

**ÕIGUSLIKUD PROBLEEMID
VARJUPAIGATAOTLEJATE
KINNIPIDAMISEL**



SA EESTI INIMÕIGUSTE KESKUS
Tartu mnt 63, 10115 Tallinn
www.inimoigused.ee

MTÜ EESTI PAGULASABI
Vallikraavi 19, 51003 Tartu
www.pagulasabi.ee

Käesolev varjupaigataotlejate kinnipidamise analüüs on valminud MTÜ Eesti Pagulasabi ja SA Eesti Inimõiguste Keskus ühisprojekti “Huvikaitse võimendamine varjupaiga- ja pagulaspoliitikas” raames.

Analüüsi koostas Anni Säär (Eesti Inimõiguste Keskus), toimetas Kristina Kallas (Eesti Pagulasabi).

Projekti rahastab EMP toetuste Vabähenduste Fond Avatud Eesti Fondi vahendusel.



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation



Analüüsis kasutatud lühendid

EIK	–	Euroopa Inimõiguste Kohus
EIÕK	–	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
EK	–	Euroopa Kohus
EKo	–	Euroopa Kohtu otsus
EL	–	Euroopa Liit
EV	–	Eesti Vabariik
KPK	–	Kinnipidamiskeskus
PPA	–	Politsei- ja Piirivalveamet
PS	–	Eesti Vabariigi põhiseadus
VSK	–	Väljasaatmiskeskus
VSS	–	Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VV	–	Vabariigi Valitsus

Õiguslikud probleemid varjupaigataotlejate kinnipidamisel

Varjupaigataotlejate kinnipidamise õiguslikud alused

Pagulane on isik, kes on sunnitud kodumaalt lahkuma, sest teda kiusatakse taga kas tema poliitiliste vaadete, rassi, ühiskondliku positsiooni, usutunnistuse või rahvuse tõttu.¹ Pagulase päritoluriik ei suuda või ei taha teda kaitsta ning koduriiki pöördumine tähendaks ohtu tema elule. Nende erilisest olukorrast tingituna on pagulastel rahvusvaheline kaitse vajadus, seda just põhjusel, et neil puudub kaitse oma koduriigilt.

Pagulased võivad nende jaoks turvalisse kolmandasse riiki (nt. Eestisse) saabuda legaalselt – taotleda viisa, osta lennupilet ning kasutada sõiduks oma passi. Kuid olukorra sunnil liigutakse turvalistesse riikidesse tihtipeale illegaalselt, kuna muid turvalisemaid mooduseid ei ole. Paljudel juhtudel ei ole pagulastel võimalik taotleda viisat seetõttu, et neil puudub kas reisidokument või vajalik raha. Juhtudel, kus aga on võimalik viisat taotleda, ei pruugita seda neile väljastada. Praktikaks on ka juhtumid, kus pagulase kodu on maha põletatud või pommitatud ning dokumendid hävinud. Legaalseks rändeks vajalike dokumentide olemasolu ei sõltu alati pagulasest endast ning nende puudumise tõttu peavad pagulased tihti valima raskema tee, mis on illegaalne ning suure tõenäosusega eluohtlik.

Mitte tavapärasel moel piiri ületada üritanud pagulased peetakse reeglina Eesti piiril kinni ning paigutatakse Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) kinnipidamiskeskusesse (edaspidi KPK). Varjupaigataotlejate kinnipidamisel on enim väljatoodud põhjendustena PPA viidanud järgmistele asjaoludele: puuduvad kindlad andmed selle kohta, et isik tõepoolest vajab varjupaika; isiku kinnipidamine on vajalik varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks; kuna isik on saabunud Eesti Vabariiki ebaseaduslikult, siis võib esineda oht tema põgenemiseks; või ei saa välistada asjaolu, et isik esitas varjupaigataotluse väljasaatmise vältimiseks.

Pagulasseisundi konventsiooni artikli 31 punkti 1 sätestab: “Kui pagulane on saabunud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus artiklis 1 käsitletud põhjustel, ei kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutustele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist.” Sama konventsiooni artikli 26 kohaselt on liikmesriikide territooriumitel seaduslikult viibivatele pagulastele ette nähtud üldine õigus liikumisvabadusele, pagulaste suhtes on lubatud kohaldada vaid vajalikke liikumispiiranguid. Seega ütleb konventsioon, et pagulase, kes on ebaseaduslikult riiki sisenenud, ebaseaduslikult riigis viibinud või kasutanud võltsitud dokumente, karistamine, mis hõlmab ka kinnipidamist, on riigi rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste rikkumine, kui iga üksikjuhtumi puhul ei võeta arvesse põgenemise asjaolusid. Antud sätteid kohaldatakse ka varjupaigataotlejate suhtes, kuna pagulasseisundi tunnustamine kinnitab avalikult pagulase seisundit, mitte ei muuda isikut pagulaseks.² Sõnastust “otse territooriumilt” ei tohiks kohaldada sõna-sõnalt, kuna see kehtib praktikaks ka nende isikute suhtes, kes on lühiajaliselt sõitnud läbi

¹ Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26; Art. 1 (A)(2)

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers](#), 26 February 1999, lk 1, lk 3.

mõnest muust riigist ning ei suutnud sealt leida tagakiusamise eest kaitset.³ Antud väljendil ei ole ajalisi piiranguid ning iga juhtumit tuleb kaaluda sisuliselt.⁴ Lähtudes eeltoodust saab öelda, et varjupaigataotlejaid ei tohiks karistada nende ebaseadusliku riiki sisenemise, ebaseaduslikult riigis viibimise või võltsitud dokumentide kasutamise pärast.

2013. aastal jõustusid Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Varasemalt sätestas varjupaigataotlejate kinnipidamise VRKS §33 lg 1: *“Taotlejat, kes esitas varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus, ei paigutata esmasesse vastuvõtukeskusesse, vaid ta viibib varjupaigamenetluse lõppemiseni vastavalt väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas. Kui välismaalane, kes esitas varjupaigataotluse vanglas või arestimajas viibimise ajal, vabastatakse karistuse kandmisest vanglas või arestimajas, suunatakse ta vastuvõtukeskusesse.”*⁵ Antud säte oli imperatiivselt sõnastatud ja praktikas tähendas see seda, et kui isik taotles varjupaika väljasaatmiskeskuses (praeguses KPK-s), siis pidi ta seal olema menetluse lõpuni. Kui teda pagulasena ei tunnustatud ning täiendavat kaitset ei antud, pidi isik ka kohtumenetluse vältel viibima väljasaatmiskeskuses.

Muudetud seaduses sätestab varjupaigataotlejate kinnipidamise alused §36^{1,6} VRKS muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise seletuskirjas (354 SE II) on VRKS §36¹ kohaldamise kohta selgitatud, et kinnipidamine on võimalik väga rangelt vaid sätestatud aluse olemasolul, kui järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada, kinnipidamisel peab hindama selle eesmärki, vajalikkust ja mõödudust, arvesse tuleb võtta iga üksiku juhtumi hindamisel konkreetse varjupaigataotlejaga seotud olulisi asjaolusid (nt haavatavus) ning kinnipidamine peab olema vältimatult vajalik ehk muul viisil ei saaks tagada varjupaigamenetlust.⁷ Seega peab kinnipidamine olema tõepoolest viimane meede varjupaigamenetluse tagamiseks.

VRKS § 36¹ lg 2 kohaselt võib varjupaigataotlejat vältimatu vajaduse korral kinni pidada järgmistel alustel:

- 1) isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks;
- 2) isiku kodakondsuse kontrollimiseks või väljaselgitamiseks;
- 3) isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimiseks;
- 4) varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- 5) kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud varjupaigataotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks;
- 6) riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks;
- 7) isiku üleandmiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 604/2013 sätestatud korras.

³ UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, [Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950](#), 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850.

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers](#), 26 February 1999, lk 1, lk 4.

⁵ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3; RT I, 02.07.2013, 67

⁶ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3; RT I, 21.12.2013, 5

⁷ [Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise seletuskirjas](#) (354 SE II).

Lisaks, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK) artikkel 5 sätestab ammendava loetelu tsiviilõiguslikest, haldus- ja kriminaalõiguslikest alustest, millal isiku kinnipidamine on lubatud, lisades, et igaühel on õigus isikuvabadusele ja -puutumatusse ning vabaduse võtmine on õigustatud vaid seaduses kindlaksmääratud korras.⁸

Riigikohus on täheldanud, et EIÕK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa ja seega on selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine PS §14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus.⁹ Sellest lähtub, et isikute kinnipidamist tuleb alati läbimõeldult kaaluda ning arvesse võtta kõiki asjakohaseid asjaolusid.

Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et osalisriigid ei tohi isikuid hoida väljasaatmiskeskuses ainult sel põhjusel, et tegu on varjupaigataotlejatega, ning juhul kui varjupaigataotlejat hoitakse kinnipidamisasutuses, siis peaksid osalisriigid tagama kiirema menetluse.¹⁰ Seega, ükskõik milline vabadusekaotus peab olema kooskõlas EIÕK artikli 5 eesmärgiga, et kaitsta indiviide omavoli eest.¹¹

Ühendkuningriigi lahendis *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi, United Kingdom High Court (England and Wales)* on kohus täheldanud, et viisanõuete ja vedaja vastutuse koosmõjul on pagulastele muutunud kolmandasse turvalisse riiki reisimine ilma võltsitud dokumentideta peaaegu võimatuks.¹² Kohus võttis lahendis seisukoha, et sellistel juhtudel tuleb kohaldada pagulasseisundi artiklist 31 tulenevat karistamatuse sätet, kuna antud sätte selge eesmärk on anda puutumatus tõelistele pagulastele, kes varjupaiga otsimise käigus on põhjendatult sunnitud seadust rikkuma. Kohus täheldas, et piisab ka sellest, kui isik kavatseb taotleda varjupaika lühikese aja jooksul pärast riiki saabumist, ning seega ei tohiks sätte sõnastust "vahetult pärast saabumist" kohaldada kitsalt.

Seega, lähtudes pagulasseisundi konventsioonist ja teistest rahvusvahelistest õigusnormidest, ei tohiks pagulasi karistada illegaalse piiriületuse, riigis viibimise või võltsitud dokumentide omamise eest just seetõttu, et nad on väljapääsmatus olukorras ning vajavad kaitset ning on seega haavatavad. Võttes antud asjaolusid arvesse, saab järeldada, et illegaalne piiriületus ei tohiks olla määrav pagulase KPK-sse paigutamisel Eestis.

Varjupaigataotlejate kinnipidamine Eestis

Varjupaigataotlejate kinnipidamine väljasaatmiskeskuses tekitab neile erineva raskusastmega vaimset stressi.¹³ Uuringud Austraalias ja mujal on näidanud, et varjupaigataotlejatel, kes on pidanud viibima kinnipidamiskeskuses, on traumad tihti suuremad kui varjupaigataotlejatel,

⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2000, 11, 57.

⁹ Riigikohtu 6. jaanuari 2004. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-3-13-03, lk. 31.

¹⁰ EKo 30.11.2009, C-357/09, Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), p 44; direktiiv 2005/85 art 18.

¹¹ Euroopa Inimõiguste kohtu 22.09.2009 lahend nr 30471/08 *Abdolkhani ja Karimnia vs Türgi*, lk. 129 ja 130.

¹² [R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi, United Kingdom High Court](#) (England and Wales), 29.07.1999.

¹³ Steel, Z., Silove, D. M., „The mental health implications of detaining asylum seekers“.

kes on viibinud vastuvõtukeskustes. Kinnipidamine võib tekitada erinevaid vaimse tervise probleeme, kuna kinnipidamiskeskuse näol on tegu traumeeriva keskkonnaga.¹⁴ Pikaajalisel kinnipidamisel on kahjulik vaimne ja psühholoogiline mõju.¹⁵ Vastuvõtavad riigid peaksid tagama, et nad ei süvendaks või põhjustaks varjupaigataotlejatele vaimseid kannatusi.¹⁶ Seega peaks KPK-sse paigutamine olema viimane meede, kui leebemaid meetmeid ei ole võimalik kasutada.

Isegi juhul kui isik ei esita varjupaigataotlust esimesel võimalusel ehk siis piiril või vahetult pärast riiki saabumist, ei tohi sel põhjusel tema varjupaigataotlust jätta läbi vaatamata või tagasi lükata.¹⁷ Seega on kõik esitatud varjupaigataotlused võrdväärsed – kõik tuleb läbi vaadata. Kõik varjupaigataotluse esitanud isikud on varjupaigataotlejad ning KPK-s viibivatele varjupaigataotlejatele kohaldub väljasaadetavatest erinev õiguslik režiim.¹⁸

Eestis levis aastaid praktika, et juhul kui varjupaigataotlus vormistatakse alles KPK-s (tollases väljasaatmiskeskuses), pidi varjupaigataotleja seal viibima kuni varjupaigamenetluse lõpuni ning negatiivse otsuse puhul ka kohtumenetluse ajal. See oli tingitud sellest, et VRKS §33 lõiget 1 kohaldati üldjuhul imperatiivselt ning selle alusel peeti varjupaigataotlejaid kogu varjupaigamenetluse jooksul KPK-s kinni. Positiivse vastuse korral vabastati nad KPK-st ja paigutati vastuvõtukeskusesse.

2013. aastal jõustus seadusemuutus ning koos sellega ka kohtupraktika. Tallinna Halduskohtu praktikast¹⁹ lähtuvalt peavad varjupaigataotleja KPK-s kinnipidamiseks olema täidetud järgmised eeldused:

- 1) VRKS-s sätestatud järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada;
- 2) kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega;
- 3) arvestada tuleb igal üksikjuhtumil varjupaigataotlejaga seotud olulisi asjaolusid;
- 4) ning kinnipidamine on vältimatult vajalik.

Kohus on ka leidnud, et arvestada tuleb nii isiku kultuurilist tausta ja Eestisse saabumise asjaolusid (nt. Süüria kodusõda).

Tartu Halduskohtu praktika²⁰ on kujunenud teistsuguseks. Varjupaigataotlejad, kes Tartu Halduskohtu loal paigutatakse KPK-sse, on Eestisse jõudnud ületades piiri ebaseaduslikult ning kohtumenetlustes võetakse seda varjupaigataotleja KPK-sse paigutamisel arvesse. Tartu Halduskohus on KPK-sse paigutamisel mitmeid kordi välja toonud, et “kuna isik on saabunud Eesti Vabariiki ebaseaduslikult, siis võib esineda oht ka tema põgenemiseks ja välistada ei saa ka

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Silove, D., Austin, P., Steel, Z. „[No refuge from terror: the impact of detention on the mental health of trauma-affected refugees seeking asylum in Australia](#)“; Refugee Council of Australia (12.02.2014), Mental health risks as asylum seekers face more time in detention.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Direktiiv 2005/85 artikkel 8 p 1.

¹⁸ EK kohtujurist Melchior Wathelet'i ettepanek kohtuasjas nr C-534/11 lk. 61-67.

¹⁹ Tallinna Halduskohtu 24.10.2013 a. haldusasi nr 3-13-2245 ning 21.11.2013 a. haldusasjad nr 3-13-70068, nr 3-13-70069, nr 3-13-70070 ning nr 3-13-70071.

²⁰ Tartu Halduskohtu 09.01.2014 a. haldusasjad nr 3-14-29, nr 3-14-28, nr 3-14-27.

seada, et varjupaigataotlus on esitatud väljasaatmise vältimiseks”.²¹ Kui KPK-sse paigutamist on taotletud isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrollimiseks, rahuldab praktikast lähtudes Tartu Halduskohus selle taotluse juhul, kui isikul ei ole kaasas ühtegi isikut tõendavat dokumenti. Kohtu hinnangul ei ole PPA-l sel juhul võimalik kõiki varjupaiga menetlemisel tähtsust omavaid asjaolusid välja selgitada.²² Tähtsust omavate asjaoludena on kohus välja toonud ametlikud andmed isikusamasuse, kodakondsuse ja Eestisse saabumise eesmärgi kohta ning seda, kas isik on varasemalt varjupaika taotlenud. Seega on Tartu Halduskohtu praktikast nähtav, et isikute KPK-sse paigutamisel on suur kaal nende riiki sisenemise viisil ning isikut tõendavate dokumentide olemasolul. Tartu Halduskohus on ka märkinud, et oluline on hinnata, kas esinevad raskused järelevalvemeetmete tõhusal kohaldamisel, kas alused kinnipidamiseks esinevad ning kas kinnipidamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Samas, kohtu seisukohast ei ilmne otseselt proportsionaalsuse ja järelevalvemeetmete hindamist. Tartu Halduskohtu poolt on hindamisel hoopis välja toodud, et “erilisi asjaolusid, mis kinnipidamise välistaksid, ei esine. Seega on isiku kinnipidamine õigustatud/--/.” Samuti on Tartu Halduskohus oma otsustes väljendanud, et varjupaigataotlejate huvid on KPK-s paremini kaitstud kui väljaspool seda: “Kinnipidamiskohas saab kinnipeetav kolm korda päevas süüa, talle võimaldatakse igakülgne arstiabi, tal on võimalik kohtuda oma esindajatega ning viibida soojades ruumides. Mujal viibides peab isik ise oma heaolu eest hoolitsema. Kuna isikul võib tekkida raskusi samasuguste elamistingimuste leidmisel väljaspool kinnipidamisasutust, võib isik sattuda suuremasse stressi ja häiruda võib tema psüühika, ta võib sattuda seaduserikkujate ohvriks. Samuti märgib kohus, et kinnipidamiskeskuses viibivad isiku kaasmaalased ja ta saab seal nendega suhelda.”²³ Eeltoodust nähtub, et Tartu Halduskohtus hindab KPK-sse paigutamisel eelkõige riiki sisenemise viisi ning olukorda, et erilisi asjaolusid, mis kinnipidamist välistaksid, ei esineks.

Tartu Ringkonnakohus on kinnitanud, et kui varjupaigataotlejal puudub isikut tõendav dokument või muud dokumendid, mistõttu ei saa väita, et isik on see, kes ta väidab end olevat, siis esinevad alused, mille kohaselt võib varjupaigataotlejat vältimatu vajaduse korral kinni pidada isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks ning isiku kodakondsuse kontrollimiseks või väljaselgitamiseks.²⁴ Samuti on Tartu Ringkonnakohus leidnud, et vältimatu vajaduse korral on õigustatud ka kinnipidamine tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht ning kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud varjupaigataotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks. Märkimisväärne on, et Tartu Ringkonnakohus on võtnud ka seisukoha, et alust järeldada, et isiku vabaduses viibides ei ole välistatud isiku põgenemine, annavad ka näiteks isiku sõnad, mille kohaselt oli tema eesmärgiks jõuda ükskõik millisesse Euroopa riiki, kus austatakse inimõigusi. Samuti on Tartu Ringkonnakohus välja toonud, et kui isik on läbinud mitmeid riike Eestisse jõudmiseks (nt. Venemaa), siis kui isikul esineks reaalne ja tungiv kaitsevajadus, oleks varjupaigataotlus esitatud juba eelnevas riigis. Tartu Ringkonnakohus on hinnanud, et majutuskeskusesse paigutamine ei teeniks sellisel juhul niivõrd efektiivselt PPA poolt taotletavat eesmärki, sest leebem meede võib takistada isiku korrektset tuvastamist ja varjupaigataotluse nõuetekohast läbivaatamist.

²¹ Tartu Halduskohtu 09.01.2014 a. haldusasjad nr 3-14-29, nr 3-14-28, nr 3-14-27; natuke teises sõnastuses ka Tartu Halduskohtu 18.12.2013 a. haldusasjades nr 3-13-2468, 3-13-2470

²² Tartu Halduskohtu 15.10.2013 a. haldusasi nr 3-13-2164, 09.01.2014 a. haldusasi nr 3-14-27.

²³ Tartu Halduskohus 09.03.2014 a. haldusasjad nr 3-14-262 ja 3-14-261; 10.03.2014 a. haldusasjad nr 3-14-272 ja 3-14-271

²⁴ Tartu Ringkonnakohtu 29.11.2013 a. määrus nr 3-13-2162, Tartu Ringkonnakohtu 03.12.2013 a. määrus nr 3-13-2163.

Tartu Ringkonnakohus tõi oma 18.03.2014 määrusega selgust kinnipidamiskeskusesse paigutamise menetluse õiguslikku olukorda. Esiteks märkis ringkonnakohus, et kui PPA on taotlenud isiku kinnipidamist kahel alusel, siis ei tohi halduskohus minna kaugemale taotluses märgitust. Lisaks toodi määruses välja, et kui öeldakse, et isik on esitanud varjupaigataotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks, peab olema selge, et varjupaigataotluse esitamisega sooviti vastavat menetlust kuritarvitada ning enda väljasaatmisega viivitada. Kohus selgitas, et vältimatu vajaduse hindamisel tuleb arvesse võtta kõigepealt seda, kas kinnipidamise asemel oleks võimalik taotletav eesmärk saavutada kinnipidamise alternatiivide näol.²⁵ Juhul kui alternatiivid kinnipidamisele (nt. elamine kindlaksmääratud kohas) ei viiks piisava tõenäosusega soovitud tulemuseni, siis võib isiku paigutada KPK-sse. Samuti märkis kohus, et haldustoi minguks loa taotleja peab määrama ise kindlaks kinnipidamise konkreetse kestuse ja seda vastavalt põhjendama, mitte taotlema kinnipidamist standardselt kuni kaheks kuuks. Siiani on praktikas alati kinnipidamist taotletud standardselt kaheks kuuks, selle määruse tulemusena võib aga näha muutusi ka praktikas. Ringkonnakohus tõi ka välja, et isiku üldine seisund ja tõendatud perekondlikud sidemed on asjaolud, mida PPA peab taotlust esitades ja halduskohus isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks luba andes muude asjaolude seas arvesse võtma, niivõrd kui neid asjaolusid on halduskohtu puhul loa andmise kiirmenetluses võimalik tuvastada ja hinnata. Siiski nähtus ka ringkonnakohtu põhjendustest, et ebaseaduslik riiki sisenemine ning isikut tõendavate dokumentide puudumine (koosmõjus konkreetsete asjaoludega) on piisavaks aluseks varjupaigataotleja KPK-sse paigutamiseks.²⁶

Eeltoodust saab järeldada, et KPK-sse paigutamisel on olulisteks asjaoludeks isikut tõendavate dokumentide puudumine, illegaalne piiriületamise viis (mis võib viidata, et soov ei olnud tulla Eestisse), soov taotleda varjupaika ükskõik millises Euroopa riigis, mitte konkreetsetl Eestis, varjupaiga mittetaotlemine eelnevalt läbitud riikides ning vajadus kinni pidada isikut tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks.

KPK-s viibivate varjupaigataotlejate õigused võrreldes vastuvõtukeskuses viibivate varjupaigataotlejatega on piiratud. KPK-s viibivate varjupaigataotlejate liikumisvabadus on piiratud; nad ei saa võtta kontakti lähendastega, kuna saadaval on vaid kallid lauatelefonid; nad ei saa vabatahtlikult naasta päritoluriiki pärast negatiivset varjupaiga otsust jpm. Kui varasemalt ei olnud selget EL kohtupraktikat varjupaigataotlejate kinnipidamise õiguspärasuse kohta, siis nüüdseks on Euroopa Kohtu kohtujurist Melchior Wathelet oma ettepanekus kohtuasja nr C-534/11 punktis 69 asunud seisukohale, et kui ei ole tuvastatud varjupaiga taotlemise õiguse kuritarvitamist, tuleb kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine lõpetada, kui viimane on esitanud varjupaigataotluse ja kui seda taotlust alles veel menetletakse.²⁷ Samas kohtuasjas tehtud otsuses on siiski Euroopa Kohus täheldanud, et praegusel hetkel on siiski liikmesriikide ülesanne nii rahvusvahelisest kui liidu õigusest tulenevaid kohustusi järgides kehtestada õiguslikud alused varjupaigataotlejate kinnipidamisasutusse paigutamiseks või seal hoidmiseks.²⁸

²⁵ VRKS § 29 lg-s 1 sätestatud meetmete abil.

²⁶ Tartu Ringkonnakohtu 18.03.2014 haldusasi nr 3-13-2470.

²⁷ Euroopa Kohtu kohtujurist Melchior Wathelet'i ettepanek kohtuasjas nr C-534/11.

²⁸ Euroopa Kohtu 30.05.2013. a otsus, C-534/11, punkt 56.

Teiste riikide praktikad varjupaigataotlejate kinnipidamisel

Teiste riikide praktika varjupaigataotlejate kinnipidamisel on üsna kirju. Olgugi, et on kinnitust leidnud asjaolu, et varjupaigataotlejate kinnipidamine süvendab nende läbielamisi ja mõjutab nende vaimset tervist negatiivselt, raskendab ligipääsu tõlkele ning õigusabile, on nende kinnipidamine jätkuvalt probleemiks. Väljasaatmisega, kinnipidamiskeskustega ning varjupaigataotlejatega seonduvaid probleeme ning asjakohast informatsiooni saab lehelt www.globaldetentionproject.org.

Hea praktikana saab välja tuua Hong Kongi praktika varjupaigataotlejate kinnipidamise alternatiivide kasutamisel. Muutused toimusid 2008. aastal, pärast seda, kui avalikkuses oldi seatud kahtluse alla Hong Kongi kinnipidamispraktika õiguspärasus. Alternatiivina kinnipidamisele võeti kasutusele "*recognizance*" dokument ning tänu sellele vabastati (ja vabastatakse) enamik varjupaigataotlejaid kinnipidamisasutustest ning varjupaigataotlejate kinnipidamiskeskuses viibitud keskmine päevade arv langes 14 päevani. Antud dokument väljastatakse tavaliselt kuueks kuni kaheksaks nädalaks, mis omakorda stimuleerib regulaarset raporteerimist, kuna iga teatud aja tagant on vaja dokumenti pikendada. Seaduse ees on nad siiski jätkuvalt väljasaatmist ootavad kinnipeetavad. Oluline on märkida, et riigile oli majanduslikult koormavam üleval pidada kinnipidamiskeskuses kinnipeetavat kui eelmainitud dokumendi omajat.

29

Belgias võeti 2008. aasta lõpus alternatiivina kinnipidamisele kasutusele nn. naasmise majad, kuhu paigutatakse perekondi, kellel pole enam õiguslikku alust Belgias viibimiseks ning kelle suhtes on algatatud väljasaatmismenetlus. Majutuskeskused on mõeldud eelkõige alaealiste lastega perekondadele ning on alternatiiviks kinnipidamiskeskuses kinnipidamisele. Kui varasemalt peeti kinni ka perekondi, kes üldjuhul palusid varjupaika piiriületamisel, siis naasmise majades on tagatud varjupaigataotlejatele nende liikumisvabadus. Majad on riigi poolt hallatavad ja juhitud ning nendes töötavad professionaalid, kes aitavad perekondi päritolumaale naasmisel: nt. selgitavad tagasisaatmise protsessi, aitavad leida potentsiaalseid õiguslikke aluseid riiki jäämiseks, korraldavad kohtumisi juristide ja ametnikega.³⁰

Austraalia Pagulasabi on täheldanud, et nende riigi praktikas isegi juhul, kui on leidnud kinnitust asjaolu, et isik ei kujuta ohtu ühiskonnale või kui edasine kinnipidamine on isikule kahju tekitav (nt psühholoogiliselt), ei ole riik kohustatud varjupaigataotlejat kinnipidamiskeskusest vabastama. Siiski on Austraalias võimaldatud ka alternatiivseid kinnipidamismeetodeid nagu *community detention*, kus varjupaigataotlejatel on küll teatud liikumispriirangud, kuid neile on võimaldatud rohkem iseseisvust ja ligipääsu vajalikele teenustele. Samuti on võimaldatud osadele varjupaigataotlejatele, kes on läbinud esialgse tervisekontrolli, isiku tuvastamise ja turvakontrolli, taotleda viisat ning menetluse ajal viibida ühiskonnas ja töötada. Siiski säilib neil kohustus regulaarselt raporteerida oma viibimiskohast.³¹

²⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#), April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, lk 65-66

³⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#), April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, lk 70-72

³¹ [Refugee Council of Australia, Mandatory Detention](#).

Varjupaigataotlejatest saatjata alaealiste kinnipidamine

Laste eriline kaitse vajadus on Eesti ja rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud aastakümneid tagasi. Esimest korda tunnustati rahvusvaheliselt kõikide laste erilist vajadust hoolele ja kaitsele 1925. a. Genfi deklaratsioonis. Seda tunnustati ka ÜRO peassamblee poolt 1959. a. vastu võetud lapse õiguste deklaratsioonis. Eesti Vabariigi suhtes 1991. a. jõustunud Lapse õiguste konventsiooni preambulas on sätestatud, et “laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt.”

Õigusaktides tuleb arvestada alaealiste olukorda ning seada neile vastavad piirangud ja õigused. Seadusi luues peab olema eesmärgiks pakkuda piisavalt kaitset neile, kes ei ole võrdsed tegutsema juriidilises elus oma vanusest tingitud küpsuse ja kognitiivsete võimete tõttu, jälgides seega tasakaalu, mis peab olema õigussuhetes. Arvestades asjaolu, et alati ei pruugi varjupaigataotlejatest lapsed olla pagenud koos oma vanematega, võib tekkida olukord, kus riigis taotleb pagulaseks tunnustamist laps, kes on täiskasvanud saatjata. Saatjata alaealiste puhul on tegemist eriliselt haavatavate isikutega, arvestades vanust, läbielatud kui ka kohanemist ja turvatunnet uues riigis. Lapsmigrantide üheks suurimaks probleemiks on just perekonna toetuse puudumine ning vanemate ja sugulaste kaotus.³² Samuti on varasemad uuringud pagulastest saatjata alaealiste kohta näidanud, et nad on haavatav grupp, kellel on suurem psühhiaatriliste haiguste tekke risk.³³ Sellise lapse elu ja kogemused on olnud üsnagi erinevad vastuvõtva ühiskonna kogemustest lastega ja just need erinevused piiravad omavahelist arusaamist.³⁴

Kuigi saatjata alaealised on eriliselt haavatav grupp, kes vajab rohkem tuge kui nende täiskasvanutest saatusekaaslased, on paljudes riikides olukord, kus lapsed saavad vajalikku tuge vähem kui vaja.³⁵ Varjupaigataotlejatest saatjata alaealised seisavad silmitsi tihti peale probleemidega eestkoste määramisel, kinnipidamisel ja majutamisel, õigusabi saamisel ning selle kvaliteedis, tervishoiuteenust kättesaamisel (sealhulgas traumadega tegelemisel). Kõigele lisanduvad veel keelebarjäärid.³⁶

Tähtsamaid viise, kuidas tagada saatjata laste huvide kaitse, on eestkostja määramine, kes võtab vanemliku vastutuse bioloogiliste vanemate puudumise korral.³⁷ Saatjata alaealised on samad õigused, mis teistelgi lastel, kes on vanematest ilma jäänud. Lapse õiguste konventsiooni artikkel 22 tagab, et pagulase staatust taotlevale saatjata alaealisele kohaldatakse neid õigusi, mis tulenevad sellest, et ta on pagulane või varjupaigataotleja, kui ka sellest, et ta on alaealine. UNHCR-i käsiraamatu punktis 214 on välja toodud, et kuna laps ei ole õiguslikult iseseisev, peaks talle kindlasti olema määratud eestkostja, kes teeks vajaminevaid otsuseid lähtudes lapse

³² Engebrigtsen, A. The child's – or the state's – best interests? An examination of the ways immigration officials work with unaccompanied asylum seeking minors in Norway. *Child and Family Social Work*, Vol. 8, Issue 3, 2003, lk 198.

³³ Huemer, J. *et al.* Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child & Adolescent Psychiatry & Mental Health*, Vol. 3, 2009.

³⁴ Engebrigtsen, *op. cit.*, lk 191.

³⁵ Nandy, L. The Impact of Government Policy on Asylum-seeking and Refugee Children. *Children & Society*, Vol. 19, Issue 5, 2005, lk 412.

³⁶ *Ibid.*, lk 412-413; UNCRC. [Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland](#), 2008, lk 17; [U.S. Department of State: Bureau of Democracy, Human Rights and Labour. 2011 Country Reports on Human Rights Practices: 2011 Human Rights Reports: Greece](#).

³⁷ [ECRE, Position on Refugee Children](#), 1996.

parimatest huvidest.³⁸ See põhimõte nähtub ka direktiividest³⁹ ning sellele on viidanud ka Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu (ECRE) oma seisukohtades.⁴⁰

Eestkostja määramine on väga oluline, kuid Eesti õigusest ei nähtu kohustust määrata saatjata alaealisele eestkoste, vaid hoopis kohustus, et alaealisel peab olema seaduslik esindaja. PPA-le on sätestatud õigus sõlmida leping isikuga, kes oleks alaealise seaduslik esindaja. 2013. aastal jõustus ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega määrati seadusliku esindaja olemasolu kohustus. Seadusemuudatuse mõju on veel vara hinnata, kuid jätkuvalt kehtib olukord, kus eestkoste määramise kohustust VRKS-ist ei nähtu.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) tegi 2011. aastal otsuse asja raames, kus 15-aastasele Afganistanist pärit saatjata alaealisele poisile ei määratud Kreekas eestkostet, olgugi, et prokuröri, kes oli vastutav alaealiste õiguste tagamise eest, oli olukorrast teavitatud. EIK leidis antud lahendis, et Kreeka ametivõimud olid käitunud hooletult, mitte tagades saatjata alaealisele piisavat hoolsust ning kohus rõhutas eriti ametnike tegevusetust seoses eestkoste võimaldamisega.⁴¹

Lapse õiguste konventsiooni artiklite 6(1) ja 37 alapunkti b kohaselt on igal lapsel õigus elule ja üheltki lapselt ei või ebaseaduslikult või meelevaldselt võtta tema vabadust ning kui lapse vabadust piiratakse, peab see olema kooskõlas seadustega ning rakendatud kui viimast abinõud võimalikult lühiajaliselt. Konventsiooni artikli 37 alapunktide c ning d kohaselt on lapsel, kellelt on võetud vabadus, õigus olla koheldud inimlikult ja lugupidamisega, saada vajalikku (sealhulgas õiguslikku) abi ning tal on õigus vaidlustada vabadusekaotust ja nõuda asja viivitamatut otsustamist. Eeltoodust saab tuletada, et pagulasest saatjata alaealist võib KPK-sse paigutada kui muid lahendusi ei ole. Seega saab see olla viimane meede ning alaealise sealviibitav aeg peab olema võimalikult lühike, et tagada lapse huvid.

Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ artikli 19 punkti 2 kohaselt paigutatakse saatjata alaealised varjupaigataotlejad alaealistele sobivatesse majutuskohtadesse, sealhulgas majutuskeskustesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks, kasuperekonda või täieärraste sugulaste juurde. Kõikidele saatjata alaealistele tuleks vastuvõtva riigi poolt tagada majutustingimused, mis vastaksid olemuselt, kultuuriliselt, usuliselt, keeleliselt ja psühholoogiliselt nende eakohasel moel.⁴²

Eesti seadusandlus tundub toetavat eeltoodut nii VRKS-i kui ka LaKS-i sätetega. VRKS §35 lõigete 1, 2 ja 4 kohaselt on alaealiselt varjupaigataotlejal õigus olla varjupaigamenetluse ajal paigutatud vastuvõtukeskusesse või hoolekandetasutusse, kus talle tagatakse eakohane hoolekanne, täieärraste sugulase juurde või hooldusperekonda, kui nad on sobivad alaealise eest hoolt kandma, või esmasse vastuvõtukeskusesse, juhul kui soovitakse teha uuringuid tema vanuse kindlaksmääramiseks. Oluline on sealjuures, et paigutamisel arvestatakse lapse õigusi ning huve,

³⁸ UNHCR, [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), Geneva, 1992.

³⁹ Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, artikkel 19 punkt 1; Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ, artikkel 17 punkt 1 alapunkt a ja b.

⁴⁰ ECRE, *op. cit.*

⁴¹ EIKo 05.04.2011, 8687/08, *Rahimi vs. Kreeka*.

⁴² ECRE, *op. cit.*

ning kui saatjata alaealisel on õdesid/vendi, siis neid ei lahutata.⁴³ LaKS⁴⁴ §31 lõike 1 kohaselt on lubamatu lapse alavääristamine, hirmutamine või karistamine viisil, mis valmistab talle kehalisi kahjustusi või ohustab kuidagi teisiti tema vaimset või kehalist tervist. Sama seaduse §3 sätestab, et lastekaitse põhimõtteks on seada esikohale lapse huvid. Lähtudes nendest paragrahvidest saab järeldada, et lapsi, sealhulgas pagulastest saatjata alaealisi, ei tohi kinnipidamisasutustes hoida.

Siiski sätestab VRKS-i §33 lõige 1, et juhul kui varjupaigataotleja esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses, ei paigutata teda esmasesse vastuvõtukeskusesse, vaid ta peab viibima menetluse lõpuni väljasaatmiskeskuses. Antud sättega ei välistata alaealisi ning Eesti Inimõiguste Keskuse pagulaste õiguskliiniku praktikas on näha, et väljasaatmiskeskuses kinnipidamist pikendatakse eeltoodud sättest lähtuvalt ka alaealiste puhul. Eesti Inimõiguste Keskus on oma praktikas täheldanud, et kohtupraktikast lähtudes ei vabastatud KPK-st varjupaigamenetluse ajal ka alaealisi (enne seaduste muudatusi). VRKS §33 lõiget 1 kohaldati imperatiivselt ning lisati, et kuna isikut ei ole võimalik kinnipidamise tähtaja jooksul väljasaatmist täide viia, kuulub PPA taotlus VSK-s kinnipidamise pikendamiseks rahuldamisele. Antud kohtumäärusest nähtub, et isikul ei ole seaduslikku alust riigis viibimiseks, olgugi, et tegu on varjupaigataotlejaga ning väljasaatmise perspektiivikust ei ole võimalik hinnata. Samuti täheldas kohus, et “alaealisus iseenesest ei ole vältimatu põhjus väljasaatmiskeskusest vabastamiseks”.⁴⁵

Põhiseaduse §37 kohaselt on igaühel õigus haridusele. Väljasaatmiskeskuses puudub alaealisel võimalus käia koolis või saada haridust muul viisil. Väljasaatmiskeskuses on puudulikud ka muud enese harimise võimalused: ei saa kasutada interneti ning võõrkeelseid raamatuid on vähe, rääkimata koolis käimisest või eraõpetajast. Seega, paigutades alaealise varjupaigataotleja väljasaatmiskeskusesse, ei piirata mitte ainult tema vabadust, vaid ka õigust haridusele.

VRKS §18 lõike 10 kohaselt võib PPA alaealise varjupaigataotluse eelisjärjekorras läbi vaadata, kuid ei ole selleks kohustatud. Kui PPA oleks selleks kohustatud, oleks tagatud alaealiste varjupaigataotluste eelisjärjekorras läbivaatamine ning otsuste tegemine, millest lähtuvalt võiks alaealise positiivse otsuse korral paigutada lapsed õbralikumasse ajutisse viibimiskohta.

Kokkuvõtte ja ettepanekud

Eeltoodust nähtub, et varjupaigataotlejate kinnipidamine KPK-s ning selle õiguspärasus on probleemiks.

Varjupaigataotleja viibib riigis seaduslikult. Enne KPK-sse paigutamist või KPK-s tehtud varjupaigataotlus muudab isiku õiguslikku seisundit ning temast saab automaatselt varjupaigataotleja, kellele kohaldub VRKS. Varjupaigataotlejaid võib küll kinni pidada, kuid see peab olema põhjendatud, proportsionaalne ning vältimatult vajalik, sealhulgas peab olema ka kaalutud alternatiive kinnipidamisele. KPK-sse paigutamine või kinnipidamise pikendamine peab olema viimane meede lähtudes kinnipidamise riivist varjupaigataotleja liikumisvabadusele ja võrdsele kohtlemisele.

⁴³ VRKS, *op. cit.*, §35 lg 3.

⁴⁴ LaKS, RT 1992, 28, 370; RT I, 13.12.2013, 12.

⁴⁵ Tallinna Halduskohtu 30.11.2011 a. haldusasi nr 3-11-2335

KPK-s on piiratud ligipääs suhtlemisele päritoluriigis viibivate sugulaste ja tuttavatega, kelle abil võidakse saada olulisi materjale varjupaigamenetluse läbiviimiseks; alaealistele ei ole tagatud õigus haridusele; sealsed tingimused ei vasta saatjata alaealiste kinnipidamise tingimustele (eakohane hoolekanne), raskendatud on ligipääs õigusabile (tulenevalt sellest, et kommunikatsiooniviise on vaid üks, interneti kasutusvõimalust ei ole ning ise on nad kohustatud kohapeal viibima).

Saatjata alaealsed varjupaigataotlejad on väga haavatav grupp ning nende paigutamisel tuleks arvestada nende parimate huvidega ning kaasnevate mõjudega. Kinnipidamine mõjutab negatiivselt varjupaigataotlejate psüühikat ning tervist ja seetõttu peaks olema eriti ettevaatlik selle meetme kohaldamisel. Ennekõike tuleks kaaluda alternatiive, mis on oma olemuselt leebemad.

Käesoleval ajal esitatakse Eestile vähem kui 100 varjupaigataotlust aastas ning samuti on meil vähe saatjata alaealisi. Siiski peab Eesti kohandama oma seaduseid, olemaks valmis olukorraks, kui mõnel aastal peaks olema nii taotlejaid kui ka saatjata alaealisi rohkem. Pagulased, sealhulgas saatjata alaealsed on väga mitmekesine grupp: neil on erinev etniline taust, kasvatus, temperament ja iseloom, erinevad motiivid, miks lahkuti päritoluriigist, ning kõik need mõjutavad psühhopaatoloogia parameetreid.⁴⁶ Suurbritannia *Home Office* on tõdenud, et arvestades saatjata alaealiste olukorda on kõige parem selgelt neile suunatud poliitika.⁴⁷

Lähtudes eeltoodust teeme järgmised ettepanekud:

- 1) Seaduses sätestada selgelt, et isikud, kes avaldavad soovi saada varjupaika (kaudselt või otseselt) tuleb paigutada varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse, välja arvatud juhul, kui on tõendatav, et taotleja kujutab ohtu siseriiklikule julgeolekule või avalikule korrale või on kuritarvitanud varjupaiga taotlemise õigust.**
- 2) Seaduses tuleb sätestada, et varjupaigataotlejatele ei tohi kohaldada karistust ebaseadusliku riiki sisenemise eest. Juhul kui varjupaigataotleja on pidanud maksuma trahvi ebaseadusliku piiriületuse eest, siis tagastatakse see talle.**
- 3) Tagada, et seadusest tuleneks üheselt, et varjupaigataotlejaid ei tohi KPK-sse paigutada ega nende sealviibimist pikendada, kui ei ole kindlaks tehtud, et taotleja kujutab ohtu siseriiklikule julgeolekule või avalikule korrale või on kuritarvitanud varjupaiga taotlemise õigust.**
- 4) Nendele varjupaigataotlejatele, kes on paigutatud KPK-sse tuleb tagada võimalus teha vähemalt 1 kord kuus tasuta kõne oma koduriiki (või menetluse huvides isegi rohkem) ja tagada vajalik ligipääs internetile ja oma meilidele.**
- 5) Mitmed uuringud on näidanud, et perekonna või teiste toetavate võrgustike toetuse puudumine on üks peamisi pagulastest saatjata alaealistel esinevaid probleeme.⁴⁸ Kiirem menetlus tagaks alaealise kiirema paigutamise lastekodusse või vastavasse muusse asutusse, kus saadakse tegeleda tema psühholoogiliste probleemidega ning kus talle**

⁴⁶ Huemer, J. *et al.* Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child & Adolescent Psychiatry & Mental Health*, Vol. 3, 2009.

⁴⁷ Taylor, A. Unaccompanied minors: should they be treated differently? *Community Care*, Issue 1664, 2007, lk 14-15.

⁴⁸ Engebriksen, *op. cit.*, lk 196.

pakutakse talle vaja minevat tuge. Seega tuleb sätestada, et PPA peab saatjata alaealise taotleja varjupaigataotluse eelisjärjekorras läbi vaatama ning sätestama lühema tähtaja kui 6 kuud – tagamaks, et ka tegelikkuses toimuks lühem menetlus.

Kasutatud kirjandus

ECRE, [Position on Refugee Children](#), 1996.

Engebretsen, A. The child's – or the state's – best interests? An examination of the ways immigration officials work with unaccompanied asylum seeking minors in Norway. *Child and Family Social Work*, Vol. 8, Issue 3, 2003

Huemer, J. *et al.* Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child & Adolescent Psychiatry & Mental Health*, Vol. 3, 2009

Mels, C. *et al.* Social support in unaccompanied asylum-seeking boys: a case study. *Child: Care, Health and Development*, Vol. 34, Issue 6, 2008

Nandy, L. The Impact of Government Policy on Asylum-seeking and Refugee Children. *Children & Society*, Vol. 19, Issue 5, 2005

Refugee Council of Australia: [Mandatory Detention](#).

Refugee Council of Australia: [Mental health risks as asylum seekers face more time in detention](#).

Refugee Council of Australia: [Manus Island disturbance a tragedy waiting to happen](#).

Silove, D., Austin, P., Steel, Z. „No refuge from terror: the impact of detention on the mental health of trauma-affected refugees seeking asylum in Australia“

Steel, Z., Silove, D. M. „The mental health implications of detaining asylum seekers“

Taylor, A. Unaccompanied minors: should they be treated differently? *Community Care*, Issue 1664, 2007

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers](#), 26 February 1999.

UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, [Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950](#), 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850.

UNCRC. [Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland](#), 2008.

UNHCR, [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), Geneva, 1992.

U.S. Department of State: Bureau of Democracy, Human Rights and Labour. [2011 Country Reports on Human Rights Practices: 2011 Human Rights Reports: Greece](#), 2012.

[Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise seletuskirjas](#) (354 SE II).

Kasutatud õigusaktid

LaKS, RT 1992, 28, 370; RT I, 13.12.2013, 12

Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2000, 11, 57

Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ

Nõukogu Direktiiv 2005/85/EÜ

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3; RT I, 02.07.2013, 67

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3; RT I, 21.12.2013, 5

Kasutatud kohtupraktika

[R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi, United Kingdom High Court](#)
(England and Wales), 29.07.1999.

Riigikohtu 6. jaanuari 2004. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-3-13-03, p 31

Euroopa Inimõiguste kohtu 22.09.2009 lahend nr 30471/08 *Abdolkhani ja Karimnia vs Türgi*

Euroopa Kohtu 30.11.2009. a otsus, C-357/09, Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)

Euroopa Kohtu 30.05.2013. a otsus, C-534/11, Mehmet Arslan

Euroopa Inimõiguste Kohtu 05.04.2011 lahend nr 8687/08, *Rahimi vs. Kreeka*

Tallinna Halduskohtu 30.11.2011 a. haldusasi nr 3-11-2335

Tartu Halduskohtu 15.10.2013 a. haldusasi nr 3-13-2164

Tallinna Halduskohtu 24.10.2013 a. haldusasi nr 3-13-2245

Tallinna Halduskohtu 21.11.2013 a. haldusasi nr 3-13-70068

Tallinna Halduskohtu 21.11.2013 a. haldusasi nr 3-13-70069

Tallinna Halduskohtu 21.11.2013 a. haldusasi nr 3-13-70070

Tallinna Halduskohtu 21.11.2013 a. haldusasi nr 3-13-70071

Tartu Ringkonnakohtu 29.11.2013 a. määrus nr 3-13-2162

Tartu Ringkonnakohtu 03.12.2013 a. määrus nr 3-13-2163

Tartu Halduskohtu 09.01.2014 a. haldusasi nr 3-14-29

Tartu Halduskohtu 09.01.2014 a. haldusasi nr 3-14-28

Tartu Halduskohtu 09.01.2014 a. haldusasi nr 3-14-27

Tartu Ringkonnakohtu 18.03.2014 a. haldusasi nr 3-13-2470

Euroopa Kohtu kohtujuristi ettepanekud

Euroopa Kohtu kohtujurist Eleanor Sharpston`i ettepanek kohtuasjas nr C-396/11

Euroopa Kohtu kohtujurist Melchior Wathelet`i ettepanek kohtuasjas nr C-534/11