

Riigikogu põhiseaduskomisjon

Lossi plats 1a

15165 Tallinn

riigikogu@riigikogu.ee

karin.tuulik@riigikogu.ee

16. september 2016

Seisukoht Riigikogu otsuste eelnõude 229 OE ja 261 OE kohta

Täname, et pöördusite arvamuse saamiseks Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine Eesti rahvusvahelise kaitse saajate piirarvu kehtestamiseks“ eelnõu (229 OE) ning Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liidu immigrantide ümberjaotamise kava osas“ eelnõu (261 OE) osas SA Eesti Inimõiguste Keskus poole. Oleme arvamuse eelnevalt kooskõlastanud ka MTÜga Eesti Pagulasabi.

Soovisite konkreetselt teada, kas otsused oleksid vastuvõtmisel täidetavad, st kas rahvahääletuse võimalikul tulemusel kehtestatud piirmäärad või otsus Euroopa rändekava alusel varjupaigataotlejate ümberjaotamises või pagulaste ümberasustamises mitte osaleda oleksid reaalselt täidetavad arvestades Eesti võetud rahvusvahelisi kohustusi.

1. Eelnõu 229 OE

Eelnõu 229 OE sisu on rahvahääletuse korraldamine välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluspõhimõtete üle, kohustades riiki seadma iga-aastane ülemine piirmäär rahvusvahelise kaitse saajate suhtes. Eraldi tuleks käsitleda pagulaste ja täiendava kaitse saajate olukorda.

Pagulase õigus Eestis viibida tuleneb 1951. aasta Pagulasseisundi konventsioonist ja selle 1967. aasta protokollist. Eesti Vabariik ühines Pagulasseisundi konventsiooni ja selle protokolliga 1997. aastal. Konventsiooni artikli 32 kohaselt ei tohi ühtegi pagulasseisundile vastavat inimest riigist välja saata kui pagulase viibimine ei ohusta riigi julgeolekut ega avalikku korda.

Rahvusvahelise õiguse üheks siduvaimaks põhimõtteks on *non-refoulement* põhimõte ehk inimese välja- või tagasisaatmise lubamatus riiki, kus ta võib langeda piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ohvriks. See tuleneb mitmest Eesti suhtes siduvast rahvusvahelisest konventsioonist: Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel 3, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 7, Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärakust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni artikkel 3 lg 1, 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 lg 1. See põhimõte on rahvusvahelise õiguse üks nurgakividest ning laieneb lisaks pagulastele ka teistele (sh täiendava kaitse saajatele).

Non-refoulement põhimõte on oma olemuselt absoluutne ning tunnustatud kõikide inimõigusi austavate riikide poolt, nagu ka see, et riik tunnustab isikut rahvusvahelise kaitse saajana kui ta antud kaitse saamise nõuetele vastab. Nõuded pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi tuvastamiseks on kokku lepitud rahvusvaheliselt ning sätestatud nii rahvusvahelises õiguses, Euroopa Liidu õiguses ja siseriiklikus õiguses.

Eelkõige *non-refoulement* põhimõtte tõttu ei saa Eesti Vabariik määrata rahvusvahelise kaitse saajate piirarvu, sest see tähendaks ülaltoodud konventsioonidega võetud kohustuste rikkumist. Samuti oleks tegemist Euroopa Liidu õiguse ja Eesti põhiseaduse ränga rikkumisega.

2. Eelnõu 261 OE

Eelnõu 261 OE sisuks on rahvahääletuse korraldamine “Euroopa Liidu immigrantide ümberjaotamise kava osas”. Ilmselt on otsuse eelnõu esitanud fraktsioon siin mõelnud korraldada rahvahääletus nn. Euroopa rändekava alusel asüülitaotlejate ümberpaigutamises ning pagulaste ümberasustamises osalemise üle.

Varjupaigataotlejate ümberpaigutamine Kreekast ja Itaaliast põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 78 3. lõike alusel vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu otsusel nr 2015/1601¹. Euroopa Liidu aluslepingud ja nende alusel vastu võetud siduvad õigusaktid on Eesti kui EL liikmesriigi jaoks täitmiseks kohustuslikud (sh tuleb kohaldamata jätta ka siseriiklikud õigusaktid, mis on EL õigusaktiga vastuolus). Juhul kui mõni liikmesriik peab mõnda aluslepingute alusel vastu võetud õigusakti ebaseaduslikuks, on võimalus see Euroopa Liidu Kohtus vaidlustada ELTL artikkel 263 kohaselt kahe kuu jooksul õigusakti avaldamisest. Kõnealuse otsuse vaidlustamise tähtaeg möödus seega 24. novembril 2015 ning Eesti otsust ei vaidlustanud. Rahvahääletuse korraldamine ümberpaigutamise osas ei muuda Eesti õiguslikke kohustusi Euroopa Liidu ees.

Rahvusvahelisest, Euroopa Liidu või siseriiklikust õigusest ei tulene õiguslikult siduvat kohustust pagulaste ümberasustamises osaleda. Riigikogul on seega põhimõtteliselt õigus antud küsimus rahvahääletusele panna.

Märgime, et ümberasustamises osalemine on nii pagulastele kui Eestile ja Euroopa Liidule kasulik, sest see vähendab pagulaste jaoks vajadust omal käel Euroopasse teekonda ette võtta, võimaldab liikmesriikidel rändeevooge paremini planeerida, võtab ära teenistuse inimsmugeldajatelt ning loob paremad võimalused varjupaika saada haavatavatele gruppidele, nagu näiteks puuetega inimesed, naised, lapsed.

3. Kokkuvõtteks

Kasutame võimalust juhtida tähelepanu sellele, et mõlema eelnõu seletuskirjas sisaldub rohkelt ebaõigeid ja eksitavaid väiteid ning valearusaamu valdkonda puudutavate rahvusvaheliste, Euroopa Liidu ja Eesti õigusnormide olemuse, sisu ja toimimise osas. Palume tulevikus kaaluda panna suuremat tähelepanu eelnõude ja nende seletuskirjade eelnevale pädevale õiguslikule analüüsile, et hoida ära olukordi, kus Riigikogule esitatakse arutamiseks puuduliku õigusliku kvaliteediga seaduseelnõusid.

Täiendavalt kutsume kõiki Riigikogu saadikuid ning fraktsioone üles vastutustundlikkusele rändega seotud küsimuste käsitlemisel, et ära hoida negatiivsete stereotüüpsete valearusaamade ning võõraviha levikut, mis takistavad juba Eestis elavate pagulaste ja teiste välismaalaste igapäevaelu ning lõimimist.

SA Eesti Inimõiguste Keskus ja MTÜ Eesti Pagulasabi on eelnevast tulenevalt seisukohal, et **Eestil ei ole rahvusvahelise kogukonna täieväärtseliku liikmena õigust rahvusvahelise õiguse, Euroopa Liidu õiguse ega põhiseaduse kohaselt piirata või keelata varjupaigataotlejatele ligipääsu varjupaigale ega kehtestada sellega samaväärse mõjuga piirarve. Samuti ei ole Eestil Euroopa Liidu liikmesriigina õigust keelduda Euroopa Liidu õiguse alusel seaduslikult vastu võetud õigusaktis sisalduva ümberpaigutamise kohustuse täitmisest.**

¹ Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601>

Täname taas, et seisukohta küsisite. Oleme valmis õiguslikus arvamuses sisalduvat soovi korral lähemalt selgitama ning igakülgeks koostöök väljakutsete lahendamisel varjupaiga- ja asüülivaldkonnas ning inimõiguste küsimustes laiemalt.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Kari Käsper,
SA Eesti Inimõiguste Keskuse juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Eero Janson
MTÜ Eesti Pagulasabi juhataja

Anni Säär
anni.saar@humanrights.ee