



Õiguskantsler

Teie 09.03.2022 nr

Meie 20.04.2022 nr 7-4/220400/2202167

Rahvusvahelise kaitse taotlemine

Austatud avaldaja

Esitasite õiguskantslerile avalduse oma ema [] nimel, kes saabus Eestisse 14. veebruaril 2022 ning ei saa Ukrainas puhkenud sõja tõttu koju tagasi pöörduda. Teie väitel soovitasid Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametnikud tal mitte taotleda rahvusvahelist kaitset, vaid töötada Eestis lühiajalise töötamise regulatsiooni alusel. Teie sõnul selgitati talle, et pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist kohaldatakse tema suhtes mitmeid piiranguid. Soovisite teada, kas tegemist on diskrimineerimisega.

Euroopa Liidu õiguse järgi antakse ajutine kaitse neile enne 24. veebruari 2022 Ukrainas elanud Ukraina kodanikele, kes olid sunnitud Ukrainast põgenema 24. veebruaril või pärast seda kuupäeva Venemaa relvajõudude sõjalise sissetungi tõttu. Liikmesriigid võivad anda ajutise kaitse ka inimestele, kes olid sõja puhkemise ajal reisil ega saa enam koju naasta, ent ajutise kaitse andmine neile ei ole kohustuslik. Eesti riik lähtub 24. veebruari kuupäevast.

Seesugust korraldust ei ole alust pidada diskrimineerimiseks, küll on aga oluline leida lahendus ka neile inimestele, kes olid sõja puhkedes väljaspool Ukrainat ega saa nüüd sõja tõttu koju naasta.

Teie emal on võimalik taotleda rahvusvahelist kaitset. Kui PPA ametnikud soovitasid Teie emal rahvusvahelist kaitset mitte taotleda ning põhjendasid seda piirangute kohaldamisega, siis oli ametnike selline tegevus vastuolus hea halduse tavaga. PPA kinnitusel on amet nüüdseks oma praktikat muutnud ning Ukraina kodanike rahvusvahelise kaitse taotlused vaadatakse üldjuhul läbi nii kiiresti kui võimalik, kuid hiljemalt ühe kuu jooksul. Samuti ei ole põhjendatud kohaldada menetluse ajal inimese suhtes erinevaid piiranguid.

Asjaolud

Kirjeldasite, et Teie ema saabus Eestisse 14.02.2022, kuid ei saanud pöörduda tagasi Ukrainasse seal puhkenud sõja tõttu. Teie ema soovis taotleda (Tallinnas Pärnu mnt 139) rahvusvahelist kaitset, kuid PPA ametnikud olid soovitanud tal taotlust mitte esitada. Soovitus oli põhjendatud järgmiselt:

- taotluse läbivaatamine kestab kuus kuud või isegi kauem ning taotleja ei tohi menetluse ajal töötada;
- taotlejalt võetakse ära pass;
- taotleja peab taotluse läbivaatamise ajal elama majutuskeskuses, kui Te ei kinnita, et kannate sel ajal kõik tema elamiskulud;
- kui tingimused paranevad, siis võidakse taotleja elamisluba kehtetuks tunnistada ning talle kehtestatakse viieks aastaks Schengeni alale sissesõidukeeld.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Märkisite, et PPA ametnikud soovitasid Teie emal otsida töö ja registreerida lühiajaline töötamine.

Teie ema soovis ajutist kaitset taotleda Tallinnas Niine tn 2 asuvas sõjapõgenike vastuvõtupunktis, kuid sealsed ametnikud soovitasid pikemat menetlust, mis võtab aega kuus kuud.

PPA vastas õiguskantsleri nõuniku järelepärimisele, et PPA piiri- ja migratsioonijärelevalve ametnike (kes võtavad vastu rahvusvahelise kaitse taotlusi) väitel ei ole nad sellist infot andnud. PPA ei registreeri neid vestlusi, kus inimesed küsivad infot ja ühtegi taotlust ei esita. PPA kinnitas, et taotlus võetakse vastu kõigilt isikutelt, kes vajavad rahvusvahelise kaitset ja esitavad selle kohta taotluse. Samal ajal on siiski ka meedias kajastatud juhtumeid, mida kirjeldasite oma avalduses.¹

Ajutise kaitse regulatsioon

Soovisite teada, kas Ukrainast pärit inimesi koheldakse ebavõrdselt, kui ajutist kaitset on võimalik saada vaid neil inimestel, kes lahkusid Ukrainast 24. veebruaril 2022 või pärast seda.

