



Igor Taro
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

01.09.2025

Arvamus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu kohta

Täname võimaluse eest esitada Eesti Inimõiguste Keskuse seisukohad välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõule. Seletuskiri sisaldab kõiki vajalikke elemente vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale ning eelnõu eesmärk on arusaadav. Toome siinkohal välja mõned asjaolud, millele soovitame nii eelnõu menetluse käigus kui seaduse rakendamisel tulevikus tähelepanu pöörata:

1. Seletuskirjast nähtub, et uue VRKS-i §-ga 2 kohaselt kasutatakse seaduses Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides sätestatud mõisteid ning uusi mõisteid selles ei sätestata. Meie hinnangul ei koorma selline lähenemine mitte ainult spetsialiste, vaid muudab rahvusvahelise kaitsega seotud õiguste mõistmise tavakodaniku ja kolmanda riigi kodaniku jaoks väga keeruliseks. Kuna VRKS-i tekst ei ava peamisi mõisteid ega sätesta iseseisvalt kõiki õigusi või kohustusi, peab iga isik, kes soovib oma olukorda või õigusi mõista, kontrollima kuut erinevat EL-i määrust, mis on oma olemuselt tehnilised ja mahukad. Seaduseelnõust nähtuv normitehniline lähenemine tähendab praktikas seda, et rahvusvahelise kaitse süsteemis osalev isik, keda seadus puudutab, ei saa selle tekstist ilma süvitsi mineva juriidilise väljaõppeta aru. Ka rahvusvahelise kaitse taotlejatel ja saajatel puudub tegelik võimalus oma õigusi iseseisvalt kaitsta või mõista seda, millised kohustused neid Eestis ootavad. Pöörame tähelepanu asjaolule, et Eestis valitseva õiguspoliitilise ja kultuurilise arusaama kohaselt peavad seadused olema kättesaadavad ja arusaadavad kõigile, mitte ainult juristidele või ametnikele. Demokraatlikus õigusriigis on elementaarne, et seadused peavad olema tavakodanikule arusaadavad. Seetõttu soovitab Eesti Inimõiguste Keskus VRKS-i normitehnilist ülesehitust parandada, lisades seadusesse vähemalt peamiste mõistete definitsioonid, et tagada õigusselgus ja juurdepääs siseriiklikule rahvusvahelise kaitse õiguse regulatsioonile ka ilma professionaalse juriidilise abita.
2. Kahetsusväärset ei ole arusaadav eelnõuga kavandatav õigusabi süsteem. RÕS sätestab, et riigi õigusabi antakse ühel järgnevatest viisidest: õigusabi andmine kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud; õigusabi andmine kohustusega ühekordse maksena täielikult või osaliselt hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud; õigusabi andmine kohustusega osamaksetena täielikult või osaliselt hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi



kulud. Ning vastavalt RÕS § 7 lõike 1 punktile 1 keeldutakse õigusabist juhul, kui taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi või punktide 3 ja 4 kohaselt juhul, kui isikul on võimalik kulud iseseisvalt katta. Seletuskirja kohaselt täpsustatakse lõikega 2, et taotleja saab soovi korral tasuta õigusabi kogu menetluse vältel. Seega on RÕS ja kavandatav VRKS omavahel konfliktis ning puudub selgus, kas, mis vormis ja mis ulatuses õigusabi on tasuta ja kes seda peab tagama. Lõikega 8 sätestatakse vastavalt seletuskirjale, et riigi õigusabi taotluse võib esitada inglise keeles. Selgusetuks jääb, kuidas lahendatakse olukordi, kus taotleja ei valda ei inglise ega eesti keelt - eriti olukorras, kus lõikega 7 sätestatakse, et taotluse õigusabi saamiseks ning esindamiseks halduskohtumenetluses esitab välismaalane halduskohtusse koos kaebusega. Meie hinnangul - ja nagu ka UNHCR on rõhutanud - peaks riik tagama tasuta õigusabi ja esindamise kõigis rahvusvahelise kaitse menetluse etappides, sealhulgas juba esimeses haldusmenetluse astmes. Samuti on oluline, et pakutav õigusnõustamine vastaks kõrgetele professionaalsetele standarditele ega piirduks üksnes teabe edastamisega. Õigusabi andmine peaks olema selgelt ja arusaadavalt kirjeldatud VRKS-is ning võimalikud vastuolud RÕS-iga tuleb lahendada.

3. Muret tekitab ka § 35, mille kohaselt loetakse menetlusedokument või haldusakt kättetoimetatuks, kui see on edastatud taotleja või tema esindaja elektronposti aadressile ilma kättesaamise kinnitusega. Sellise regulatsiooniga ei ole võimalik nõustuda. Kiri võib sattuda automaatselt nn rämpsposti kausta, taotlejal võib puududa ajutiselt internetiühendus, sidevahend võib olla rikkis või isik võib olla haiguse tõttu võimetu oma postkasti avama. Samuti võib esindaja viibida puhkusel või haiguslehel. Sellest hoolimata hakkab haldusakti edasikaebamise tähtaeg uue regulatsiooni järgi jooksmas hetkest, kui PPA saadab selle elektrooniliselt välja. Eesti Inimõiguste Keskus leiab, et haldusmenetluses peavad kättetoimetamise regulatsioonid olema kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega, sealhulgas menetluse õiglase läbiviimise, isiku tegeliku teavitamise ning võimalusega oma õigusi realiseerida. Seetõttu palume täiendada VRKS § 35 selgesõnalise sättega, mille kohaselt menetlustähtaeg hakkab jooksmas alles hetkest, mil on tuvastatav aadressaadi tegelik kättesaamine või vähemalt usaldusväärne teavitatus, või määrata kindel tähtaeg, millal haldusakt loetakse kättetoimetatuks juhul, kui elektrooniliste kanalite kaudu edastatud haldusakti ei ole aadressaat vastu võtnud. Rahvusvahelise kaitse menetluse otsuse kättetoimetamist puudutav regulatsioon peab Eesti Inimõiguste Keskuse hinnangul vastama kõigile haldusakti kättetoimetamise üldnõuetele.
4. Eesti Inimõiguste Keskuse hinnangul ei ole rahvusvahelise kaitse taotlejate inimõiguste ja põhivabaduste riivamine pikema kui 48 tunni pikkuse kinnipidamise näol ilma kohtu loata (VRKS § 58 lg 2) seaduseelnõu seletuskirjas esitatud asjaolude ja viidete alusel kooskõlas Eesti põhiseaduse ja välislepingutest tulenevate kohustustega. Antud võimaluse (kuni 7 päeva



isiku ilma kohtu loata kinni pidamise) ilma täpsustusteta seadusesse viimine annab Politsei- ja Piirivalveametile ning Kaitsepolitseiametile liigselt suure kaalutlusruumi väga intensiivse inimõiguste ja põhivabaduste riive hindamisel. Kinnipidamise vaidlustamise võimaluse tagamine ei võimalda õigusvastast kinnipidamist kontrollida 48 tunni jooksul. Piisavalt konkreetse seaduse sõnastuse puudumine toob ühtlasi kaasa probleemi võimude lahususe põhimõtte järgimisega, kuivõrd isikute kauem kui 48 tundi kinnipidamise eeldusi hakkavad käesoleva seaduse sõnastuse järgi sisuliselt kujundama täidesaatva võimu asutused. Asjaolu, et kriminaalmenetluse nõuded ei pruugi Eesti siseriikliku õiguse kontekstis kohalduda teistele menetlusliikidele, ei anna alust eeldada, et teistes menetlusliikides kohalduks madalam põhiõiguste kaitse standard. Kõnealune muudatus puudutab praktikas ka nende isikute põhiõiguste riivet, kelle puhul ei esine kahtlust ühegi avalikku korda ohustava teo toimepanemise osas ning kes ei ületanud piiri ebaseaduslikult, vaid kelle puhul on tegemist õigustatult rahvusvahelist kaitset taotlevate isikutega. Teiste liikmesriikide samalaadne praktika ei peegelda tingimata meetme proportsionaalsust ega kooskõla Eesti Vabariigi välislepingutest tulenevate kohustustega. Seaduseelnõu seletuskirjas tuginetakse valdavalt just teiste liikmesriikide praktikale. Seetõttu on põhjendatud säilitada senist olukorda, kus võib üksnes erakorralise seisukorra väljakuulutamise alusel pidada isikuid ilma kohtu loata kinni kauem kui 48 tundi. Seega soovitab Eesti Inimõiguste Keskus sellest muudatusest loobuda või töötada välja õiguslik regulatsioon, mis seaks Politsei- ja Piirivalveametile ja Kaitsepolitseiametile kaalutlusõiguse teostamisel konkreetsed ja põgenike õigusi arvesse võtvad piirid või välistaks praktiliste lahenduste toel rahvusvahelise kaitse saamiseks õigustatud isikute õiguste ebaproportsionaalse riive ka massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras.

5. VRKS-i muudatuste vaates on planeeritavatest seadusemuudatustest välja jäänud kinnipidamise alternatiivide kasutamise võimaldamine. Kuigi Eesti praktikas välditakse alaealiste rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamist, ei ole teiste haavatavate isikute asukoha üle järelevalve teostamiseks seni võimaldatud alternatiivseid lahendusi. Probleemne on eelkõige vanglatüüpi tingimustes kinnipidamine, mille nõudeid on planeeritavas seaduses hoopis leevendatud. Probleem seisneb selliste haavatavate isikute kinnipidamises, kelle kinnipidamine toob kaasa tavapärasest intensiivsema õiguste riive kas tervise ohustamise (nt vaimse tervise probleemidega taotlejad) või eraelu puutumatus riive näol (hiljutistest juhtumitest nt transsoolised taotlejad, kellel puudub ligipääs hormoonravile). Keskuse hinnangul tuleks kinnipidamiskeskusesse paigutamise kõrval pakkuda ka alternatiivseid järelevalvemeetmeid. Elektrooniline valve, mida kriminaalmenetluses on edukalt kasutatud, võiks olla üks toimiv lahendus.



6. Kavandatava VRKS § 44 lg 1 alusel peab rahvusvahelise kaitse taotleja menetluse ajal viibima selle maakonna territooriumil, kus asub tema majutuskoh. Selle maakonna territooriumilt võib ta lahkuda üksnes perekondlikel või tervislikel põhjustel vastuvõtutingimuste osutaja loal. Inimõiguste keskus leiab, et selline täiendav piirang riivab oluliselt taotlejate liikumisvabadust ning ei ole piisavalt põhjendatud. Maakondlik viibimiskohustus, mis rakendub automaatselt kõigile taotlejatele, sõltumata nende isiklikest asjaoludest, ei ole proportsionaalne ega vasta inimõiguste kohtupraktikas seatud kriteeriumitele, mille kohaselt peab iga liikumispiirang olema seaduslik, konkreetsele juhtumile kohaldatav ning vältimatult vajalik.
7. Uueks järelevalvemeetmeks, mida PPA saab kohaldada VRKS § 50 lg 1 punktist 4 tulenevalt, on rahalise tagatise andmine. Samas ei ole seaduses sätestatud, millises summas rahaline tagatis määratakse, milliste kriteeriumite alusel seda otsustatakse, kes otsuse teeb, kuidas ja millal on võimalik tagatis tagasi saada, kus seda hoiustatakse, kas tagatiseks võetud summale lisatakse intress ning milline on hoiustamise tähtaeg. Seega puudub selge seaduslik raamistik selle järelevalvemeetme rakendamiseks, mistõttu võib rahalise tagatise kohaldamine muutuda meelevaldseks. Praeguses sõnastuses ei taga säte menetluslikku läbipaistvust ega õiguslikku kaitset taotlejatele PPA võimaliku omavoli eest. Seetõttu tuleks rahalise tagatise säte seadusest välja jätta või täpsustada selle kohaldamise korda ja määrasid.

Täname Teid veelkord koostöö eest. Eesti Inimõiguste Keskus hindab Teie panust Euroopa Liidu varjupaiga- ja rändehalduse reformipaketi õigusnormide vastuvõtmisel ning on avatud edasiseks koostööks.

Koostajad: Uljana Ponomarjova, uljana.ponomarjova@humanrights.ee ja Nora Kurik nora.kurik@humanrights.ee.

Lugupidamisega

Egert Rünne
juhataja