

KOHTU ROLL VARJUPAIGAMENETLUSES

abimaterjal kohtutele ja õigusnõustajatele



Tallinn 2013

Abimaterjal on valminud projekti „Varjupaigamenetluse ja protsessi efektiivsuse tõstmine” (IPE) raames, mida kaasrahastab Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ja Eesti Vabariigi Siseministeerium.

Abimaterjali on koostanud Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Eesti esindus koostöös ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR), Eesti Vabariigi Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning esindajatega Eesti kohtutest.

IOM on pühendunud põhimõttele, et inimlik ja organiseeritud ränne on kasulik nii migrantidele kui ka ühiskonnale. IOM teeb oma partneritega koostööd selle nimel, et aidata toime tulla kasvavate nõuetega migratsiooni juhtimisel ja suurendada rändeteabe levikut, edendades migratsiooni kaudu sotsiaalset ja majanduslikku arengut ning kaitstes migrantide inimväärikust ja heaolu.

Käsiraamatus esitatud arvamused ei väljenda organisatsiooni ega rahastajate seisukohti.



SISUKORD

| | |
|---|----|
| Sisukord..... | 3 |
| Sissejuhatus..... | 4 |
| Varjupaigamenetluse skeem | 5 |
| Kohtu ja varjupaigasüsteemi kokkupuutepunktid..... | 6 |
| Varjupaigataotleja kinnipidamine..... | 8 |
| Varjupaigamenetluse sisulised aspektid kohtumenetluses..... | 10 |
| 1. Erivajadusega taotleja..... | 10 |
| 2. Taotleja isiku tuvastamine..... | 14 |
| 3. Faktid..... | 15 |
| 4. Tagakiusamine..... | 18 |
| 5. Tagakiusamise osapooled..... | 20 |
| 6. Usaldusväärse analüüs..... | 21 |
| 7. Päritoluriigi informatsioon..... | 22 |
| 8. Riigipoolne kaitse..... | 25 |
| 9. Riigisisese ümberasumise võimalus..... | 27 |
| 10. Pagulase staatus..... | 29 |
| 11. Täiendav kaitse..... | 30 |

SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/85/EL, liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja ära võtmise menetluse miinimumnõuete kohta (edaspidi menetlusdirektiiv) kehtestab artiklis 39, et varjupaigataotlejal peab olema õigus tagasilükkava otsuse korral tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Samuti sätestab välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi VRKS) § 10 lõige 2 punkt 5, et varjupaigataotlejal on õigus pöörduda kohtusse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral.

Eesti kohtutel ja õigusnõustajatel on vähe abimaterjale, mis käsitleksid varjupaigamenetlust Eestis, esimese astme tagasilükkavate otsuste kaebuste esitamisi ning edasisi apelleerimisi kõrgema astme kohtusse. Tuginetakse erinevatele rahvusvahelistele standarditele ning UNHCR-i koostatud materjalidele.

Antud abimaterjal soovib endasse koondada kõige olulisemad aspektid, lihtsustamaks kohtumenetlust tagasilükkava varjupaigaotsuste edasikaebamiste sisulisel hindamisel. Antud materjalis leidub juhiseid, kohtulahendeid ja viiteid kasulikele materjalidele, mis võimaldaksid kohtutel hõlpsasti süüvida kaasus(t)e sisusse.

Eesti on andnud rahvusvahelist kaitset 1997. aastast, mil ühineti ÜRO pagulasseisundi konventsiooni (1951) ning pagulasseisundi protokolliga (1967). Kuigi varjupaigataotlusi on vastuvõetud alates 1997. aastast, on Eestis esitatud taotluste arv teiste Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikidega võrreldes väiksem.¹

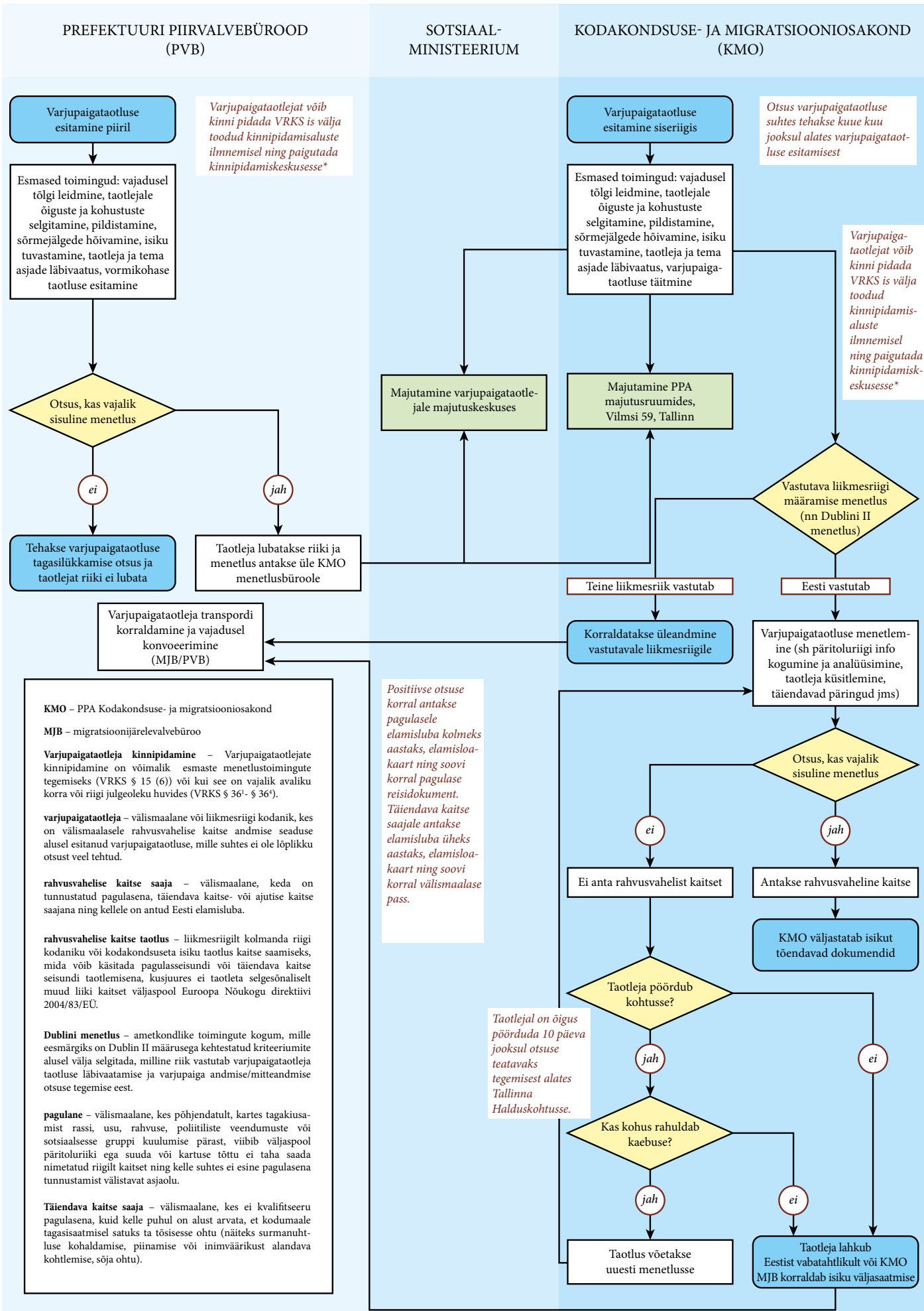
Paljudel juhtudel vaidlustavad tagasilükkava varjupaigaotsuse saanud isikud otsuse kohtus ning tihti apelleeritakse otsus edasi ka kõrgema astme kohtusse. Viimased tendentsid ning kogemused teiste naaberriikide näol näitavad, et varjupaigataotlejate arv on kasvamas, millest saame järeldada, et tõenäoliselt kasvab ka võimalike kaebuste esitamise arv. Täiendavalt seoses uue Euroopa Liidu varjupaigapaketi (direktiivid 2013/32/EL ja 2013/33/EL ning määrused 603/2013 ja 604/2013) vastuvõtmisega 2013. a suvel, tuleb uusi menetluslikke aspekte siseriiklikusse seadusandlusesse. Tulenevalt EL varjupaigapaketi vastuvõtmisest käsitleb antud materjal ka mõningaid uusi aspekte, mis on esile toodud menetlusdirektiivis 2013/32/EL ja vastuvõtutingimuste direktiivis 2013/33/EL, et heita pilk juba ennetavalt tuleviku võimalikesse muudatustesse Eesti seadusandluses. Uuesti sõnastatud menetlusdirektiivi ja vastuvõtutingimuste direktiivi ülevõtmise tähtaeg saabub liikmesriikidele 20.07.2015.

Kui tänasel päeval keskendub Eesti kohus eelkõige varjupaigaotsuste õiguslikule analüüsile, siis naaberriikides (nt Läti, Soome ja Rootsi) on kohtutel oluline roll tagasilükkav varjupaigaotsuste vaidlustamise korral ka sisulisel analüüsil ning nende kohtupraktikas tuginetakse rahvusvahelistele standarditele, sealjuures UNHCR-i juhenditele, EL-i õigusaktidele ning olemasolevatele kohtulahenditele.

Tulenevalt rahvusvahelistest standarditest, praktikast ning suurenevast varjupaigataotluste arvust Eestis, on oluline edendada Eesti kohtusüsteemi võimekust varjupaigataotlejate esitatud kaebuste läbivaatamisel, pidades silmas ka varjupaigaotsuse sisulises analüüsis esitatud informatsiooni, mis otseselt seostub taotleja juhtumiga.

¹<http://www.unhcr.org/5149b81e9.html>

VARJUPAIGAMENETLUSE SKEEM



KOHTU JA VARJUPAIGASÜSTEEMI KOKKUPUUTEPUNKTID

Kohtul on äärmiselt oluline roll rahvusvahelise kaitse staatuse määramise protsessis. Varjupaigataotluse suhtes teeb otsuse Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA). Piiril esitatud taotluse puhul saadab prefektuuri piirivalvebüroo kõik taotlused sisumenetluse, kui ei ilmne aluseid isiku riiki mittelubamiseks:

- 1) taotleja seisukohalt saab muud riiki pidada esimeseks varjupaigariigiks, see tähendab, et taotlejale on muus riigis antud varjupaik või muu kaitse ning see kaitse on endiselt kättesaadav²;
- 2) taotleja päritoluriiki on alust pidada turvaliseks päritoluriigiks³;
- 3) taotleja saabus Eestisse riigi kaudu, mida võib pidada turvaliseks kolmandaks riigiks⁴.

Antud juhtudel koostab Prefektuuri piirivalvebüroo tagasilükkava otsuse ning ei võimalda isikule riiki siseneda. VRKS § 16 sätestatakse:

Käesoleva seaduse § 20 punktides 1 ja 2 ning § 21 lõike 1 punktis 2 sätestatud varjupaigataotluse tagasilükkamise aluse ilmnemisel Politsei- ja Piirivalveamet välismaalast riiki ei luba ja saadab välismaalase kohe piirilt tagasi, teavitades teda riiki lubamisest keeldumise põhjustest.

VRKS-i alusel on isikul õigus otsust vaidlustada, kuid see ei peata isiku piirilt tagasi saatmist. Menetlusdirektiivi 2013/32/EL rakendamise eest Eestis seadusandlusesse tuleb Eestil isikule tagada võimalus kaebuste esitamise ajal Eestis viibida vastavalt artiklis 46 välja toodule.

Vt lisaks:

- [Brahim Samba Diouf vs Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration \(taotlus nr C-69/10\)](#), punkt 67 (isiku õigus kiirmenetluse käigus tehtud otsust 15 päeva jooksul vaidlustada ning selle jooksul varjupaigataotluse riigis viibida)

Riigis esitatud taotlused võtab vastu ning sisumenetluse (ka piirilt saadetud taotlused) viib läbi PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna (KMO) menetlusbüroo, kellel on seadusest tulenevalt menetlustoimingute läbiviimiseks 6 kuud, mida on vajaduse korral võimalik pikendada. Sarnaselt piirile, ei alusta KMO menetlusbüroo sisumenetlust, kui ilmnevad VRKS § 20 lg 1 ja lg 2 ning VRKS § 21 lg 2 välja toodud alused. Menetlusbüroo lähtub sisumenetluses tõendite hindamisel ja teiste menetlustoimingute läbiviimisel siseriiklikest õigusaktidest, EL õigusaktidest ning UNCHR-i juhenditest võttes arvesse konkreetse taotluse menetlemisel isikuga seotud individuaalseid asjaolusid. Menetlusbüroo varjupaigamenetlejad viivad varjupaigataotlejatega läbi intervjuu eesmärgiga iga üksiku juhtumi puhul välja selgitada võimaliku tagakiusu asjaolud ning kontrollivad taotleja poolt antud ütluste paikapidavust saadaval oleva päritolumaa infoga (COI - Country of Origin Information).

Pärast taotluse vastuvõtmist viib KMO menetlusbüroo läbi varjupaigamenetluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise menetluse, mida tuntakse ka Dublini menetlusena⁵. Eesti koos teiste EL liikmesriikidega on kokku leppinud reeglites, millega määratakse kindlaks, millises liikmesriigis tuleb esitatud varjupaigataotlus läbi vaadata.

Vastutava liikmesriigi määramise menetluses lähtutakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (edaspidi Dublini määrus).

Dublini menetlus võib aega võtta mõnest nädalast mõne kuuni. Kui selgub, et varjupaigataotluse läbivaatamise eest on vastutav mõni teine liikmesriik, siis saadetakse isik vastutavasse liikmesriiki ja tema taotlus

²VRKS § 20 lg 1

³VRKS § 20 lg 2

⁴VRKS § 21 lg 2.

⁵Antud menetluse põhireeglis on see, et isiku varjupaigataotluse peaks läbi vaatama see liikmesriik, mille kaudu Dublini menetlusega hõlmatud liikmesriikide (Euroopa Liidu riigid ning Island, Norra, Šveits ja Liechtenstein) territooriumile siseneti. Kui leiab tõendamist, et varjupaigataotleja on enne Eestisse saabumist viibinud mõnes teises liikmesriigis, siis tuleks taotleja sinna tagasi saata ning tema varjupaigataotluse läbivaatamisega tegeleb edasi juba vastutav liikmesriik.

vaadatakse läbi seal. Varjupaigataotlejal on õigus halduskohtusse kaevata PPA otsus teisele liikmesriigile üleandmise kohta. Edasikaebamine ei peata otsuse täideviimist, kui kohus ei otsusta teisiti. Menetlusdirektiivi 2013/32/EL rakendamisega Eesti seadusandlusesse tuleb Eestil isikule tagada võimalus kaebuste esitamise ajal viibida Eestis.

Kogu menetluse vältel on isikul õigus ja võimalus võtta tagasi oma varjupaigataotlus ning lahkuda Eesti Vabariigist. Menetlusega seotud ametivõimudel on isiku turvalisuse ja menetluse konfidentsiaalsuse tagamiseks keelatud astuda ühendusse varjupaigataotleja päritoluriigi ametivõimudega.

Eestis antakse kahte tüüpi rahvusvahelist kaitset: pagulase staatus ja täiendav kaitse.

Pagulane on välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu (VRKS § 4 lg 1).

Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas:

- 1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise või*
- 2) tema piinamise või tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või*
- 3) konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalla rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu (VRKS § 4 lg 3).*

Isiku taotlust ei rahuldata, kui ilmnevad VRKS § 20 sätestatud ilmselt põhjendamatu varjupaigataotluse alused. Tagasilükkava otsuse korral isik saadetakse riigist välja sundtäidetava lahkumisettekirjutuse alusel või talle tagatakse võimalus lahkuda vabatahtlikult.

VARJUPAIGATAOTLEJA KINNIPIDAMINE

Lisaks varjupaigataotluse tagasilükkamise ja elamisloa andmisest keeldumise otsustele esitatud kaebustele on kohtute võimalikuks kokkupuutepunktiks varjupaigasüsteemiga PPA poolt varjupaigataotlejate kinnipidamise taotlemine menetlustoimingute läbiviimiseks.

VRKS § 15 tuuakse välja toimingud pärast varjupaigataotluse esitamist, sh lg 6:

Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud toimingute ajaks peetakse taotleja kinni ja ta on kohustatud viibima talle määratud ruumides. Kui toimingud kestavad kauem kui 48 tundi, peetakse taotleja kinni halduskohtu loal.

Varjupaigataotleja kinnipidamist käsitletakse VRKS § 36¹, § 36², § 36³ ja § 36⁴.

VRKS § 36¹ tuuakse välja varjupaigataotleja kinnipidamise alused.

(1) Varjupaigataotlejat võib kinni pidada käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhtumil varjupaigataotlejaga seotud olulisi asjaolusid.

(2) Varjupaigataotlejat võib vältimatu vajaduse korral kinni pidada järgmistel alustel:

- 1) isiku tuvastamine või isikusamasuse kontrollimine;*
- 2) isiku kodakondsuse kontrollimine või väljaselgitamine;*
- 3) isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine;*
- 4) varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;*
- 5) kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud varjupaigataotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks;*
- 6) riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmine;*
- 7) isiku üleandmine nõukogu määruses (EL) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, 25.02.2003, lk 1–10), sätestatud korras.*

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud kinnipidamise alused ei piira isiku kinnipidamist muudes seadustes sätestatud alustel, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.

VRKS § 36² tuuakse välja varjupaigataotleja kinnipidamise otsustamine ja pikendamine:

(1) Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet võib varjupaigataotlejat käesoleva seaduse § 36¹ lõikes 2 sätestatud alusel ja lõikes 1 nimetatud põhimõtteid arvestades ilma halduskohtu loata kinni pidada kuni 48 tundi kinnipidamiskeskuses või ametiruumides.

(2) Kui varjupaigataotlejat on vaja käesoleva seaduse § 36¹ lõikes 2 sätestatud alusel ja lõikes 1 nimetatud põhimõtteid arvestades kinni pidada kauem kui 48 tundi, taotleb Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet halduskohtult loa varjupaigataotleja kinnipidamiseks ja paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse kuni kaheks kuuks.

(3) Kui välismaalane esitab kinnipidamiskeskuses kinnipidamise ajal või väljasaatmise käigus varjupaigataotluse, peab Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet ta kinni ja taotleb halduskohtult 48 tunni jooksul varjupaigataotluse esitamisest arvates loa tema kinnipidamiseks kuni kaheks kuuks, kui esinevad käesoleva seaduse § 36¹ lõikes 2 sätestatud varjupaigataotleja kinnipidamise alus ja lõikes 1 nimetatud põhimõtted.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud juhul välismaalase kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil peatatakse kuni varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuseni.

(5) Halduskohus pikendab käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tähtaega kuni kahe kuu kaupa juhul, kui esinevad käesoleva seaduse § 361 lõikes 2 sätestatud alus ja lõikes 1 nimetatud põhimõtted.

(6) Varjupaigataotleja kinnipidamise ja kinnipidamise tähtaja pikendamise otsustab halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete järgi.

VRKS § 36³ tuuakse välja varjupaigataotleja kinnipidamise korraldamise ning VRKS § 36⁴ varjupaigataotleja kinnipidamiskeskusest vabastamise alused.

Oluline on mainida, et varjupaigataotlejate kinnipidamine on võimalik ainult VRKS § 36¹ ette nähtud väga selgelt kindlaksmääratud erandlike asjaolude korral.

Varjupaigataotleja kinnipidamine on õigustatud juhul, kui muude järelevalvemeetmete kohaldamisega ei ole võimalik tagada avalikku korda või riigi julgeolekut või varjupaigamenetluse tulemuslikkust ning kinnipidamise kohaldamine on isikuga seotud olulisi asjaolusid arvesse võttes kohane, vajalik ning proportsionaalne. Kinnipidamiskeskuses hoidmine on võimalikult lühiajaline ning kestab vaid niikaua kuni on tehtud mõistlikul määral jõupingutusi selleks, et kontrollida isiku saabumise ja riigis viibimise õiguslikke aluseid või kui varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavad asjaolud, mida ilma kinnipidamiseta ei olnud võimalik kindlaks teha, on välja selgitatud. Varjupaigataotlejate kinnipidamise vajalikkust ning proportsionaalsust hindab halduskohus. Ühtlasi VRKS 36⁴ lg 1 sätestab, et kinnipidamisaluse äralangemisel tuleb varjupaigataotleja viivitamatult vabastada.

Seejuures on jätkuvalt võimalik varjupaigataotlejaid paigutada majutuskeskusesse, kus üldiselt varjupaigataotlejad viibivad kogu menetluse ajal.

Kohtulahendid

Euroopa Kohtu asjassepuutuvad lahendid:

- [Achughbadian vs Préfet du Val-de-Marn C-329/11](#)
- [Kadozev C-357/09 PPU](#)
- [El Dridi C-61/11 PPU](#)
- [Kofoed C-321/05](#)
- [Mehmet Arslan C-534/11](#)
- [Zuheyr Frayeh Halaf C-528/11](#)

Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) kohtulahendid:

- [Saadi vs Ühendkuningriik \(taotlus nr 13229/03\)](#)
- [Chahal vs Ühendkuningriik \(taotlus nr 24414/93\)](#)
- [Amuur vs Prantsusmaa \(taotlus nr 19776/92\)](#)

Täiendav lugemine:

- [UNHCR 1999 Revised Guidelines on Detention](#)
- [Cf. UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention](#)

VARJUPAIGAMENETLUSE SISULISED ASPEKTID KOHTUMENETLUSES

Järgnev peatükk võimaldab kohtul, kus varjupaigamenetlus ei ole igapäevane, analüüsida peamisi aspekte, mis peaksid olema kajastatud PPA haldusotsuses. Peatükis keskendutakse sisulistele aspektidele, mille tuvastamine on varjupaigamenetluse puhul otsustava tähtsusega. Kohtutel on ainupädevus analüüsida PPA poolt tehtud otsust hinnates taotleja kohtlemist vastavalt seadusandlusele ja standarditele, mis on relevantssed rahvusvahelise kaitse kontekstis. On oluline silmas pida, et tehtud otsused võivad saatuslikuks saada isikule ja tema õigusele elule.

Peatükk põhineb UNHCR-i materjalidel, eelkõige „Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern Europe sub-Region”, UNHCR-i käsiraamatul „Pagulasseisundi menetlus ja kriteeriumid” (2007), EL-i direktiividel ja Eesti seadusandlusel ja menetlusprintsipiidel ning Euroopa Inimõiguste Kohtu ja teiste riikide kohtulahenditel, mille näited on materjalis esitatud hyperlinkidena, viies lugeja algallikani.

1. Erivajadusega taotleja

- Kas tulenevalt varjupaigataotleja erivajadusest on vajadus erinevate menetlustoimingute järgi?

EL-i direktiivid ja rahvusvahelised standardid

Menetlusdirektiivi (2005/85/EL) artiklis 23 sätestatakse:

3. Liikmesriigid võivad taotluste eelisjärjekorras läbi vaadata või kiirendada selle läbivaatamist vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele, kaasa arvatud juhul, kui on tõenäoline, et taotlus on hästi põhjendatud või kui taotlejal on erivajadused.

Menetlusdirektiivi (2005/85/EL) artiklis 24 sätestatakse:

1. Liikmesriigid võivad erandina II peatüki üldpõhimõtetest ja tagatistest ette näha järgmised erimenetlused:

a) esialgne menetlus IV jaos kehtestatu raames käsitletavate juhtumite läbivaatamiseks;

b) menetlused V jaos kehtestatu raames käsitletavate juhtumite läbivaatamiseks.

2. Liikmesriigid võivad VI jao osas ette näha erandeid

Tulenevalt liikmesriikide kasvavast vajadusest sätestada konkreetsemalt erivajadustega taotlejatele suunatud menetlustoiminguid, toob menetlusdirektiiv uuendus 2013/32/EL välja eraldiseisvad sätted.

Menetlusdirektiivi (2013/32/EL) põhjenduspunktis 29 tuuakse välja:

Teatud taotlejad võivad vajada spetsiaalseid menetlustagatise muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, soolise identiteedi, puude, raske haiguse, vaimuhaiguse või kogetud piinamise, vägistamise või muu jõhkra psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla tõttu. Liikmesriigid peaksid enne esimese astme otsuse tegemist püüdma teha kindlaks spetsiaalseid menetlustagatise vajavad taotlejad. Sellistele taotlejatele tuleb pakkuda piisavat tuge, sealhulgas piisavalt aega, et luua tingimused nende tegelikult juurdepääsuks menetlustele ja rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks vajalike dokumentide esitamiseks.

Menetlusdirektiivi (2013/32/EL) artikli 10 lõike 3 punktis d sätestatakse:

Liikmesriigid tagavad, et menetlevad ametiasutused võtavad rahvusvahelise kaitse taotluse kohta otsuse vastu pärast taotluse asjakohast läbivaatamist. Sel eesmärgil tagavad liikmesriigid, et:

d) taotluste läbivaatamise ja otsuste vastuvõtmise eest vastutavatel töötajatel on võimalus küsida vajaduse korral ekspertidelt nõu konkreetsetes küsimustes, nagu meditsiinilised, kultuurilised, usulised, lastega seotud ja sooküsimused.

