenemise õigust puudutavaid otsuseid võivad vastu võtta üksnes vastuvõtva liikmesriigi piirivalvurid.²⁷¹

On selge, et Frontexi ühisoperatsiooni vastuvõttev riik vastutab võimalike inimõiguste rikkumiste eest. Esiteks, kui ühisoperatsioon leiab aset vastuvõtva riigi territoriaalmeres, siis on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 1 tähenduses tegemist tavalise territoriaalse jurisdiktsiooni teostamisega vastuvõtva riigi poolt. Teiseks, kui ühisoperatsioon leiab aset kas avamerel või lausa kolmanda riigi territoriaalvetes, kuid kõik toimub nii nagu määrus ette näeb ehk kõiki otsuseid võtavad vastu vastuvõtva riigi piirivalvurid (eriti, mis puudutab isikute tagasisaatmise otsuseid), siis on tegemist ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni teostamisega vastuvõtva riigi poolt. Paadipõgenikud on sellisel juhul vastuvõtva riigi piirivalvurite *de facto* kontrolli ja võimu all²⁷² ning sõltuvalt asjaoludest võib kõne alla tulla ka avaliku võimu teostamisega seonduv ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni teostamise vorm²⁷³.

Eelnev ei tähenda aga, et ühisoperatsiooni panustavad teised riigid oleksid vastutusest vabastatud. Sõltumata sellest, mis on ettekirjutatud määrustes, võib Frontexi ühisoperatsioonide kohta teadaoleva informatsiooni pinnalt öelda, et tegelikkuses teostavad ühisoperatsioonidel teiste liikmesriikide piirivalvurid tihti piirikontrolli iseseisvalt ning ei ole vastuvõtva riigi piirivalvurite kontrolli all, pigem vastupidi.²⁷⁴ Iseenesest on see mõisteta, sest Frontexi ühisoperatsiooni vastuvõtmiseni viib liikmesriiki tihti tõdemus, et üksi hakkama ei saada. Kui sõltumata teiste riikide abist peaksid vastuvõtva riigi piirivalvurid ikka kõike toimuvat enda kontrolli all hoidma ja ise kõiki sisenemisõigust puudutavaid otsuseid vastu võtma, siis ei oleks ühisoperatsioonide kasutegur vastuvõtvale riigile väga suur.

²⁶⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 863/2007, art 12 lg 6 - art 10 lg 1.

²⁷⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 863/2007, art 12 lg 6 - art 10 lg 3.

²⁷¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 863/2007, art 12 lg 6 - art 10 lg 10.

²⁷² Vaata joonealune märg nr 193.

²⁷³ Vaata joonealune märg nr 194.

²⁷⁴ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 269; Papastavridis, lk 107.

EIK on öelnud, et ekstraterritoriaalse jurisdiktsiooni esinemist tuleb hinnata konkreetse kaasuse konkreetsete asjaolude pinnalt.²⁷⁵ Seega isegi kui määrused näevad ette, et kontroll ühisoperatsioonidel lasub vastuvõtva riigi piirivalvuritel, siis võivad juhtumi asjaolud viidata hoopis teise riigi poolsele jurisdiktsiooni teostamisele. Kui on tuvastav, et tagasisaatmise otsuse võtsid vastu teise riigi piirivalvurid iseseisvalt ning paadipõgenik oli pigem selle teise riigi kui vastuvõtva riigi piirivalvurite kontrolli all, siis lasub vastutus võimalike inimõiguste rikkumise eest ka teisel riigil, kelle ametnikud olukorda kontrollisid. Teine küsimus on loomulikult see, kas kaebajad suudavad tõendada teiste riikide piirivalvurite rolli konkreetse tegevuse juures, kuna see ei pruugi selge olla, kelle juhtimisel vaidlusalune tegu aset leidis.

Juhul kui tegelikku kontrolli paadipõgenike üle teostasid laeva peal siiski vastuvõtva riigi piirivalvurid või vastupidist ei suudeta lihtsalt tõendada, ei tuleks ära unustada võimalust võtta teised ühisoperatsiooni panustavad riigid vastutusele abistamise eest. ILC riigi vastutust käsitleva artiklite eelnõu artikkel 16 alusel vastutust on käesoleva töö alapeatükis 2.2.2. põhjalikult analüüsitud ning autor on väljendanud ka enda kriitilist seisukohta sellega seondult, kuid tuleb arvestada, et selline vastutuse alus eksisteerib rahvusvahelises õiguses ning selle kohaldumist Frontexi ühisoperatsioonides ei saa välistada.

Eelneva vahekokkuvõtteks on oluline rõhutada, et Frontex ei ole liikmesriikide jaoks kaitsekilp võimalike inimõiguste rikkumiste eest. Kui soovitakse Frontexi operatsioone Vahemerele suurendada, siis see eeldab suuremat liikmesriikide poolset panust täiendavate piirivalvurite näol. Saates aga enda piirivalvureid Vahemerele Euroopa Liidu välispiiri kaitsma vastutavad liikmesriigid ka enda piirivalvurite tegude eest, sealhulgas tegude eest, mis rikuvad paadipõgenike õigust mittetagasisaatmisele.

Frontexi põhiõiguste strateegia näeb peamise vastutajana samuti ette ühisoperatsioonil osalevaid liikmesriike, kuid tunnistab samas agentuuri vastutust, mis põhineb Frontexi kui operatsiooni koordineerija rollil.²⁷⁶ Liikmesriikide vastutuse kõrval ongi oluline Frontexi enda vastutus inimõiguste rikkumiste eest, mis tema poolt koordineeritavatel operatsioonidel aset leiavad.

Ühest küljest võib öelda, et Frontexi ülesandeks ei ole teostada järelvalvet liikmesriikide tegevuse üle ühisoperatsioonidel ning Frontex ei peaks ka selle tegevuse eest vastutama.²⁷⁷ Samuti võib küsida, kas rahvusvahelise organisatsiooni suhtes üleüldse saab mingisugune

²⁷⁵ Vaata joonealune märg nr 190.

²⁷⁶ Frontex. Fundamental Rights Strategy. Kättesaadav Internetis: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf (03.02.2016), p 13.

²⁷⁷ Langford, lk 261.

pagulassõiguse või inimõiguste instrument siduv olla, sest need instrumendid on reeglina suunatud riikidele.²⁷⁸ Frontexi põhiõiguste strateegia, mis küll tunnistab agentuuri vastutust, mõistab samuti Frontexi vastutuse all peamiselt vastutust selle eest, et operatsioonil oleksid loodud tingimused isikute põhiõiguste austamiseks.²⁷⁹ Mille eest täpselt Frontex küll ennast vastutavaks peab on kohati ebaselge ning vajadusele seda täpsustada on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Ombudsman.²⁸⁰

Mitmed autorid on kritiseerinud kogu vastutuse lükkamist liikmesriikidele ning leidnud, et kuna Frontex ei ole pelgalt operatsioonide koordineerija, vaid pigem juhib kõiki operatsioone, peaks Frontex ka vastutama.²⁸¹ Kui lugeda Frontexi tegevust reguleerivaid määruseid, siis võib tõesti leida kinnitust sellele, et Frontexi roll ühisoperatsioonide läbiviimisel on midagi enam kui lihtsalt operatsioonide koordineerimine. Frontexil on õigus ühisoperatsiooni ise algatada²⁸² ning Frontex peab ühisoperatsiooni lõpetama kui esineb tõsisid põhiõigustega või rahvusvahelise kaitsega seotud kohustuste rikkumisi.²⁸³ Lisaks koostab Frontex kõikide ühisoperatsioonide operatiivkava, mis sisaldab üksikasjalikult korralduslikke aspekte ning mis on aluseks vastuvõtva riigi poolt teiste riikide piirivalvuritele antavatele korraldustele.²⁸⁴ Igal ühisoperatsioonil on kaasas ka Frontexi kontaktametnik.²⁸⁵ Euroopa Parlament on enda raportis samuti asunud seisukohale, et Frontex ja üldises plaanis Euroopa Liit vastutavad ühisoperatsioonidel asetleidva eest.²⁸⁶

Olukorras, kus Euroopa Liit ei ole veel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ühinenud, ei saa EIK Frontexi kui Euroopa Liidu agentuuri vastutust võimalike inimõiguste rikkumiste eest analüüsida.²⁸⁷ Võimalus oleks kahjuhüvitisnõudega minna Euroopa Kohtusse, kes peaks siis analüüsima Frontexi rolli sellistes operatsioonides ning eelkõige seda, kas vaidlusalune väidetavalt Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga vastuolus

²⁷⁸ Gammeltoft-Hansen, Hathaway, lk 256.

²⁷⁹ Frontex. Fundamental Rights Strategy, p 13.

²⁸⁰ European Ombudsman. Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Kättesaadav Internetis: <http://www.ombudsman.europa.eu//sl/cases/decision.faces/en/52477/html.bookmark#hl7> (03.02.2016), p-d 59-61.

²⁸¹ Carrera jt, lk 344; European Policy Centre, lk 1; Mungianu, R. Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control. – European Journal of Migration and Law 2013, Vol 15 No 4, lk 379; Parisciani, lk 6.

²⁸² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 5 - art 3 lg 1.

²⁸³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 5 - art 3 lg 1a.

²⁸⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 6 - art 3a lg 1, art 1 lg 6 - art 3c lg 1.

²⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 6 - art 3b lg 5.

²⁸⁶ Euroopa Parlament. Raport Euroopa Ombudsmani eriaruande kohta, milles käsitletakse agentuuriga Frontex seotud omaalgatuslikku uurimist OI/5/2012/BEH-MHZ (2014/2215(INI)). Kättesaadav Internetis: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0343+0+DOC+PDF+V0//ET> (03.02.2016), lk 7.

²⁸⁷ European Policy Centre, lk 4.

olev tegevus on agentuurile omistatav või mitte.²⁸⁸ Samas võttes arvesse, et kindlad andmed ja avalik informatsioon selle kohta, mis rolli Frontex praktikas nendel operatsioonidel mängib, puuduvad, siis on agentuuri tegevusele õigusliku hinnangu andmine keeruline.²⁸⁹ Seega nii nagu vastuvõtva riigi kõrval ühisoperatsioonides osalevate teiste riikide vastutusele võtmisel, võib ka Frontexi inimõiguste rikkumiste eest vastutusele võtmisel takistuskiviks saada just tõendamine.

3.1.3. Mõju paadipõgenikele

Eelnevat arvesse võttes tuleb tõdeda, et Euroopa Komisjoni rände tegevuskavas ettenähtud Frontexi Vahemere ühisoperatsioonide tugevdamine²⁹⁰ ei oma suurt mõju paadipõgenike arvu vähendamisele.

Nii nagu käesoleva töö alapeatükis 2.2.1. sai analüüsitud, ei tohi riigid merepiiri kaitsmisel *push back* operatsioone teostada. Sama kehtib ka Frontexi raames läbiviidavatele ühisoperatsioonidele. Kui Frontex tegutseb kooskõlas rahvusvahelise õigusega, mida Frontex kindlasti peab tegema, siis ei saa Frontexi operatsioonidel paadipõgenikke automaatselt tagasi saata. Kui Frontexi ühisoperatsioonidel ei toimu paadipõgenike tagasilükkamist, vaid nende ohutusse kohta toimetamine ja staatuse menetlemine, siis ei vähene järelkult Frontexi tegevuse tulemusena märgatavalt ka nende isikute arv, kes püüavad paadiga üle Vahemere Euroopasse jõuda.

Samas ei saa väita, et mõju täielikult puuduks. Kuigi Frontexi raames ei saa teostada *push back* operatsioone, on Frontex siiski Vahemereäärsetele riikidele abiks paadipõgenike esmase vastuvõtmisega seotud tehnilistes küsimustes²⁹¹ ning tagasisaatmisoperatsioonidel²⁹². Kui tänu Frontexi abile suudetakse kiiremini välja selgitada need isikud, kel puudub alus Euroopasse jäämiseks, ja nad saadetakse kiiresti tagasi, siis see võib vähendada majanduspõgenike soovi paadiga Euroopasse tulla ja proovida, et äkki õnnestub jääda.

Lisaks toob Frontexi operatsioonide tugevdamine Vahemerel kindlasti kaasa merel hukkuvate isikute arvu vähenemise. Euroopa Komisjon on ka ise rõhutanud, et Frontexi üheks rolliks on elude päästmine²⁹³ ning Vahemere mereoperatsioonide geograafilise ulatuse ja võimekuse tugevdamine on äärmiselt oluline samm tagamaks, et hädaolukorda sattunud paadipõgenikud suudetakse päästa. Mida suurema ulatusega teostab päästmisoperatsioone Frontex, seda vähem

²⁸⁸ Carrera jt, lk 352; European Policy Centre, lk 4.

²⁸⁹ Carrera jt, lk 354; European Policy Centre, lk 4.

²⁹⁰ European Commission. Agenda on Migration, lk 3.

²⁹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 3 - art 2 lg 1 p e).

²⁹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1168/2011, art 1 lg 3 - art 2 lg 1 p f).

²⁹³ European Commission. Agenda on Migration, lk 3.

lasub päästmiskohustus eralaevadel. Eralaevade suurus, kõrged küljed ja päästmiseks vajalike vahendite puudumine suurendavad riski, et paadipõgenike paadid lähevad päästmisel ümber või lausa upuvad, mistõttu on Frontexi poolt teostatavad päästmisoperatsioonid paadipõgenike jaoks ka ohutumad.²⁹⁴

Järelikult tuleb Frontexi operatsioonide võimekuse tõstmist Vahemerel lugeda positiivseks ja vajalikuks sammuks, kuid ei tasu loota, et see tooks endaga kaasa paadipõgenike voo vähenemise.

3.2. Inimsmugeldajate paatide hävitamine

3.2.1. Kohustus võtta meetmeid inimsmugeldamise vastu

Põhjuseid, miks põgenikud pöörduvad inimsmugeldajate poole on kindlasti mitmeid. Inimsmugeldajad võivad kujutada endast põgenike jaoks viimast võimalust põgenemiseks, kuna mõistlikumad ja legaalsed viisid ühest riigist teise rändamiseks puuduvad.²⁹⁵ Kui rääkida konkreetselt paadipõgenikest, siis on üle mere põgenemine keeruline ja ohtlik, mistõttu vajavad põgenikud abi enda sihtkohta jõudmiseks - seda abi pakuvadki inimsmugeldajad.²⁹⁶

Kuigi andmed kogutulude kohta puuduvad, ilmestavad üksikud juhtumid inimkaubanduse kui äri tulusust. Näiteks üks 2015. aasta jaanuaris Frontexi operatsiooni käigus kinnipeetud laev 360 põgenikuga pardal tõi selle korraldajatele väidetavalt sisse 2,5 miljonit eurot.²⁹⁷ Vähendamaks riski endale, ei pruugi smugeldajad ise põgenikega paatides kaasa minna ning arvestades võimalusega, et nad ei saa seetõttu paate tagasi, kasutavad smugeldajad võimalikult odavatest materjalidest ehitatud paate.²⁹⁸ Merel tegutsevad inimsmugeldajad seavad seega põgenike elud otsesse ohtu ning kuigi võitlus igasuguses vormis inimsmugeldamise vastu on oluline, peaks prioriteediks kindlasti olema võitlus just nende inimsmugeldajate vastu, kes toimetavad inimesi üle merepiiride.

²⁹⁴ Amnesty International, lk 17.

²⁹⁵ Brolan, C. An Analysis of Human Smuggling Trade and the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea (2000) from a Refugee Protection Perspective. – International Journal of Refugee Law 2002, Vol 14 No 4, lk 577.

²⁹⁶ Coppens. Migrant Smuggling by Sea, lk 323.

²⁹⁷ European Commission. EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020). Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf (08.02.2016), lk 1.

²⁹⁸ Coppens. Migrant Smuggling by Sea, lk 325.

Pikka aega puudus rahvusvahelises õiguses inimsugeldamise legaldefiniitsioon.²⁹⁹ Aastal 2000 vastuvõetud rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioonile (edaspidi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsioon)³⁰⁰ lisatud inimsugeldamist käsitlev protokoll (edaspidi inimsugeldamise protokoll)³⁰¹ sisaldab esmakordselt inimsugeldamise definiitsiooni. Inimsugeldamise protokoll järgi tähendab inimsugeldamine isikule sellise osalisriigi piiri ebaseaduslikku piiri ületamise võimaldamist, mille kodanik ega alaline elanik isik ei ole, temalt saadava raha või muu hüvitise eest.³⁰² Euroopa Liidu direktiiv, mis näeb ette, et liikmesriigid peavad siseriiklikult kehtestama asjakohased karistused inimsugeldamise eest, ei nõua kasu saamise tõendamist.³⁰³ See erisus on Euroopa tasandil oluline välja tuua, kuna inimsugeldajate vastutusele võtmisel võib hiljem kohtus kasu saamist olla keeruline tõendada, kui kahtlustatav väidab näiteks, et ta ei saanud inimeste transportimise eest mingit tasu.³⁰⁴ Euroopa Liidu riikide siseriiklikud inimsugeldamise vastu võitlemiseks kehtestatud seadused peaksid aga olema sõnastatud viisil, mis võimaldab seda komistuskivi vältida.

Inimsugeldamise kõrvale tuleb eristada inimkaubandust, mida puudutav protokoll (edaspidi inimkaubanduse protokoll)³⁰⁵ on samuti organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsioonile lisatud. Erinevalt inimsugeldamisest eeldab inimkaubandus isiku teatavat ekspluateerimist või kuritarvitamist (näiteks jõuga ähvardamist või petmist).³⁰⁶ Paljud riigid näevad inimkaubanduses kuritegu inimese vastu, samas kui inimsugeldamist vaatavad kuriteona riigi vastu.³⁰⁷

Praktikas võib inimsugeldamise ja inimkaubanduse eristamine olla keeruline ning põgenikud, kes alustavad enda teekonda sugeldamise ohvritena võivad teekonna jooksul muutuda ka inimkaubanduse ohvriteks.³⁰⁸ Näiteks on vaieldav, kas algselt vabatahtlikult

²⁹⁹ Aljehani, A. The Legal Definition of the Smuggling of Migrants in Light of the Provisions of the Migrant Smuggling Protocol. – The Journal Of Criminal Law 2015, Vol 79 No 2, lk 122.

³⁰⁰ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon. - RT II 2003, 1, 1.

³⁰¹ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed piiri üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll. - RT II 2004, 7, 23.

³⁰² Inimsugeldamise protokoll, art 3 p (a).

³⁰³ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, 28. november 2002, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele. – ELT L 328, lk 64-65, art 1 lg 1 p a).

³⁰⁴ Aljehani, lk 128.

³⁰⁵ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll. - RT II 2004, 7, 23.

³⁰⁶ Inimkaubanduse protokoll, art 3 p (a).

³⁰⁷ Young, M. A. The Smuggling and Trafficking of Refugees and Asylum Seekers: Is the International Community Neglecting the Duty to Protect the Persecuted in the Pursuit of Combating Transnational Organized Crime? – Suffolk Transnational Law Review 2003, Vol 27 No 1, lk 108.

³⁰⁸ European Commission. EU Action Plan against migrant smuggling, lk 2.

inimsmugeldajaga lepingu sõlminud põgenik, kes ettevõetava teekonna ohtlikust tajudes soovib maha astuda, kuid keda sunnitakse paati jääma, on inimsmugeldamise või inimkaubanduse ohver.³⁰⁹ Euroopa Komisjon on vastuseks Vahemere kriisile väljatöötanud tegevuskava inimsmugeldajatega võitlemiseks³¹⁰ ning ka Euroopa Komisjoni rände tegevuskava keskendub eelkõige inimsmugeldamisele,³¹¹ millest võib järeldada, et Euroopa Komisjon käsitleb Vahemerd ületavaid paadipõgenikke eelkõige inimsmugeldamise ohvritena. See tundub ka mõistlik, kuna paadipõgenike hulgas võib küll olla inimkaubanduse ohvreid, kuid see eeldab ekspluateerimise või kuritarvitamise olemasolu, mida ei pruugi olla võimalik ära tõendada. Inimkaubanduse ohvriteks saab aga paadipõgenikke kindlasti pidada kui nad on kasutanud kellegi abi üle piiri saamiseks.

Inimsmugeldamise protokoll paneb osalisriikidele kohustuse määratleda inimsmugeldamine enda siseriiklikus õiguses kuriteona³¹² ning veelgi olulisem, võtta meetmeid inimsmugeldamise ärahoidmiseks³¹³. Nende meetmete rakendamisel peavad aga riigid järgima rahvusvahelistest humanitaar- ja inimõigustest tulenevaid kohustusi ning eelkõige mittetagasisaatmise põhimõtet.³¹⁴ Järelikult ei tohi riigid ka inimsmugeldamise vastase võitluse egiidi all teostada *push back* mereoperatsioone ning võtta muid meetmeid, mille tagajärjeks oleks isikute saatmine riiki, kus nende elud võivad ohus olla.

Võib tekkida küsimus, kas inimsmugeldajate tegevus isikute üle piiri toimetamisel on ikka keelatud, kui smugeldatavad isikud on pagulased. Inimsmugeldamises süüdistuse saanud isikud on Austraalia kohtutes mitmel korral enda kaitseks toonud argumendi, et nad abistasid paadis olnud isikuid, kuna nende isikute elu oleks vastasel korral ohus olnud.³¹⁵ Austraalia kohtud ei ole sel alusel seni veel kedagi vastutusest vabastanud, samas mitmed autorid tunnistavad sellise kaitseargumendi esitamise võimalust.³¹⁶ Kui isik on pagulaste transportimise eest saanud tasu, siis ei olnud tema tegevuse eesmärgiks pagulasi ohu eest kaitsta ning sellist isikut ei peaks ka vastutusest vabastama. Euroopa Liidu inimsmugeldamise direktiiv ei nõua küll kasu tõendamist, kuid lubab riikidel vabastada isikud vastutusest, kui

³⁰⁹ Aljehani, lk 132.

³¹⁰ European Commission. EU Action Plan against migrant smuggling.

³¹¹ European Commission. Agenda on Migration, lk-d 3, 8.

³¹² Inimsmugeldamise protokoll, art 6.

³¹³ Inimsmugeldamise protokoll, art 8, ptk III.

³¹⁴ Inimsmugeldamise protokoll, art 19.

³¹⁵ Davies, C., Schloenhardt, A. Smugglers and Samaritans: Defences to People Smuggling in Australia. – UNSW Law Journal 2013, Vol 36 No 3, lk 976.

³¹⁶ Brolan, lk 592; Coppens. Migrant Smuggling by Sea, lk 348; Davies, Schloenhardt, lk 979-980.

nende tegevuse eesmärk on anda asjaomastele isikutele humanitaarabi.³¹⁷ Tõenäoliselt taandubki lahendus kohtu siseveendumusele konkreetse isiku motivatsioonidest.

3.2.2. Paatide hävitamine

Euroopa Komisjoni rände tegevuskava näeb ette väga jõulise sammu inimsugeldamise ennetamiseks Vahemerel – inimsugeldajate poolt kasutatavate paatide konfiskeerimine ja hävitamine.³¹⁸

Euroopa Liidu Nõukogu otsuse alusel algatati tegevuskava elluviimiseks sõjaline operatsioon EUNAVFOR MED eesmärgiga teha kindlaks, pidada kinni ning kõrvaldada alused ja vara, mida inimsugeldajad ja inimkaubitsejad kasutavad või mille puhul on kahtlusi, et nad neid kasutavad.³¹⁹ Operatsioon viiakse läbi kolmes etapis. Esimene etapp näeb ette teabe kogumise rändevõrgustike kindlakstegemiseks.³²⁰ Teine etapp kujutab endast inimsugeldamises või inimkaubitsemises kahtlustatavate laevade pardale minekut, läbiotsimist, konfiskeerimist ja ümbersuunamist avamerel või konkreetse rannikuriigi territoriaalvetes.³²¹ Kolmas etapp lubab konfiskeeritud laevade ja vara suhtes võtta vajalikke meetmeid, sealhulgas need kõrvaldada või muuta kasutuskõlbmatuteks.³²² Ühest etapist järgmisesse liigutakse Nõukogu otsuse alusel.³²³

Vastust sellele, mida võib rahvusvahelise õiguse alusel inimsugeldamise vastases võitluses merel teha, tuleb eelkõige otsida rahvusvahelisest mereõigusest. UNCLOS konventsioon on selles küsimuses peamiseks õiguslikuks baasiks ning inimsugeldamise vastane protokoll ainult täpsustab mõningaid aspekte või lihtsustab koostööd.³²⁴ Lisaks on oluline mainida, et hoolimata mõnede Euroopa riikide (õigusvastasest) praktikast, ei anna merehädaliste suhtes päästmiskohustuse täitmine automaatselt alust võtmaks sunnimeetmeid laeva või laeval viibivate inimsugeldajate vastu.³²⁵ Õigusliku hinnangu andmiseks EUNAVFOR MED etappidele kaks ja kolm tuleb eristada erinevaid mere alasid: territoriaalmeri, külgvöönd, majandusvöönd ja avameri.

³¹⁷ Nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, art 1 lg 2.

³¹⁸ European Commission. Agenda on Migration, lk 9.

³¹⁹ Nõukogu otsus 2015/778, 18. mai 2015, Euroopa Liidu sõjalise operatsiooni kohta Vahemere lõunapiirkonna keskosas (EUNAVFOR MED). – ELT L 122, lk 31-35, art 1 lg 1.

³²⁰ Nõukogu otsus 2015/778, art 2 lg 2 p a).

³²¹ Nõukogu otsus 2015/778, art 2 lg 2 p b).

³²² Nõukogu otsus 2015/778, art 2 lg 2 p c).

³²³ Nõukogu otsus 2015/778, art 2 lg 3.

³²⁴ David, F., Gallagher, A. T. The International Law of Migrant Smuggling. New York: Cambridge University Press 2014, lk-d 430, 432.

³²⁵ Den Heijer, lk 235.

Rannikuriigi suveräänsus laieneb lisaks maismaaterritooriumile ka tema territoriaalmerele.³²⁶ Territoriaalmeres on rannikuriigil õigus teostada ulatuslikku kontrolli, sealhulgas julgeoleku ja migratsiooni küsimustes.³²⁷ Seega kui siseriiklik õigus näeb ette meetmed inimsmugeldamises kahtlustatavate paatide suhtes, võib rannikuriik neid enda territoriaalmeres viibivate paatide suhtes rakendada.

Erandiks on teiste laevade rahumeelse läbisõidu õigus, millest rannikuriik peab ka territoriaalmeres kinni pidama,³²⁸ kuid paat, mis soovib rannikuriiki tuua põgenikke, ei saa rahumeelse läbisõidu õigusele tugineda³²⁹. Küsida võib, kas rannikuriigil on õigus rakendada meetmeid nende paatide suhtes, mis ei soovi põgenikke tuua mitte rannikuriiki, vaid mõnda teise riiki, kuid sinna jõudmisel läbivad nad rannikuriigi territoriaalmerd. UNCLOS konventsioon otsest vastust sellele küsimusele ei anna. Samas on mitmed organisatsioonid ja riigid seisukohal, et kirjeldatud olukord ei kvalifitseeru rahumeelseks läbisõiduks ja rannikuriigil on õigus sellise paadi suhtes siseriiklikke meetmeid rakendada.³³⁰ Euroopa Komisjon on samuti taolist seisukohta väljendanud.³³¹

UNCLOS konventsioon keelab selgelt rannikuriigi poolt territoriaalmerest läbisõitva välisriigi laeva pardal kuriteo juurdmise korraldamise ja isiku kinnipidamise juhul, kui see on toime pandud enne laeva sisenemist territoriaalmerre.³³² Kui rannikuriik on teadlik, et konkreetset paati kasutati põgenike toimetamiseks teise riiki ja nüüd läbib rannikuriigi territoriaalmerd, ei tohi rannikuriik mingeid meetmeid paadi suhtes võtta, kuna tegu on lõpuni viidud.³³³

Eelnevast tulenevalt on selge, et teiste riikide territoriaalmeres inimsmugeldajate vastaste meetmete võtmiseks on vaja selle konkreetse rannikuriigi luba. Rahvusvaheline mereõigus ei keela rannikuriigil sellise nõusoleku andmist ehk rannikuriik võib kellelegi teisele enda õigused üle anda ning sealhulgas kindlaks määrata, mida täpselt tohib laevadega ette võtta (kas ka näiteks hävitada).³³⁴ Võttes arvesse, et EUNAVFOR MED operatsiooni algatasid Euroopa Liidu liikmesriigid, siis tõenäoliselt Euroopa Liidu liikmesriikide territoriaalvetes tegutsemiseks loa saamisega probleeme ei teki.

³²⁶ UNCLOS konventsioon, art 2 lg 1.

³²⁷ Shaw, M. N. International Law. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press 2008, lk 570.

³²⁸ UNCLOS konventsioon, art 17.

³²⁹ UNCLOS konventsioon, art 19 lg 1, art 19 lg 2 p g).

³³⁰ David, Gallagher, lk 412.

³³¹ European Commission. Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea. Commission staff working document. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/pdf/irregular-immigration/sec_2007_691_en.pdf (09.02.2016), p 2.1.3.

³³² UNCLOS konventsioon, art 27 lg 5.

³³³ David, Gallagher, lk 415.

³³⁴ David, Gallagher, lk 415.

Probleemiks on siamaani olnud Liibüa. Operatsioon EUNAVFOR MED loodi eelkõige Liibüat silmas pidades, sest suur osa paadipõgenikke vedavaid paate suunatakse merele just Liibüa rannikult.³³⁵ Liibüa rahvusvaheliselt tunnustatud valitsus on järjepidevalt keeldunud enda rannikul ja territoriaalmeres teiste riiki poolt igasuguste inimesmugeldajate vastaste mereoperatsioonide läbiviimiseks loa andmisest.³³⁶ Ilma rannikuriigi loata oleks Euroopa Liidul Liibüa territoriaalvetes õigus paatide vastu jõudu kasutada ka Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi ÜRO) Julgeolekunõukogu loal.³³⁷ ÜRO Julgeolekunõukogu võttis küll 9. oktoobril 2015 vastu otsuse Vahemerele läbiviidavate mereoperatsioonide kohta, kuid luba teostada operatsioone Liibüa territoriaalvetes see otsus ei sisalda.³³⁸ Järelikult ei tohi EUNAVFOR MED raames Liibüa territoriaalmeres paatide vastu meetmeid rakendada, isegi kui on selge, et paate kasutatakse inimesmugeldamiseks või inimkaubanduseks. Käesoleva töö kirjutamise aja seisuga ei ole vastavat luba saadud ka mõne teise Vahemere lõunaranniku riigi territoriaalvetes tegutsemiseks.

Külgvööndis on rannikuriigil õigus teostada vajalikku kontrolli vältimaks oma territoriaalmeres immigratsioonivaldkonna õigusaktide rikkumist³³⁹ või karistada oma territoriaalmeres toime pandud immigratsioonivaldkonna õigusaktide rikkumise eest.³⁴⁰ Külgvööndis ei ole rannikuriigil seega õigus võtta meetmeid laevade vastu, mis viivad põgenikke teise riiki ning pelgalt läbivad rannikuriigi külgvööndit, territoriaalvetesse sisenemata.³⁴¹

Kui rannikuriigil on alust kahtlustada, et külgvööndis viibiv laev plaanib põgenikud tuua rannikuriiki, on rannikuriigil õigus võtta meetmeid selle vältimiseks. Need meetmed ei tohi aga olla väga jõulised, näiteks ei tohi lipuriigi nõusolekuta laeva konfiskeerida või inimesi laeva peal arreteerida.³⁴² Rannikuriigi võimalused nende külgvööndis viibivate laevade suhtes, kes on juba põgenikud rannikuriigis maha pannud ja on suundumas tagasi, on tunduvalt suuremad ning rannikuriigil on õigus ka laev enda kontrolli alla võtta.³⁴³ Huvitav on märkida, et EUNAVFOR MED alustamise otsus³⁴⁴ ei sisalda ühtegi viidet külgvööndile ega

³³⁵ European Union Institute for Security Studies. Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means. Kättesaadav Internetis: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_30_Operation_Sophia.pdf (09.02.2016), lk 1.

³³⁶ European Union Institute for Security Studies, lk 3.

³³⁷ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirj. - RT II 1996, 24, 95, art 2 lg 7, art 39.

³³⁸ United Nations Security Council. Resolution 2240 (2015). Kättesaadav Internetis: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240%282015%29 (10.02.2016), p 11.

³³⁹ UNCLOS konventsioon, art 33 lg 1 p a)

³⁴⁰ UNCLOS konventsioon, art 33 lg 1 p b).

³⁴¹ David, Gallagher, lk 417.

³⁴² Den Heijer, lk 234.

³⁴³ David, Gallagher, lk 418.

³⁴⁴ Nõukogu otsus 2015/778.

sellele, mida täpselt on külgvööndis leitud paatide suhtes õigus teha. Eristatakse ainult territoriaalmerd ja avamerd ning jääb selgusetuks, kas külgvööndile kohalduvad Nõukogu hinnangul territoriaalmerde või avamere reeglid.

Riikide õigused majandusvööndis põgenikke vedavate paatide suhtes on sarnased õigustele avamerel,³⁴⁵ mistõttu järgnev avamere õiguste analüüs kohaldub ka majandusvööndile.

Avamerel kehtib niinimetatud avamerevabadus³⁴⁶ ning ükski riik ei tohi avamerel kehtestada enda suveräänsust³⁴⁷. Avamerel sõitvad laevad on lipuriigi ainujurisdiiktsiooni all.³⁴⁸ Kui on põhjust arvata, et avamerel viibiv laev tegeleb inimsugeldamisega, on õigus küsida lipuriigilt luba rakendada laeva suhtes meetmeid ning lipuriik määrab ka kindlaks, milliseid meetmeid võib laeva suhtes kasutada.³⁴⁹ UNCLOS konventsioon annab võimaluse sõlmida lipuriigiga sarnaseid kokkuleppeid ka ennetavalt,³⁵⁰ mille sõlmimisel korral saab näiteks EUNAVFOR MED operatsioonide käigus selle konkreetse riigi inimsugeldamises kahtlustatavaid paate kinni pidada ja kokkuleppes kindlaksmääratud meetmeid nende suhtes rakendada.

Kui lipuriigi luba ei saada või ei ole mingil põhjusel võimalik seda küsida, näeb UNCLOS konventsioon sõjalaevadele ette ka niinimetatud pardaleminekuõiguse juhul kui tegemist on UNCLOS konventsiooni artikkel 110 lõikes 1 nimetatud olukorraga. UNCLOS konventsiooni artikkel 110 lõige 1 toob välja viis alust pardaleminekuks: kui on alust arvata, et laeval tegeletakse piraatlusega³⁵¹ või orjakaubandusega,³⁵² edastatakse ebaseaduslikke ringhäälingusaateid,³⁵³ laeval puudub riikkondsus³⁵⁴ või kui laev sõidab välisriigi lipu all olles tegelikult sõjalaevaga sama riikkondsusega³⁵⁵.

On selge, et mõne teise riikkondsusega paadipõgenike paadi puhul võib väljatoodud viiest alusest kõne alla tulla ainult orjakaubanduse erand. Küsimus seisneb selles, kas inimsugeldamise ohvreid pidada orjakaubanduse ohvriteks või mitte. Rahvusvaheline õigus, vähemalt praegusel hetkel, suhtub sellesse pigem eitavalt.³⁵⁶ Samas on orjanduse mõiste

³⁴⁵ David, Gallagher, lk 418.

³⁴⁶ UNCLOS konventsioon, art 87 lg 1.

³⁴⁷ UNCLOS konventsioon, art 89 lg 1.

³⁴⁸ UNCLOS konventsioon, art 92.

³⁴⁹ Inimsugeldamise protokoll, art 8 lg 2.

³⁵⁰ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1.

³⁵¹ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1 p a).

³⁵² UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1 p b).

³⁵³ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1 p c).

³⁵⁴ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1 p d).

³⁵⁵ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1 p e).

³⁵⁶ David, Gallagher, lk 424.

pidevas arengus ning võib, eelkõige võttes arvesse sellesuunalist poliitilist tahet, lähitulevikus hõlmata ka inimsugeldamist.³⁵⁷

Isegi kui inimsugeldamist lugeda orjakaubanduseks ei tuleneks sellest veel õigust inimkaubandusega tegeleva paadi arestimiseks või lausa hävitamiseks. Pardaleminekuõigus on väga selgelt UNCLOS konventsioonis defineeritud ning see hõlmab ainult õigust laeva peale minna ja asjaolusid kontrollida.³⁵⁸ Ilma lipuriigi loata ei saa seega avamerel inimsugeldajate paatide suhtes palju ette võtta.

On avaldatud seisukohta, et lipuriigi nõusoleku andmise kontseptsioon on seoses erinevate rahvusvaheliste kuritegudega muutumas ning sellest tulenevalt on alust väita, et inimsugeldamise protokollis osalisriikide lipu all sõitvate laevade puhul, mida kahtlustatakse inimsugeldamises, on lipuriigi nõusolek kohustuslik ja eeldatav.³⁵⁹ Isegi kui selle väitega nõustuda, siis lipuriigi nõusoleku eeldamine ei anna vastust küsimusele, mida täpselt võib selle konkreetse laeva suhtes ette võtta. Vastust sellele küsimusele ei saa kindlasti eeldada ning see nõuab ikka vastavasisulist kokkulepet riikide vahel.

Olukord on veidi teistsugune Liibüa rannikult Euroopasse suunduvate riikkondsusega paatide suhtes, mida kahtlustatakse inimsugeldamises või inimkaubanduses. Nimelt annab ÜRO Julgeolekunõukogu 9. oktoobri 2015 otsus riikidele avamerel loa selliste paatide suhtes võtta vajalikke meetmeid ka ilma lipuriigi nõusolekuta tingimusel, et on tehtud heauskseid pingutusi selle nõusoleku saamiseks.³⁶⁰ Otsuses ei ole täpsustatud, mida täpselt „heausksete pingutuste” all mõista, kuid tõenäoliselt on see tingimus täidetud, kui lipuriigilt esiteks küsitakse nõusolekut ning teiseks, kui nõusoleku küsimisel antakse ka teada, millel kahtlus põhineb. Kui seejärel lipuriigi nõusolekut ei saada, võib konkreetse paadi suhtes vajalikke meetmeid võtta.