[Põhiseaduse](#) § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Seda põhiõigust rikutakse siis, kui sarnases olukorras olevaid inimesi koheldakse põhjendamatult erinevalt.²

Inimestel, kellel ei ole võimalik pöörduda turvaliselt tagasi oma elukoha- või kodakondsusriiki, on üldjuhul õigus taotleda Eestis rahvusvahelist kaitset. [Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) (VRKS) kohaselt on välismaalasel õigus rahvusvahelisele kaitsele muu hulgas siis, kui on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle selles riigis kaasa tuua tõsise ohu, sh konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalda rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu. Sellist rahvusvahelise kaitse alaliiki nimetatakse täiendavaks kaitseks (VRKS § 4 lg 3 p 3).

Ajutine kaitse on välismaalasele antava kaitse eriliik. Ajutise kaitse regulatsioon on kehtestatud Euroopa Liidu õiguse kaudu. Nõukogu 20.07.2001 [direktiiviga 2001/55/EÜ](#) on kehtestatud miinimumnõuded ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud inimeste massilise sissevoolu korral ning meetmete rakendamiseks liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende inimeste vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. Direktiivi kohaselt on ajutine kaitse erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sissevoolu või eeldatava massilise sissevoolu korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud inimestele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et varjupaigasüsteem ei suuda seda sissevoolu menetleda, kahjustamata oma tõhusat toimimist kõnealuste inimeste ning teiste kaitset taotlevate inimeste huvides (art 2 p a).

Euroopa Nõukogu 04.03.2022 rakendusotsusega [EL 2022/382](#) on nenditud, et Ukrainast lähtub põgenike massiline sissevool direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning seetõttu tuleb kohaldada ajutist kaitset.

Nõukogu rakendusotsuses on määratud, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse. Otsuse artikli 2 lõike 1 punkt a sätestab, et seda otsust kohaldatakse enne 24.02.2022 Ukrainas elanud Ukraina

¹ J. Tikks. [Ukrainlased Eesti bürokraatia hammasrataste vahel. Üks saab ajutist kaitset, teine mitte – otsus sõltub kuupäevast](#). Eesti Ekspress, 30.03.2022.

² RKÜKo 07.06.2011, [3-4-1-12-10](#), p 36.

kodanike suhtes, kes olid sunnitud põgenema 24. veebruaril 2022 või pärast seda kuupäeva Venemaa relvajõudude sõjalise sissetungi tõttu, mis algas sel kuupäeval. Nõukogu otsuse kohaselt võivad liikmesriigid õigust ajutisele kaitsele laiendada, kuid see ei ole kohustuslik.

Nõukogu rakendusotsuse täitmiseks kehtestas Vabariigi Valitsus 08.03.2022 korralduse nr 66 „[Ajutise kaitse kohaldamine](#)“. Korraldus jõustus 09.03.2022. Korralduse punkti 1 kohaselt otsustas Vabariigi Valitsus kohaldada ajutist kaitset järgmistele inimestele, kes lahkusid sõjalise konflikti tõttu Ukrainast alates 24. veebruarist 2022 ja on saanud Eestisse:

- 1) enne 24. veebruari 2022. a Ukrainas elanud Ukraina kodanikud;
- 2) kodakondsuseta isikud ja muude kolmandate riikide kui Ukraina kodanikud, kellel oli Ukrainas rahvusvaheline kaitse või samaväärne riiklik kaitse enne 24. veebruari 2022. a;
- 3) alapunktides 1 ja 2 nimetatud isikute pereliikmed.

Sellest korraldusest nähtub, et Vabariigi Valitsus on otsustanud kohaldada ajutist kaitset ainult nende inimeste suhtes, kes lahkusid sõja tõttu Ukrainast alates 24.02.2022. Sellise ajalise piiri seadmine ei ole põhiseadusega vastuolus.

Ajutine kaitse on üks rahvusvahelise kaitse alaliik, mis võimaldab riikidel võimalikult lihtsa ja kiire menetluse kaudu teha kindlaks, kellele ajutine kaitse laieneb. Nii on nõukogu otsusega selle kohaldamisalasse kuuluvatele inimestele grupipõhiselt automaatselt juba ajutine kaitse antud. Riigisisises menetluses tuvastatakse, kas inimene kuulub soodustatud isikute hulka ja kas esineb ajutise kaitse andmist välistavaid asjaolusid.

Samas ei jää ka enne 24.02.2022 Ukrainast lahkunud inimesed õigusliku kaitseta. Neil on õigus taotleda Eestis rahvusvahelist kaitset üldises korras.

Rahvusvahelise kaitse taotlemine

Ukraina kodanike rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks on samuti asjaolu, et sõja tõttu ei ole neil võimalik praegu Ukrainasse tagasi pöörduda. Kuna on üldteada, et Ukrainas käib sõda, ei ole vaja hinnata iga konkreetse inimese olukorda, vaid kaitse andmise aluseks on riigi üldine olukord. Seetõttu tuleb ka Ukraina kodanike rahvusvahelise kaitse taotlused vaadata üldjuhul läbi kiiresti. Kui tegemist ei ole eriliste asjaoludega, siis oleks Ukraina kodanike rahvusvahelise kaitse taotluste puhul kuuekuuline menetlusaeg põhjendamatult pikk.

PPA kinnituse kohaselt on amet nüüd oma halduspraktikat muutnud ning Ukraina kodanikelt võetakse rahvusvahelise kaitse taotlused vastu ja need lahendatakse üldjuhul nii kiiresti kui võimalik, kuid hiljemalt ühe kuu jooksul.

Ukraina kodanikel on õigus menetluse ajal töötada.³ Praegu kehtiva korra kohaselt tuleb töödandjal selleks registreerida inimese lühiajaline töötamine ning järgida seadusega sätestatud töötasu tingimusi. Riigikogu võttis vastu välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse ([241 SE](#)). Muudatuste jõustumisel ei tule Ukraina kodanike töötamiseks enam registreerida lühiajalist töötamist ning vähendatakse palganõuet.

Teie esitatud andmeid arvestades ei saa nõuda, et Teie ema peaks elama menetluse ajal rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses. Seaduse kohaselt ei pea taotleja elama majutuskeskuses, kui tema majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav inimene või kui taotlejal on endal piisavalt raha enda ülalpidamiseks (VRKS § 34 lg 2 p-d 1 ja 2).

³ Vt ka <https://www.politsei.ee/et/juhend/info-seoses-ukraina-sojaga/rahvusvahelise-kaitse-taotlemine>.

Rahvusvahelise kaitse andmisel väljastatakse inimesele elamisluba. Täiendava kaitse saajale väljastatakse elamisluba üheks aastaks (VRKS § 38 lg 2). Rahvusvahelise kaitse saajal on võimalik taotleda vajaduse korral elamisloa pikendamist, kui selle andmise aluseks olevad asjaolud ei ole muutunud. PPA hindab menetluse käigus, kas elamisloa pikendamine on põhjendatud. Elamisluba tunnistatakse enne selle kehtivusaja lõppemist kehtetuks ainult erandkorras – selleks peavad olema väga kaalukad põhjused. Kui elamisloa kehtivusaeg lõpeb ja inimesel on võimalik pöörduda tagasi oma kodakondsusriiki, siis võib ta ise Eestist lahkuda. Sellisel juhul pole vaja teha inimesele lahkumisettekirjutust või kehtestada sissesõidukeeldu.

Seadus näeb ette, et rahvusvahelise kaitse menetluse eesmärgipäraseks, tõhusaks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks võib PPA kohaldada taotleja suhtes järelevalvemeetmeid. Üks selline meede on välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi PPA-le hoiule andmine (VRKS § 29 lg 1 p 4). See on kaalutusotsus, mis tähendab, et PPA võib otsustada, kas on põhjendatud võtta inimese dokument menetluse ajaks hoiule.

[Haldusmenetluse seaduse](#) kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Rahvusvahelise kaitse taotleja dokumendi hoiule võtmine on põhjendatud ennekõike juhul, kui on alust arvata, et inimene võib enne menetluse lõppu Eestist lahkuda. Samuti on see põhjendatud siis, kui on tõenäoline, et rahvusvahelise kaitse taotleja võib oma reisidokumenti kahjustada või selle hävitada, et vältida hilisemat riigist väljasaatmist. Praegusel juhul ei ole alust arvata, et tegemist on mõne sellise olukorraga. On keeruline tuvastada ühtegi asjakohast eesmärki Ukraina kodanike reisidokumentide hoiule võtmiseks praeguses olukorras. Seetõttu ei oleks põhjendatud Ukraina kodanike puhul nende passi hoiule võtmine rahvusvahelise kaitse menetluse ajaks.

Kokkuvõtvalt: ametnikud selgitasid Teie emale õigesti, et enne 24.02.2022 Eestisse saabunud inimestel ei ole õigust ajutisele kaitsele. Kui PPA ametnikud tõepoolest soovitasid Teie emal mitte esitada rahvusvahelise kaitse taotlust ning selgitasid, et taotluse esitamine toob kaasa mitmeid piiranguid, eksisid nad hea halduse tava vastu. Haldusmenetluse põhimõtete kohaselt on ametnikel selgitamiskohustus ning inimesi ei tohi mõjutada nii, et nad hoiduksid vajalikke taotlusi esitamast.

Kui Teil tekib rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel lisaküsimusi või probleeme, palun andke sellest teada.

Tänan Teid olulise küsimuse eest. Loodan, et selgitustest on abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Politsei- ja Piirivalveamet

Kristiina Albi 693 8404 Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee