



Õiguskantsler

Uljana Ponomarjova
Eesti Inimõiguste Keskus
uljana.ponomarjova@humanrights.ee

Teie 01.07.2020 nr

Meie 15.12.2020 nr 7-4/201215/2007075

Rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmine ning erivajaduste hindamine

Austatud Uljana Ponomarjova

Esitasite [] esindajana õiguskantslerile avalduse, milles tõite esile, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) ei vormistanud nõuetekohaselt [] rahvusvahelise kaitse taotlust ega pööranud piisavalt tähelepanu tema erivajadustele.

Leian, et haldusorganite tegevuses oli [] rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmisel puudusi. PPA-l tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus võtta vastu ka siis, kui inimene väljendab selleks soovi muu menetluse (nt kriminaalmenetluse) käigus. PPA peab ka omaalgatuslikult hindama, kas inimene võib vajada rahvusvahelist kaitset, ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimalust inimesele selgitama. PPA jättis ühtlasi vormistamata, kas ja millist abi vajab avaldaja seoses erivajadustega.

Õiguskantsler analüüsis vaid rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmist ning isiku erivajadustega arvestamist. Õiguskantsler ei hinda, kas rahvusvaheline kaitse tuleks isikule anda.

Asjaolud

[]

Rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmine

1. Järgnevalt on käsitletud, kas PPA ametnikud toimisid avaldaja rahvusvahelise kaitse taotlust vastu võttes kooskõlas õigusaktidega. Küsimus on selles, kas ametnikud vormistasid taotluse koheselt või selgitasid inimesele rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise korda, kui inimese antud selgitused viitasid rahvusvahelise kaitse vajadusele.

2. Rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmine on oluline selleks, et teha kindlaks, millisel õiguslikul alusel inimene riigis viibib ning mis aspekte tuleb tema riigis viibimisega seoses arvestada. See võib olla oluline ka erivajaduste väljaselgitamiseks (vt järgmine alajaotus) ning teenuste osutamiseks. Ka juhul, kui inimest ei saadeta küll kohe riigist välja, sest ta kannab karistust, on rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmine oluline, et saaks hinnata, kas teda saab riigist välja saata ja asuda väljasaatmist ette valmistama. Samuti võimaldab see asuda tema taotlust lahendama juba kinnipidamisasutuses viibimise ajal.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Riigil tuleb tagada, et inimesel oleks juurdepääs menetlusele ning rahvusvahelise kaitse taotlust oleks võimalik ka tegelikult esitada (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 [direktiiv 2013/32/EL](#), rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), preambuli punktid 25–26).

4. VRKS ning Euroopa Liidu õiguse kohaselt peavad ametnikud omaalgatuslikult hindama, kas inimese eesmärk võib olla rahvusvahelise kaitse taotlemine. VRKS § 14 lõige 3¹ sätestab, et kui on põhjendatud alus arvata, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides (sh transiiditsoonis) viibivatel välismaalastel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, peab PPA inimesi teavitama selle esitamise võimalustest. Sama kohustuse sätestab direktiivi 2013/32/EL artikli 8 lõige 1. Vastavad sätted täpsustavad üldist uurimispõhimõtet, mida haldusorgan peab haldusmenetluse läbiviimisel silmas pidama ([haldusmenetluse seaduse](#) § 6). See tähendab, et ametnikel on omaalgatuslikult kohustus hinnata, kas asjaolusid arvestades võib inimene vajada rahvusvahelist kaitset, isegi kui tema selgitused ei ole päris selged või ta otsesõnu ei teata, et ta soovib kohe rahvusvahelise kaitse taotlust esitada.

5. Asjaoludest nähtub, et kõnealusel juhul selgitas avaldaja kohe pärast kinnipidamist politseiametnikele, et ta võib vajada varjupaika. Samuti selgitas ta kohtuistungil, et Venemaale väljasaatmise korral võib teda ähvardada tagakiusamine.

6. Niisiis olid PPA ametnikud teadlikud sellest, et inimene kartis Venemaale tagasisaatmist. Sellises olukorras peab PPA ise astuma samme, et selgitada välja, kas inimene soovib esitada rahvusvahelise kaitse taotlust, PPA peab selgitama taotluse esitamise korda ning vajadusel sellekohase taotluse vormistama. PPA ametnikud ei vormistanud taotlust hoolimata sellest, et inimene osutas oma ütlustes, et ta võib vajada rahvusvahelist kaitset. Sama asjaolu käsitleti hiljem kohtus seoses karistuse määramisega. PPA ei hinnanud rahvusvahelise kaitse taotlemise soovi ka siis, kui avaldaja esitas tähtajalise elamisloa taotluse, kuigi ka selles esitatud põhjendused viitasid võimalikule rahvusvahelise kaitse taotlemise vajadusele.

7. Seega oli PPA ametnike tegevus õigusvastane, kui nad ei täpsustanud, kas inimene soovib esitada rahvusvahelise kaitse taotlust, kui inimene oli toonud esile, et ta võib vajada rahvusvahelist kaitset ning tema poolt esiletoodud asjaolud viitasid võimalikule rahvusvahelise kaitse taotlemise soovile.

8. Peale PPA võivad ka teised asutused olla kohustatud arvestama asjaolu, et inimene väljendab soovi taotleda rahvusvahelist kaitset. Direktiivi 2013/32/EL artikli 6 lõikes 1 on kirjas, et kui rahvusvahelise kaitse taotlus esitatakse muudele asutustele, kes tõenäoliselt võivad selliseid taotlusi saada, ent kellel puudub riigisisese õiguse järgi pädevus selliseid taotlusi registreerida, tagavad liikmesriigid, et registreerimine toimub hiljemalt kuue tööpäeva möödumisel taotluse esitamisest (art 6 lg 1 teine lõik). Liikmesriigid tagavad, et muudel asutustel, kes tõenäoliselt võivad rahvusvahelise kaitse taotlusi saada – näiteks politseil, piirivalvel, sisserändeasutustel ja kinnipidamisasutustel –, on asjakohane teave ning nende töötajad saavad vajalikul tasemel koolitust ning juhiseid taotlejate teavitamiseks, kuhu ja kuidas saab rahvusvahelise kaitse taotlusi esitada (direktiivi art 6 lg 2 kolmas lõik).

9. Euroopa Kohus on sedastanud, et ka liikmesriigi kohtud võivad olla sellised asutused, kes on kohustatud taotluse vastu võtma. Konkreetnes asjas leidis Euroopa Kohus, et direktiivi 2013/32/EL artikli 6 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et eeluurimiskohtunik, kellele on esitatud taotlus otsustada riigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil, on üks selles sättes silmas peetud „muudest asutustest“, kes tõenäoliselt

võivad rahvusvahelise kaitse taotlusi saada, ent kellel puudub riigisisese õiguse kohane pädevus neid registreerida.¹ Seda Euroopa Kohtu lahendit ei saa otseselt laiendada kõnealusele juhtumile, sest selles asjas ei olnud tegemist halduskorras kinnipidamise otsustamisega. Küll aga võivad rahvusvahelise kaitse taotlemist puudutavad asjaolud tulla esile kohtuasjades, kus on küsimuse all ebaseaduslik riiki sisenemine ja selle eest karistuse määramine. Sellises olukorras peaksid ka teised riigiasutused võimaluse korral selgitama inimesele seda, kellele tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus esitada või võimalusel teavitama PPA-d inimese vajadusest taotleda rahvusvahelist kaitset.

10. Avaldaja saatis rahvusvahelise kaitse taotlemise sooviavalduse ka Justiitsministeeriumile, kuid kahjuks viibis ka selle taotluse lahendamine. Justiitsministeerium edastas taotluse Siseministeeriumile alles rohkem kui kuu hiljem. Ametiasutus peab esitatud pöördumise sisuga kohe tutvuma, et teha kindlaks, millise pöördumisega on tegemist ning mis tähtjaks tuleb sellele vastata. [Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) kohaselt tuleb pöördumine edastada viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul (MSVS § 5 lg 2). Rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb edastada pädevale haldusorganile viivitamata.

11. Kahjuks Justiitsministeerium neid nõudeid ei järginud. Justiitsministeeriumi esindaja selgitas, et taotluse edastamine viibis eriolukorra ajal valitsenud töökorralduse tõttu, mis lisas põhitööle väga suure lisakoormuse.

12. Avaldaja sai lõpuks esitada vormikohase rahvusvahelise kaitse taotluse siis, kui ta ei olnud nõus täitma väljasaatmiseks vajalikke dokumente. Seega võeti tema taotlus lõpuks menetlusse. Õiguskantsleri tähelepanu all on üldisem küsimus, kuidas on tagatud rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmine. Arvestame selle küsimuse analüüsimisel ka kõnealuses asjas esile tulnud aspektidega, mis puudutavad rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmist.

Erivajaduste kindlakstegemine ja nendega arvestamine

13. Soovisite hinnangut, kas PPA on rikkunud VRKS § 15¹ lõikes 4 sätestatud nõudeid, mille kohaselt peab PPA rahvusvahelise kaitse taotleja erivajadused kirjalikult fikseerima.

14. Töite esile, et avaldajal on liikumispuue, []. Kui inimene paigutati kinnipidamiskeskusest rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse, ei olnud majutuskeskuse töötajad teadlikud tema erivajadustest. Peale selle oli inimene piiriületamise ajal ja ka vanglas viibimise ajal emotsionaalselt ebastabiilses seisus. Kinnipidamiskeskuses sai avaldaja psühholoogilist abi.

15. VRKS § 15¹ lõige 1 sätestab, et rahvusvahelise kaitse menetluses arvestatakse erivajadusega taotleja eriolukorda ja sellest tulenevaid vajadusi. Erivajadusega taotleja on eelkõige haavatav isik, nagu alaealine, saatjata alaealine, puudega inimene, eakas inimene, rase, alaealise lapsega üksikvanem, inimkaubanduse ohver, raske haigusega isik, vaimse tervise probleemiga inimene ning piinamise või vägistamise ohver või inimene, kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.

16. VRKS § 15¹ lõike 2 kohaselt loetakse inimene erivajadusega taotlejaks, kui PPA või muu haldusorgan on tema erivajaduse tuvastanud. Sellisel juhul kohalduvad talle VRKS-s sätestatud erisused ning talle võimaldatakse tema erivajadusele vastav tugi. Erivajadus tuleb tuvastada võimalikult kiiresti pärast taotluse esitamist (VRKS § 15¹ lg 3 teine lause).

¹ EKo 25.06.2020, [C-36/20 PPU](#), p 58–68.

17. VRKS § 15¹ lõige 4 sätestab, et PPA fikseerib taotleja erivajaduse kirjalikult. Kõik taotlejaga kokku puutuvad haldusorganid ja isikud peavad jälgima taotleja erivajadust ning arvestama seda süsteemselt ja individuaalselt kogu rahvusvahelise kaitse menetluse vältel, võttes arvesse ka hilisemas rahvusvahelise kaitse menetluse etapis ilmnenu erivajadust (VRKS § 15¹ lg 5). PPA peab taotleja erivajadusest teavitama ka teisi ametiasutusi, kes taotlejaga tegelevad niivõrd, kui see on vajalik taotleja erivajaduse arvestamiseks (VRKS § 15¹ lg 6 esimene lause).

18. Niisiis peab PPA hindama, kas rahvusvahelist kaitset taotleval inimesel on erivajadusi. Sellega tuleb arvestada nii rahvusvahelise kaitse menetluses kui ka inimese majutamisel ja talle teenuste osutamisel.² Haldusorgan peab inimeste erivajaduste olemasolu kirjalikult fikseerima ning vajaduse korral teavitama erivajadustest ja sellega kaasnevate teenuste osutamise vajadusest ka nt majutuskeskust. See peaks aitama ära hoida korduvaid selgitusi mitmetele ametnikele või teenuseosutajatele, et inimene saaks vajalikku tuge. Hindamisel tuleb mõistagi arvestada inimese privaatsust, enesemääramisõigust ja soove.