Suurem enamus paadipõgenikke transportivad paadid on riikkondsuseta³⁶¹ ehk nad ei sõida ühegi riigi lipu all³⁶². Riikkondsuseta laeva suhtes näeb UNCLOS konventsioon automaatselt ette pardaleminekuõiguse.³⁶³ Inimsugeldamise protokoll lubab riikkondsuseta laevade suhtes võtta vajalikke meetmeid, kuid ei täpsusta, millised meetmed on lubatud.³⁶⁴

³⁵⁷ David, Gallagher, lk-d 424, 426.

³⁵⁸ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 2.

³⁵⁹ Coppens. Migrant Smuggling by Sea, lk 334.

³⁶⁰ Security Council Resolution, p 7-8.

³⁶¹ David, Gallagher, lk 421.

³⁶² UNCLOS konventsioon, art 91 lg 1.

³⁶³ UNCLOS konventsioon, art 110 lg 1 p d.

³⁶⁴ Inimsugeldamise konventsioon, art 8 lg 7.

Samas on leitud, et inimsugeldamise protokollis sõnastus viitab sellele, et riikkondsuseta laevade suhtes võib vajadusel ka jõudu kasutada.³⁶⁵ Lisaks, rahvusvahelises õiguses üldlevinud seisukoht seoses riikkondsuseta laevadega on, et riikkondsuseta laevad kaotavad rahvusvahelisest mereõigusest tuleneva kaitse ning langevad pardale mineva riigi täieliku kontrolli alla.³⁶⁶ Sellist karistusmeedet riikkondsuseta laevade suhtes on põhjendatud sellega, et laevade registreerimise kohustus tagab teatud korra avamerel ning väldib avamere muutumist piirkonnaks, kus valitseb anarhia.³⁶⁷ Taolisest põhimõttest lähtub ka EUNAVFOR MED operatsioon.³⁶⁸

Mõned autorid on arvamisel, et laeva riikkondsusetus ei saa automaatselt igale mööduvale laevale anda õigust rakendada laeva suhtes lisaks pardaleminekuõiguse veel täiendavaid meetmeid. Selle jaoks peab esinema kas mingisugune jurisdiktsiooniline seos konkreetse riikkondsuseta laevaga või muu alus, mis lubaks vajalikke meetmeid võtta.³⁶⁹ Liibüa vete lähedal leitud paatide suhtes on selline luba ÜRO Julgeolekunõukogu poolt antud,³⁷⁰ seega ei muuda nende autorite seisukoht hinnangut EUNAVFOR MED tegevuse õiguspärasusele.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et ÜRO Julgeolekunõukogu 9. oktoobri 2015 otsus palju uusi võimalusi Vahemerel inimsugeldajate vastaseks tegevuseks ei andnud. Pigem kinnitas Julgeolekunõukogu olemasolevaid õigusi ning andis tugevama mandaadi tegutsemiseks. Teise riigi territoriaalvetes sunnimeetmete kasutamiseks inimsugeldajate paatide vastu on jätkuvalt vaja saada rannikuriigi luba, kuna Julgeolekunõukogu otsus teiste riikide territoriaalvetes tegutsemise luba ei sisalda. Avamerel inimsugeldajate paatide vastu sunnimeetmete kasutamiseks on tarvis saada lipuriigi luba, välja arvatud kui paat on riikkondsuseta või kui tegemist on Liibüa rannikult pärineva paadiga ning on tehtud pingutusi lipuriigi nõusoleku saamiseks.

³⁶⁵ Den Heijer, lk 241; Meijers Committee. Military Action against human smugglers: legal questions concerning the EUNAVFOR Med operation. Kättesaadav Internetis: <http://www.statewatch.org/news/2015/sep/eu-meijers-cttee-eunavfor.pdf> (11.02.2016), lk 2.

³⁶⁶ David, Gallagher, lk 423.

³⁶⁷ Den Heijer, lk 236.

³⁶⁸ Nõukogu otsus 2015/778, preambul p 7.

³⁶⁹ Moreno-Lax, V. The EU Regime on Interdiction, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea. – The International Journal of Marine and Coastal Law 2010, Vol 25 No 4, lk 632; Pallis, lk 351.

³⁷⁰ Security Council Resolution, p 8.

3.2.3. Mõju paadipõgenikele

Hindamaks paatide konfiskeerimise ja kasutuskõlbmatuks muutmise mõju paadipõgenikele tuleb kõigepealt anda hinnang, millist mõju omab selline tegevus inimsugeldajatele. Kui mõju inimsugeldajate äriks on negatiivne, siis võib eeldada ka paadipõgenike arvu vähenemist.

Eelnevalt sai väljatoodud, et EUNAVFOR MED operatsiooni loomise eesmärgiks oli eelkõige võidelda Liibüas tegutsevate inimsugeldajatega.³⁷¹ Seda ilmestab ka taotletud ÜRO Julgeolekunõukogu otsus, mis käsitleb ainult õigusi seoses Liibüast tulenevate paatidega, kuid ei sisalda õigust teostada operatsioone Liibüa territoriaalvetes.³⁷² Järelikult peab EUNAVFOR MED tegevus vähemalt hetkel aset leidma ainult avamerel. On väljendatud kahtlusi, kas võttes arvesse kõiki poliitilisi ja õiguslikke takistusi, operatsioon Liibüa territoriaalvetesse või rannikule kunagi üleüldse jõuab.³⁷³

Kui EUNAVFOR MED operatsioonid piirduvad ainult avamerel, siis ei ole täidetav Euroopa Komisjoni eesmärk „hävitada paadid enne kui neid inimeste smugeldamiseks kasutatakse”³⁷⁴. Selle eesmärgi täitmiseks tuleks paadid kasutusest eemaldada Liibüa rannikul või ranniku lähedal ehk enne kui nendega merele minnakse. Kui paadid saavad Liibüast lahkuda sama kergelt kui enne, siis ei ole põhjust eeldada, et inimsugeldajate äri EUNAVFOR MED tegevuse tulemusena märgatavalt kahaneks, kuna neil on ikka teenus, mida paadipõgenikele müüa.

Tasub üle korrata, et inimsugeldajad ise ei lähe enam tihti paatidega kaasa ning on enda ärimudeliks arvestanud sellega, et nad paate tagasi ei saa.³⁷⁵ Seega isegi kui avamerel toimub ulatuslik smugeldamiseks kasutatavate paatide kinnipidamine, siis suure tõenäosusega ei vähenda paatide äravõtmine olulisel määral inimsugeldajate äri tulusust. Selliste paatide asendamine, mida inimsugeldajad kasutavad, ei ole just väga kallis. Vastasel korral läheksid nad alati ise põgenikega paatides kaasa, et paadid tagasi tuua.

Kui paatide kinnipidamine toimub alles avamerel ehk hetkel kui paadis on juba paadipõgenikud, siis peavad Euroopa riigid kinni pidama mittetagasisaatmise põhimõttest paadis viibivate isikute suhtes. Jällegi – inimsugeldajatel on jätkuvalt teenus, mida müüa. Kui paatide hävitamise tagajärjel inimsugeldajate kulud peaksid isegi kasvama, siis ei

³⁷¹ European Union Institute for Security Studies, lk 1.

³⁷² Security Council Resolution.

³⁷³ European Union Institute for Security Studies, lk 4.

³⁷⁴ European Commission. EU Action Plan against migrant smuggling, lk 3; European Commission. Agenda on Migration, lk 9; Nõukogu otsus 2015/778, preambul p 3.

³⁷⁵ Coppens. Migrant Smuggling by Sea, lk 325.

pruugi see tähendada nende tulude vähenemist. Võimalik on, et mere ületamise hind paadipõgenike jaoks lihtsalt kasvab.

Ei ole välistatud, et Euroopa Liit jõuab Liibüa võimudega mingil hetkel kokkuleppele, mis võimaldab inimesmugeldajate paatide suhtes meetmeid võtta Liibüa rannikul või rannikuvetes. Samas tuleb arvestada, et nii põgenikud kui ka inimesmugeldajad kohanevad uute oludega väga kiiresti ning kui üks rändetee pannakse kinni, leitakse ruttu uus.³⁷⁶ Analüüsidest viimase 10 aasta rändetrende Euroopa lõunapiiril, on Amnesty International samuti juhtinud tähelepanu asjaolule, et rändeteed muutuvad väga kiiresti sõltuvalt välistest asjaoludest, näiteks sõltuvalt sellest, millist kontrolli millisel rändeteel parasjagu kohaldatakse.³⁷⁷ See tähendab, et isegi kui Liibüa rannikult enam paatidega minema ei pääse, võidakse kasutusse võtta mõne teise Vahemere lõunaosa kolmanda riigi rannik.

Paatide hävitamine enne kui neid kasutatakse omaks seega eelkõige mõju siis, kui kontrolli all suudetaks hoida kogu Vahemere lõunarannik. Kui realistlik see on, on loomulikult omaette küsimus. Lisaks, kui paatidega enam nii kergelt Euroopasse ei pääse, ei tähenda see, et inimestel kaob vajadus põgenemiseks. Kui merd mööda ei saa, siis võib ennustada maad mööda kulgevate rändeteede kasutamise tõusu. Kuigi rändevoogusid paatide hävitamine seega peatada ei suuda, oleks see siiski positiivne samm, kuna eluohtlike meresõitjate asemel võetaks ette turvalisemad rändeteed.

Inimesmugeldamise ja inimkaubitsemise vastu võitlemise egiidi all ei saa kõiki rannikul viibivaid paate konfiskeerida ja kasutuskõlbmatuks muuta. Plaani järgi rakendatakse meetmeid selliste paatide suhtes, mille puhul on kahtlus, et neid kasutatakse inimesmugeldamises.³⁷⁸ Täpsustatud ei ole, mis on see õiguslik standard sellele kahtlusele, mille puhul võib tegutseda, kuid need kriteeriumid tuleks kindlasti välja tuua.³⁷⁹ Inimesmugeldajate paatide eristamine näiteks tavalistest kaluripaatidest on keeruline, kui mitte võimatu ülesanne, sest tihti kasutavad inimesmugeldajad just tavalisi kaluripaate, mis muutuvad väljastpoolt vaatajale inimesmugeldajate paatideks alles hetkest, kui inimesed on paadis ehk kui neid enam hävitada ei saa.³⁸⁰ See on ka üks põhjus, miks Liibüa on seni

³⁷⁶ European Union Institute for Security Studies, lk 4.

³⁷⁷ Amnesty International. *Lives Adrift*, lk 13.

³⁷⁸ Nõukogu otsus 2015/778, art 1 lg 1.

³⁷⁹ Meijers Committee, lk 4.

³⁸⁰ Kingsley, P. *The Guardian*. Libya's people smugglers: inside the trade that sells refugees hopes of a better life. Kättesaadav Internetis: <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/24/libyas-people-smugglers-how-will-they-catch-us-theyll-soon-move-on> (22.03.2016).

keeldunud kokkuleppe sõlmimisest Euroopa Liiduga, kuna kardetakse, et rannikupiirkonna paate hakatakse valimatult hävitama nii, et suurt kahju saavad hoopis kohalikud kalurid.³⁸¹

Arvestamata ei tohi jätta ka inimsugeldajate paatide kinnipidamisega ja hävitamisega kaasnevaid ohtusid põgenikele. Hävitades paate peab olema kindel, et need paadid on tühjad ehk peab olema kindel, et ei hävitataks paati, mille lastiruumi on peidetud põgenikud.³⁸² Frontex on enda päästmisoperatsioonide käigus kokkupuutunud inimsugeldajatega, kes on paatide tagasisaamiseks kasutanud relvajõudu.³⁸³ Järelikult peab ka merel laevade konfiskeerimise rakendamisel mõtlema sellele, kuidas tagada paadipõgenike turvalisus olukorras, kus inimsugeldajad osutavad vastupanu.

Paatide konfiskeerimise ja kasutuskõlbmatuks muutmise idee kriitikana on veel väljatoodud, et see toob endaga kaasa veelgi enam meresõiduks kõlbmatute paatide kasutamise. Kui on oht, et tühjalt rannikuvetes seisvad paadid hävitatakse, võivad inimsugeldajad hakata kasutama paate, mida saab näiteks kuuris või lausa autos hoida. Sellised paadid saab välja võtta vahetult enne põgenike paatidesse astumist ja nende merele saatmist ning ajaliselt lihtsalt ei teki võimalust neid hävitada.³⁸⁴

Kokkuvõtvalt võib öelda, et niikaua kuni EUNAVFOR MED tegevus piirdub avamerega, ei ole paatide konfiskeerimise plaanil märgatavat mõju paadipõgenike arvu vähendamisele. Samas ei saa sellest järeldada, et inimsugeldamise vastu võitlemisega ei tuleks tegeleda. Vastupidi, isegi kui paadipõgenike arv selle tulemusena märgatavalt ei vähene, on inimsugeldajad siiski kurjategijad, kelle vastu tuleb võidelda kõigi võimalike vahenditega ning kelle elu tuleb võimalikult ebamugavaks teha. Küll aga ei saa loota, et selle tulemusena väheneb märgatavalt nende isikute arv, kes üle mere otsustavad põgeneda.

³⁸¹ European Parliament Think Tank. EU mounts new maritime operation to tackle Mediterranean people traffickers. Kättesaadav Internetis: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA%282015%29559489 (11.02.2016), lk 2.

³⁸² Roberts, P. The Royal United Services Institute. Five Reasons Why Militarising the EU Migration Plan Will Not Work. Commentary. Kättesaadav Internetis: <https://rusi.org/commentary/five-reasons-why-militarising-eu-migration-plan-will-not-work> (11.02.2016).

³⁸³ Frontex. News. Smugglers fire shots in migrant rescue operation. Kättesaadav Internetis: <http://frontex.europa.eu/news/smugglers-fire-shots-in-migrant-rescue-operation-yrzoyZ> (11.02.2016).

³⁸⁴ Roberts.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida, milliseid meetmeid on võimalik Vahemerel rakendada, et Vahemerd ületavate paadipõgenike arv väheneks. Hüpoteesiks oli väide, et igasugune Vahemerel rakendatav meede, mis tooks kaasa paadipõgenike arvu märgatava vähenemise, on rahvusvahelise õigusega vastuolus.

Rahvusvaheline mereõigus kohustab osutama abi kõigile merehädalistele. See kohustus kehtib sõltumata sellest, kes need isikud on ja millisest mere osast nad leitakse. Rahvusvahelises mereõiguses puudub küll merehädalise mõiste definitsioon, kuid võttes arvesse, millistes paatides Vahemerd ületatakse, kvalifitseerub suurem enamus paadipõgenikke merehädalisteks, kelle suhtes eksisteerib järelikult päästmiskohustus. Paadipõgenike paatide ignoreerimine lootuses, et kui neid ei aidata, jätavad nad surmasaamise hirmus tulemata, seega lahendus olla ei saa. Mereõigus nõuab vastupidist käitumist - rannikuriigid peavad aktiivselt tegutsema selle nimel, et nende otsingu- ja päästepiirkonnas jõutaks paadipõgenikeni õigel ajal, see tähendab enne nende uppumist.

Lisaks vahetu ohu kõrvaldamisele tuleb paadipõgenikud toimetada ohutusse kohta. Rahvusvahelises mereõiguses ning riikide praktikas puudub samas ühtne arusaam ohutu koha mõistest ning sätestatud ei ole ühegi riigi kohustust lubada paadipõgenikud enda sadamasse tuua. Seega tuleb tõdeda, et kuigi eksisteerib kohustus viia paadipõgenikud ohutusse kohta, siis päästmisoperatsiooni selles faasis kindlad reeglid puuduvad ning võimalikke käitumisviise vähemalt rahvusvahelise mereõiguse raames on mitmeid. Küll aga tuleb arvestada, et ka rahvusvahelise mereõiguse alusel peab ohutu koha väljaselgitamisel pidama kinni mittetagasisaatmise põhimõttest.

Mittetagasisaatmise põhimõte, mis keelab inimeste saatmise riiki, kus neid võib ees oodata mingisugune oht, kujutabki endast kõige suuremat piirangut Vahemerel paadipõgenike vastu rakendatavatele võimalikele meetmetele. Põhimõte on sätestatud mitmetes rahvusvahelise õiguse konventsioonides, muuhulgas kaitseb seda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Potentsiaalsete Vahemere mereoperatsioonide kontekstis on oluline EIK seisukoht, et juhul kui paadipõgenikud on operatsiooni läbiviiva konventsiooni osalisriigi ametnike võimu ja kontrolli all, kohaldub mittetagasisaatmise põhimõte ka siis, kui mereoperatsioone teostatakse väljaspool enda territoriaalmerd.

Kõige efektiivsem meede paadipõgenike arvu vähendamiseks on kõikide Euroopa poole suunduvate paadipõgenike paatide tagasilükkamine. Seda võib teostada kahel erineval viisil. Üks võimalus on, kui Euroopa riikide piirivalve asub ise paate tagasi lükkama. Alternatiivne

võimalus on tugevdada kolmandate riikide ehk nende riikide, kust paadid teele asuvad, võimekust paadid ise tagasi lükata. Kui inimesed teavad, et enda eluga riskimise lõpptulemuseks on teekonna alguspunkti tagasijõudmine, siis suure tõenäosusega väheneb märgatavalt nende inimeste arv, kes on valmis sellist riski võtma.

Juhul kui Euroopa riigid lükkaksid ise paadipõgenike paate tagasi, siis rikutaks sellega kindlasti rahvusvahelist õigust - seda nii siis, kui paadid transportitaks riikidesse, kus nad vette lasti, kui ka siis, kui paadid lükataks avamerele ehk kui pelgalt takistataks paatide sisenemist enda vetesse.

Paadipõgenike paatide transportimine selle riigi vetesse, kust paadipõgenikud enda teekonda alustasid, eeldab esiteks selle konkreetse riigi nõusolekut. Vastasel korral ei ole teise riigi territoriaalvetesse sisenemine lubatud. Kui selline luba on olemas, siis peab olema kindel, et see riik on paadipõgenike jaoks ohutu. Arvestada tuleb, et mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumisega on tegemist ka siis, kui konkreetne riik ise ei kujuta paadipõgenikele ohtu, kuid paadipõgenikke võib ähvardada sellest riigist meelevaldne väljasaatmine kolmandasse riiki, kus viibimine ei ole nende isikute jaoks turvaline. Isegi kui leitaks turvaline riik ning suudetaks tagada, et paatide tagasi transportimisel ei rikutaks mittetagasisaatmise põhimõtet, siis sellest hoolimata on paatide automaatse tagasi transportimise näol tegemist välismaalaste kollektiivse väljasaatmise keelu rikkumisega, kuna paadipõgenike isiklike asjaolusid väljasaatmise otsuse tegemisel arvesse ei võeta.

Kui paatide tagasi transportimise asemel piirduda pelgalt paatide Euroopa vetesse sisenemise takistamisega, siis küsimus sellest, kas niiviisi käitudes rikutakse mittetagasisaatmise põhimõtet või mitte, on vaieldav ning õiguskirjandusest leiab seisukohti mõlema positsiooni kaitsmiseks. Käesoleva töö autor asus seisukohale, et paatide Euroopa vetesse sisenemise takistamine kujutab endast mittetagasisaatmise põhimõtte rikkumist, kuna vastupidise tõlgenduse korral on raske viidatud põhimõttest tulenevaid õigusi praktikas teostada. Lükates paate tagasi rikuvad Euroopa riigid suure tõenäosusega ka rahvusvahelisest mereõigusest tulenevat merehädaliste päästmiskohustust. Võimalik on küll sarnaselt Austraaliale tõsta paadis viibivad isikud turvalistesse päästepaatidesse ja seejärel nad tagasi lükata, kuid sellise praktika kooskõla rahvusvahelise mereõiguse nõuetega on küsitav. Lisaks tähendab kõikide paatide automaatne tagasilükkamine välismaalaste kollektiivse väljasaatmise keelu rikkumist.

Paadipõgenike paatide tagasilükkamine või tagasi transportimine ei saa järelikult olla lahendus Vahemere paadipõgenike probleemile. Ükskõik kumma meetme rakendamine

Euroopa riikide poolt kujutaks endast ühel või teisel moel kindlasti rahvusvahelise õigusega vastuollu minemist.

Alternatiivset meedet paadipõgenike voo peatamiseks, tugevdada kolmandate riikide enda võimekust takistada paadipõgenike teekonda Euroopasse, võib teostada kolmel erineval viisil.

Esimene viis ehk piirivalve ülesannete iseseisev teostamine kolmandate riikide vetes võib küll olla väga efektiivne meede paadipõgenike voo takistamiseks, kuid niiviisi käitudes teostavad Euroopa riigid EIK praktika järgi jurisdiktsiooni. See tähendab, et kõik Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud õigused tuleb paadipõgenikele tagada ning paatide automaatne tagasilükkamine või transportimine, isegi kolmanda riigi territoriaalvetes, toob kaasa samad õiguslikud tagajärjed, mis paatide tagasilükkamine või tagasi transportimine enda territoriaalvetes või avamerel.

Samasugusele järeldusele jõuab teise viisi, mis näeb ette piirivalve teostamise kolmanda riigi vetes koos selle riigi piirivalvega, analüüsimisel. Juhul kui paadipõgenikud on konventsiooni osalisriikide piirivalvurite võimu ja kontrolli all, siis ei vabasta neid konventsiooni osalisriike vastutusest pelgalt asjaolu, et mereoperatsiooni on kaasatud kolmanda riigi piirivalvurid. Probleemiks võib küll osutada selle tuvastamine, kas paadipõgenikud olid konkreetse mereoperatsiooni käigus Euroopa riikide või kolmanda riigi piirivalvurite võimu ja kontrolli all, kuid tõendamisprobleemid ei muuda fakti, et Euroopa riikide aktiivne tegutsemine sellistes koostööoperatsioonides kujutab endast rahvusvahelise õigusega vastuollu minemist.

Kui esimesed kaks viisi on selgelt rahvusvahelise õigusega vastuolus, siis kolmanda viisi rakendamise õiguslikud tagajärjed on ebaselged. Nimelt kujutab see meede endast kolmandatele riikidele pelgalt raha või vahendite andmist, mida nende riikide piirivalve saab kasutada paadipõgenike Euroopasse põgenemise takistamiseks. ILC riigi vastutust käsitlevate artiklite eelnõu artikkel 16 näeb ette riigi vastutuse selle eest, kui abistatakse teist riiki rahvusvahelise õigusega vastuolus olevate tegude toimepanemisel. Õiguskirjandusest leiab samuti seisukohti, mille järgi Euroopa riigid, finantseerides kolmandate riikide piirivalve tegevust paadipõgenike tagasilükkamisel, vastutavad võimalike inimõiguslaste rikkumiste eest. Samas on ka väljatoodud, et abistamise eest vastutusele võtmise kohaldamise piirid on vähemalt hetkel rahvusvahelises õiguses ebaselged ning need sõltuvad konkreetsetest asjaoludest.

Kas Vahemereäärsete kolmandate riikide piirivalve finantseerimisega rikutakse rahvusvahelist õigust või mitte, ei saa järelikult praegu tõsikindlalt väita. Käesoleva töö autor väljendas seisukohta, et abistamine, mis piirdub pelgalt raha või vahendite andmisega

piirivalve teostamiseks, peaks olema lubatud, kuna seos abi andmise ja inimõiguste võimalike rikkumiste vahel on liiga kaudne. EIK ette ei ole veel sellesisuline kaasus jõudnud. Samas on EIK kohtunik Pinto de Albuquerque enda *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia* lahendi konkureerivas arvamuses väljendanud käesoleva töö autori seisukohale vastupidist seisukohta. Sellest ei saa aga veel järeldada, et juhul kui selline kaasus EIK ette jõuab, oleksid teised kohtunikud samal arvamusel. Seega kuigi erinevalt kõigist eelnevatest meetmetest paadipõgenike voo peatamiseks, ei ole kolmandate riikide piirivalve finantseerimise vastuolu rahvusvahelise õigusega selge, peavad Euroopa riigid selle meetme rakendamisel olema siiski valmis, et neid pannakse nii käitudes vastutama selle eest, kui kolmandad riigid kasutavad saadud vahendeid või raha paadipõgenike tagasilükkamiseks ebatavalistesse riikidesse.

Euroopa Komisjoni poolt pakutud lahendustest paadipõgenike voo vähendamiseks Vahemerel analüüsiti töös Frontexi tugevdamist ning inimsugeldajate poolt kasutatavate paatide kinnipidamist ja hävitamist. Kõikidest Euroopa Komisjoni lahendustest migratsiooni probleemile on viidatud kaks meetet ainsad, mis on suunatud ainult paadipõgenikele ning mida saab rakendada Vahemerel.

Mereoperatsioonide läbiviimine Frontexi raames ei tähenda, et nendel mereoperatsioonidel võib rakendada meetmeid, näiteks paatide automaatset tagasilükkamist, mida Euroopa riigid üksi tegutsedes rakendada ei tohi. Frontex on koordineeriv agentuur, mille operatsioonidel osalevad Euroopa Liidu liikmesriikide piirivalvurid. Liikmesriik, kelle piirivalvurite kontrolli all konkreetne Frontexi mereoperatsioon Vahemerel läbi viiakse, vastutab ka kõigi võimalike inimõiguslaste rikkumiste eest, mis sellel mereoperatsioonil aset leiavad. See tähendab, et Frontexi tugevdamine ehk ühisoperatsioonide arvu ja geograafilise ulatuse suurendamine ei oma märgatavat mõju paadipõgenike arvu vähendamisele. Hoolimata sellest, kui palju Frontexi ühisoperatsioone Vahemerel aset leiab ning kui suurt ala need katavad, ei tohi Frontexi laevad paadipõgenikke tagasi lükata ega tagasi transportida.

Märgatavat edu ei tasu loota ka inimsugeldajate paatide hävitamise plaanist. Kahtlus, et konkreetset paati kasutatakse või on kasutatud inimsugeldamiseks ei anna veel alust seda paati konfiskeerida või lausa hävitada. Riikide õigused paadipõgenike paatide suhtes sõltuvad sellest, millises mereosas paadid asuvad ning millise paadiga tegemist on. Kui paat on riikkondsuseta, siis on rahvusvahelises mereõiguses üldlevinud seisukoht, et selliste paatide suhtes meetmete, sealhulgas näiteks konfiskeerimise, rakendamine on lubatud. Kui paat sõidab aga mingi riigi lipu all, siis on väga oluline, kus kohas konkreetne paat asub. Enda territoriaalmeres võib riik paadipõgenike paatide suhtes võtta siseriiklikus õigus ettenähtud meetmeid, välja arvatud kui tegemist on paadiga, mida on küll kasutatud paadipõgenike

vedamiseks, kuid kus hetkel paadipõgenikud peal ei ole. Samas meetmete võtmiseks avamerel teiste riikide paatide suhtes on vaja lipuriigi luba. Erandiks on ainult Liibüast Euroopasse suunduvad paadid, mille suhtes on ÜRO Julgeolekunõukogu otsuse alusel teatud tingimustel meetmete võtmine avamerel ka ilma lipuriigi nõusolekuta lubatud. Teise riigi territoriaalvetes viibivate paatide konfiskeerimiseks ja hävitamiseks on vaja selle konkreetse rannikuriigi nõusolekut. Teise riigi territoriaalvetes operatsioonide läbiviimisel võib rannikuriigi nõusolekut asendada küll ka ÜRO Julgeolekunõukogu luba, kuid käesoleva töö kirjutamise hetke seisuga ei ole sellist luba saadud. Järelikult on Euroopa riikide võimalused inimsugeldajate paatide konfiskeerimisel ja hävitamisel väga piiratud. Paatide konfiskeerimise eesmärgiks oli tagada, et paate ei saaks Vahemere lõunarannikul üldse vette lasta, kuid kui kogu sellesuunaline tegevus ei tohi laieneda nende Vahemere lõunaranniku riikide territoriaalvetesse, kust paadid vette lastakse, siis ei ole see eesmärk täidetav. Isegi kui õnnestuks jõuda konkreetsete riikidega, näiteks Liibüaga kokkuleppele, mis võimaldaks mereoperatsioone läbi viia kolmandate riikide territoriaalvetes, siis peab eesmärgi saavutamiseks suutma kontrolli all hoida kogu Vahemere lõunarannikut. Vastasel korral hakatakse paate lihtsalt vette panema teiste riikide rannikutelt.

Käesolevas töös jõudis autor seega järeldusele, et Vahemerel paadipõgenike voo vähendamisele suunatud meetmed, mis tooksid kaasa paadipõgenike arvu märgatava vähendamise, oleksid rahvusvahelise õigusega vastuolus. Ainsaks erandiks võib pidada kolmandatele riikidele raha ja vahendite andmist piirivalve efektiivseks iseseisvaks teostamiseks, mille kooskõla rahvusvahelise õigusega ei ole täiesti selge. Euroopa Komisjoni poolt pakutud meetmete, kui neid rakendada kooskõlas rahvusvahelise õiguse nõuetega, mõju paadipõgenike arvu vähendamisele on samas minimaalne.

See omakorda tähendab, et juhul kui esineb põhjus põgenemiseks ning põgeneda soovitakse just Euroopasse üle Vahemere, siis ei ole Euroopa riikidel võimalik teha midagi muud, kui kõik põgenikud, vähemalt esialgu, vastu võtta. Töö järelduste pinnalt võib seega tekkida õigustatud küsimus, kas rahvusvahelises õiguses on äkki põgenikele garanteeritud õigustega liiga kaugele mindud ning riikide huve ja õigusi ei võeta piisavalt arvesse. Tegemist on küsimusega, mille käsitlemine ei olnud käesoleva töö eesmärgiks, kuid mis vajab kindlasti analüüsimist. Käesolev töö on sellele küsimusele aga oluline alguspunkt, kuna näitab, et rahvusvaheline õigus ei võimalda riikidel peaaegu mitte midagi tõhusat ette võtta, kui nad satuvad vastamisi (ükskõik kui intensiivse) paadipõgenike vooga.

Boat migrants on the Mediterranean Sea – a challenge for international law

Abstract

Boat migration is not a new phenomenon and among other ways of escaping hardship people have for a long time been using sea routes to get to their destination. In the past couple of years, however, Europe has witnessed a massive influx of boat migrants across its southern sea border. According to the United Nations High Commissioner for Refugees, in 2015 alone over one million boat migrants made it to Europe across the Mediterranean Sea. An important aspect of the boat migration across the Mediterranean Sea is that it is a mix one, meaning that it consists of genuine refugees who have the right to stay in Europe but also of people who have no right to stay here, also called economic migrants.

The purpose of this thesis was to analyse what could be done to curb the influx of boat migrants across the Mediterranean Sea. It was not the goal of the author to assess solutions to the general migration problem that Europe today faces. Because of this the research question was narrowed by two important aspects. Firstly, the author only analysed ways to limit the number of boat migrants, not all migrants coming to Europe. This is mostly because boat migration is the most dangerous way of migrating and finding a way to end it should be of the utmost importance. Secondly, the thesis was based on the presumption that there is a reason for migrants to leave their country and they want to come to Europe. The thesis thus did not analyse methods that tackle the root causes of migration. The main reason for this is that the author does not find it realistic that European countries will constantly be capable of eliminating the root causes of migration and thus it is more important to assess what opportunities there are for European countries in a situation where massive migration towards Europe is the new normal.

The hypothesis of this thesis was that international law does not permit European countries to take any measures on the Mediterranean Sea that would significantly reduce the number of boat migrants trying to cross the sea.

In order to assess whether or not potential means to curb boat migration across the Mediterranean Sea are in accordance with international law, descriptive and analytical methods were used. Comparative method was used to contrast different positions in legal literature. The situation in Australia and Australia's solutions to boat migration were compared to the situation on the Mediterranean Sea. With regard to the scope of relevant

articles in the European Convention on Human Rights, an empirical research of the case law of the European Court of Human Rights (ECHR) was carried out.

The first part of the thesis concentrated on obligations towards boat migrants stemming from international maritime law. It is a longstanding tradition and obligation in international maritime law to render assistance to people found in distress at sea. This rescue obligation exists no matter where these people are found or who these people are: genuine refugees or economic migrants or even criminals. The concept of distress at sea has not been defined in international maritime law but some guidelines from different organisations do exist. Based on these guidelines and taking into account the fact that most of the boats used for crossing the Mediterranean Sea are unseaworthy and have no proper navigation equipment, it can be concluded that as a general rule all boat migrants should be classified as being in distress at sea. International maritime law not only obligates to render assistance to boat migrants if they are found but obligates states to make sure that they are found by establishing effective search and rescue systems. As a result boat migrants cannot just be ignored in the hope of them not taking the risk of going to the sea because they know that they will not be rescued. Coastal states are obliged to guarantee that everyone in their search and rescue region who needs to be rescued, will be rescued.

The obligation to rescue people found in distress at sea also comprises the obligation to deliver them to a place of safety. There is no common understanding among states what constitutes a place of safety nor is there a legal obligation on any country to accept the rescued persons if someone considers them a place of safety. Due to the fact that countries do not want to allow boat migrants rescued on the Mediterranean Sea to be disembarked on their soil, this legal lacuna has created a lot of problems. Situations where rescued migrants together with the people who rescued them have had to spend days, sometimes even weeks at sea because no country is willing to allow disembarkation on their soil, are not that rare. Because of this legal lacuna, however, states are at least when it concerns international maritime law not bound by strict rules when deciding what to do with boat migrants after immediate danger to their lives has been eliminated. Nonetheless, an important restriction to this right to decide comes from international human rights and refugee law and that is the principle of non-refoulement which was the focus of the second part of the thesis.

The principle of non-refoulement forbids sending a person to a country where he or she is in danger of persecution. The principle is stipulated in many international law instruments with the 1951 Convention relating to the Status of Refugees being the most important document defining the principle. Although not explicitly mentioned, the European Convention on

Human Rights also includes this principle, most often the ECHR has tied it with article 3 of the Convention. As with all other rights and obligations in the European Convention on Human Rights, the principle of non-refoulement exist not only on the territory of the contracting state but anytime a contracting state exercises jurisdiction. In the case of *Hirsi Jamaa and Others vs Italy*, the ECHR very clearly said that sea operations taking place on the high seas must also take into account the principle of non-refoulement if the boat migrants apprehended are under the effective and continuous control of the contracting state's agents. It is also important to mention that although the question has been raised in legal literature, the situation of mass influx of refugees does not, at least now, constitute an exception to the principle of non-refoulement which means that states have to adhere to it even when they are under enormous pressure from massive number of migrants trying to cross their borders.

The author analysed two of the most effective ways of reducing the number of boat migrants – the push back of all migrant boats by European states and the strengthening of third states', that is the countries on the opposite shores of the Mediterranean Sea, ability to control their sea border. These methods can be considered effective because if migrants know that most probably the final outcome of their life-threatening journey across the sea will be ending up at the same place they started from then they are less likely to take that risk. The question whether these methods can be applied mostly comes down to their compatibility with the principle of non-refoulement. However, other rights guaranteed to migrants by international law also play a role.

The push back of all boat migrants by border guards of European states can be carried out in two different ways. One option is to transport the apprehended boats back to the country where the boats came from. Without taking into account the possible human rights and refugee law aspects, this option firstly requires the consent of the state where these boats will be taken back to because without consent entering the territorial waters of another country with the aim of leaving a group of migrants there is not allowed. Should this consent exist, however, the apprehending states have to be sure that the state where the boats are transported back to does not pose a threat to the people on the boats. Otherwise the principle of non-refoulement will be infringed. It is important to note that one part of the non-refoulement principle is indirect refoulement which has also been recognized by the ECHR and which forbids sending a person to a country where he or she might be safe but where he or she is in danger of being arbitrarily sent to a third country where he or she might be persecuted. So when transporting boats back to other countries, the apprehending states need to be sure that the refugee protection system in place in that country is sufficient to protect the rights of

genuine refugees. Even if such a safe country can be found where to transport the boats back to, this method would still breach international law. The collective expulsion of aliens which among other instruments is prohibited by protocol no. 4 to the European Convention on Human Rights, forbids states expelling aliens without analysing their personal circumstances. By automatically transporting all boats migrants back to where they started their journey, the European states would be doing just that.

The other option would be to merely stop the boats from entering the territorial waters of European countries by pushing them back to the high seas. Whether this breaches the principle of non-refoulement or not is also disputed in legal literature. G. S. Goodwin-Gill and J. McAdam, for example, are on the opinion that the principle of non-refoulement forbids states from taking boat migrants to a country where they might be persecuted but the principle does not forbid them to take the boat back to the high seas and leave it there. The author, however, agrees with the opposite opinion and finds that this kind of an interpretation of the non-refoulement principle would render the principle highly ineffective in practice because states could always make the argument that there exists another safe country where the migrants could go to and in order to be safe they do not have to come to their country. By pushing boats back to the high seas, European states would also be ignoring their obligation to rescue people in distress at sea because sending an unseaworthy boat back to the high seas does not in any way constitute rescue in international maritime law. Although Australia has tried to remedy their push back methods by placing boat migrants in “safe” Australian navy rubber boats and then pushing the migrants to the high seas then the legality of this approach is highly questionable. In addition, pushing back boat migrants to the high seas breaches the ban on collective expulsion of aliens.

The push back of all boat migrants by European states cannot thus be the solution to the boat migration problem because all possible ways of carrying it out would mean breaching international law in one way or another. If conducting push back operations themselves is not a possibility for European states, it should be analysed what European countries could do to make sure that boat migrants are apprehended before they leave the territorial waters of the countries on the opposite shore of the Mediterranean Sea so they would never reach European waters in the first place.

Of course one very effective way of doing this would be for European states to send their agents to carry out coast guard functions in another state’s territorial waters (presuming the coastal state permits it) and apprehending boats close to the coast. What this means, however, is that boat migrants would be under the effective and continuous control of the specific

European states and these states would be exercising jurisdiction even if the operation takes place in the territorial sea of another country. Because of that all the rights and obligations specified in the European Convention on Human Rights apply and the push back of boat migrants would definitely be illegal.

Against international law would also be carrying out coast guard duties in another country's territorial sea together with agents from that specific coastal country. The fact that the coast guards of the coastal state are involved in the operation does not necessarily mean that they are the ones exercising jurisdiction alone. If it is found that boat migrants were under the effective and continuous control of the European state's agents, for example, if they gave the order to apprehend and push the boat back, then the European state is exercising jurisdiction and is responsible for any possible human rights breaches that occur. Of course, should the apprehended migrants sue the European country involved in the operation then it might be difficult for the applicants to prove that they were under the control of agents from the European country not under the control of the coastal state's agents. However, if this can be proven then the participating European country is responsible for all breaches of international law that result from the automatic push back of boat migrants.

The third way of ensuring that countries on the southern coast of the Mediterranean Sea were capable of protecting their sea border would be to give them the means for doing it. For example, European countries could finance that third country's border guard activities or give specific border control equipment to them. The legal nature of this method is quite unclear. It definitely does not go under any of the ECHR accepted cases of exercising extraterritorial jurisdiction. This, however, does not mean that in the future, should this question rise in the ECHR, the court would not accept it as a new way of exercising extraterritorial jurisdiction and thus find the contracting state responsible for possible human rights breaches.

Article 16 of the International Law Commission's Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts clearly permits finding a state accountable for helping another state commit internationally wrongful acts. By giving money or equipment to third states that use this aid to push back migrants whose right to non-refoulement might be breached with this act, European countries are helping another country commit an internationally wrongful act. Opinions supporting this conclusion can also be found in legal literature.

The problem with this, however, lies in the fact that the boundaries of responsibility for aiding or assisting are unclear in international law. Up until now courts have only used this concept

in connection with armed conflicts, although commentaries to the Draft Articles clearly state that responsibility can also be triggered by helping someone commit human rights abuses. It can thus be concluded that at least for now, the legal consequences of giving another country money or equipment to breach someone's human rights depend on the specific circumstances of the case. The author expressed the opinion that acts like this should not be illegal in international law because the connection between giving money or equipment to strengthen another country's border guard and this country occasionally using it to breach the principle of non-refoulement is too weak and indirect. One of the judges in the ECHR, judge Pinto de Albuquerque, on the other hand, expressed in his concurring opinion to the *Hirsi Jamaa and Others vs Italy* case the opposite opinion and said that even with this kind of help, the Convention standards apply. Taking all this into account, one cannot say for certain that by funding the border guard of countries on the southern shore of the Mediterranean Sea, European countries would be found liable for all human rights abuses that occur because of this help. However, it is important to remember that they might be because there is basis for it in international law.

The third chapter concentrated on the European Commission's proposed solutions to the migration problem. In May 2015 the European Commission released "A European Agenda on Migration" where it set forth its ideas for solving the migration crisis Europe faces. Most of the solutions mentioned in the paper try to tackle the root causes of migration or deal with the consequences. Taking into account the narrowed research question, the author analysed only the solutions brought forth by the European Commission that were directed towards boat migrants and which could be implemented on the Mediterranean Sea – strengthening Frontex and destroying boats used by smugglers.

Frontex is a European Union border management agency that mostly deals with coordinating member states' joint sea operations on the Mediterranean Sea. Conducting joint sea operations under the auspices of Frontex does not permit member states to implement methods that would be against international law if implemented by that member state alone. Push back operations carried out under the auspices of Frontex would immediately trigger the responsibility of the member state involved in the joint operation under whose effective control the boat migrants were. This means that expanding the geographical scope and capability of Frontex joint operations does not significantly lower the number of boat migrants trying to cross the Mediterranean Sea – no matter how many Frontex boats are sent to secure the southern border, they are not allowed to engage in push backs which also means that migrants are still motivated to get on the boats.

The purpose of destroying boats used by smugglers was to guarantee that boats could not be used in the first place so that human smugglers would not have a service to sell the migrants. But it is important to keep in mind that even if a boat is suspected of being used for human smuggling then it does not automatically allow a state to take measures of their choice against that boat. The situation is easier with flagless boats and most boats used for human smuggling are indeed flagless – the consensus in international law right now permits a state to take measures of their choice against a stateless boat unless that boat is in the territorial waters of another country. In that case the permission of that country is required. Permission to take enforcement actions in another country's territorial waters can be replaced by a UN Security Council Resolution and this is exactly what the European Union asked for with regard to Lybia. The Security Council Resolution from the 9th of October 2015, however, does not entail such a permission which means that even with regard to stateless vessels, European countries cannot prevent them from leaving the southern coast of the Mediterranean Sea.

The situation is a bit more complicated with regards to boats flying a flag of another state and it depends on where the boat is found. Every country is allowed to take enforcement measures set forth in its national law towards boats in its territorial waters unless the boat's passage constitutes an innocent passage. For boats found in another country's territorial sea, the permission of the coastal state is required to take any enforcement measures. If the boat is found on the high seas, the permission from the flag state is necessary. However, with regard to boats on the high seas off the coast of Lybia, the UN Security Council has authorized the use of necessary measures against boats without the permission of the flag state on the condition that good faith efforts to obtain the consent of the flag state were made.

Without the consent of the coastal state the European Union is thus not capable of achieving its goal of destroying boats before they are used which means that human smugglers still have a service to sell to migrants. Even if in the near future such a consent from a specific third country will be received that would allow the European Union to move its operations against human smugglers into that country's territorial waters, it is probable that smugglers will just move their operations to another coastal state and start putting boats into the water from there. To prevent this, the entire southern coast of the Mediterranean Sea should be kept under control. How realistic this is, is another question.

In this thesis the author came to the conclusion that methods that could be implemented on the Mediterranean Sea and which would significantly reduce the number of boat migrants are against international law. The only exception is the funding of third countries' abilities to secure the border themselves because the legal consequences of this method are not entirely

clear. The impact of the solutions proposed by the European Commission, if implemented according to international law, on the number of boat migrants would be minimal.

The thesis thus shows that if there is a reason for people to escape and they want to escape to Europe across the Mediterranean Sea then there is nothing European countries can do but to take all of them in (at least for some period of time). Based on the results of this thesis a legitimate question might be raised whether international law has gone too far with rights guaranteed towards migrants and the legitimate interests of states have been pushed aside. It is a question that this thesis did not try to answer but which should be analysed. This thesis, however, is an important starting point for that analysis because it shows that international law does not allow states to do basically anything effective to protect themselves even when they are facing a huge number of migrants trying to cross their sea borders daily.

Lühendid

EASO	Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EK	Euroopa Kohus
EUROPOL	Euroopa Politseiamet
Frontex	Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur
ILC	Rahvusvahelise Õiguse Komisjon
IMO	Rahvusvaheline Mereorganisatsioon
RT	Riigi Teataja
SAR	rahvusvaheline mereotsingute ja –pääste 1979. aasta konventsioon/ otsingu- ja päästepiirkond
SOLAS	rahvusvaheline konventsioon inimeste ohutusest merel
UNCLOS	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon
UNHCR	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni pagulaste ülemvoliniku amet
vs	versus
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Kasutatud kirjandus

1. Aljehani, A. The Legal Definition of the Smuggling of Migrants in Light of the Provisions of the Migrant Smuggling Protocol. – *The Journal Of Criminal Law* 2015, Vol 79 No 2.
2. Barnes, R. Refugee Law at Sea. – *International & Comparative Law Quarterly* 2004, Vol 53 No 1.
3. Brolan, C. An Analysis of Human Smuggling Trade and the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea (2000) from a Refugee Protection Perspective. – *International Journal of Refugee Law* 2002, Vol 14 No 4.
4. Carrera, S., den Hertog, L., Parkin, J. The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? – *European Journal of Migration and Law* 2013, Vol 15 No 4.
5. Coppens, J. Migrant Smuggling by Sea: Tackling Practical Problems by Applying a High-level Inter-Agency Approach. – *Ocean Yearbook*, Brill 2013.
6. Coppens, J. The Essential Role of Malta Drafting the New Regional Agreements on Migrants at Sea in the Mediterranean Basin. – *Journal of Maritime Law and Commerce* 2013, Vol 44 No 1.
7. Coppens, J. The law of the sea and human rights in the *Hirsi Jamaa and others v. Italy* judgment of the European Court of Human Rights. - *Human rights and civil liberties in the 21st century*. Springer 2014.
8. Coppens, J., Somers, E. Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at Sea. – *The International Journal of Marine and Coastal Law* 2010, Vol 25 No 3.
9. Davies, C., Schloenhardt, A. Smugglers and Samaritans: Defences to People Smuggling in Australia. – *UNSW Law Journal* 2013, Vol 36 No 3.
10. Den Heijer, M. *Europe and Extraterritorial Asylum*. Oxford: Hart Publishing 2012.
11. Fink, M. Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding “Technical Relationships”. – *Utrecht Journal of International and European Law* 2012, Vol 28 No 75.

12. Gammeltoft-Hansen, T., Hathaway, J. C. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. – *Columbia Journal of Transnational Law* 2015, Vol 53 No 2.
13. Gammeltoft-Hansen, T. *The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law. – The First Decade of EU Migration and Asylum Law.* Brill 2011.
14. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J. *The Refugee in International Law.* Third Edition. Oxford: Oxford University Press 2007.
15. Crawford, J. *State Responsibility. The General Part.* Cambridge: Cambridge University Press 2013.
16. Crawford, J. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries.* Cambridge: Cambridge University Press 2002.
17. David, F., Gallagher, A. T. *The International Law of Migrant Smuggling.* New York: Cambridge University Press 2014.
18. Hathaway, J. C. *The Rights of Refugees under International Law.* New York: Cambridge University Press 2005.
19. Janis, M. W., Kay, R. S., Bradley, A. W. *European Human Rights Law. Text and Materials.* Third Edition. New York: Oxford University Press 2008.
20. Klein, N. *Assessing Australia's Push Back the Boats Policy under International Law: Legality and Accountability for Maritime Interceptions of Irregular Migrants.* – *Melbourne Journal of International Law* 2014, Vol 15 No 2.
21. Klepp, S. *A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea, a Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea.* – *International Journal of Refugee Law* 2011, Vol 23 No 3.
22. Langford, L. M. *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity.* – *Harvard Human Rights Journal* 2013, Vol 26 No 1.

23. McNamara, F. Member State Responsibility for Migration Control within Third States - Externalisation Revisited. – *European Journal of Migration and Law* 2013, Vol 15 No 3.
24. Miltner, B. Irregular maritime migration: refugee protection issues in rescue and interception. – *Fordham International Law Journal* 2006, Vol 30 No 1.
25. Moreno-Lax, V. Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea. – *International Journal of Refugee Law* 2011, Vol 23 No 2.
26. Moreno-Lax, V. The EU Regime on Interdiction, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea. – *The International Journal of Marine and Coastal Law* 2010, Vol 25 No 4.
27. Mungianu, R. Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control. – *European Journal of Migration and Law* 2013, Vol 15 No 4.
28. Nessel, L. A. Externalised Borders and the Invisible Refugee. – *Columbia Human Rights Law Review* 2009, Vol 40 No 3.
29. O'Brien, K. S. Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem. – *Goettingen Journal of International Law* 2011, Vol 3 No 2.
30. Pallis, M. Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflicts Between Legal Regimes. – *International Journal of Refugee Law* 2002, Vol 14 No 2/3.
31. Papastavridis, E. "Fortress Europe" and FRONTEX: Within or Without International Law? – *Nordic Journal of International Law* 2010, Vol 79 No 1.
32. Papastavridis, E. Interception of Human Beings on the High Seas: A Contemporary Analysis under International Law. – *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2009, Vol 36 No 2.
33. Parisciani, E. Search and rescue operations in the Mediterranean Sea and access to asylum: another "Dublin"? – *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law* 2015, Vol 29 No 2.

34. Pugh, M. Drowning not Waving: Boat People and Humanitarianism at Sea. – Journal of Refugee Studies 2004, Vol 17 No 1.
35. Shaw, M. N. International Law. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press 2008.
36. Tanaka, Y. The International Law of the Sea. Cambridge: Cambridge University Press 2015.
37. Trevisanut, S. The principle of non-refoulement and the de-territorialization of border control at sea. – Leiden Journal of International Law 2014, Vol 27 No 3.
38. Wouters, K. International Legal Standards for the Protection from Refoulement. Antwerpen: Intersentia 2009.
39. Young, M. A. The Smuggling and Trafficking of Refugees and Asylum Seekers: Is the International Community Neglecting the Duty to Protect the Persecuted in the Pursuit of Combating Transnational Organized Crime? – Suffolk Transnational Law Review 2003, Vol 27 No 1.
40. Zimmermann, A. (koost). The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2011.

Kasutatud õigusaktid

Euroopa Liidu õigusaktid

41. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta. – ELT L 304, lk 96-107.
42. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, 28. november 2002, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele. – ELT L 328, lk 64-65.
43. Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004, 26. oktoober 2004, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtavat operatiivkoostöö juhtimise Euroopa Agentuuri asutamise kohta. – ELT L 349, lk 1-11.
44. Euroopa Liidu Nõukogu otsus 2015/778, 18. mai 2015, Euroopa Liidu sõjalise operatsiooni kohta Vahemere lõunapiirkonna keskosas (EUNAVFOR MED). – ELT L 122, lk 31-35.
45. Euroopa Liidu Nõukogu otsus (EL) nr 252/2010, 26. aprill 2010, millega täiendatakse Schengeni piirieskirju seoses välistel merepiiridel toimuva patrull- ja vaatlustegevusega, mis toimub Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri kooskõlastatavas operatiivkoostöös. – ELT L 111, lk 20-26.
46. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26. oktoober 2012, lk 391– 407.
47. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180/60, lk 60-95.
48. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 656/2014, 15. mai 2014, millega kehtestatakse eeskirjad Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri koordineeritava operatiivkoostöö raames toimuva patrull- ja vaatlustegevuse jaoks välistel merepiiridel. – ELT L 189, lk 93-107.

49. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 31-59.
50. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, 11. juuli 2011, millega kehtestatakse mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks, muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 kõnealuse mehhanismiga seoses ning reguleeritakse külalisametnike ülesandeid ja volitusi. – ELT L 199, lk 30-39.
51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1168/2011, 25. oktoober 2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta. - ELT L 304, lk 1-17.

Muud õigusaktid

52. Ameerika inimõiguste konventsioon. – Kättesaadav Internetis: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (18.02.2016).
53. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
54. International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974. – Kättesaadav Internetis: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf> (04.04.2016).
55. International Maritime Organization. Resolution MSC. 70 (69). – Kättesaadav Internetis: http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=15436&filename=70%2869%29.pdf (28.03.2016).
56. International Maritime Organization. Resolution MSC. 99 (73). – Kättesaadav Internetis: http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=15467&filename=99%2873%29.pdf (28.03.2016).
57. International Maritime Organization. Resolution MSC. 153 (78). – Kättesaadav Internetis:

<http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.153%2878%29-MS%2078.pdf> (18.02.2016).

58. International Maritime Organization. Resolution MSC. 155 (78). – Kättesaadav Internetis:
<http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/personsrescued/Documents/Resolution%20MSC.155-%2078.pdf> (18.02.2016).
59. International Maritime Organization. Resolution MSC. 167 (78). – Kättesaadav Internetis:
<http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/Documents/MS%20C.167%20%2878%29.pdf> (18.02.2016).
60. Pagulasseisundi konventsioon. - RT II 1997, 6, 26.
61. 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. - RT II 1997, 6, 26.
62. Piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon. - RT II 1994, 14, 44.
63. Rahvusvaheline mereotsingute ja –pääste 1979. aasta konventsioon. - RT II 2001, 11, 56.
64. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon. - RT II 2003, 1, 1.
65. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll. - RT II 2004, 7, 23.
66. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll. - RT II 2004, 7, 23.
67. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon. - RT II 2005, 16, 48.
68. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri. - RT II 1996, 24, 95.

Kasutatud kohtupraktika

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

69. EIKom 14.07.1977, 7289/75, *X. ja Y. vs. Šveits*.
70. EIKo 7.07.1989, 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriigid*.
71. EIKo 20.02.2003, 20652/92, *Djavit An vs. Türgi*.
72. EIKom 18.10.1995, 22869/93, *Tugar vs. Itaalia*.
73. EIKo 16.11.2004, 31821/96, *Issa ja teised vs. Türgi*.
74. EIKo 12.05.2005, 46221/99, *Öcalan vs. Türgi*.
75. EIKo 5.02.2002, 51564/99, *Čonka vs. Belgia*.
76. EIKo 12.12.2001, 52207/99, *Bankovic ja teised vs. Belgia ja 16 konventsiooniosalist*.
77. EIKo 15.10.2015, 43611/02, *Belozorov vs. Venemaa ja Ukraina*.
78. EIKo 29.03.2010, 3394/03, *Medvedyev ja teised vs. Prantsusmaa*.
79. EIKo 19.10.2012, 43370/04, *Catan ja teised vs. Moldova Vabariik ja Venemaa*.
80. EIKo 16.06.2015, 13216/05, *Chiragov ja teised vs. Armeenia*.
81. EIKo 7.07.2011, 55721/07, *Al-Skeini ja teised vs. Ühendkuningriigid*.
82. EIKo 2.12.2008, 32733/08, *K.R.S. vs. Ühendkuningriigid*.
83. EIKo 20.11.2014, 47708/08, *Jaloud vs. Hollandi Kuningriik*.
84. EIKo 23.02.2012, 27765/09, *Hirsi Jamaa ja teised vs. Itaalia*.
85. EIKo 21.01.2011, 30696/09, *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka*.
86. EIKo 23.07.2013, 41872/10, *M.A. vs. Küpros*.
87. EIKo 4.11.2014, 29217/12, *Tarakhel vs. Šveits*.

Muu kohtupraktika

88. England High Court of Admiralty 01.01.1809, 165 E.R. 1058, *The Eleanor*.
89. Supreme Court of the United States 21.06.1993, 509 U.S. 155, *Sale vs. Haitian Centers, Inc.*
90. International Court of Justice 26.02.2007, General List No 91, *Bosnia and Herzegovina vs. Serbia and Montenegro*.
91. EKo 21.12.2011, C-411/10, *N.S. vs. Ühendkuningriigid*.

Kasutatud muud materjalid

92. Amnesty International. Lives Adrift. Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean. Kättesaadav Internetis: <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR05/006/2014/en/> (11.02.2016).
93. Amnesty International. Europe's Sinking Shame. The Failure to Save Refugees and Migrants at Sea. Report. Kättesaadav Internetis: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/1434/2015/en/> (04.02.2016).
94. Amnesty International. Turkey's "safe country" sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal. Kättesaadav Internetis: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/> (04.04.2016).
95. Australian Government. Department of Immigration and Border Protection. Operation Sovereign Borders. Kättesaadav Internetis: <https://www.border.gov.au/about/operation-sovereign-borders/counter-people-smuggling-communication/english/in-australia> (20.01.2016).
96. European Commission. A European Agenda on Migration. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (20.01.2016).
97. European Commission. EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020). Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf (08.02.2016).
98. European Commission. Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq. Kättesaadav Internetis: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm (21.01.2016).
99. European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC.

- Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf (02.02.2016).
100. European Commission. Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea. Commission staff working document. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/pdf/irregular-immigration/sec_2007_691_en.pdf (09.02.2016).
101. European Commission. The European Agenda on Migration. Glossary, facts and figures. Kättesaadav Internetis: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (02.02.2016).
102. European Ombudsman. Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Kättesaadav Internetis: <http://www.ombudsman.europa.eu//sl/cases/decision.faces/en/52477/html.bookmark#hl7> (03.02.2016).
103. Euroopa Parlament. Raport Euroopa Ombudsmani eriaruande kohta, milles käsitletakse agenduuriga Frontex seotud omaalgatuslikku uurimist OI/5/2012/BEH-MHZ (2014/2215(INI)). Kättesaadav Internetis: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0343+0+DOC+PDF+V0//ET> (03.02.2016).
104. European Parliament Think Tank. EU mounts new maritime operation to tackle Mediterranean people traffickers. Kättesaadav Internetis: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA%282015%29559489 (11.02.2016).
105. European Policy Centre. Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility. Policy Brief. Kättesaadav Internetis:

- http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4512_frontext_and_the_respect_of_fundamental_rights.pdf (03.02.2016).
106. European Union Agency for Fundamental Rights. EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges. Kättesaadav Internetis: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/tk3113808enc.pdf> (02.02.2016).
107. European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental rights at Europe's southern sea borders. Kättesaadav Internetis: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf (17.02.2016).
108. European Union Institute for Security Studies. Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means. Kättesaadav Internetis: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_30_Operation_Sophia.pdf (09.02.2016).
109. Frontex. Code of Conduct. Kättesaadav Internetis: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf (18.02.2016).
110. Frontex. Fundamental Rights Strategy. Kättesaadav Internetis: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf (03.02.2016).
111. Frontex. News. Smugglers fire shots in migrant rescue operation. Kättesaadav Internetis: <http://frontex.europa.eu/news/smugglers-fire-shots-in-migrant-rescue-operation-yrzoyZ> (11.02.2016).
112. Frontex. Roles and Responsibilities. Kättesaadav Internetis: <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/> (02.02.2016).
113. High Court of Australia. CPCF v. Minister for Immigration and Border Protection & Anor. Written Submissions (Defendants). Kättesaadav Internetis: http://www.hcourt.gov.au/assets/cases/s169-2014/CPCF_Def.pdf (26.01.2016).
114. International Law Commission. Report on the work of the fifty-third session (2001). Chapter IV. State Responsibility. Kättesaadav Internetis: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2001/english/chp4.pdf&lang=EFSRAC> (29.01.2016).

115. International Maritime Organization. International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR). Kättesaadav Internetis: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx) (18.02.2016).
116. International Maritime Organization. Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea. Kättesaadav Internetis: <http://www.refworld.org/docid/524be8244.html> (18.02.2016).
117. International Organization for Migration. Mediterranean Migrant Arrivals at 173,761; Deaths 723. Press Release. Kättesaadav Internetis: <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-173761-deaths-723> (13.04.2016).
118. Kingsley, P. The Guardian. Libya's people smugglers: inside the trade that sells refugees hopes of a better life. Kättesaadav Internetis: <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/24/libyas-people-smugglers-how-will-they-catch-us-theyll-soon-move-on> (22.03.2016).
119. Margus, K. Vahemere merehädalisi vastu võtma kohustatud riigi määratlemine. Uurimistö. Tallinn: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2013 (töö autori valduses).
120. Meijers Committee. Military Action against human smugglers: legal questions concerning the EUNACFOR Med operation. Kättesaadav Internetis: <http://www.statewatch.org/news/2015/sep/eu-meijers-cttee-eunavfor.pdf> (11.02.2016).
121. MTI Network. Shipping responds to Mediterranean migrant boats. Kättesaadav Internetis: <http://mtinetwork.com/shipping-responds-mediterranean-migrant-boats/> (18.02.2016).
122. Roberts, P. The Royal United Services Institute. Five Reasons Why Militarising the EU Migration Plan Will Not Work. Commentary. Kättesaadav Internetis: <https://rusi.org/commentary/five-reasons-why-militarising-eu-migration-plan-will-not-work> (11.02.2016).
123. The Economist. How Spain deals with Migrants. Forward Defence. Kättesaadav Internetis: <http://www.economist.com/news/europe/21674726-what-other-europeans-can-learn-spanish-efforts-limit-illegal-migration-forward-defence> (21.01.2016).

124. The Telegraph. EU should follow Australia's example and send back migrant boats, says Tony Abbott. Kättesaadav Internetis: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/australia/11551870/EU-should-follow-Australias-example-and-send-back-migrant-boats-says-Tony-Abbott.html> (20.01.2016).
125. United Nations. Economic and Social Council. Ad Hoc Committee on Statelessness. Comments of the Committee on the Draft Convention. Document E/AC.32/L.32/Add.1. Kättesaadav Internetis: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/AC.32/L.32/add.%201 (19.04.2016).
126. United Nations High Commissioner for Refugees. Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (20.01.2016).
127. United Nations High Commissioner for Refugees. Background note on the protection of asylum-seekers and refugees rescued at sea. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/3e5f35e94.pdf> (18.02.2016).
128. United Nations High Commissioner for Refugees. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. Introductory Note by the UNHCR. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (18.02.2016).
129. United Nations High Commissioner for Refugees. Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/40c70c5310.html> (21.01.2016).
130. United Nations High Commissioner for Refugees. Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.pdf> (17.02.2016).
131. United Nations High Commissioner for Refugees. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html> (25.02.2016).
132. United Nations High Commissioner for Refugees. Selected Reference Materials: Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways. Kättesaadav Internetis: <http://www.unhcr.org/4aa0dd139.pdf> (17.02.2016).

133. United Nations Security Council. Resolution 2240 (2015). Kättesaadav Internetis:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2240%282015%29
(10.02.2016).
134. U.S. Department of State. U.S. observations on UNCHR Advisory Opinion on Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations. Kättesaadav Internetis:
<http://2001-2009.state.gov/s/l/2007/112631.htm> (19.01.2016).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kaisa Margus

(sünnikuupäev: 10.05.1992)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Paadipõgenikud Vahemerel – rahvusvahelise õiguse proovikivi”, mille juhendaja on dr. iur. Julia Laffranque,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **28.04.2016**