

Igor Taro  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

01.09.2025

## **Eesti Pagulasabi arvamus ja ettepanekud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõule**

Täname teid võimaluse eest edastada Eesti Pagulasabi kommentaarid ja ettepanekud EL rändereformi rakendamise kontekstis valminud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõule ja teistele seotud seadusemuudatustele.

Meie sisend lähtub nii Eesti Pagulasabi tööst pagulaste aitamisest kui ka Euroopa Pagulaste ja Väljarännanute Nõukogu (ECRE) õigusekspertide analüüsist. Oleme arvamuse koostamisel keskendunud teemadele, mis on Pagulasabi vaatest pagulaste ja rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kaitse kontekstis kõige kriitilisemad.

Oleme oma tähelepanekud ja ettepanekud struktureerinud kahesesse jaotusesse:

1. Allolevas tabelis on märkused ja tagasiside ning muudatusettepanekud konkreetsetele elenõu paragrahvidele.
2. Seejärel oleme pikemalt lahti kirjutanud paar kriitilist teemat (punkt 1, 2 ja 5, lisaks Riigipiiri seaduse muutmise) – tabeli formaat ei võimaldanud neile osutada vajalikku tähelepanu, seepärast lisaseletused.

## Ettepanekud tabeli kujul

	Eelnõu § / teema	Eelnõu sisu	CEAS viide	Muudatusettepanek	Põhjendus
1	§ 17, § 33, HKMS muudatus; Eestis viibimine lõpliku otsuse tegemiseni	Vaidlustus ei anna automaatselt viibimisõigust; riigis viibimise õigus tuleb kohtult taotleda koos vaide esitamisega	APR art 68(2)–(4)	VRKS § 17 lg 2–5 asendamine sellise normiga, et esimese astme kaebus rahvusvahelise kaitse asjas (eriti piirimenetluses) peatab automaatselt haldusotsuse täitmise ning annab kaebuse menetlemise ajaks õiguse viibida Eestis kuni halduskohtu lõpliku otsuseni.	Tõhus kaebeõigus eeldab peatavat toimet; vähendab <i>refoulement</i> 'i riski ja eraldi esialgse õiguskaitse taotluste koormust.
2	§ 33; Otsuse vaidlustamise tähtaeg piirimenetluses	5 päeva	APR art 67(7)	Asendada piirimenetluses otsuse vaidlustamise 5-päevane tähtaeg 10 päevaga.	5-päevane tähtaeg ei taga sisulist õigust otsust vaidlustada.
3	§ 33; Otsuse vaidlustamise tähtaja arvestamise alguse seos õigusabiga	Tähtaeg hakkab jooksmas alates otsuse teatavaks tegemisest	APR 2024/1348 art 67), CFR art 47	Lisada lg 2 <sup>1</sup> : kui taotletakse riigi õigusabi, algab vaidlustuse esitamise tähtaeg jooksmas esindaja määramisest või reaalsest ligipääsust õigusabile.	On vaja vältida olukorda, kus tähtajad on nii lühikesed (ja algavad enne, kui inimesel on reaalselt võimalik tegutseda — nt pole veel tõlget ega juristi), et kaebeõigus jääb pelgalt vormiliseks ja seda ei saa reaalses elus kasutada. Eelnõu seletuskiri rõhutab, et õigusabi peaks olema korraldatud juba

					registreerimisel kui PPA teeb registreerimise ühe sammuna, kuid seda ei ole seaduseelnõus siduvaks tehtud.
4	§ 34; Piirimenetluse kaebuste tähtaeg, läbivaatamine eelisjärjekorrad	Kaebus vaadatakse läbi mitte hiljem kui 12 nädala jooksul taotluse registreerimisest PPAs	APR art 51(2), 69	§ 34 lg 2 (uus): Piirimenetluses esitatud kaebused lahendatakse eelisjärjekorras ning kohus korraldab menetluse viisil, mis võimaldab teha lõpliku kohtuotsuse 12 nädala jooksul alates taotluse registreerimisest Politsei- ja Piirivalveametis.	Täpsustada seaduses sõnastus, et igal juhul, ka kaebetähtaegade ning otsuse tegemise tähtaegade muutmisel jääks lõplik otsus ettenähtud 12 nädala sisse.
5	§ 31; PPA otsuse tähtaeg piirimenetluses	15 päeva	APR art 51(2)	Muuta PPA otsuse tähtaeg piirimenetluses 20-25 päevani.	Muudatus ei pikenda süsteemi, vaid tasakaalustab seda. PPA-le jääb realistlik aeg teha täielik ja õiglane esmane läbivaatamine (taustakontrollid, haavatavuse hindamine, tõlgi ja esindajaga ärakuulamine, põhjendatud otsus), mis vähendab tühistamisi ja koormust kohtusüsteemide, haldusmenetluse muutub

					kvaliteetsemaks ja prognoositava maks.
6	§15 lg 6; Õigusabi taotluse edastamise tähtaeg	Tähtaega ei ole	APR art 16	Määratleda asüülitaotleja huvidest tulenevalt piisavalt kiire tähtaeg, mille jooksul PPA peab taotluse edastama (piirimenetluses nt 24h max). Minimaalselt saaks kasutada määratlust „viivitamata“ nagu RÕSis kasutatakse.	Peame oluliseks tagada, et kaebetähtaeg ei jääks võimatult lühikeseks ega jääks seega formaalseks.
7	§ 15 lg 6; Esindaja määramise tähtaeg	Tähtaega ei ole	APR art 16	Määratleda asüülitaotleja huvidest tulenevalt piisavalt kiire tähtaeg, mille jooksul PPA peab taotluse edastama (nt piirimenetluses 24h, muul juhul 2 tööpäeva). Minimaalselt saaks kasutada määratlust „viivitamata“ nagu RÕSis kasutatakse.	Peame oluliseks tagada, et kaebetähtaeg ei jääks võimatult lühikeseks ega jääks seega formaalseks.
8	§ 15 lg 7; Riigi õigusabi andmisest keeldumise vaidlustamine	Halduskohtu määruse peale ei saa esitada määruskaebust	APR art 17; CFR art 47	Lubada kohtu keelduva määruse peale määruskaebuse esitamist HKMS korras	Tegemist on riskimaandamise meetmega ekslike keeldude vastu. Täna ses seadusandluses on määruskaebuse esitamine lubatud. Õigusabi ulatuse ja edasikaebe võimaluste piiramine menetlusökonomika huvides tõstab oluliselt riski, et

					asüülitaotlejate õigused saavad rikutud eriti ajatundlikus olukorras.
9	§ 15 lg 5; Vähese eduväljavahete filter	Välismaalasele ei anta riigi õigusabi kui „asjaoludest tulenevalt on välismaalase võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene“	APR art 17(2)	Lisada lg 5 täiendus, et viimast kitsendust ei kohaldata piirimenetluses, kinnipidamiste puhul ja kaasustes, kus on <i>non-refoulment</i> printsiibi rikkumise risk.	Soovitame lisada täienduse, sest nimetatud olukorradon sellised, kus tõhus õiguskaitse eeldab esindust; APR art 17(2) lubab küll abi piirata, kuid ei keela kõrgema kaitsetaseme. Soovitame jätta filter rakendamata, et vältida formaalseid keelde, mis suurendaksid eksimis- ja <i>refoulement</i> 'i ohtu ning takistaksid sisulist kaebeõigust.
10	§ 16 lg 3 p 1; Teavituse kvaliteet	Taotleja saab hiljemalt viis päeva pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisest kirjalikult Euroopa Liidu Varjupaigaameti vormil ning vajadusel suuliselt või visuaalselt ja keeles või viisil, mida ta	APR art 9, 16–17	Soovitame siia punkti lisada lõppu täienduse, mis sätestab rahvusvahelise kaitse taotlejale õiguse saada ka selged juhised õigusabi taotlemiseks ja selleks vajalikud kontaktid.	Varajane ja kvaliteetne õigusabi on väga oluline, selle taotlemine peaks olema inimesele võimalikult lihtne, st informatsioon selle kohta, kuidas õigusabi saada, peab olema hästi selge,

		mõistab, teavet oma õiguste ja kohustuste kohta			sisalduma infomaterjalide n-ö baaspaketis.
1 1	§ 49; Hädaolukorra miinimumteenused	Hädaolukorras tagatud õiguste ja teenuste nimekiri.	Direktiiv (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta)	Lisada nimekirjas juba olemasolevale õigusabile hädavajaliku tõlketeenuse saamise võimalus.	Teenuse minimaalne standard vähendab riski, et õiguskaitse on vaid formaalsus.
1 2	§ 52 lg 2; Kinnipidamise kestus	Halduskohtu loaga saab taotlejat kinni pidada kuni neljaks kuuks	Direktiiv (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta)	<p>Teeme ettepaneku loobuda 4 kuu pikkuse kinnipidamise rakendamisest ning säilitada halduskohtu luba kuni kaheks kuuks. Lisada pikendamisvõimalus 1 kuu kaupa kui see on proportsionaalne ja rangelt vajalik.</p> <p>Kui kinnipidamise pikkuseks jääb 4 kuud, palume kaaluda kohtulike vaheülevaatuste lisamise nt iga 30 ja 60 päeva tagant.</p>	Seaduseelnõu pikendab kinnipidamise aega kahelt kuult neljale. Leiame, et kinnipidamine peab olema äärmuslik abinõu, lühimaks võimalikuks ajaks, regulaarse kohtuliku kontrolli all ning et enne kinnipidamist tuleb realselt hinnata ja kohaldada alternatiive. Rahvusvahelises praktikas tähendab piirimenetlus sageli kinnipidamist, soovitage piirata piirimenetluse kasutusjuhtumeid ja tugevdada õiguste riive riskide maandamise meetmeid. Püsivaks

					kooskõlas EL vastuvõtutingi muste põhimõtetega ei tohiks kinnipidamise aega pikendada, garantiiks tuleks lisada kohtulik ülevaatus ja suunata rakendama alternatiive.
1 3	§ 54 lg 1; Alaealiste kinnipidamine	„Alaealist võib kinni pidada erandjuhtudel, äärmusliku abinõuna /---/“	Direktiiv (EL) 2024/1346 (laste kinnipidamise garantiid)	Teeme ettepaneku sõnastuse tugevamaks muutmiseks: „Alaealist ei peeta kinni, välja arvatud erandjuhul, üksnes äärmusliku abinõuna ja kõige lühemaks võimalikuks ajaks, pärast kirjalikku hindamist, milles on põhjendatud, miks järelevõetavate või muid leebemaid alternatiive ei saa tulemuslikult kohaldada, ning miks kinnipidamine vastab lapse parimatele huvidele.“ Lisada § 54 lõppu (uus lg, nt lg 5): „Enne alaealise kinnipidamist koostab pädev asutus kirjaliku lapse parimate huvide hindamise ja lisab selle kohtu loataotlusele; kohtu järelevõetav toimub eelisjärjekorras.“	Leiame, et seaduse sõnastus peaks tugevalt edasi andma laste kinnipidamise mittesoovitavuse. Lisaks tuleks haldusorganilt alati nõuda põhjendust, miks alternatiivsed meetmed ei sobi, mis tingib saatjata alaealise või alaealise vanema / peamise hooldaja kaasuses selle, et alaealine peetakse kinni.
1 4	§ 84; RAKS andmekoosseis, eriliigid	Registris töödeldavate andmete	Määrus (EL) 2024/1358 (Eurodac);	Soovitame lähtuda andmekorjes põhimõttest „nii vähe	§ 84 järgi küsitavad andmete

		nimekiri	Määrus (EL) 2024/1356 (taustakontroll/sc reening); Määrus (EL) 2019/817 (interoperability)	kui võimalik, nii palju kui vajalik“. Jätta usulise kuuluvuse ja sotsiaalmeedia väljad juhtumipõhiseks kui need on otseselt vajalikud kaitseväite (nt usuvaenu tõttu tagakiusamine) tõendamiseks. Soovitame kirjutada seadusesse sisse andmekategooriad ja andmete säilitamise maksimumtähtajad.	eriliigid nagu nt usk, sotsiaalmeedia kontod ja DNA ekspertiisi tulemus, ei ole Euroopa Liidu seadusandlusest tulenev kohustus, vaid Eesti tõlgendus. Selline laia andmehulga korjamise kohustuse võtmine toob kaasa riskid taotlejate põhiõigustele ega pruugi olla kooskõlas andmekorjes olulise vajalikkuse ja proportsionaalsuse piiri hoidmisega. Lisaks aitaks mittekriitilistest andmetest loobumine vähendada profileerimise riski.
15	§ 84; Sotsiaalmeedia kontod osana isiku üldandmetest	Sotsiaalmeedia akontod kavandatud kontaktandmetena	GDPR art 5–6	Teeme ettepaneku jätta sotsiaalmeediakontode küsimine välja või muuta nende andmine vabatahtlikuks.	See vähendaks väärkasutuse ja ebaproportsionaalse andmekorje hulka.
16	§ 94; Muudatus RiPS § 11 <sup>1</sup> lõikes 3 <sup>1</sup> .	Rahvusvahelise kaitse taotlejat ei lubata riiki kui tema taotlus vaadatakse läbi piirimenetluses.	APR art 43	Lisada RiPS-i ristviited VRKS-is kirjas olevatele sätetele, mis kajastavad taotleja õigusi ka piirimenetluses. Nt VRKS § 16 õigused ja juurdepääs	RiPS § 11 <sup>1</sup> lg 31 sõnastus seab piirimenetluse rakendamise APR art 43 lg 1-ga, kuid ei ütle normatiivses



				nõustajatele/UNHCR /VVO; § 45 materiaalsed vastuvõtutingimused piiril; §-d 50–52 liikumispiirangud/kin nippidamise tagatised.	keeles, millised vastuvõtu- ja õigusabigarant iid (VRKS-ist ja RÕS-ist) kehtivad „mitte-sisenemise“ faasis. See tekitab ohu, et piiril kujuneb „hall tsoon“, kus õiguste ulatus jääb praktikule tõlgendada. RiPS norm ei ristviita VRKS konkreetsetele sätetele ega RÕS-ile, mistõttu võib praktikas tekkida ekslik arusaam, et „mittesisenemine“ kitsendab neid õigusi.
--	--	--	--	---	--

## Pikemad kommentaarid mõnele seaduseelnõust tõstatunud teemale

### Tõhusa kaebeõiguse tagamine

Eelnõu kohaselt ei oma rahvusvahelise kaitse taotleja poolt keelduva otsuse osas kohtule esitatud vaidlustus automaatset peatavat toimet. Kaebaja peab koos vaidlustusega esitama eraldi taotluse viibimisõiguse saamiseks.

Kusjuures:

- APR võimaldab liikmesriikidel kehtestada kõrgemad tagatised, sh vaidlustuse esitamise automaatse peatava toime. Seega on Eestil pädevus see garantii seadusesse lisada.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika näitab, et kui kaebus puudutab tagasisaatmisega kaasnevat väärkohtlemise riski või ohtu elule, peab õiguskaitsevahend olema efektiivne. Efektiivsus eeldab automaatset peatavat toimet, sest pelgalt võimalus eraldi taotleda seda ei välista praktikas *refoulement*'i.

- Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 47 kohaselt peab õiguskaitse olema reaalne, mitte illusoorne. Kui inimene saadetakse välja enne, kui kohus on sisuliselt kaebuse läbi vaadanud, muutub kaebeõigus sisutuks.

Seaduses tuleks ette näha, et rahvusvahelise kaitse taotleja vaidlustusel haldusorgani keelduvale otsusele on automaatne peatav toime. See tagab, et enne kohtu sisulist otsust ei saa inimest Eestist välja saata. Lahendus jääb kooskõlla APR 12-nädalase menetluspiiranguga (PPA otsus + vaidlustus + kohus). Automaatne peatav toime vähendab esialgse õiguskaitse taotluste mahtu.

### Kaebetähtaeg piirimenetluses – 5 päeva vs 10 päeva

Eelnõu näeb ette, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on piirimenetluses keelduva otsuse vaidlustamiseks 5 päeva. Samal ajal tuleb sama tähtaja jooksul esitada ka viibimisõiguse taotlus, sest kaebusel ei ole automaatset peatavat toimet.

Kusjuures:

- APR (2024/1348) sätestab, et liikmesriik võib määrata tähtaegadeks 5–10 päeva. Eesti on valinud alumise piiri, kuigi 10 päeva jääks täielikult CEAS-i raamidesse.
- Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et 5 päeva koos tõlgi, juristi ja tõendite vajadusega ei taga tõhusat kaebeõigust.
- Taotlejal on topeltkoormus, ta peab 5 päeva sees esitama kaks avaldust (kaebus + viibimisõiguse taotlus). See ei ole realistlik ilma õigusabi ja tõlketa. Samal ajal riigi õigusabi määramine ja sisuline kontakt juristiga 5 päeva sees ei ole tagatud. 10 päeva annaks reaalse aja esindaja ja tõendite kaasamiseks. Eriti arvestades, et taotleja võib viibida piiritsoonis või kinnipidamisasutustes, kus info liikumine ei ole nii kiire.
- 5-päevane tähtaeg võib tekitada puudulikke kaebusi, mis suurendab kohtute töökoormust. Pikem tähtaeg parandab sisulist kvaliteeti, jäädes siiski 12-nädalasesse EL raamistikku.

Lühikesed tähtajad koos mitte-automaatse peatava toimega suurendavad *refoulement*'i riski ja koormavad kohtuid. Seega soovitame seaduses ette näha piirimenetluses kaebuse esitamise tähtajaks 10 tööpäeva tagamaks sisulise kaebeõiguse.

### PPA otsuse tähtaeg piirimenetluses

Eelnõu näeb ette, et PPA peab piirimenetluses otsuse tegema 15 päeva jooksul.

APR art 51(2) nõuab, et menetlus oleks lühike, kuid võimaldaks taotluse täielikku ja õiglast läbivaatamist, 12-nädalane kogupiir annab liikmesriigile paindlikkuse tähtaegade jaotamisel. PPA peab koguma ja analüüsima andmeid, kontrollima julgeolekuohtu, hindama haavatavust ja tervist ning korraldama intervjuud tõlgi ja esindajaga. Lisaks võib olla kuni 7-päevane taustakontrolliperiood, mis vähendab veelgi aega sisulise otsuse tegemiseks. 15-päevase tähtaja puhul võib tekkida olukord, kus PPA on survestatud

tegema pealiskaudseid otsuseid, mille tulemused vaidlustatakse kohtus. See pikendab menetlust tervikuna ja koormab kohtuid, kes peavad sisuliselt parandama esmast haldusotsust.

Soovitame kaaluda PPA otsuse tähtaja pikendamist 20–25 päevani. See lahendus aitaks kaasa sisuliste otsuste tegemisele, vähendaks eksimuste hulka, ent jätaks samal ajal kohtule piisava aja kaebuste läbivaatamiseks eelisjärjekorras.

## Riigipiiri seaduse muutmine

Kuna RiPS-i plaanitakse muuta, siis toome taas lauale seisukoha, et ka massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras peaks Politsei- ja Piirivalveamet mitteregulaarselt välispiiri ületanud välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse vastu võtma, mitte saatma teda tagasi. Õigus küsida varjupaika on sätestatud inimõiguste ülddeklaratsioonis, 1951. a. pagulasseisundi konventsioonis ning tagatud ka Euroopa Liidu õigusega (Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 18). Jättes rahvusvahelise kaitse taotlusi vastu võtmata läheb riik vastuollu nende seadustega ning nende poolt sätestatud kohustustega. See tähendab et täna kehtivast Riigipiiri seadusest tulenev olukord, kus riik isikute rahvusvahelise kaitse taotlusi vastu ei võta ning neid lahkumissettekirjutuse otsust tegemata tagasi saadab, on vastuolus nii rahvusvahelise õigusega kui Euroopa Liidu õiguse üldtunnustatud normidega. Eesti Pagulasabi seisukoht on, et kui RiPS-i rändepakti rakendamise tõttu niikuinii muudetakse, on praegu hea võimalus vaadata ümber 2022. aastal tehtud muudatus §9<sup>10</sup> ja viia siseriiklik seadusandlus kooskõlla eelmainitud siduvate normidega.

Oleme hea meelega valmis oma seisukohti ja arvamusi lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

Sigrid Solnik

Eesti Pagulasabi Eesti programmide juht

*/allkirjastatud digitaalselt/*