Menetlusdirektiivi (2013/32/EL) artikli 15 lõike 3 punktis a sätestatakse:

Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada isikliku vestluse toimumine tingimustes, kus taotlejatel on võimalus põhjalikult põhjendada oma taotlust. Selleks liikmesriigid:

a) tagavad, et vestlust läbiviiv isik oleks pädev võtmaks arvesse taotlusega seotud isiklike ja üldisi asjaolusid, kaasa arvatud taotleja kultuurilist tausta, sugu, seksuaalset sättumust, soolist identiteeti ja haavatavust.

Menetlusdirektiivi artiklis (2013/32/EL) artiklis 24 sätestatakse:

1. Liikmesriigid hindavad mõistliku aja jooksul pärast seda, kui on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, kas taotleja on spetsiaalseid menetlustagatise vajav taotleja.

3. Kui on kindlaks tehtud, et taotleja vajab spetsiaalseid menetlustagatise, tagavad liikmesriigid talle piisava toe, et ta saaks kasutada käesolevas direktiivis sätestatud õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi kogu varjupaigamenetluse kestuse vältel.

4. Liikmesriigid tagavad samuti selliste spetsiaalsete menetlus tagatiste vajaduse käsitlemise kooskõlas käesoleva direktiiviga, kui selline vajadus ilmneb menetluse hilisemas etapis, ilma et oleks vaja menetlust tingimata uuesti alustada.

Menetlusdirektiivi (2013/32/EL) põhjenduspunktis 30 tuuakse välja:

Kui spetsiaalseid menetlustagatise vajavale taotlejale ei saa pakkuda piisavat tuge kiirendatud või piirimenetluste raames, tuleks sellise taotleja puhul need menetlused ära jätta. Spetsiaalsete menetlustagatiste vajadus, mis on seda laadi, et võivad takistada kiirendatud või piirimenetluste kohaldamist, peaksid samuti tähendama, et taotlejale antakse juhtudel, kui tema taotlus ei ole automaatselt peatatav, täiendavad tagatiseid, millega tagatakse tema konkreetsele olukorrale vastav tõhus õiguskaitsevahend.

Menetlusdirektiivi (2013/32/EL) artikli 31 lõike 7 punktis b sätestatakse:

Liikmesriigid võivad rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaadata eelisjärjekorras eelkõige vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele:

b) kui taotleja on direktiivi 2013/33/EL artikli 22 tähenduses haavatav isik või vajab spetsiaalseid menetlustagatise, eelkõige kui tegemist on saatjata alaealisega.

UNHCR-i käsiraamat „Pagulasseisundi menetlus ja kriteeriumid” (2007) annab mõningaid juhtnööre menetlustoimingute läbiviimiseks varjupaigataotlejaga, kellel on vaimuhäired.

207. Sageli on uurijal tegemist pagulasseisundi taotlejaga, kellel on vaimuhäired, mis takistavad juhtumi tavapärasest uurimist. Ometi võib ka selline isik olla pagulane ning tema taotlust ei saa jätta tähelepanuta, vaid tuleb kasutada erisugust uurimisviisi.

208. Sellisel juhul peab uurija (Eesti kontekstis varjupaigamenetlust läbiviiv ametnik – koostaja) võimaluse korral küsima meditsiinilist eksperthinnangut. Arsti hinnang peab sisaldama teavet vaimuhaiguse olemuse ja

astme kohta ning määrama, kas isik on võimeline täitma tavaliselt taotlejale esitatavaid nõudeid (vt p 205 a). Arsti hinnangu järeldused määravad uurija edasise tegutsemise.

Laste intervjuerimiseks annab eelnimetatud UNHCR-i käsiraamat (2007) järgmisi juhtnööre:

213. 1951. a konventsioon ei sisalda eraldi sätet lapse pagulasseisundi kohta. Sama pagulase määratlus kehtib kõigi kohta, olenemata nende east. Lapse pagulasseisundit tuvastades võib tekkida probleeme, sest tema puhul on raske rakendada „põhjendatud kartuse” kriteeriume. Kui laps on koos ühe (või mõlema) vanemaga või ka mõne muu perekonnaliikmaga, kes teda ülal peab ja ka ise pagulasseisundit taotleb, tuvastatakse lapse pagulasseisund perekonna ühtekuuluvuse põhimõttel (p-d 181–188).

214. Saatjata lapse pagulasseisundi nõuetele vastavus tuleb otsustada eelkõige tema vaimset arengut ja küpsusastet arvestades. Laste puhul on üldiselt vaja uurimisse kaasata lapse mõttemaailma hästi tundvaid eksperte. Lapsele, aga ka noorukile, kes ei ole juriidiliselt iseseisev, tuleb vajaduse korral määrata eestkostja, kelle ülesanne on kaasa aidata lapse huvidele vastava otsuse langetamisele. Vanemate või ametlikult määratud eestkostja puudumise korral peavad alaealise pagulasseisundi taotleja huve kaitsma ametiisikud.

Menetlusdirektiivis (2005/85/EL) viidatakse saatjata alaealiste teemale artikli 6 lõigetes 2 kuni 4, artikli 12 lõikes 1 ja artikli 17 lõikes 1. Siinkohal on peamine, et taotleja peab olema võimeline selgitama oma juhtumit.

Artikkel 6

2. Liikmesriigid tagavad, et igal täisealisel õigus- ja teovõimelisel isikul oleks õigus esitada varjupaigataotlus enda nimel.

3. Liikmesriigid võivad ette näha, et taotleja võib esitada taotluse ülalpeetava nimel. Sellisel juhul tagavad liikmesriigid, et täisealised ülalpeetavad annavad nõusoleku taotluse esitamiseks nende nimel, vastasel juhul on neil võimalik esitada taotlus enda nimel. Nõusolekut nõutakse taotluse esitamise või hiljemalt täisealise ülalpeetava küsitlemise ajal.

4. Liikmesriigid võivad siseriiklike õigusaktidega määrata kindlaks juhtumid, kus:

a) alaealine võib taotluse ise esitada;

b) saatjata alaealise eest peab avalduse esitama esindaja nagu sätestatud artikli 17 lõike 1 punktis a;

c) esitatud varjupaigataotlust käsitatakse ka vallalise alaealise eest esitatud varjupaigataotlusena.

Artikkel 12

1. Enne, kui tuvastav asutus võtab vastu otsuse, antakse varjupaigataotlejale võimalus tema varjupaigataotlusega seonduvaks küsitluseks, mille viib läbi siseriiklike seaduste alusel pädevaks tunnistatud isik. Liikmesriigid võivad anda ka igale artikli 6 lõikes 3 osutatud ülalpeetavatele täisealisele isikule võimaluse lasta end küsitleda. Liikmesriigid võivad määrata siseriiklike õigusaktidega ära juhtumid, kus alaealisele antakse võimalus lasta end küsitleda.

Artikkel 17

1. Kõikide käesolevas direktiivis sätestatud menetluste suhtes ja ilma et see piiraks artiklite 12 ja 14 sätete kohaldamist, liikmesriigid:

a) rakendavad võimalikult kiiresti meetmeid tagamaks, et saatjata alaealist esindaks ja/või abistaks taotluse läbivaatamise ajal esindaja. Selliseks esindajaks võib olla ka 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EL (millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele) (1) artiklis 19 osutatud esindaja;

b) tagavad, et esindajale antakse võimalus teavitada saatjata alaealist küsitluse tähendusest ja võimalikest tagajärgedest ning vajadusel sellest, kuidas küsitluseks valmistuda. Liikmesriigid lubavad esindajal viibida küsitluse juures ning esitada küsimusi või teha märkusi küsitlust läbiviiva isiku kehtestatud piirides.

Liikmesriigid võivad nõuda, et saatjata alaealine viibiks küsitluse juures ka juhul, kui tema esindaja on kohal.

Tulenevalt taotleja erivajadusest võib tema lugu tunduda vähem usutav ning isikul tulenevalt kogetust võib olla suurem vajadus toe ning n-ö enesekogumise ajaks enne menetlus-toiminguid.

Kuigi Eesti poolt ei ole direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) (edaspidi vastuvõtutingimuste direktiiv) käesoleval ajal täielikult ülevõetud, v.a kinnipidamise alused, on oluline silmas pidada, et artiklis 11 sätestatakse haavatavate isikute ja vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamine.

1. Kinnipeetud taotlejate, kes on haavatavad isikud, tervis, sealhulgas vaimne tervis on siseriiklike asutuste esmatähtis mure.

Haavatavate isikute kinnipidamise korral tagavad liikmesriigid regulaarse järelevalve ja piisava toe, võttes arvesse nende isikute eriolukorda, sealhulgas nende tervist.

2. Alaealisi peetakse kinni üksnes äärmusliku abinõuna ja alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid ei saa tõhusalt kohaldada. Alaealisi peetakse kinni võimalikult lühiajaliselt ning sealjuures tehakse kõik jõupingutused, et kinnipeetud alaealised vabastada ja majutada nad alaealistele sobival viisil. Artikli 23 lõikes 2 kirjeldatud alaealise parimad huvid on liikmesriikide esmatähtis mure. Alaealiste kinnipidamise korral antakse neile võimalus tegeleda vaba aja tegevustega, sealhulgas nende eale kohaste mängude ja harrastustega.

Erivajadustega varjupaigataotlejate puhul on oluline silmas pidada, et kinnipidamine oleks ainult äärmuslik ja võimalikult lühiajaline lahendus. Kindlasti on siinkohal oluline silmas pidada, et kinnises asutuses võib isiku seisund halveneda või talle võivad laieneda täiendavad tagakiusamise elemendid vastuvõtvas riigis (nt majutusasutuses). Erivajadustega taotlejatele peaks olema tagatud majutus sobilikus asutuses tulenevalt antud isikute vajadustest.

Eesti seadusandlus

VRKS § 17 on välja toodud saatjata alaealise taotleja ja piiratud teovõimega täisealise taotleja varjupaigamenetluse erisused. VRKS § 18 lg 10 järgi võib PPA eelisjärjekorras läbi vaadata erivajadustega taotleja või saatjata alaealise taotleja või hästi põhjendatud varjupaigataotluse.

Lisaks VRKS § 36³ lg 4 kohaselt tagab PPA alaealiste, puuetega inimeste, eakate, rasedate, alaealiste lastega üksikvanemate ning piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud isikute kinnipidamisel regulaarse vaatlemise nende kinnipidamise üle. Samuti on kinnipidamiskeskuses ettevalmistatud spetsiaalsed ruumid erivajadustega isikute kinnipidamiseks.

Kohtulahendid

Piinamisohvrid:

- [Opuz vs. Türgi \(taotlus nr 33401/02\)](#)

Inimkaubandusohvrid:

- [Rantsev vs. Küpros \(taotlus nr 25965/04\)](#)

Saatjata alaealised:

- [Rahimi vs. Kreeka \(taotlus nr 8687/08\) \(saatjata alaealise kinnipidamine kinnipidamiskeskuses\)](#)

Puudega varjupaigataotlejad:

- [Glor vs. Šveits \(taotlus nr 13444/04\)](#)
- [Pretty vs. the UK, \(taotlus nr 2346/02\)](#)

Täiendav lugemine:

- [Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002](#)
- [Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, HCR/GIP/06/07, 7 April 2006](#)
- [Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1\(A\)2 and 1\(F\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/09/08, December 2009](#)
- [Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/12/01, 23 October 2012](#)

2. Taotleja isiku tuvastamine

On oluline teha kindlaks,

- Kas menetleja poolt on tuvastatud taotleja isik?

EL-i direktiivid ja rahvusvahelised standardid

Varjupaigamenetluse kaasuse lahendamiseks on oluline taotleja isiku tuvastamine.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (edaspidi kvalifikatsioonidirektiiv), artikli 4 lõikes 2 tuuakse välja, et isik tuleb tuvastada:

Lõikes 1 osutatud andmed on taotleja avaldused ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid taotleja vanuse, tausta, sealhulgas asjaomaste sugulaste tausta, isiku, kodakondsus(t)e, varasema eluko-hariigi/-riikide ja aadressi, varasemate varjupaiga taotluste ja reisimarsruutide kohta, reisidokumendid ning rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused.

Eesti seadusandlus ja praktika

Eesti seadusandluses on isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine sätestatud VRKS § 13²:

(1) Käesolevast seadusest tulenevate menetlustoimingute sooritamisel on haldusorgan kohustatud tuvastama isiku või kontrollima tema isikusamasust.

(2) Isik on kohustatud võimaldama oma isiku tuvastamist ja isikusamasuse kontrollimist.

(3) Kui välismaalase või muu asjassepuutuva isiku isikut ei ole võimalik tuvastada või tema isikusamasust kontrollida, jäetakse soodustav haldusakt andmata või taotletud toiming sooritamata.

Taotleja isiku tuvastamine on võimalik tema isikut tõendavate dokumentide või ütluste järgi. VRKS § 13³ sätestab:

- (1) Isik on kohustatud esitama isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks haldusorgani nõudmisel isikut tõendava dokumendi.
- (2) Isik tuvastatakse ja tema isikusamasust kontrollitakse isikut tõendavate dokumentide seaduse § 2 lõikes 2 sätestatud dokumendi alusel või välisriigi reisidokumendi alusel.
- (3) Alla 15-aastase välismaalase isik tuvastatakse seadusliku esindaja ütluste ja muude tõendite alusel, kui talle ei ole välja antud käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud dokumenti.
- (4) Kui välismaalasel ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud dokumenti, siis vajaduse korral tuvastatakse tema isik või kontrollitakse isikusamasust muude tõendite alusel.

Täiendavalt on isikut võimalik tuvastada biomeetriliste andmete⁶, DNA⁷, või muude tõendite⁸ põhjal. VRKS § 11 lg 1 järgi on varjupaigataotleja kohustatud aitama kaasa isiku tuvastamiseks ja kontrollimiseks vajalike andmete kogumisele.

Kui varjupaigataotlus esitatakse piiripunktis, alustab isiku tuvastamisega PPA Prefektuuri piirivalvebüroo. Prefektuuri piirivalvebüroo edastab võetud sõrmejäljed EURODAC-i andmebaasi, mille põhjal on võimalik tuvastada, kas isik on varem mõnes teises riigis varjupaigataotluse esitanud. Juhul kui taotlejal puuduvad igasugused isikut tõendavad dokumendid, on teda võimalik tuvastada ainult tema enda ütluste järgi.

Kui piiril ei ilmne aluseid varjupaigataotluse tagasilükkamiseks⁹, suunatakse isik edasi KMO menetlusbüroosse riigisisesele menetluse läbiviimiseks.

3. Faktid

Faktide puhul on oluline tuvastada,

1. kas asjaolude selgitamise koormus on olnud jagatud taotleja ja menetleja vahel?
2. kas otsus on õiguspärane?
3. kas kõiki taotluses esitatud fakte on arvesse võetud ja vajaduse korral edasi uuritud?

Juhtumiga seotud faktid peamiselt määratlevad, kas isik saab rahvusvahelise kaitse või mitte. Sellest tulenevalt on ka EL kvalifikatsioonidirektiivis (2011/95/EL) juhtumi faktidega seonduvat põhjalikult selgitatud. Direktiivis käsitletakse jagatud vastutust faktide kogumisel, ligipääsu päritoluriigi infole, sealjuures detaile, mis puudutavad riigi seadusi ja nende rakendamist, isiku positsiooni hindamist, taotleja isiklikke asjaolusid, taotleja kohustust proovida anda tõendusmaterjale jpm. Faktide roll on rahvusvahelise kaitse andmisel keskne, mis on ka välja toodud kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artiklis 4:

Artikkel 4

Faktide ja asjaolude hindamine:

1. Liikmesriigid võivad pidada taotleja kohuseks esitada niipea kui võimalik kõik andmed, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid andmeid.
2. Lõikes 1 osutatud andmed on taotleja avaldused ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid taotleja vanuse, tausta, sealhulgas asjaomaste sugulaste tausta, isiku, kodakondsus(t)e, varasema elukohariigi/-riikide ja aadressi, varasemate varjupaigataotluste ja reisimarsruutide kohta, reisidokumendid ning rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused.
3. Rahvusvahelise kaitse taotlus vaadatakse läbi individuaalselt ning selle käigus arvestatakse järgmist:
 - a) Kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse kohta otsuse tegemise ajal, sealhulgas päritoluriigi õigus normid ja nende kohaldamise viis;
 - b) taotleja esitatud asjaomased avaldused ja dokumendid, sealhulgas teave selle kohta, kas taotlejat

⁶VRKS § 13⁴

⁷VRKS § 13⁵

⁸VRKS § 13⁶

⁹VRKS § 20 lg 1; VRKS § 20 lg 2; VRKS § 21 lg 1 p2

on taga kiusatud või talle on tekitatud suurt kahju või teda võidakse taga kiusata või talle tekitada suurt kahju;

c) taotleja individuaalne seisund ja isiklikud asjaolud, sealhulgas sellised tegurid nagu taust, sugu ja vanus, et hinnata, kas taotleja suhtes toime pandud või võimalikud teod võiksid taotleja isiklikest asjaoludest lähtudes osutada tagakiusamiseks või tekitada suurt kahju;

d) kas taotleja tegevus pärast päritoluriigist lahkumist oli seotud rahvusvahelise kaitse taotlemiseks vajalike tingimuste loomise ainu- või põhieesmärgiga, et hinnata, kas kõnealune tegevus põhjustaks nimetatud riiki tagasipöördumisel taotleja tagakiusamist või talle suure kahju tekitamist;

e) kas on võimalik mõistlikult eeldada, et taotleja annab ennast mõne teise riigi kaitse alla, mille kodakondsusele tal on õigus.

4. Asjaolu, et taotlejat on juba taga kiusatud või talle on tekitatud suurt kahju või teda on ähvardatud taga kiusata või talle suurt kahju tekitada, on arvestatav märk taotleja põhjendatud tagakiusamishirmu või suure kahju kannatamise reaalse ohu kohta, kui puudub mõjuv põhjus arvata, et kõnealune tagakiusamine või suur kahju ei kordu.

5. Kui liikmesriigid kohaldavad põhimõtet, mille kohaselt on taotleja kohustatud põhjendama rahvusvahelise kaitse taotlust, ja kui taotleja avalduste üksikasju ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need üksikasjad kinnitamist, kui on täidetud järgmised tingimused:

a) taotleja on teinud märkimisväärseid jõupingutusi oma taotluse põhjendamiseks;

b) kõik taotleja käsutuses olevad asjaomased dokumendid on esitatud ja on antud rahuldav selgitus muude asjaomaste dokumentide võimaliku puudumise kohta;

c) taotleja avaldused on osutunud loogiliseks ja usutavaks ning need ei ole vastuolus taotleja juhtumiga seotud olemasoleva konkreetse ja üldise teabega;

d) taotleja on taotlenud rahvusvahelist kaitset niipea kui võimalik, välja arvatud juhul, kui taotleja suudab esitada mõjuva põhjuse, miks ta seda ei teinud, ning

e) taotleja üldine usaldusväärsus on kindlaks tehtud

Artikli 4 lõige 4 on oluline, kuna viitab asetleidnud tagakiusamisele. Samas on oluline arvestada tagakiusamisega, mis võib isiku suhtes aset leida tulevikus. Sellele viitab UNHCR-i käsiraamat (2007):

45. Muudel kui eelmises punktis kirjeldatud juhtudel peab pagulasseisundi taotleja üldjuhul esitama veenvad põhjused, miks ta tagakiusu kardab. Võib eeldada, et isikul on põhjendatud tagakiusukartus, kui ta on juba langenud tagakiusuohvriks mõnel 1951. a konventsioonis loetletud põhjustel. Siiski ei käi sõna „kartus” üksnes tegelikult tagakiusatute, vaid ka tagakiusuriski vältida soovijate kohta.

Kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artikli 4 lõik 5 on oluline, kuna käsitleb taotleja kohustust tagada informatsiooni, mis toetab tema taotlust. UNHCR-i käsiraamat (2007) toob välja järgmise:

196. Üldise õiguspõhimõtte järgi lasub tõendamiskohustus avalduse esitajal. Kuid sageli võib olla nii, et taotleja ei suuda oma väiteid dokumentaalsete või muude tõenditega toetada. Olukord, mil taotleja saab kõiki oma väiteid tõendada, on pigem erand kui reegel. Enamasti on tagakiusu eest põgenenud isikul kaasas ainult kõige hädatarvilikum ja sageli ei ole tal isegi isikutunnistust. Seepärast on tähtsate asjaolude tuvastamine ja hindamine nii taotleja kui ka uurija (Eesti kontekstis varjupaigamenetlust läbiviiv ametnik – koostaja) kohustus, kuigi põhimõtteliselt lasub tõendamiskohustus taotlejal. Mõnikord tõesti jääb uurija ülesandeks kasutada kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid taotluse toetuseks vajalike tõendite hankimiseks, kuid iseseisev uurimine ei tarvitse alati olla edukas, sest mõnda taotleja väidet ei saagi kontrollida. Kui taotleja seletus näib siiski olevat usutav ja miski ei tõenda vastupidist, siis tuleb kahtluse korral juhtum lahendada tema kasuks.

197. Arvestades pagulasseisundit taotleva isiku erilisele olukorrale omaseid tõendamis-raskusi, ei peaks tõendamise nõuet liiga rangelt rakendama. Tõendamisraskuste möönmine ei tähenda, et põhistamata väited tuleb tingimata tõeks arvata, kui nad ei ole taotleja muude seletustega kooskõlas.

Kahtluse korral taotleja kasuks otsustamise põhimõtte rakendamiseks peavad taotleja väited olema sidusad ja usutavad ega tohi olla vastuolus üldtuntud tõsiasjadega.

UNHCRi pagulasseisundi saamiseks esitatud taotluste tõendamiskoormist ja -standardeid käsitleva teatise punktis 6 märgitakse järgmist:

Pagulase olukorra üksikasju arvestades peab õigusemõistja välja selgitama kõik olulised faktid ja neid hindama. See saavutatakse suures osas siis, kui õigusemõistja on teadlik objektiivsest olukorrast päritoluriigis ja üldtuntud asjakohastest küsimustest, kui ta juhendab taotlejat asjakohase teabe esitamisel ning kontrollib adekvaatselt esitatud tõendatavaid fakte.

Milline on otsuse tegija tõendamiskohustus, kui ta hindab, kas konkreetse taotleja puhul on tegemist põhjendatud tagakiusu kartusega?

UNHCR-i käsiraamatu punkt 42 (2007) märgib:

Üldjuhul tuleb taotleja kartusi pidada põhjendatuks, kui ta suudab vajalikul määral tõendada, et viibimine oma päritoluriigis on muutunud talle talumatuks määratluses nimetatud põhjustel või oleks samadel põhjustel talumatu, kui ta sinna tagasi läheks.

66-67. Ei ole tähtis, kas tagakius tuleneb ühest või mitmest põhjusest. Sageli ei tea taotleja kardetava tagakiusu põhjusi isegi. Kuid tema ülesanne ei ole oma juhtumit sel määral analüüsida, et üksikasjalikud põhjused selguvad. Juhtumi uurija ülesanne on faktidele tuginedes selgitada kardetud tagakiusu põhjus ja otsustada, kas see vastab 1951. a konventsioonis määratletule.

UNHCR-i pagulasseisundi saamiseks esitatud taotluste tõendamiskoormist ja -standardeid käsitleva teatise punktides 16 ja 17 rõhutatakse nende sõnade tähendust järgnevalt:

UNHCR-i käsiraamatu kohaselt tuleb taotleja hirmu tagakiusamise ees pidada põhjendatuks, kui ta suudab mõistlikkuse piires tõendada, et tema jätkuv viibimine päritoluriigis on muutunud talumatuks. Tavaõiguse riikides on välja kujunenud märkimisväärne kohtupraktika seoses sellega, millist tõendamisstandardit tuleb rakendada varjupaigataotluste korral põhjendatuse kindlaksmääramiseks. Kohtupraktika toetab suurel määral vaatenurka, et põhjendatuse tõendamine võib jääda kahtluse tasemele – tõendada ei ole vaja isegi seda, et tagakiusamine on tõenäolisem kui selle mitteesinemine. Põhjendatuse kindlaksmääramiseks tuleb tõendada, et tagakiusamine on mõistlikult võimalik.

1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 tõlgendamiseks koostatud UNHCR-i dokumendi punktis 10 märgitakse järgmist:

[...] tagakiusamise hirmu põhjendatuse kindlaksmääramisel rakendatav tõendamisstandard on välja kujunenud tavaõigusel põhinevate õigussüsteemide kohtupraktikas. Kuigi kasutatud on mitmesuguseid sõnastusi, on selge, et nõutav standard on madalam kui tsiviilkohtumenetlustes nõutav tõenäosuse tasakaalu standard. Üldiselt ollakse ühel meelel, et põhjendatuse kindlaksmääramiseks peab olema tõendatud, et tagakiusamine on mõistlikult võimalik¹⁰.

Eesti seadusandlus ja praktika

VRKS § 18 lg 4 määratletakse, et:

varjupaigataotluse läbivaatamise käigus antakse taotlejale võimalus isiklikult suuliselt või kirjalikult esitada omapoolseid fakte ja anda seletusi tema varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude kohta, sealhulgas asjaolude kohta, mis takistavad taotleja riigist väljasaatmist.

¹⁰<http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>

VRKS § 9 lg 5 järgi võib konkreetse varjupaigataotleja suhtes turvaliseks päritoluriigiks pidada riiki juhul:

kui varjupaigataotleja ei ole esitanud mõjuvaid põhjendusi selle kohta, miks ei saa riiki tema seisukohalt pidada turvaliseks päritoluriigiks, ning varjupaigataotlejal on selle riigi kodakondsus või kui ta kodakondsuseta isikuna elas viimati selles riigis.

Kohtulahendid

- [D.N.W. vs. Rootsi \(taotlus nr 29946/10\)](#)
- [Saksamaa – Augsburgi administratiivkohus \(taotlus Au 6 K 30092\)](#)

4. Tagakiusamine

- Kas menetleja on taotluses esitatud faktidele tuginedes teinud kindlaks kõik võimalikud tagakiusamise juhtumid?

EL-i direktiivid ja rahvusvahelised standardid

1951. a konventsioon ei sisusta mõistet „tagakius” juriidiliselt. Tuginedes konventsiooni artiklile 33, on võimalik järeldada, et oht elule või vabadusele, tulenevalt isiku rassist, usust, rahvusest, poliitilistest vaadetest või kuulumisest konkreesse sotsiaalsesse gruppi, on alati näide tagakiusust. Konventsiooni artikkel 33 määratleb välja- või tagasisaatmise lubamatuse (non-refoulement):

1. Osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („refouler”) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.

UNHCR-i käsiraamatu (2007) toob esile:

51. Tagakiusu üldtunnustatud määratlust ei ole, kuna selle sõnastamise katsed on senini olnud edukad. 1951. a konventsiooni artikli 33 järgi käsitatakse tagakiusuna ohtu elule või vabadusele rassi, usu, rahvuse poliitilise meelsuse või ühiskondlikku rühmitusse kuulumise pärast. Muud olulised inimõiguste rikkumised samadel põhjustel oleksid samuti tagakius.

Edaspidise tagakiusamise ohu puudumisel ei ole alust pagulasseisundi andmiseks. Seetõttu tuleb kõik taotlejaga seotud vahejuhtumid põhjalikult läbi vaadata. Sellele peab järgnema analüüs selle kohta, kas kõnealused vahejuhtumid vastavad üksikult või koosmõjus varasema tagakiusamise kriteeriumidele, ning kui vastavad, siis kas nende alusel saab hinnata edaspidise tagakiusamise ohtu. Kui taotleja puhul puuduvad varasema tagakiusamise üksikjuhtumid, tuleb olukorda sellegipoolest tõendite põhjal analüüsida, et hinnata edaspidise tagakiusamise tõenäosust.

Kuna tagakiusu mõistet on erinevalt tõlgendatud, annab siinkohal EL-i kvalifikatsiooni-direktiiv 2011/95/EL mõningaid juhtnööre.

Artikkel 9

Tagakiusamisaktid

1. Selleks et tegu peetaks tagakiusamiseks Genfi konventsiooni artikli 1 punkti A tähenduses, peab tegu a) olema olemuse või kordumise poolest piisavalt tõsine, et see kujutaks endast põhiliste inimõiguste rasket rikkumist, eelkõige nende õiguste rikkumist, mille suhtes ei saa teha Euroopa inimõiguste ja põhi-vabaduste kaitse konventsiooni artikli 15 lõike 2 alusel erandit, või b) olema kogum mitmesugustest meetmetest, hõlmates inimõiguste rikkumist, mis on piisavalt raske, et mõjutada isikut samal viisil, nagu on nimetatud punktis a.

2. Tagakiusamine vastavalt lõike 1 määratlusele võib muuhulgas esineda järgmisel kujul:
- a) füüsiline või vaimne vägivald, sealhulgas seksuaalne vägivald;
 - b) õigus-, haldus-, politsei- ja/või kohtumeetmed, mis on olemuselt diskrimineerivad või mida rakendatakse diskrimineerival viisil;
 - c) süüdimõistmine või karistamine, mis on ebaproportsionaalne või diskrimineeriv;
 - d) õiguskaitse keelamine, mille tulemuseks on ebaproportsionaalne või diskrimineeriv karistus;
 - e) süüdimõistmine või karistamine sõjaväeteenistusest keeldumise korral kokkupõrkes, mille puhul sõjaväeteenistus hõlmaks kuritegusid või tegusid, mis on artikli 12 lõikes 2 sätestatud välistamise alus;
 - f) soost lähtuvad või laste vastu suunatud teo³. Vastavalt artikli 2 lõikele c peab artiklis 10 nimetatud põhjuste ja lõikes 1 piiritletud tagakiusamisaktide vahel olema seos.
3. Vastavalt artikli 2 punktile d peab artiklis 10 nimetatud põhjuste ja käesoleva artikli lõikes 1 osutatud tagakiusamise või selliste tegude vastu puuduva kaitse vahel olema seos.

Eesti seadusandlus ja praktika

VRKS § 19 sätestatakse tagakiusamise ja tõsise ohu tuvastamise alused:

- (1) Käesoleva seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud tagakiusamine peab olema tõsine või korduv, millega rikutakse inimõigusi, välja arvatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (RT II 1996, 11/12, 34) artikli 15 punktis 2 sätestatud juhul.
- (2) Tagakiusamisena käsitatakse muu hulgas järgmisi riigis täheldatavaid asjaolusid:
 - 1) füüsiline või vaimne vägivald, sealhulgas seksuaalne väärkohtlemine;
 - 2) diskrimineerivad seadusandliku, täidesaatva või kohtuvõimu meetmed või nimetatud võimude poolt meetmete diskrimineeriv rakendamine;
 - 3) diskrimineeriv või ebaproportsionaalne süüdimõistmine või karistuse kehtestamine;
 - 4) käesoleva lõike punktis 3 nimetatud tegude eest hüvitise nõudmise rahuldamata jätmine;
 - 5) süüdimõistmine või karistamine sõjaväekohustuse täitmisest keeldumise eest olukorras, mis toob kaasa kuritegude või käesoleva seaduse §-s 22 sätestatud tegude toimepanemise;
 - 6) isiku soost lähtuvad või laste vastu suunatud teod.
- (3) Politsei- ja Piirivalveamet võtab tagakiusamise põhjuste hindamisel arvesse riigis valitsevat rassilist, usulist ja rahvuse käsitust ning poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise alusel vahe tegemist.
- (4) Tagakiusamise ja tõsise ohu kartus võib põhineda nendel sündmustel, mis on leidnud taotleja päritoluriigis aset pärast taotleja sealt lahkumist.
- (5) Tagakiusamise ja tõsise ohu allikatena käsitatakse:
 - 1) riiki;
 - 2) riiki või selle osa juhtivaid erakondi või organisatsioone;
 - 3) mitteriiklikke ühendusi, kui riik, rahvusvahelised organisatsioonid või riiki või selle osa juhtivad erakonnad või organisatsioonid ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise ohu eest.

Kohtulahendid

Kartus poliitilise tagakiusu eest

- [K. vs. Vememaa \(taotlus nr 69235/11\)](#)

Tagakiusu kontseptsioon:

- [Lordide koda.](#)

Täiendavad lugemine:

- [UNHCR, Guidelines on International Protection \(n° 1\): Gender-related Persecution, HCR/GIP/02/01, Geneva, July 2008, § 9.](#)

- [UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention on Refugee Status, Geneva, April 2001, § 16.](#)
- [The Concept of “Persecution” in Refugee Law: Indeterminacy, Context-sensitivity, and the Quest for a Principled Approach](#)

5. Tagakiusamise osapooled

- Kas menetleja on määratlenud tagakiusamise osapoole(d)?

EL-i direktiivid ja rahvusvahelised standardid

Tagakiusamist seostakse üldjuhul selle riigi võimudega, kust varjupaigataotleja on põgenenud. Kui tagakiusajaks on riik või grupid, kes tegutsevad riigivõimu heakskiidul, võib eeldada, et riigisisene kaitse ei ole võimalik ja riigisisese ümberasumise võimalust ei saa rakendada. Äärmiselt oluline on see, kes on või võivad saada tagakiusu osapoolteks. Alles lähiminevikus ei tunnistanud kõik EL-i liikmesriigid, et tagakiusajaks võib olla valitsusväline osapool, ning et riik ei suuda efektiivset kaitset tagada. Sellest tulenevalt viidatakse kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artiklis 6 järgmist:

Tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad on muu hulgas järgmised:

- a) riik;*
- b) riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid;*
- c) mitteriiklikud osalised, kui on võimalik tõestada, et punktides a ja b nimetatud osalised, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid, ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või suure kahju tekitamise eest vastavalt artiklile 7määratlusele.*

1951. aasta Genfi konventsiooni tekstis ei vihja miski sellele, et kardetava kahju allikas on taotluse hindamisel mingil viisil määrav.

1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 tõlgendamiseks koostatud UNHCRi dokumendi (1. aprill 2001) 15 punktis 19 märgitakse järgmist:

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti meelest on kardetava kahju allikas aset leidnud või võimaliku tagakiusamise väljaselgitamisel väheoluline või lausa tähtsusetu. On iseenesestki selge, et 1951. aasta konventsiooni mõte ja eesmärk on tagada pagulastele kaitse. Artikli tekstis ei vihja midagi sellele, nagu oleks kardetava kahju allikas kõnealusel küsimusel mingil viisil määrav. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet on seega järjekindlalt olnud seda meelt, et kõige olulisem kaalutus on see, kui hirm ning tegeliku või võimaliku kahju tajumine on olulisel määral põhjendatud ning olukord piisavalt tõsine, et seda saaks käsitada tagakiusamisena konventsioonis kirjeldatud alustel.

UNHCR-i 14. märtsi 1995. aasta tagakiusajaid käsitleva seisukoha 16 punktis 3 märgitakse järgmist:

On selge, et kui varjupaigataotlejale ei tagataks vajalikku kaitset, välja arvatud juhul, kui valitsusväline osapool saab asjaomase riigi varjupaigataotleja põhiliste inimõiguste rikkumise eest vastutusele võtta, oleks see vastuolus konventsiooni mõtte ja eesmärkidega ning kahjustaks pagulaste rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimist. UNHCR-i käsiraamatus (2007) tuuakse välja:

65. Tavaliselt seostub tagakius riigi ametiasutuste tegevusega. See võib tuleneda ka neist rahvastikuosadest, kes ei austa riigi seadustega kehtestatud norme. Tüüpjuhtumina on tagakiusuks teisenev usulimatus muidu ilmalikul maal, kus aga suur osa rahvast ei austa oma kaasmaalaste usku. Kui kohalik elanikkond saadab korda diskrimineerivaid või muid ahistavaid tegusid, siis võib seda pidada tagakiusuks, juhul kui ametivõimud neid teadlikult sallivad või kui nad keelduvad pakkumast või ei suuda pakkuda tulemuslikku kaitset.

Eesti seadusandlus ja praktika

Praktikas lähtuvad varjupaigamenetlejad tagakiusamise allikate määratlemisel eelnevas alapeatükis VRKS § 19 väljatoodud punktidest, eelkõige VRKS § 19 lg 5:

(5) Tagakiusamise ja tõsise ohu allikatena käsitatakse:

- 1) riiki;
- 2) riiki või selle osa juhtivaid erakondi või organisatsioone;
- 3) mitteriiklikke ühendusi, kui riik, rahvusvahelised organisatsioonid või riiki või selle osa juhtivad erakonnad või organisatsioonid ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise ohu eest.

Kohtulahendid

- [T.I. vs. U.K. \(taotus nr 43844/98\)](#)
- [Goldstein vs Rootsi \(taotus nr 46636/99\)](#)
- [UK - lordide koda, 11 oktoober 2010, R \(Bagdanavicius\) v.Riigisekretaär for the Home Department \(UKHL\) \[2005\] UKHL 38](#)

6. Usaldusväarsuse analüüs

1. Kas menetleja on kasutanud korrektseid tõendamisstandardeid (tõenäosus, allikate ülemäärarus), et tuua esile kõik taotleja loo faktid? Kuidas on kasutatud printsiipi „benefit of the doubt” – kahtluse korral taotleja kasuks otsustamise põhimõtet?
2. Kas taotlejale on antud võimalus kommenteerida vasturääkivusi ning lünki tema taotluses?
3. Kas vasturääkivused ja lüngad olid taotluses keskmes?
4. Kas menetleja on jätnud midagi olulist taotleja käest küsimata?

Usaldusväarsusega seoses tuleb arvesse võtta eri aspekte, kuid ilmselt on olulisim neist taotluses sisalduvate faktide hindamisel rakendatav standard. Kui tagakiusamise ohu kontrollimine on suunatud tulevikusündmustele, siis taotlust toetavate faktide kontrollimine on seotud minevikusündmustega. Euroopa ühise varjupaigaõiguse tagamist ei saavutata, kui liikmesriigid nõuavad minevikufaktide tõendamise puhul eri tasemete või standardite kehtestamist. Selle kõige olulisema koha pealt varjupaiga saamise miinimumnõuete direktiiv¹¹ vaikib, nagu ka Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika¹². Seega võib abi otsida nii rahvusvahelisest kohtupraktikast kui ka UNHCR-i kogemustest. Kõige sagedamini kasutatav tõendamisstandard on tõenäosuse tasakaal. Seda standardit kasutavad tavaõiguse kohtud tsiviilasjades faktide kindlakstegemiseks. Samuti on tegemist tõenäosusstandardiga, mida teatavad tavaõiguse kohtud kasutavad pagulasseisundi saamiseks esitatud taotluste puhul faktide kindlakstegemiseks ning UNHCR ja tsiviilkohtud pagulasseisundi saamiseks esitatud taotluste puhul üldiselt.

Eesti seadusandlus ja praktika

VRKS § 18 lg 4 määratletakse, et:

Varjupaigataotluse läbivaatamise käigus antakse taotlejale võimalus isiklikult suuliselt või kirjalikult esitada omapoolseid fakte ja anda seletusi tema varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude kohta, sealhulgas asjaolude kohta, mis takistavad taotleja riigist väljasaatmist.

PPA lähtub oma menetluspraktikas siinkohal järgmistest põhimõtetest;

- Küsitlusel kasutatakse eelkõige avatud küsimusi. Uuele temale ülemineku korral antakse sellest taotlejale teada. Kinnised küsimused on lubatud vaid asjaolude täpsustamisel. Vestluse lõppedes antakse taotlejale võimalus talle oluliste asjaoludega ütlusi täiendada.

- Protokollis fikseeritakse esitatud küsimused ja taotleja vastuste peamine sisu. Kui taotleja muudab või täiendab küsitluse käigus enda seletusi, lisatakse esialgsele seletusele uus seletus, vajaduse korral koos taotleja põhjendusega, miks ta oma seletust muutis. Varasemaid ütlusi ei kustutata.
- Kui taotleja keeldub mõnele küsimusele vastamast, palub küsitleja tal keeldumist põhjendada. Kui taotleja vaikib, siis märgitakse ka see protokollis.
- Kui küsitleja jõuab küsitluse käigus veendumusele, et taotleja on olulistes küsimustes esitanud valeandmeid või vastuolulisi ütlusi, teatab ta sellest taotlejale küsitluse lõpul ning annab võimaluse vastuolusid selgitada.
- Küsimuste ja vastuste osa lõppedes loetakse küsitluse protokoll taotlejale ette tõlgituna keelde, milles küsitlus korraldati. Protokollis tagasitõlkimise ajal on taotlejal võimalus esitada täpsustusi ja parandusi. Need lisatakse protokollis, varasemaid ütlusi ei kustutata.

Kohtulahendid

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid:

- [K.A.B. vs. Rootsi \(taotlus nr 17299/12\)](#)
- [R.J. vs. Rootsi \(taotlus nr 10466/11\)](#)
- [I.K. vs. Austria \(taotlus no. 2964/12\) \[Artiklid 2, 3 ja 8 ECHR\]](#)
- [F.N ja teised vs. Rootsi \(taotlus nr 28774/09\)](#)
- [R.C. vs. Rootsi \(taotlus nr 41827707\)](#)
- [N. A. vs. UK \(taotlus nr 25904/07\)](#)

Täiendav lugemine:

- [The International Association of Refugee Law Judges: a guide on the assessment of credibility in international protection procedures](#)
- [UNHCR, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems, selle kokkuvõte ja kontrollnimekirjad.](#)

7. Päritoluriigi informatsioon

1. Kas päritoluriigi info on selge, asjakohane, usaldusväärsest allikast ning päevakohane?
2. Kas päritoluriigi informatsioon oli taotleja jutuga kooskõlas ning kas taotlejal oli võimalus vastu-rääkivusi kommenteerida?
3. Kui päritoluriigi informatsioon on ebaselge, kas menetleja selgitab, miks on ta eelistanud just neid allikaid?

EL-i direktiivid ja rahvusvahelised standardid

Päritoluriigi informatsioon (Country of Origin Information-COI) on varjupaigamenetluses suure osakaaluga, kuna nende analüüside põhjal on võimalik põhistada varjupaiga andmise otsust. COI pakub objektiivseid tõendeid, mis toetavad isiku subjektiivset tagakiusukartust. Teave päritoluriigi / viimati viibitud kolmanda riigi olukorrast on osa objektiivsest tõendusmaterjalist, mis aitab hinnata isiku tunnistuste usaldusväärsust ning kaalutleda, kas riik on isikule turvaline või mitte. COI abil on võimalik leida tõendeid selle kohta, kas inimõiguste rikkumine taotleja päritoluriigis kujutab endast mõnd pagulasseisundi konventsioonis sätestatud välja- või tagasisaatmise lubamatuse alust, ning selgitada välja, mis võib juhtuda, kui taotleja sellesse riiki tagasi pöördub.

Kvalifikatsioonidirektiivi 2011/95/EÜ artiklis 4 sätestatakse:

3. *Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine peab toimuma individuaalsetel alustel ning selle käigus arvestatakse järgmist:*

a) *kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse asjus otsuse langetamise ajal; sealhulgas päritoluriigi õigusnormid ja nende kohaldamise viis.*

EL-i menetlusedirektiivi (2005/85/EL) artiklis 8 sätestatakse:

2. *Liikmesriigid tagavad, et tuvastavad asutused võtavad varjupaigataotluse kohta otsuse vastu pärast taotluse asjakohast läbivaatamist. Sel eesmärgil tagavad liikmesriigid, et:*

a) *taotlused vaadatakse läbi ja otsused tehakse individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult;*

b) *täpset ja ajakohast teavet hangitakse erinevatest allikatest, nagu näiteks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt (UNHCR) üldise olukorra kohta varjupaigataotluse esitanud isiku päritoluriigis ning vajadusel transiidiriikides, mille kaudu taotleja on liikmesriiki tulnud, ning et vastav teave on kättesaadav taotluste läbivaatamise ja otsuste vastuvõtmise eest vastutavale personalile.*

Eesti seadusandlus ja praktika

VRKS § 18 lg 3 järgi määratleb PPA turvalise päritoluriigi ja turvalise kolmanda riigi ning kontrollib, kas taotlejat saab saata nimetatud riikidesse.

VRKS § 8 määratletakse päritoluriigi, turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi mõisted:

(1) *Päritoluriik on kodakondsusjärgne riik või endine asukohariik.*

(2) *Turvaliseks kolmandaks riigiks peetakse riiki, kus on tagatud järgmised põhimõtted:*

1) *varjupaika taotleva välismaalase elu ja vabadus ei ole ohus tema rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu;*

2) *riigis austatakse välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet vastavalt 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonile, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga (RT II 1997, 6, 26) (edaspidi Genfi konventsioon);*

3) *riigis järgitakse rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud keeldu saata välismaalane tagasi, kui teda ähvardab piinamine või muu julm, ebainimlik või inimväärikust alandav kohtlemine;*

4) *välismaalasel on võimalus taotleda pagulasseisundit ning pagulasena tunnustamise korral saada kaitset vastavalt Genfi konventsioonile.*

(3) *Turvaline päritoluriik on riik, kus välismaalast ei ähvarda käesoleva seaduse § 4 lõikes 3 nimetatud tõsine oht.*

VRKS § 9 tuuakse välja turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi määratlemise põhimõtted:

(1) *Turvalise kolmanda riigi määratlemisel arvestatakse ja hinnatakse, kas varjupaigataotlejal on selle riigiga side, mille alusel on võimalik veenduda, et varjupaigataotlejal on mõistlik sellesse riiki elama asuda. Turvalise kolmanda riigi turvalisuse hindamisel antakse varjupaigataotlejale võimalus esitada põhjendusi, miks seda riiki ei saa pidada turvaliseks kolmandaks riigiks.*

(2) *Kui turvaline kolmas riik ei luba varjupaigataotlejal oma territooriumile siseneda, peab Politsei- ja Piirivalveamet tagama varjupaigataotlejale juurdepääsu varjupaigamenetlusele.*

(3) *Riiki loetakse turvaliseks päritoluriigiks, kui õigusliku olukorra, õigusaktide demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõestada, et riigis ei toimu üldist ja järjekindlat käesoleva seaduse §-s 19 nimetatud tagakiusamist.*

(4) *Turvalise päritoluriigi määratlemisel arvestatakse ja hinnatakse järgmisi asjaolusid:*

1) *millises ulatuses on riigis õigusaktidega ja nende kohaldamise viisiga tagatud isikute kaitse tagakiusamise ja väärkohtlemise eest, Genfi konventsioonis sätestatud välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte ning nimetatud õiguste ja vabaduste rikkumise vastaste tõhusate õiguskaitsevahendite süsteem;*

2) kas riik on ühinenud peamiste inimõigusi käsitlevate rahvusvaheliste õigusaktidega ja üldjuhul järgib neid.

(5) Konkreetse varjupaigataotleja suhtes võib turvaliseks päritoluriigiks pidada riiki juhul, kui varjupaigataotleja ei ole esitanud mõjuvaid põhjendusi selle kohta, miks ei saa riiki tema seisukohalt pidada turvaliseks päritoluriigiks, ning varjupaigataotlejal on selle riigi kodakondsus või kui ta kodakondsuse ta isikuna elas viimati selles riigis.

(6) Turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi määratleb Politsei- ja Piirivalveamet.

(7) Politsei- ja Piirivalveamet võib turvalisena määratleda päritoluriigi või kolmanda riigi osa.

COI-uuringut viivad läbi PPA menetlejad sõltuvalt sellest, kus taotlus on esitatud (piiril või riigis sees) ning mis etapis taotlus on esitatud. Siseriiklikult toimub COI kogumine KMO menetlusbüroo poolt varjupaigamenetluse käigus mille pikkus on seadusest tulenevalt kuni 6 kuud.

Lähtuvalt päritoluriigi ja turvalise kolmanda riigi kontseptsioonist loetakse VRKS § 20 järgi varjupaigataotlus ilmselt põhjendamatuks, kui:

1) taotleja seisukohalt saab muud riiki pidada esimeseks varjupaigariigiks, see tähendab, et taotlejale on muus riigis antud varjupaik või muu kaitse ning see kaitse on endiselt kättesaadav;

2) taotleja päritoluriiki on alust pidada turvaliseks päritoluriigiks,

ning VRKS § 21 lg 2 põhjal loetakse varjupaigataotluse tagasilükkamise aluseks seda kui taotleja saabus Eestisse riigi kaudu, mida võib pidada turvaliseks kolmandaks riigiks.

Juhul, kui piiril ei ilmne tagasisaatmise aluseid, suunatakse varjupaigataotleja edasi riigisisesse sisumenetluse, mida viib läbi KMO menetlusbüroo.

Kuna Eestis ei ole eraldi COI-otsingu üksust, on COI-otsing siseriikliku menetluse raames KMO menetlusbüroo menetlejate ülesanne. Varjupaigamenetluses tuleb COI otsimisel läbida mitu etappi:

1) Taotleja taotluse hindamiseks tuleb sõnastada vajaliku olulise teabeni viivad uurimisküsimused. Mõnikord tuleb uurimise struktureerimiseks esitada hiljem lisaküsimusi või vaadata algsed küsimused uurimise käigus uuesti läbi.

2) Uurimiseks tuleb tuvastada ja välja valida allikad ning neid hinnata, et saada usaldusväärset ja tasakaalustatud teavet.

3) Eduka uurimise eelduseks on sobiva uurimisstrateegia valimine, hea interneti kasutamise ja inglise keele oskus. Esmatähtis on leida asjakohased otsingusõnad.

4) Uurimise käigus tuleb tulemusi pidevalt hinnata ja kontrollida.

5) Pärast uurimise lõpetamist tuleb esitada tulemused läbipaistval, hästi liigendatud ja objektiivsel viisil.

COI-otsingu peamised allikad on:

Ecoi.net: www.ecoi.net

Refworld: refworld.org/

EASO: <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/country-of-origin/>

COI-otsingu tulemused lisatakse varjupaigaotsusele. Loe päritoluriigi info otsingust lähemalt IOM-i käsiraamatust „Päritoluriik ja kolmas turvaline riik”¹³.

PPA otsused on analüüsitud Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO – European Asylum Support Office) poolt loodud päritoluriigi informatsiooni kogumise metodoloogia raportile tuginedes (COI - Country of Origin Information report methodology. Samuti on UNHCRi ja teiste ekspertide poolt välja toodud analüüsides rõhutatud COI põhjalikkust PPA poolsetes otsustes.

¹³ www.iom.ee/COI_kasiraamat.pdf

¹⁴ Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern Europe sub-Region-UNHCR (2010)

Hindamaks menetlejate poolt kogutud päritoluriigi infot konkreetse juhtumi valguses, võiks kohus tugineda järgnevale üheksale küsimusele:¹⁴

- **Teabe olulisus ja piisavus**
 - 1) Kui oluline on päritoluriigiga seotud teave asjaomase juhtumi puhul?
 - 2) Kas päritoluriigiga seotud teabe allikas käsitleb piisaval määral asjakohast probleemi (asjakohaseid probleeme)?
 - 3) Kui ajakohane või ajutiselt oluline on päritoluriigiga seotud teave?
- **Teabeallikas**
 - 4) Kas päritoluriigiga seotud teabe materjalil on piisavad allikad?
 - 5) Kas päritoluriigiga seotud teave põhineb avalikult kättesaadavatel ja juurdepääsetavatel allikatel?
 - 6) Kas päritoluriigiga seotud teave on ette valmistatud empiirilisel, kasutades usaldusväärseid meetodeid?
- **Teabe olemus ja liik**
 - 7) Kas päritoluriigiga seotud teave on erapooletu ja sõltumatu?
 - 8) Kas päritoluriigiga seotud teave on tasakaalustatud ega ole liialt valikuline?
- **Varasem kohtulik kontroll**
 - 9) Kas kõnealust päritoluriigiga seotud teavet on hinnanud teiste riikide kohtud?

Kohtulahendid

- [Salah Sheekh v. Holland \(taotlus nr 1948/04\)](#)

8. Riigipoolne kaitse

- Kas varjupaigataotlejal on võimalik saada enda päritoluriigilt kaitset?

EL-i direktiivid ja rahvusvahelised standardid

1951. a konventsioon ei nõua riigipoolse kaitse puudumise eraldi demonstreerimist. Konventsioon määratleb, et varjupaigataotlejal peab olema põhjendatud tagakiusu kartus ning ta ei suuda või kartuse tõttu ei taha saada kaitset oma päritoluriigilt. Seega riigipoolse kaitse kättesaadavus puudub, kui vastava riigi valitsus ei ole valmis või ei suuda kaitsta oma kodanikke vägivalla eest.

EL-i kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artiklis 7 tuuakse välja riigi kohustused tagada kaitset:

2. Kaitse tagakiusamise või suure kahju tekitamise eest peab olema tõhus ja püsiv. Sellist kaitset pakutakse üldiselt juhul, kui lõike 1 punktides a ja b nimetatud osalised astuvad mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist või suure kahju kannatamist, rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamise või suure kahju tekitamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja nende eest karistuse määramiseks, ning kui kõnealune kaitse on taotlejale kättesaadav

3. Hinnates, kas rahvusvaheline organisatsioon valitseb riiki või olulist osa riigi territooriumist ja pakub lõikes 2 kirjeldatud kaitset, võtavad liikmesriigid arvesse liidu õigusaktidega sätestatud suuniseid

UNHCR-i käsiraamatu (2007) toob välja:

98. Suutmatus saada niisugust kaitset viitab isiku tahtest sõltumatutele asjaoludele. Näitena võib tuua sõja, sh kodusõja või mõne muu ränga rahutuse, mis takistab kodumaad kaitset pakkumast või muudab selle ebatõhusaks. Ka võib kodumaa olla keeldunud taotlejale kaitset andmast. Kaitsmisest keeldumine võib kinnitada või tugevdada taotleja tagakiusukartust ning olla ka osa tagakiusust.

100. Sõnad „ei taha” käivad nende pagulaste kohta, kes keelduvad oma kodumaa kaitsest. Sõnu täpsustab väljend „kartuse tõttu”. Kui isik soovib saada kodumaalt kaitset, ei sobi see soov üldjuhul väitega, et ta viibib väljaspool kodumaad põhjendatud tagakiusukartuse pärast. Kui kodumaa kaitse on kättesaadav ega ole alust sellest põhjendatud kartuse tõttu keelduda, siis ei vaja isik rahvusvahelist kaitset ega ole pagulane.

1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 tõlgendamiseks koostatud UNHCR-i dokumendi punktis 15 märgitakse järgmist:

Küsimus on selles, kas hirmu põhjustava ohu taset on riigi tasandil kättesaadava ja tõhusa kaitse abil piisaval määral vähendatud. Sellise hindamise vajaduse puhul tuleb põhjalikult kaaluda tervet rida nii üldisi kui ka spetsiifilisi tegureid, sealhulgas üldine õiguslik olukord, korra- ja õiguskaitse riigis ning selle tõhusus, seahulgas kättesaadavad ressursid ning võimalus ja valmidus kasutada neid asjakohasel ja tõhusal viisil elanike kaitsmiseks.

UNHCR-i 7. juuli 1999. aasta teatises rahvusvahelise kaitse kohta märgitakse järgmist:

Selleks et teha kindlaks, kas varjupaigataotleja võib saata kolmandasse riiki, tuleb teha individuaalne analüüs. Küsimusele, kas riigis on turvaline, ei saa anda ühtset vastust, mis kehtiks kõikide varjupaigataotlejate ja kõikide asjaolude korral (st turvaliste kolmandate riikide loetelu põhjal). Riik võib teatavat päritolu varjupaigataotleja jaoks olla turvaline, teisest riigist pärit varjupaigataotleja jaoks aga mitte, samuti sõltub see isiku taustast ja profiilist.

UNHCR-i rahvusvahelist kaitset käsitlevate suuniste „Riigisisest kaitset või ümber-paigutamist hõlmavad alternatiivid 1951. aasta konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 ja/või 1967. aasta pagulasseisundi protokollis kontekstis” (juuli 2003) punktis 15 märgitakse järgmist:

[...] riigipoolne kaitse [...] hõlmab hinnangut riigi suutlikkuse ja valmiduse kohta kaitsta taotluse esitajat kardetava ohu eest. Näiteks võib riik olla kaotanud tõhusa kontrolli oma territooriumi üle ega suuda seetõttu kaitset tagada. Seadused ja mehhanismid, mis on ette nähtud selleks, et taotleja saaks riigilt kaitset, võivad küll peegeldada riigi valmidust, kuid kui neid praktikas ei rakendata, ei kajasta need iseenesest kaitse kättesaadavust. [...] võib eeldada, et kui riigil puudub suutlikkus või valmidus kaitsta isikut riigi ühes osas, ei pruugi tal olla suutlikkust või valmidust laiendada kaitset teistesse piirkondadesse. See võib eriti kehtida soolise tagakiusamise juhtude puhul.

Eesti seadusandlus

VRKS § 50 lg 1 järgi:

Politsei- ja Piirivalveamet ei saada pagulast välja ega tagasi riiki, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.

VRKS § 19 lg 5 kohaselt käsitletakse tagakiusamise ja tõsise ohu allikatena:

- 1) riiki;
- 2) riiki või selle osa juhtivaid erakondi või organisatsioone;
- 3) mitteriiklikke ühendusi, kui riik, rahvusvahelised organisatsioonid või riiki või selle osa juhtivad erakonnad või organisatsioonid ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise ohu eest.

Kohtulahendid

- [M.E. vs. Prantsusmaa \(taotlus nr 50094/10\)](#)

9. Riigisisese ümberasumise võimalus

Kui menetleja kaalutleb riigisisese ümberasumise võimalust:

1. Kas menetleja on määratlenud piirkonna isiku päritoluriigis, kus taotlejal oleks turvaline?
2. Kas menetleja on võtnud arvesse taotleja isiklikke asjaolusid, hinnates, kas isiku jaoks on riigisisene ümberasumine turvaline?
3. Kas menetleja on võtnud arvesse taotleja isiklikke asjaolusid, hinnates, kas taotleja jaoks on riigisisene ümberasumine mõistlik?

Rahvusvahelise kaitse taotleja tagakiusukartuse põhjendatuse hindamisel kaalutakse muu hulgas, kas taotleja võib loota kaitsele mõnes teises oma päritoluriigi osas (ingl internal flight või relocation alternative). Seda võimalust saab arvesse võtta siis, kui inimõigusi rikuvad riigivälised osalised ja tõhus kaitse ei pruugi olla võimalik ühes riigi osas (sest see on väidetava tagakiusamise eest vastutavate mässuliste jõudude kontrolli all), kuid on seda riigi mõnes teises osas.

EL-i kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artiklis 8 sätestatakse:

1. *Rahvusvahelise kaitse taotluse hindamise osana võivad liikmesriigid otsustada, et taotleja ei vaja rahvusvahelist kaitset, kui tal mõnes päritoluriigi osas*
 - a) *puudub põhjendatud tagakiusamishirm või suure kahju kannatamise reaalne oht või*
 - b) *on kättesaadav kaitse tagakiusamise või suure kahju tekitamise eest vastavalt artiklile 7, ning ta võib riigi sellesse osasse turvaliselt ja seaduslikult reisida ning tal lubatakse sinna jääda ja on mõistlik eeldada, et ta sinna elama asub.*
2. *Kontrollides, kas taotlejal on põhjendatud tagakiusamis hirm või suure kahju kannatamise reaalne oht või kas taotlejale on kättesaadav kaitse tagakiusamise või suure kahju tekitamise eest mõnes päritoluriigi osas kooskõlas lõikega 1, võtavad liikmesriigid taotluse kohta otsuse tegemisel arvesse üldist olukorda riigi selles osas ja taotleja isiklikku olukorda vastavalt artiklile 4. Selleks tagavad liikmesriigid, et asjakohastest allikatest, nagu ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametilt, saadakse täpset ja ajakohast teavet.*

UNHCR-i käsiraamatus (2007) tuuakse välja:

91. Tagakiusukartust ei pea pagulane tundma oma kodumaa kogu territooriumil. Näiteks etniliste kokkupõrgete või tõsiste rahutuste korral, sealhulgas kodusõda, võib etnilise või rahvusühenduse tagakiusamine ilmned ainult ühes riigi osas. Inimesele ei keelduta andmast pagulasseisundit üksnes põhjusel, et tal oleks olnud võimalus otsida varjupaika mõnes teises sama riigi osas, kui kõiki asjaolusid arvestades ei ole mõistlik eeldada, et ta seda teeks.

UNHCR-i eespool osutatud suunistes on sätestatud mitu olulist punkti:

Punkt 2

Riigisisese kaitse või ümberpaigutamise kontseptsioon ei ole pagulasõiguses eraldiseisev põhimõte ega ka iseseisev kontrollimisviis pagulasseisundi määramisel.

Punkt 4

[...] kuna kõnealune kontseptsioon võib esile kerkida ainult pagulasseisundi saamiseks esitatud taotluse asjaolude hindamisel, ei saa seda kasutada selleks, et takistada juurdepääsu pagulasseisundi määramise menetlustele. Riigisisese kaitse või ümberpaigutamise kaalumisel peab võtma arvesse taotluse esitaja individuaalseid asjaolusid ja tingimusi riigis, mille puhul riigisisese kaitse või ümberpaigutamise alternatiivi välja pakutakse.

Punkt 6

Kui pagulasseisundi määramise kontekstis kaalutakse riigisisese kaitse või ümberpaigutamise alternatiivi, tuleb määrata kindlaks konkreetne piirkond ja taotluse esitajale tuleb anda piisav võimalus vastata.

Punkt 34

[...] otsusetegija peab tõendama, et konkreetsel juhul on asjakohane ümberpaigutamise analüüs. Kui seda peetakse asjakohaseks, peab seda nõudev pool määrama kindlaks ümberpaigutamise piirkonna ja esitama tõendid, et see on konkreetse isiku puhul mõistlik alternatiiv.

Punkt 35

Menetluste õigluse põhieeskirjade järgi peab varjupaigataotlejatele selgelt ja adekvaatselt teada andma, et selline võimalus on kaalumisel. Samuti tuleb isikule anda võimalus esitada argumente selle kohta, a) miks alternatiivse asukoha kaalumise ei ole asjakohane; b) kui seda peetakse asjakohaseks, miks ei ole pakutav piirkond mõistlik.

Eesti seadusandlus ja praktika

VRKS § 9 lg 7 kohaselt võib Politsei- ja Piirivalveamet turvalisena määratleda päritoluriigi või kolmanda riigi osa.

Riigisisese ümberasumise võimalusega arvestavad PPA ametnikud COI otsingu läbiviimisel.

VRKS § 21 lg 6 järgi on üheks varjupaigataotluse tagasilükkamise aluseks see, kui:

välismaalast ohustav käesoleva seaduse § 4 lõigetes 1 ja 3 nimetatud tagakiusamine ja tõsine oht piirdub kindla geograafilise alaga, kusjuures taotlejale on kättesaadav piisav kaitse tema päritoluriigi mõnes teises piirkonnas.

Kohtulahendid

Kohtuasjas [Salah Sheekh v. Holland \(taotlus nr 1948/04\)](#) , märkis Euroopa Inimõiguste Kohus punktis 141:

[...] Kohus leiab, et riigisisese kaitsega seotud alternatiivile toetumise eeltingimusena peavad paigas olema teatavad tagatised – väljasaadetav isik peab suutma reisida kõnealusesse piirkonda, tagada enda vastuvõtmise ja end seal sisse seada, vastasel korral võib tekkida artiklis 3 käsitletud probleem, seda enam, kui selliste tagatiste puudumisel on võimalik, et väljasaadetav isik satub päritoluriigi sellisesse ossa, kus ta võib sattuda halva kohtlemise ohvriks.

Salah Sheekhi kohtuasja olulisus seisneb selles, et selle järgi peab otsusetegija tagama, et taotleja i) pääseb asjaomasesse piirkonda; ii) suudab tagada enda vastuvõtmise ja iii) jääb sinna. On iseenesestki selge, et kõnealune piirkond peab olema turvaline.

- [A.G.A.M. vs. Rootsi \(taotlus nr 71680/10\)](#)
- [D.N.M. vs. Rootsi \(taotlus nr 28379/11\)](#)
- [M.K.N. vs. Rootsi \(taotlus nr 72413/10\)](#)
- [M.Y.H. jt vs. Rootsi \(taotlus nr 50859/10\)](#)
- [N.A.N.S. vs. Rootsi \(taotlus nr 68411/10\)](#)
- [N.M.B. vs. Rootsi \(taotlus nr 68335/10\)](#)
- [N.M.Y. jt vs. Rootsi \(taotlus nr 72686/10\)](#)
- [S.A. vs. Rootsi \(taotlus nr 66523/10\) \(koja 27. juuni 2013. aasta otsused\)](#)

10. Pagulase staatus

- Kas menetleja on korrektselt hinnanud, kas varjupaigataotleja kvalifitseerub pagulase staatusele?

1951. a konventsioon määratleb, et pagulase staatus eeldab, et isikul on põhjendatud tagakiusu kartus ühel viiest alusest.

Kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artikli 9 lõikes 3 ja artikli 10 lõikes 2 sätestatakse:

9 (3) Vastavalt artikli 2 punktide d peab artiklis 10 nimetatud põhjuste ja käesoleva artikli lõikes 1 osutatud tagakiusamise või selliste tegude vastu puuduva kaitse vahel olema seos

10 (2) Hinnates, kas taotlejal on põhjendatud tagakiusamishirm, on tähtsusetu, kas taotlejal on tegelikult olemas tagakiusamist ajendav rassiline, usuline, rahvuslik, sotsiaalne või poliitiline omadus, tingimusel et sellise omaduse omistab taotlejale tagakiusaja.

Eesti seadusandlus ja praktika

VRKS § 4 määratletakse:

- (1) Pagulane on välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu.*
- (2) Pagulasseisund on välismaalasele, keda tunnustatakse pagulasena, antud staatus.*

VRKS § 22 tuuakse välja pagulasena tunnustamist välistavad asjaolud:

- (1) Välismaalast ei tunnustata pagulasena, kui:*
- 1) tema suhtes on kohaldatav Genfi konventsiooni artikli 1 punkt D;*
 - 2) ta on Eesti alaline elanik;*
 - 3) on põhjendatud alus arvata, et ta on toime pannud rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud rahu- või inimsusvastase või sõjakuriteo;*
 - 4) on põhjendatud alus arvata, et ta on enne Eestisse saabumist väljaspool Eestit toime pannud raske mittepoliitilise kuriteo;*
 - 5) on põhjendatud alus arvata, et ta on süüdi Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva teo toimepanemises.*
- (2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4 nimetatud raske mittepoliitilise kuriteona käsitatakse muu hulgas väidetavalt poliitilisel eesmärgil toimepandud eriti jõhkrat tegu.*

Pagulasseisundi määratleb KMO menetlusbüroo menetlustoimingute (taotluste vastuvõtmine, COI, intervjuerimine, otsuste tegemine) tulemil.

Kohtulahendid

On oluline märkida, et pagulasseisundi saamise kriteeriumide kaalumine hõlmab tulevase riski hindamist, kui taotleja peaks tagasi pöörduma. Nagu eespool öeldud, on tegelikke sõnastusi olnud palju, kuid kõik need tähendavad oma olemuselt üht asja, näiteks:

- [USA ülemkohus: USA immigratsiooni- ja naturalisatsiooniamet vs. Cardoza-Fonseca, \(1987\) 467 U.S. 407 \(USA ülemkohus\): „mõistlik võimalikkus”;](#)
- [Ühendkuningriigi lordide koda: R. vs. Ühendkuningriigi siseminister, ex parte Sivakumaran, \(1988\) 1 All E.R. 193 \(ÜK lordide koda\): „mõistlik tõenäosusaste”;](#)

- [Kanada föderaalne apellatsioonikohus: Adjei vs. tööhõive- ja sisserändeküsimuste minister, \(1989\) 57 DLR \(4th\) 153 \(Kanada föderaalne apellatsioonikohus\): „tõsine võimalikkus”, „tugevad alused”, „mõistlik võimalus” ja „mõistlik võimalikkus”;](#)

11. Täiendav kaitse

- Kas menetleja on korrektselt hinnanud, kas taotlejat võib oodata tema päritoluriigis „tõsine oht”, tuginedes kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artiklitele 2 ja 15?

Täiendava kaitse andmist tuleb kaaluda juhtudel, kui menetluse tulemusel selgub, et taotleja ei kvalifitseeru pagulaseks konventsiooni alusel. Aluse täiendavale kaitsele annavad kvalifikatsioonidirektiivi 2011/95/EL artiklid 2 ja 15:

Artikkel 2

f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik” – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalisse elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju vastavalt artiklile 15, ja kelle suhtes ei kohaldata artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla.

Artikkel 15

Tõsine kahju seisneb järgmises:

a) surmanuhtlus või hukkamine või

b) taotleja piinamine või ebainimlik või väärrikust alandav kohtlemine või karistamine päritoluriigis või

c) Suur ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusse juhuliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul

Eesti seadusandlus

VRKS § 4 määratletakse:

(3) Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas:

1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise või

2) tema piinamise või tema suhtes ebainimlike või inimväärrikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või

3) konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalda rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu.

(4) Täiendava kaitse seisund on välismaalasele, keda tunnustatakse täiendava kaitse saajana, antud seisund.

VRKS § 22 tuuakse välja täiendava kaitse saajana tunnustamist välistavad asjaolud.

(3) Välismaalast ei tunnustata täiendava kaitse saajana, kui:

1) on põhjendatud alus arvata, et ta on toime pannud rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud rahu- või inimsusvastase või sõjakuriteo;

2) on põhjendatud alus arvata, et ta on toime pannud raske kuriteo;

3) on põhjendatud alus arvata, et ta on süüdi Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva teo toimepanemises;

- 4) on põhjendatud alus arvata, et ta võib ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut;
- 5) ta on päritoluriigist lahkunud põhjusel, et ta on toime pannud muu kui käesoleva lõike punktides 1–4 nimetatud teo, mille eest on ette nähtud vangistus.
- (4) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 3–5 ja lõike 3 punktides 1–4 sätestatud aluseid kohaldatakse nimetatud tegudes mis tahes viisil osalenud välismaalase suhtes.

Kohtulahendid

Kvalifikatsioonidirektiivi (2011/95/EL) artikli 15 kaks esimest punkti tulenevad Euroopa konventsioonidest ja lepingutest, samuti muudest rahvusvahelistest konventsioonidest ning Euroopa Inimõiguste Kohtu ja ÜRO piinamisvastase komitee pretsedendiõigusest. Siiski oli punkti c ulatus küsitav, kuni Elgafaji (Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas nr C-465/07, Meki Elgafaji ja Noor Elgafaji vs. Staatssecretaris van Justitie, 17. veebruar 2009) kohtuasi saadeti Euroopa Kohtusse. Märkimisväärne osa otsusest on väga oluline, sest selles analüüsitakse kõnealuse punkti eri elemente.

Antud juhtumis toetus Euroopa Kohus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, mis jätab Euroopa Inimõiguste Kohtule võimaluse, et artiklit 3 võib rakendada siis, kui kõnealuse isiku puhul puudub individuaalne aspekt, vaid kehtib lihtsalt fakt, et ta võib olla ohus pelgalt asjaomase riigi territooriumil viibimise tõttu. Kõnealust tõlgendust rakendades piirab Euroopa Kohus seda samal ajal olukordadega, kus relvastatud kokkupõrge on saavutanud nii kõrge taseme, et on põhjendatud alus arvata, et taotleja oleks tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga.

Reaalse ohu hindamise küsimuses on Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutanud ka ohutegurite arvesse võtmise olulisust, st selliste asjakohaste tegurite silmas pidamist, mis võivad suurendada halva kohtlemise ohtu.

Kohtuasjas N.A. vs. Ühendkuningriik¹⁵ märgib kohus:

[...] arvesse tuleb võtta ka võimalust, et terve rida üksiktegureid ei pruugi eraldi kaalutletuna kujutada endast reaalselt ohtu, kuid üheskoos vaadelduna ja võttes arvesse üldist vägivaltatset ja kõrgeenenud julgeolekuprobleeme, võivad samad tegurid põhjustada reaalselt ohtu. See, et kõiki asjakohaseid tegureid tuleb arvesse võtta koosmõjus ning samas silmas pidada üldist olukorda sihtriigis, tuleneb kohustusest kaaluda juhtumi kõiki olulisi asjaolusid.

Kohtuasjas Salah Sheekh vs. Madalmaad¹⁶ leidis kohus, et artiklit 3 saab rakendada, kui taotleja tõendab, et kuulub rühma, mida koheldakse süstemaatiliselt halvasti, ning et on tõsiselt põhjust uskuda sellise probleemi olemasolu¹⁷.

Neil asjaoludel ei nõua kohus, et taotleja tõendaks muude spetsiifiliste eristavate joonte olemasolu, kui see muudaks artikli 3 pakutava kaitse näiliseks. See määratakse kindlaks taotleja tunnistuse alusel ja kõnealuse rühma olukorda sihtriigis käsitleva teabe põhjal¹⁸.

Elgafaji otsuse kõrval on olnud mitu muud liikmesriikide kohtute otsust, milles käsitletakse küsimust, kas artikli 15 punktis c osutatud relvastatud kokkupõrke määratluse tõlgendamisel tuleks kasutada rahvusvahelist humanitaarõigust, kuidas määrata kindlaks, millal on juhuslik vägivald saavutanud sellise taseme, või mida juhuslik vägivald endast kujutab¹⁹

¹⁵ 17. juuli 2008. aasta otsus, taotlus nr 25904/07, punkt 130.

¹⁶ 13. jaanuari 2007. aasta otsus, taotlus nr 1948/04, punkt 148.

¹⁷ Vt eelmine, punktid 138–149.

¹⁸ Vt eelmine, punkt 148.

¹⁹ Vt varjupaiga saamise miinimumnõuete direktiiv ja AH; kohtuasi nr IATRF 99/0759/C [Ühendkuningriigi apellatsioonikohus] ja GS (artikli 15 punkt c: juhuslik vägivald) Afganistan CG [2009] UKAIT 00044.

KASUTATUD MATERJALID

Seadusandlus:

[Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta \(uuesti sõnastatud\)](#)

[Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded \(uuesti sõnastatud\)](#)

[Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetahelisele seisundile ja antava kaitse sisule \(uuesti sõnastatud\)](#)

[Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/85/EL, 1. detsember 2005, liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta](#)

[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](#)

[Euroopa Parlamendi 12. juuni 2013. aasta seadusandlik resolutsioon muudetud ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise EURODAC-süsteemi kehtestamist määruse \(EL\) nr \[...\] \[\(millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest\)\] tõhusa kohaldamise eesmärgil ning liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks EURODAC-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust \(EL\) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks \(uuesti sõnastatud\) \(COM\(2012\)0254 – C7-0148/2012 – 2008/0242\(COD\)\)](#)

[Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus](#)

Käsiraamatud:

[The Concept of „Persecution” in Refugee Law: Indeterminacy, Context-sensitivity, and the Quest for a Principled Approach](#)

[The International Association of Refugee Law Judges: a guide on the assessment of credibility in international protection procedures](#)

UNHCR-i materjalid:

[Ühinenud rahvaste organisatsiooni pagulaste ülemvoliniku amet: Pagulasseisundi tuvastamise menetlus kriteeriumid \(2007\)](#)

[UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees \(1992\)](#)

[ASQAEM Summary: Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern Europe Sub-region \(2010\)](#)

[UNHCR Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims \(1998\)](#)

[UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention on Refugee Status, Geneva, April 2001, § 16.](#)

[UNHCR, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems \(May 2013\)](#)

[Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002](#)

[Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, HCR/GIP/06/07, 7 April 2006](#)

[Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1\(A\)2 and 1\(F\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/09/08, December 2009](#)

[Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/12/01, 23 October 2012](#)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, 26 February 1999

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012

