

Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

30. oktoober 2017

Arvamus VRKS muutmise seaduse eelnõu 472 SE kohta

Täname, et pöördusite meie poole arvamuse saamiseks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) muutmise seaduse eelnõule (472 SE).

Eesti Inimõiguste Keskus on sõltumatu valitsusväline inimõigusorganisatsioon, mille missioon on luua koos iga inimese inimõigusi austav Eesti. 2009. aastast oleme aidanud Eestis varjupaika taotlevatel inimestel kaitsta oma inimõigusi ning samal ajal tagada kvaliteetne ja tõhus varjupaigamenetlus; 2014. aastast oleme ÜRO pagulasameti UNHCR rakenduspartnerid Eestis.

Eelnõuga soovitakse muuta VRKSi § 49 lõiget 3 ja § 50 lõiget 2, mis on seotud pagulasseisundi kehtetuks tunnistamisega ning pagulase välja- või tagasisaatmisega. Kehtiv VRKSi § 49 lg 3 p 2 võimaldab pagulasseisundi kehtetuks tunnistada, kui välismaalase suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus esimese astme kuriteos. VRKS § 50 lg 2 p 2 annab aluse välismaalase välja- või tagasisaatmiseks riiki, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu juhul, kui välismaalase suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus esimese astme kuriteos.

Eesti Inimõiguste Keskus nõustub eelnõu seletuskirja koostajatega, et hetkel kehtiv regulatsioon ei ole kooskõlas direktiiviga 2011/95 (edaspidi miinimumnõuete direktiiv) ja 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooniga (edaspidi Genfi konventsioon). Nagu eelnõu seletuskirjas on selgitatud, on vastuolu osaliselt põhjustatud sellest, et pagulase väljasaatmise alusena ei piisa isiku süüdimõistmisest esimese astme kuriteos, vaid pagulane peab ka jätkuvalt põhjustama ohtu ühiskonnale.¹ Seega on tunnustatav, et eelnõu koostajad soovivad ühildada VRKSi miinimumnõuete direktiivi ja Genfi konventsiooniga, lisades väljasaatmise sätetele tingimuse, et välismaalast on põhjendatud alus pidada "ohtlikuks Eesti ühiskonnale".

Samas soovib Eesti Inimõiguste Keskus tähelepanu juhtida järgmistele vastuoludele, mida uuendanud sätted sisaldavad.

1. Pagulasseisundi kehtetuks tunnistamine

Genfi konventsiooni ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (edaspidi ÜRO Pagulasamet) juhiste kohaselt on võimalik pagulasena tunnustatud isikul pagulasseisundit kaotada ainult kolmel järgneval juhul:²

1) Tühistamine (*cancellation*): pagulasseisund on võimalik kehtetuks tunnistada, kui hiljem selgub, et pagulasseisundi andmise otsusel puudus alus, kuna taotleja ei vastanud pagulasseisundi kriteeriumidele või enne pagulasseisundi andmist kehtisid välistamisklauslid (Genfi konventsioon

¹ Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 lg 2; direktiiv 2011/95 artikkel 21 lõige 2

² Nimetatud võimalused on lahti seletatud ÜRO Pagulasameti dokumendis *Note on the Cancellation of Refugee Status*, 22. november 2004. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>

artikkel 1F). Mittevastavus pagulasseisundi andmise kriteeriumitele võib olla põhjustatud sellest, et isik esitas teadvalt ebaõigeid andmeid või jättis teadvalt esitamata andmeid, mis olid tema rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel olulise tähtsusega. Tühistamine ei ole seotud inimese käitumisega pärast pagulasseisundi määramist. Selle tulemusena muutub pagulasseisund tühiseks tagasiulatuvalt selle andmise hetkest alates.

2) Äravõtmine (*revocation*): pagulasseisundit on võimalik edasiulatuvalt ära võtta olukorras, kus isik on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo (Genfi konventsiooni artikkel 1F punkt a) või ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises (Genfi konventsiooni artikkel 1F punkti c) pärast seda, kui tema pagulasseisundit on tunnustatud. Sama ei kehti Genfi konventsiooni artikkel 1F punktile b (raske mittepoliitilise kuriteo toimepanemine), kuna see punkt nõuab, et tegu oleks toime pandud *enne* varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist.

3) Lakkamine (*cessation*): pagulasseisund võib lõppeda vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1C, kui rahvusvaheline kaitse ei ole enam vajalik, näiteks isiku vabatahtliku tagasipöördumise alusel või kui pagulasena tunnustamise asjaolud on lakanud olemast.

Arutusel olev eelnõu on aga pagulasseisundi kehtetuks muutmise aluseks võtnud Genfi konventsiooni artikli 33 lõike 2, mis sätestab, et välja- või tagasisaatmise keeldu “ei kohaldata pagulasele, kelle suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku või kes on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik”. Antud säte reguleerib välja- või tagasisaatmise lubatavust, aga ei näe ette pagulasseisundi kaotamist. Erinevalt Genfi konventsiooni artiklist 1F, mis käsitleb isikuid, kes on toime pannud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo ja kellel seetõttu puudub õigus pagulasseisundile, on artikli 33 lõige 2 suunatud neile, kellele on pagulasseisund antud, kuid sellele vaatamata on neid teatud juhtudel lubatud riigist välja saata. Seega on artiklid 1F ja 33 lõige 2 erinevad õigusnormid, millel on erinevad eesmärgid.³

Oluline on küll märkida, et miinimumnõuete direktiiv kehtestab artikkel 14 lõikes 4, et liikmesriigid võivad “tühistada või lõpetada pagulasele valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud seisundi või keelduda seda uuendamast, kui on mõistlik põhjus käsitada teda ohuna tema asukohaliikmesriigi julgeolekule” või “olles lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, kujutab ta endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonnale.”

See säte laiendab pagulasseisundi tühistamist viisil, mida Genfi konventsioon ei ole ette näinud, mistõttu on see kriitika all nii ÜRO Pagulasameti⁴ kui rahvusvahelise õiguse teadlaste poolt⁵, ning seda soovivad õigusliku vastuolu tõttu kohaldamata jätta pagulasorganisatsioonid⁶. Sama

³ ÜRO Pagulasamet, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 September 2003, p. 5. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>

⁴ ÜRO Pagulasamet, *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, 29 juuli 2010, lk 13. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>

⁵ M-T Gil-Bazo, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, 20 november 2006, lk 15-16. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/4ff14dec2.html> p 15

⁶ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, oktoober 2008, lk 24. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/4908758d2.html>

arvamus nähtub ka teiste ELi riikide kohtupraktikast – näiteks Iirimaa kõrgeim kohus on otsuses *Abramov v MJELR* jõudnud järeldusele, et pagulasseisundi kehtetuks tunnistamine eriti raske kuriteo toimepanemise tõttu on vastuolus Genfi konventsiooniga ning sellises olukorras tuleks hinnata vaid välja- ja tagasisaatmise võimalust.⁷ Ka Euroopa Liidu Kohus on välja toonud, et miinimumnõuete direktiivi tuleb tõlgendada viisil, mis on kooskõlas Genfi pagulasseisundi konventsiooniga.⁸ Samuti tuleb märkida, et hetkel on kaalumisel Tšehhi kohtu eelotsusetaotlus Euroopa Liidu Kohtule, kus on küsitud, kas miinimumnõuete direktiivi artikkel 14 lõiget 4 peaks pidama kehtetuks, kuna see ei ole vastavuses rahvusvaheliste ja ELi õigusnormidega.⁹ See tähendab, et käesoleva eelnõu § 49 lõike 3 aluseks olev miinimumnõuete direktiivi sätte võidakse tunnistada kehtetuks ning seega võib tekkida vajadus seadust uuesti muutma hakata, mistõttu oleks soovitatav oodata ära Euroopa Liidu Kohtu eelotsus antud asjas.

Teine võimalus oleks VRKSi § 49 lõige 3 juba hetkel kustutada selle alusel, et pagulasseisundi kehtetuks tunnistamine Genfi konventsiooni artikkel 33 lõike 2 asjaoludel ei ole konventsioonis ette nähtud ning seetõttu ei saa pidada ei praegust ega ka muudetud VRKSi § 49 lõiget 3 ühilduvaks Genfi konventsiooniga. Nimetatud Genfi konventsiooni lõige annab küll aluse välja- või tagasisaatmise lubamatuse suhtes erandi tegemiseks, kuid pagulasel säilib siiski pagulasseisund ja võimalus saada kaitset ÜRO Pagulasametilt või mõnelt teiselt riigilt. Kuna Genfi konventsioon sisaldab rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid ja norme, on see läbi põhiseaduse Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa ja konventsiooniga ühildamatu sätte on seega ka põhiseadusevastane.

2. Välja- või tagasisaatmise lubamatuse suhtes erandi kohaldamine

Genfi konventsiooni artikkel 33 lõige 2 annab aluse välja- või tagasisaatmise lubamatuse suhtes erandi kohaldamiseks, kui pagulase suhtes on “põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku” või kui pagulane on “kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik”.

Käesoleva VRKSi muutmise seaduse eelnõu sõnastus on sarnane, kuid olulise erinevusega, et “eriti raske kuriteo” asemel on välja toodud kuriteoliigid nagu tahtlik isikuvastane, alaealisevastane, narkootikumidega seotud või üldohtlik kuritegu, väljapressimine või esimese astme kuritegu.

On arusaadav, et kuna “eriti raske kuritegu” ei ole rahvusvahelises õiguses defineeritud, tekib õigustatud soov seda terminit täpsuse ja selguse huvides tõlgendada läbi teatud kuriteoliikide. Samas peab olema kuriteoliikide väljatoomise puhul väga ettevaatlik, et kõik liigid tõesti vastaksid „eriti raske kuriteo“ kriteeriumidele. Seejuures soovitab kuriteo raskuse hindamisel ÜRO Pagulasamet arvesse võtta pigem rahvusvahelisi, mitte kohalikke standardeid. Näiteks peaks arvesse olema võetud kuriteo iseloom, sellest tekkinud kahju, kuriteo karistus ja kas teised jurisdiktsioonid peavad kuritegu eriti raskeks kuriteoks. Nii näiteks mõrv, vägistamine ja

⁷ Irish High Court judgement, *Abramov v MJELR*, (2010) IEHC 458. Kättesaadav: <http://courts.ie/Judgments.nsf/0/B0164A61138854EB8025782A00567EFA>

⁸ Euroopa Liidu Kohus, *C-57/09 and C-101/09 Bundesrepublik Deutschland v B and D*, 2010. Kättesaadav: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Original%20judgment%20-%20C-57.09.pdf>

⁹ Euroopa Liidu Kohus, *C-391-16 M*, Tšehhi Vabariigi Haldusülemkohtu eelotsusetaotlus, 2016. Kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.350.01.0016.01.ENG

relvastatud röövimine kvalifitseeruks selleks kahtlemata.¹⁰ Rahvusvahelise õiguse teadlased on rõhutanud, et terminit „eriti raske kuritegu“ tuleb tõlgendada kitsendavalt ja kohaldada ainult kõige erandlikumates olukordades.¹¹ Seega võib muudatusettepanekus nimetatud kuriteoliike pidada liiga laiaks ning tuleks kitsendada nimekirja vastavaks „eriti raske kuriteo“ kriteeriumile või lisada tingimus, et loetletud kuriteod peavad olema eriti rasked.

Ka miinimumnõuete direktiivi artikkel 21 lg 2 lubab välja- või tagasisaatmisekeelust teha erandit vaid juhul kui pagulane on „lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos“ ja „kujutab ta endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonnale.“ On oluline märkida, et miinimumnõuete direktiiv toob välja nõude, et süüdimõistmine on toimunud „lõpliku otsusega“. Tuleb rõhutada, et siin on mõeldud lõplikku kohtuotsust kriminaalmenetluses, mida peaks tõlgendama jõustunud otsusena, mis tähendab, et võimalused otsust edasi kaevata on lõppenud.¹² Sama on toonitanud rahvusvahelise õiguse teadlased Lauterpacht ja Bethlehem, tõlgendades Genfi konventsiooni artikkel 33 lõikes 2 kasutatud terminit "*final judgement*" kui otsust, mille edasi kaebamine pole enam võimalik.¹³ Seega tuleks kindlasti arvesse võtta, et pagulast ei saa välja saata, kui tal säilib veel edasikaebamisõigus.

Mis puudutab terminit "ühiskonnale ohtlik", siis seda tuleb tõlgendada väga tõsise ohuna. Seda ohtu tuleb hinnata faktilistel asjaoludel põhinevalt, näiteks arvestades kuriteo iseloomu ja asjaolusid, samuti aega, millal kuritegu oli toime pandud, ning kuriteo korduvust või korduvuse tõenäosust.¹⁴ Samuti tuleb kaaluda, kas välja- või tagasisaatmine on ohuga võrreldes proportsionaalne – oht ühiskonnale peab üles kaaluma ohu, millega pagulane tagasisaatmise puhul silmitsi seisab. Ning tagasisaatmine peab olema viimane võimalus ohu kõrvaldamiseks – kui vähem tõsised meetmed, sealhulgas näiteks väljasaatmine kolmandasse riiki, kus puudub tagakiusamise oht, oleksid piisavad ühiskondliku ohu kõrvaldamiseks, ei saa tagasisaatmist õigustada.¹⁵

Miinimumnõuete direktiivi artikkel 21 lõige 2 toob välja, et pagulase välja- või tagasisaatmine on loetletud juhtudel võimalik vaid siis, kui „rahvusvahelised kohustused“ seda ei keela. Näiteks kehtib välja- või tagasisaatmise keeld vaatamata isiku käitumisele, kui teda ähvardab oht piinamise või muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ees.¹⁶ Euroopa Inimõiguste Kohus on seda inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 3

¹⁰ ÜRO Pagulasamet, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 September 2003, HCR/GIP/03/05, p. 14. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>

¹¹ E. Lauterpacht; D. Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, juuni 2003, punkt 186. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/470a33af0.html>

¹² Kriminaalmenetluse seadustik § 408

¹³ E. Lauterpacht; D. Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, juuni 2003, punkt 188. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/470a33af0.html>

¹⁴ *Ibid*, lk 191

¹⁵ ÜRO Pagulasamet, *Intervention in the case of SA v. Section for Asylum, Ministry of Interior of The former Yugoslav Republic of Macedonia*, juuli 2010. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/4c32dfbcf2.html>

¹⁶ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni artikkel 3; Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 7; Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 19 lõige 2; Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon artikkel 3.

sisalduvat keeldu nimetanud absoluutseks ning üheks demokraatliku ühiskonna põhiväärtustest. Erinevalt enamikest konventsiooni olulistest klauslitest ei sisalda artikkel 3 erandit isegi avaliku hädaolukorra puhul. Seega, kui on põhjendatud alus arvata, et pagulasel tekiks reaalne oht, et tema suhtes kohaldatakse välja- või tagasisaatmisel artiklile 3 vastavat kohtlemist, on riigil vastutus kaitsta teda sellise kohtlemise eest. Sellistel asjaoludel ei saa isiku ohtlikkust otsustamisel arvesse võtta. Artikli 3 kaitse on seega laiem kui see, mis on sätestatud Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 33 lõikes 2.¹⁷ Seega oleks selguse mõttes oluline lisada ka Eesti sätetesse viide rahvusvahelistele kohustustele, mille puhul ei ole vaatamata isiku käitumisele välja- või tagasisaatmine võimalik.

Kokkuvõte

Eesti Inimõiguste Keskus tunnustab eelnõu koostajate eesmärki viia VRKSi § 49 lõige 3 ja § 50 lõige 2 kooskõlla miinimumnõuete direktiivi ja Genfi konventsiooniga, lisades tingimuse, et välja- või tagasisaatmise lubamatuses erandi tegemiseks peab välismaalast olema põhjendatud alus pidada ohtlikuks Eesti ühiskonnale.

Samas juhime tähelepanu, et pagulasseisundi kehtetuks tunnistamine § 49 lõikes 3 välja toodud alustel ei ole vastavuses Genfi konventsiooniga ega seetõttu ka Eesti põhiseadusega, kuna konventsiooni artikkel 33 lg 2 lubab nendel alustel teha erandid välja- või tagasisaatmise keelust, kuid mitte võtta ära pagulase staatust. Samuti rõhutame, et sättes loetletud kuriteod peavad vastama "eriti raske" kuriteo kriteeriumile nagu seda rahvusvaheliselt mõistetakse ning nende eest süüdimõistev otsus peab olema lõplik. Lõpetuseks toonitame, et välja- või tagasisaatmine saab toimuda vaid juhul, kui ei ole ühtegi teist kergemat alternatiivi ja ainult juhul, kui rahvusvahelised kohustused seda ei keela.

Eelnevast tulenevalt teeme ettepaneku muuta Riigikogu menetluses olevas eelnõu enne teist lugemist, et viia see kooskõlla põhiseaduse ja Eesti rahvusvaheliste kohustustega. Seda saaks saavutada VRKS § 49 lõige 3 kehtetuks tunnistamisega ning § 50 lõige 2 (2) ümbersõnastamisega viisil, mis võtaks arvesse käesolevas arvamuses välja toodut.

Täname veel kord võimaluse eest arvamust avaldada. Oleme valmis oma seisukohti lähemalt selgitama.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kari Käsper
juhataja

¹⁷ Euroopa Inimõiguste Kohus, *Chahal v. The United Kingdom*, 70/1995/576/662, 15 november 1996, p. 79-80. Kättesaadav: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b69920.html>