19. PPA selgitas, et kriminaalmenetlust puudutavate toimingute ajal oli avaldaja kirjutanud, et tal ei ole taotlusi. Samuti leidsid ametnikud asjaolusid arvestades (inimene juhtis autot, liikus vabalt [] abil), et ta ei vaja igapäevaelus kõrvalist abi. Samuti ei vajanud avaldaja arstiabi. PPA teatel oli ta vastanud ka pärast VRKS sätete alusel kinnipidamiskeskusesse paigutamist, et ta ei vaja arstiabi ega abi seoses proteesiga. Kinnipidamiskeskusesse paigutamisel hindab keskuse arst esmase tervisekontrolli ajal, kas inimene kuulub haavatavasse gruppi, ja teavitab sellest ametnikke. Arst ei pidanud seoses füüsilise puudega kõrvalabi vajalikuks. PPA vastusest nähtub, et PPA ei teatanud Vao majutuskeskuse töötajatele avaldaja erivajadusest. [] PPA nentis, et avaldaja võis vajada psühholoogi abi ja/või emotsionaalset tuge, kuid selle põhjus polnud seotud rahvusvahelise kaitse taotlemise alustega.

20. PPA teatas, et muid toetavaid ega abistavaid meetmeid ei rakendatud. PPA teatas vastuses õiguskantsleri nõunikule, et kui taotleja või tema esindaja pidas vajalikuks abistavate meetmete rakendamist, siis oli võimalik sellest teavitada PPA-d ja rahvusvahelise kaitse taotluse menetlejat.

21. PPA selgitas, et korraldab regulaarselt (igal aastal) ametnikele haavatavuse äratundmise ja hindamise koolitusi. Ka PPA peadirektori käskkirjaga on kehtestatud kohustus hinnata haavatavust. Alates 01.08.2020 on PPA-s kasutusel haavatavuse hindamise küsimustik. Küsimustiku juurde kuuluv juhises on selgitatud, et alates 01.08.2020 on selle küsimustiku täitmine rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmisel kohustuslik esmane menetlustoiming. Samuti on ette nähtud, et teatud vastused tuleb edastada majutuskeskuse juhatajale või kinnipidamiskeskusele.

22. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et PPA ametnikud ei järginud seaduse nõudeid, et hinnata, kas ja millist abi vajab avaldaja seoses erivajadustega. Ametnikud pöörasid tähelepanu tema füüsilisele puudele (kuigi ka seda ei vormistatud kohaselt). Ometi ilmnisid juba avaldaja esmasel kinnipidamisel emotsionaalsetele probleemidele viitavad asjaolud. Ka sellist abivajadust tuleb arvestada sõltumata sellest, kas see on seotud rahvusvahelise kaitse taotlemise alustega.

23. PPA on teatanud, et amet on astunud samme, et edaspidi oleks paremini tagatud erivajaduste väljaselgitamine ja abivajaduse hindamine. Samuti väljendas PPA juba menetluse käigus

² Vt ka Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) [abimaterjale](#) erivajaduste väljaselgitamise ning vaimse tervise arvestamise kohta (EASO. [Mental health of applicants for international protection in Europe](#). Initial mapping report, July 2020).

valmisolekut kohaldada lisameetmeid, kui Teie või avaldaja oleksite selle kohta soovi väljendanud. Samuti küsis õiguskantsleri nõunik Teilt menetluse käigus korduvalt, kas taotleja vajab mingit konkreetset abi, kuid sellel ajal ei pidanud Te seda vajalikuks.

Täname Teid oluliste küsimuste eest. Õiguskantsler jälgib nende probleemide lahendamist ka edaspidi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Politsei- ja Piirivalveamet, Justiitsministeerium (kirja p-d 1–18)

Kristiina Albi 693 8404, Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee