



Õiguskantsler

Elmar Vaher
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie nr

Meie 23.03.2022 nr 7-4/220392/2201631

Ukraina kodaniku abikaasa tunnustamine ajutise kaitse saajana ning ajutise kaitse saamiseks õigustatud inimese kinnipidamine

Austatud Elmar Vaher

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on kinni pidanud [], kes on Ukraina kodaniku abikaasa ja kes saabus Eestisse kui ajutise kaitse saamiseks õigustatud isik. PPA ei vormistanud 09.03.2022 piiril tema ajutise kaitse alusel elamisloa saamise taotlust. Samuti ei vormistanud PPA otsust selle kohta, et tal puudub õigus ajutisele kaitsele. PPA ametnikud asusid seisukohale, et [] ei ole ajutise kaitse saaja, ilma et oleksid seda küsimust kohase haldusmenetluse raames käsitlenud, ning pidasid ta kinni kui ebaseaduslikult riiki saabunud inimese, kuigi ta selgitas ametnikele korduvalt, et lahkus Ukrainast seal puhkenud sõja tõttu. [] esitas hiljem rahvusvahelise kaitse taotluse, kuid piiril PPA ametnike esitatud selgituste ning tema kinnipidamise tõttu võttis ta selle kinnipidamiskeskuses viibimise ajal tagasi.

Põhiküsimus on selles, et PPA ametnike hinnangul ei ole [] õigust ajutisele kaitsele, sest ta ei saanud Eestisse koos Ukraina kodanikust abikaasaga.

PPA tegevus on õigusvastane, sest PPA ei tunnustanud [] ajutise kaitse saajana, kuna ta ei saanud Eestisse koos abikaasaga, ning kohtles teda kui ebaseaduslikult riiki saabunud inimest.

Teen Teile ettepaneku vaadata viivitamata läbi [] sooviavaldus, et teda tunnustataks ajutise kaitse saajana. Kui puuduvad ajutise kaitse andmist välistavad asjaolud, siis tuleb talle väljastada elamisluba ja ta vabastada kinnipidamiskeskusest.

Asjaolud

1. [] on [] kodanik. Ta on abielus Ukraina kodanikuga. Ta viibis Ukrainas elamisloa alusel, kuid eelmise elamisloa kehtivusaeg oli lõppenud ning sõjategevuse puhkemise tõttu ei olnud ta saanud kätte uut elamisluba. Pärast sõjategevuse puhkemist läks [] koos abikaasaga Ukrainast Slovakkiasse. Kuna tema sugulasel on Eesti elamisluba, otsustas ta koos sugulasega tulla Eestisse.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. PPA pidas [] kinni Valga piiripunktis 09.03.2022. Kinnipidamise küsitluse protokollist selgub, et [] selgitas PPA-le korduvalt, et ta lahkus Ukrainast sõja tõttu ning soovis sõja eest saada kaitset Eestis. Tema hinnangul oli tema suhtes kohaldatav ajutise kaitse regulatsioon. Lisaks märkis [], et ei soovi minna tagasi kodakondsusriiki, kuna seal on tema arvates ohtlik.

3. PPA ei vormistanud ajutise kaitse alusel elamisloa taotlust ega andnud selle sooviavalduse rahuldamata jätmise kohta haldusakti. Kinnipidamise protokoll põhjal on tekkinud ka mitmeid muid küsimusi PPA tegevuse õiguspärasuse kohta, näiteks kas [] kui Ukrainast lahkunud inimest koheldi sõjapõgenikuna ja kas PPA soodustas rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist, lahkumisettekirjutuse tegemise algatamist, ametnike väited 5 aastaks sissesõidukeelu kehtestamise võimaluse ning muude PPA poolt esitatud selgituste kohta, mida olukorra kiireloomulisuse tõttu pole võimalik selles kirjas käsitleda, kuna PPA ei ole vastanud selle kohta esitatud päringutele.

4. PPA selgitas, et ei kohaldanud [] suhtes PPA peadirektori 24.02.2022 üldkorraldust (nr 1.1-4.1/8; täiendatud 02.03.2022 korraldusega 1.1-4.1/9). Samuti ei kohaldanud PPA tema suhtes Euroopa Nõukogu 04.03.2022 rakendusotsust EL 2022/382 ega Vabariigi Valitsuse 09.03.2022 korraldust nr 66, sest isik ei suutnud tõendada oma abielu Ukraina kodanikuga. PPA märkis, et kui [] oleks Eestisse saabunud koos Ukraina kodanikust abikaasaga, oleks tema suhtes kohaldataud PPA peadirektori üldkorraldusest tulenevat viibimisalust. Samuti oleks ta saanud esitada ajutise kaitse taotluse, kui seda oleks temaga koos taotlenud Ukraina kodanikust abikaasa.

Ukraina kodaniku pereliikme õigus ajutisele kaitsele

5. Praegusel juhul on põhiküsimus selles, kas õigus ajutisele kaitsele sõltub sellest, kas Ukraina kodaniku abikaasa saabus Eestisse koos oma abikaasaga ja kas ta taotleb ajutise kaitse alusel elamisluba koos abikaasaga.

6. Euroopa Nõukogu 04.03.2022 rakendusotsusega EL 2022/382 on määratud kindlaks, et Ukrainast lähtub põgenike massiline sissevool direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning sellest tulenevalt on ette nähtud ajutise kaitse kohaldamine. Nõukogu otsusega on selle kohaldamisalasse kuuluvatele inimestele grupipõhiselt juba antud automaatselt ajutine kaitse. Riigisisese menetlusega lihtsalt tuvastatakse, kas inimene kuulub soodustatud isikute hulka ja kas esineb ajutise kaitse andmist välistavaid asjaolusid.

7. Nõukogu rakendusotsus määratleb selle, kelle suhtes kõnealuses olukorras kohaldatakse ajutise kaitse regulatsiooni.

8. Otsuse artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et kõnealust otsust kohaldatakse järgmiste isikute kategooriate suhtes, kes olid sunnitud põgenema 24. veebruaril 2022 või pärast seda kuupäeva Venemaa relvajõudude sõjalise sissetungi tõttu, mis algas sellel kuupäeval:

- a) enne 24. veebruari 2022 Ukrainas elanud Ukraina kodanikud;
- b) [...]
- c) punktides a ja b osutatud isikute pereliikmed.

9. Sama artikli lõike 4 punktis a on sätestatud, et lõike 1 punkti c kohaldamisel tuleks käsitada pereliikmetena teiste hulgas abikaasasid, juhul kui pere viibis ja selle elukoht oli juba enne 24. veebruari 2022 Ukrainas.

10. Kõnealuses otsuses ei ole tingimust, et perekond peab viibima ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise liikmesriigis koos. Samuti ei pea inimesed taotlema ajutist kaitset riigis, kus nad ületasid EL-i välispiiri.

11. Nõukogu rakendusotsuse täitmiseks kehtestas Vabariigi Valitsus omakorda 08.03.2022 korralduse nr 66 „Ajutise kaitse andmine“, milles on reguleeritud sama küsimust. Korraldus jõustus 09.03.2022.

12. Vabariigi Valitsuse korralduses on sätestatud:

1. Kohaldada ajutist kaitset järgmistele isikutele, kes lahkusid sõjalise konflikti tõttu Ukrainast alates 24. veebruarist 2022. a 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.

2. Pereliige punkti 1 alapunkti 3 tähenduses on abikaasa, elukaaslane, alaealine vallaline laps, teised lähisugulased, kes elasid samas leibkonnas ja olid punkti 1 alapunktis 1 või 2 nimetatud isiku ülalpidamisel.

3. Pereliikmeid käsitatakse perekonnana juhul, kui pere viibis ja pere elukoht oli juba enne 24. veebruari 2022. a Ukrainas.

13. Niisiis ei ole ka Vabariigi Valitsuse korralduses sätestatud piirangut, et perekond peab riiki saabuma koos, selleks et Ukraina kodaniku pereliige oleks õigustatud saama ajutist kaitset.

14. Euroopa Nõukogu rakendusotsuse ega Vabariigi Valitsuse korraldusega ei oleks ka võimalik seada tingimust, et Ukraina kodaniku pereliiget tunnustatakse ajutise kaitse saajana ainult juhul, kui ta saabub riiki koos abikaasaga. Nõukogu 20.07.2001 [direktiiv 2001/55/EÜ](#), millega kehtestatakse miinimumnõuded ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel, näeb sõnaselgelt ette võimaluse, et pereliikmed saavad ajutist kaitset EL-i liikmesriikides ning võivad hiljem taotleda perekonna taasühendamist (direktiivi art 15). Sama võimalus on reguleeritud Eesti seadustes ([välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 65).

15. [] kinnipidamisel vormistatud dokumentidest nähtub, et ta esitas PPA-le andmed oma abikaasa kohta. Samuti on ta esitanud PPA-le abielutunnistuse, mis on esitatud ka kohtule.

16. Ajutise kaitse kohaldamisel ei ole iseenesest oluline, mis põhjusel perekonnaliikmed taotleavad ajutise kaitse alusel elamisloa erinevates riikides. [] on selgitanud kohtuistungil (mis puudutas loa andmist kinnipidamiseks), et ta pidas tõenäolisemaks, et tal oleks võimalik Eestis leida tööd, mis võimaldaks ka perekonda abistada.

17. Tartu Halduskohus märkis kinnipidamiseks luba andes, et õigus ajutisele kaitsele on vaid juhul, kui pereliige liigub koos Ukraina kodanikuga (haldusasi 3-22-597). Seejuures viitas kohus PPA peadirektori üldkorraldusele Ukraina kodanike viibimiseluse pikendamise kohta (24.02.2022, nr 1.1-4.1/8; täiendatud 02.03.2022 korraldusega 1.1-4.1/9).

18. Kõnealune PPA peadirektori üldkorraldus ei reguleeri ajutise kaitse andmist ega selle tingimusi. Seetõttu ei ole PPA peadirektori üldkorraldus mitte mingil viisil asjassepuutuv, kui lahendatakse küsimust, kas Ukraina kodaniku pereliikmel on õigus ajutisele kaitsele. Ühtlasi on PPA peadirektori üldkorraldus antud ilma õigusliku aluseta, sest ükski seadus ei anna PPA peadirektorile õigust selle sisuga üldkorraldust kehtestada. Niisiis on PPA (mis on haldusorgan) andnud sisuliselt õigustloova akti, määratledes oma suva järgi, kellele ja mis tingimustel on antud viibimisalus. Sellest üldkorraldusest ei saa lähtuda, kui määratletakse seda, kellel on õigus ajutisele kaitsele.

Ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejate kinnipidamine

19. Nagu märgitud, selgitas [] piiril PPA ametnikele korduvalt, et ta saabus Eestisse kui ajutise kaitse saaja. Sellest hetkest oli ta sisuliselt ajutise kaitse taotluse esitanud. Ainult PPA-st sõltub see, kas inimene saab elamisloataotlust vormistada ja millal PPA teeb selle kohta otsuse.

20. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejate suhtes ei kohaldu üldised rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamise alused.

21. VRKS § 62 lõike 6 kohaselt võib ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejat halduskohtuniku loal kinni pidada ja kohustada kinnipidamiskeskuses viibima järgmistel juhtudel:

- 1) elamisloa taotleja on korduvalt või tõsiselt rikkunud rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse või Sotsiaalkindlustusameti määratud koha sisekorraeeskirju;
- 2) elamisloa taotleja viibimine kinnipidamiskeskuses on vajalik riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitsmise huvides.

22. Kõigi piiriületajate kohta tehakse päringud erinevatesse andmebaasidesse, et tuvastada, kas esineb andmeid, et inimene võib kujutada ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale. Ei ole teada, et [] kohta oleks selliseid andmeid tuvastatud.

23. PPA peab tagama, et inimese kinnipidamine oleks õiguspärane. PPA peab omal algatusel kontrollima, kas jätkuv kinnipidamine on õiguspärane, kui on alust arvata, et varasemad kinnipidamise otsused on tehtud valel õiguslikul alusel ja/või on sisuliselt õigusvastased.

Kokkuvõte

24. PPA peab viivitamata lahendama [] sooviavalduse, et teda tunnustataks ajutise kaitse saajana. Seejuures tuleb silmas pidada, et Ukraina kodaniku abikaasa õigus ajutise kaitse kohaldamisele ei sõltu sellest, kas Ukraina kodaniku pereliige on saanud riiki koos Ukraina kodanikuga. Kui ei esine ajutise kaitse alusel elamisloa andmisest keeldumise aluseid, siis tuleb talle elamisluba väljastada edasise viivituseeta. Samuti tuleb hinnata, kas tema kinnipidamine on õiguspärane.

25. Palun viia PPA halduspraktika kooskõlla ettepanekus esitatud seisukohtadega.

26. Palun andke hiljemalt 25. märtsiks 2022 teada, mida olete teinud ettepaneku järgimiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Tartu Halduskohus, Tartu Ringkonnakohus

Kristiina Albi 693 8404
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee