

# Pagulased

eile, täna, homme



SISEMINISTEERIUM  
Estonian Ministry of the Interior





Pagulased eile, täna, homme.

Käsiraamat

Ida-Virumaa Integratsioonikeskus

2007

# Pagulased eile, täna, homme

Käsiraamat on valminud MTÜ Ida-Virumaa Integratsioonikeskuse projekti „Teadlikkuse suurendamine Ida-Virumaa elanikkonna hulgas varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate kohta” raames.

Projekti kaasrahastab Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ja EV Siseministeerium.

Trükis väljendab autori arvamust ja komisjon ega siseministeerium ei vastuta mingil moel esitatud teabe kasutamise eest.

Projekti partnerid: Inimõiguste Instituut, Illuka Vallavalitsus,  
International University Audentes

Projektijuht: Aleksandr Dusman  
Projekti koordinaator: Heli Ferschel

Eksperdid : Merle Haruoja, Marianne Meiorg, Aleksandr Dusman

Tehniline teostus: Alar Tasa

Trükitud OÜ Disantrek, Tallinn 2007

<b>Sisukord</b>	<b>3</b>
<b>Saateks</b>	<b>4</b>
<b>Eesti pagulaspoliitika olukord</b>	<b>5</b>
<b>Asüülitaotlejate arvu prognoos</b>	<b>7</b>
<b>Euroopa Liidust lähtuv pagulaste prognoos</b>	<b>7</b>
<b>Asüülitaotlejad kolmandatest riikidest</b>	<b>8</b>
<b>Eesti pagulaspoliitika ajalugu</b>	<b>10</b>
<b>Rahvusvaheline pagulaste kaitse</b>	<b>13</b>
<b>Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset?</b>	<b>30</b>
<b>Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus</b>	<b>35</b>
<b>Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus</b>	<b>36</b>
<b>Kuidas toimib Eurodac?</b>	<b>37</b>
<b>Maailma usundid. Lühiülevaade</b>	<b>38</b>
<b>Sõnaseletusi</b>	<b>48</b>
<b>Kasulikku teavet</b>	<b>51</b>
<b>Ida-Virumaa Rahvuskultuuriseltside Ümarlaud</b>	<b>53</b>

# Eesti pagulaspoliitika olukord

Käesolev käsiraamat on koostatud eesmärgiga pakkuda lugejale teadmisi Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi pagulaspoliitikast. Selles tutvustatakse ja analüüsitakse peamisi pagulastemaatika reguleerivaid õigusakte, eelkõige 1951.aasta pagulaskonventsiooni. Lugejat teavitatakse, kes ja kuidas võib saada kaitset Eesti riigilt, kui ta taotleb seda seoses poliitiliste tagakiusamiste tõttu kodumaal või mõnel muul põhjusel. Käsiraamatus on ülevaade Eesti pagulaspoliitika ajaloost ning tulevikuväljavaadetest, samuti varjupaigataotluse menetlusest. Lisaks tuuakse ära nende riigi-ja valitsusväliste organisatsioonide kontaktnumbrid, kes puutuvad kokku varjupaigataotlejatega ning kust võib vajaduse korral abi otsida. Mõistmaks paremini meist erinevat kultuuriruumi on toodud lühiülevaade enamlevinud maailma usunditest.

Käesolev käsiraamat valmis koostöös Eesti Inimõiguste Instituudi, Rahvusvahelise Ülikooliga Audentes ja Illuka Vallavalitsusega. Projekti kaasrahastasid Euroopa Pagulasfond ja EV Siseministerium.

Ida-Virumaa Integratsioonikeskus tänab häid kolleege Jaan Tõnissoni Instituudist, Soome Vabariigi Välismaalaste Ametist ning Soome Pagulasabist projekti elluviimisel osutatud hea nõu ja abi eest.

Aleksandr Dusman  
projektijuht



esti ametlik pagulaspoliitika algab 1997.aastaga, mil võeti vastu esimene õigusakt, mis reguleeris pagulase staatuse õiguslikud alused ja menetluse. Kuni selle ajani lahendati juhtumeid teiste seaduste alusel.

Ajavahemikus 1997–2006 on Eestis esitanud varjupaigataotluse 108 isikut (tippaastad olid 1998 ja 1999, mil taotlejaid oli üle 20; 2001, 2003, 2004 ja 2005 esitati vaid üle 10 taotluse ja teistel aastatel on esitatud üksikud varjupaigataotlused). Varjupaigataotlejad jagunevad riikide kaupa ebaühtlaselt. Kõige rohkem taotlusi on esitanud iraaklased (20), Türgi kodanikud, enamasti kurdid (15), Venemaa kodanikud (13) ning pakistanlased ja afgaanid (8). Mandrite järgi on 69% taotlejatest Aasiast, 17% Euroopast ja 14% Aafrikast.

Eesti on andnud kümne aasata jooksul varjupaiga ehk pagulase kaitse 5 taotlejale (andmed 2007.a. septembri seisuga), 10 isikut on saanud elamisloa kaitsevajaduse tõttu. Kokku on esitatud 117 taotlust, millest mõned on olnud korduvad taotlused, 109 inimest on esitanud taotluse saada varjupaika.<sup>1</sup> Seega on Eestis rahuldatud ligikaudu 12% taotlustest.

Alates 1. maist 2004, mil Eesti ühines Euroopa Liiduga, on Eestis varjupaigataotlejate seisukohalt tegemist uue situatsiooniga. Kui Eesti hakkas 2007.aasta lõpul osalema Schengeni viisasüsteemis täieõigusliku lepingupartnerina, kadusid ka sisepiirid Eesti ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide vahel. Selline olukord võib edaspidi kaasa tuua ka mõningase sisserände teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest, kelle hulgas on ka potentsiaalseid varjupaigataotlejaid. Olukorra lahendamiseks rakendab Eesti Dublini konventsiooni, mis näeb ette varjupaigataotlejate tagasisaatmise riiki, kus esimesena varjupaigataotlus esitati või kuhu siseneti. Dublini konventsiooni rakendamisel on Eestil õigus tagasi saata ka isikuid teistesse Euroopa Liidu riikidesse, kes väljastasid viisa Eestis varjupaika taotlevale isikule.

Eesti on immigratsiooni suhtes, sealhulgas ka varjupaigataotluste läbivaatamisel, viinud ellu konservatiivset poliitikat ning rakendab ka praegu rangeid meetmeid sisserände ohjeldamiseks. Sellised probleemid nagu seadusandluse jäik tõlgendamine immigratsiooniametnike poolt, range immigratsioonipoliitika, Eesti kohtunike, juristide ja advokaatide nõrk ettevalmistus rahvusvahelise kaitse ja pagulase staatuse valdkonnas, pagulase staatuse andmisest keeldumiste suur hulk, pagulaste nõrk majanduslik toetamine ning sellealaste valitsusväliste organisatsioonide puudumine või nõrkus – on faktorid, mis mõjutavad üheselt Eesti kui varjupaika otsivate inimeste vastuvõtumaa mainet. Analoogsed probleemid eksisteerivad aga kõigis uutes Euroopa Liidu liikmesriikides. Pole juhuslik, et kõige suurem põgenike arvu vähenemine (30%) fikseeriti just nendes riikides. 2004. aastaga võrreldes on see langus veelgi suurem – 54%.

Eesti konservatiivne asüülitaotluste menetlemine on pälvunud kriitikat eeskätt UNHCR-i ja mitmete rahvusvaheliste mittetulunduslike organisatsioonide poolt. Siiani on Eestis varjupaigataotlusi läbi vaadatud väga piiratult, kohaldades vaid 1951. a. Genfi Pagulaste Konventsiooni.

<sup>1</sup> Info põhineb KMA andmetel seisuga september 2006 ning on kättesaadav [www.vastuvotukeskus.ee](http://www.vastuvotukeskus.ee) 14.12.2006/

# Eesti pagulaspoliitika olukord

Muud kaitseviiside kontseptsioonid nagu ajutine kaitse ja täiendav kaitse, on Eesti seadusandlusest praktiliselt puudunud, mille tõttu isikud kes otseselt ei vastanud pagulase saatusele, aga kelle tagasisaatmine oleks rikkunud nende inimõigusi ning Eesti riigi rahvusvahelist kohustust rakendada *non-refoulement* printsiipi, on olnud sunnitud kasutama muid võimalusi riigis viibimise seadustamiseks. Sageli on otsitud ka illegaalseid lahendusi.

Alates 1. juulist 2006. aastast ning seoses Euroopa Liidu õigusruumi kuulumisega on ka Eesti hakanud tunnustama rahvusvahelist tavaõigust *non-refoulement* küsimuses, samuti on võimalik isikule anda elamisluba täiendava või ajutise kaitse sätete kohaselt. On siiski raske öelda, kas Eesti varjupaigataotluste väike arv on üksnes menetlemisest tingitud, kuid samas on Eesti toiminud teatud mõttes realistlikult. Kohad, mille kaudu potentsiaalsed varjupaigataotlejad riiki saavad, nagu sadamad ja lennujaam, ei ole lähiajal Eesti jaoks eriti kriitilised arvestades väheseid otseühendusi kriisipiirkondadega.





## Asüülitaotlejate arvu prognoos

Asüülitaotlejate arvu on raske prognoosida, kuna erinevalt mõningatest teistest sotsiaal-majanduslikest näitajatest (nt rahvaarv, SKP, hõivatud, sotsiaaltoetuste saajate arv jne) sõltub riiki saabuvate varjupaigataotlejate hulk eelkõige välistest teguritest. Need tegurid võivad muutuda järsult näiteks halvenevate majandustingimuste, looduskatastroofide või poliitilise olukorra pingestudes kolmandates riikides.

Eesti puhul tuleb ka edaspidi võimalike põgenike arvu hindamisel arvestada Eesti geograafilist asendit, kuulumist Euroopa Liidu õigusruumi, Eestiga piirnevaid riike ning nende olukorda ja põgenike põhilisi päritolumaid 2\* Olemasoleva statistika ning teiste faktorite analüüsi alusel on praegusel hetkel väga raske teha põhjalikke prognoose tuleviku kohta, kuna asüülitaotlejate edaspidine võimalik soov saabuda Eestisse sõltub kümnetest asjaoludest ja teguritest. Neist olulisemad on:

1. Poliitiline olukord Läänemere regioonis. Majanduslik ja poliitiline stabiilsus ning vähene terrorismioht suurendavad Eesti atraktiivsust võimaliku riigina, kust kaitset oodatakse.
2. Olukord Eesti lähiümbruskonnas. Kiire poliitilise ja inimõiguste alase olukorra halvenemine näiteks Venemaal, Valgevenes, Moldovas, Ukrainas vm võib tuua kaasa ettearvamatu asüülitaotlejate laine Eesti piirile (Näiteks 1968. aasta NSV Liidu interventsiooni tagajärjel Tšehhoslovakkiasse taotles ca 150 000 tšehhi ja slovakkia asüüli Austrias).
3. Eesti majandusliku heaolu lähenemine Põhjamaadele. Kui senini on Eestit nähtud eeskätt transiitmaana Soome ja Rootsi, siis lähiaastatel võib Eestist kujuneda sihtriik, kuhu põgenikud ja varjupaigataotlejad tulevad eesmärgiga siia jääda.
4. Olukord arenenud riikides. Euroopa Liidus võib kergesti tekkida olukord, kus senised asüülitaotlejate vastuvõtjad ei ole suutelised olukorda kontrollima ning taotlejad liiguvad või suunatakse massiliselt teistesse riikidesse. Kui Eesti ühineb Schengeni viisasüsteemiga, tekib isikutel, kellel vastav viisa olemas, võimalus Eestisse siseneda.
5. Muutub Eesti pagulaspoliitika, mis muudab varjupaigataotlemise lihtsamaks *versus* keerulisemaks.
6. Muutub EL-i pagulaspoliitika ning Eestile langeb nn solidaarsuskohustus võtta vastu mingi hulk teistes EL-i riikides varjupaika taotlenud isikud. Vastavad arengud on kavandatud EL-i rohelises raamatus „Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta”.<sup>3</sup>

## Euroopa Liidust lähtuv pagulaste prognoos

Üldjuhul on varjupaigataotlejad teadlikud, et kui nad taotlevad asüüli EL riigist, kust nad ei ole EL-i sisenenud, siis saadetakse nad tagasi riiki, kus esmakordselt EL-i piir ületati. Lähiaastatel ei ole Eesti võrreldav atraktiivsusest nende EL riikidega, mille kaudu on võimalik Eestisse liikuda. Sisserändajate hulgas ei teata Eestist eriti palju, mistõttu siiatulekut ei kavandatagi. Nende jaoks, kes on hankinud põhjalikumat teavet Eesti kohta, on jäänud enamasti mulje, et Eesti ei ole varjupaigataotlejate jaoks mugav ja vastuvõtlik riik ning asüülitaotlemise protseduur ja menetlemine on konservatiivne ja pikaajaline.

2 Countrie of origin of asylum seekers.

3 Euroopa Ühenduste Komisjon, Roheline raamat Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi tuleviku kohta, [http://eur-lex.europa.eu/LexuriServ/site/et/com2007\\_0301et01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexuriServ/site/et/com2007_0301et01.pdf)

Selline teadmine ei suurenda soovi Eestis varjupaika leida. EL riikidest võib seega lähiaastatel eeldada vaid väga üksikuid saabuvaid varjupaigataotlejaid. Enne 2004. aasta Euroopa Liidu laienemist nägid tollased EL kandidaatriigid Dublini konventsioonis ohtu.

Dublini konventsiooni jõustumisega seoses tundus kandidaatriikidele, et EL liikmesriikidel on soov muuta uued liikmed varjupaigataotlejate sissesõiduhooviks. Kartus põhines ka tolleaegsel trendil, mis näitas varjupaigataotlejate kasvu idast läbi SRÜ riikide. Olukord aga muutus ootamatult ning põgenike liikumine läbi Venemaa vähenes, üle Vahemere aga kasvas hüppeliselt. Seetõttu ei ole uutele liikmesriikidele, sh Eestile, Dublini konventsiooni revideerimine enam kasulik. Kas ja millal Dublini konventsiooni muutmine aset leiab, on hetkel raske ennustada, kuid vastav arutelu on EL-is käivitatud ja sellekohased eesmärgid püstitatud. Peab märkima, et juba praegu kehtivad EL-i ajutise kaitse direktiivi sätteid 4, mis panevad Eestile kohustuse võtta vastu ümberasustatud isikuid 5 nende massilisel põgenemisel mõnda EL-i liikmesriiki olukorras, kus selle riigi vastuvõtusüsteem ei ole võimeline rahuldama kõigi rahvusvahelist kaitset vajavate isikute vajadusi.

Maailmas tervikuna, sh Euroopa riikides on varjupaigataotlejate arv pidevalt vähenenud. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti \*6 uuring näitab maailmas esitatud varjupaigataotlejate arvu vähenemist 14% võrra. 2005. aasta statistika kajastab kõige väiksemat taotlejate arvu alates 1997. aastast. 2006. aasta esimese poolaasta andmed osutavad jätkuvale varjupaika otsivate inimeste arvu kahanemisele. Euroopas on registreeritud 19-protsendiline varjupaika otsivate inimeste arvu kahanemine. Ka sellest lähtudes Eestisse rohkearvuliste pagulaste saabumise tõenäosus aina väheneb.

## Asüülitaotlejad kolmandatest riikidest

Seni on varjupaigataotlejad saabunud Eestisse valdavalt läbi Venemaa ja teiste SRÜ riikide. Mõne aasta eest oli oodata asüülitaotlejate kasvavat voolu idast, kuid olukord on muutunud ja idasuunaline asüüli taotlejate voolu kasv ei leidnud kinnitust. Edaspidine sõltub siiski paljuski olukorrast nendes riikides. Ühest küljest karmistab Venemaa piirirežiimi ja see teeb läbi Venemaa Eestisse asumise raskemaks. Teiselt poolt halveneb demokraatia olukord kõigis SRÜ riikides ja see omakorda suurendab survet sealt lahkumiseks. Selliste varjupaigataotlejate sihtriigiks võib olla ka Eesti, kuna neil on siin ees oma rahva diasporaa ning ei ole ületamatut keeleprobleemi. EL-i kuulumine muudab Eesti väljastpoolt EL-i sisserändajate jaoks atraktiivsemaks. Seepärast peame arvestama sisserändesurve suurenemisega Eestisse SRÜ riikidest, kuid samuti arengumaadest. Hetkel Vahemere piirkonnas toimuv Eestit oluliselt ei mõjuta geograafilise kauguse tõttu, ka on sealsetel ümberasujatel sihtriik enne rännet kas välja valitud või vahendajate poolt ette öeldud. Inimkaubanduse võrgustik, mis korraldab Aafrikast ümberasumist Lõuna-Euroopasse, ei ole oma tegevust laiendanud Eestisse. Siiski peame arvestama, et kui põgenikevool ei vaibu, nõrgeneb kontroll veelgi ja inimkauplejate võimalused suurenevad.

4 Council Directive No 2001/55 of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

5 Displaced persons.

6 Vt. ajutise kaitse direktiivi artikkel 26.

Täna ei ole Eestil põhjust oodata massilist põgenikelainet üle Vahemere, kuid abinõud, sealhulgas aktiivne osalemine Lõuna-Euroopa riikides varjupaigaprobleemide lahendamisel, on vaja juba praegu ette valmistada, kuna olukord võib kiirelt muutuda.

Kõrvuti ülaltooduga tuleb pagulasi vastuvõtvates maades osutada suuremat tähelepanu etnilistele diasporaadele ja ühendustele. Mida suuremad ja arenenumad on riigis etnilised vähemused, seda suurem on sama etnilise grupi uute põgenike saabumise tõenäosus sellesse riiki. Ühe erandiga puuduvad Eestis suured etnilised grupid pagulaste peamistest päritolumaadest, millisteks on viimastel aastatel kujunenud Hiina, Iraak, Serbia ja Montenegro, Vene Föderatsioon, Türgi, Pakistan, Nigeeria, Haiti, Afganistan, Somaalia, Vietnam. Loetletud maadest vaid Venemaa omab Eestis arvestatavat diasporaad. See asjaolu ei mõjuta ega saagi mõjutada Eestis varjupaika otsivate Vene Föderatsiooni kodanike arvu, seda terve rea põhjuste mõjul.

Vene Föderatsioon on ise 1951. a. konventsiooni liige ja võtab vastu suurel arvil pagulasi, sealhulgas Afganistanist ja Hiinast. Samuti sõlmis Euroopa Liit Vene Föderatsiooniga 2006. aastal isikute tagasivõtu lepingu, mis muuhulgas sisaldab ka kohustust tagasi võtta isikuid kolmandatest riikidest, kes ei ole Vene Föderatsiooni kodanikud, kuid kes läbisid Vene Föderatsiooni enne, kui saabusid mõnda Euroopa Liidu liikmesriiki.

Seega on Eesti igalt poolt ümbritsetud 1951. aasta Pagulaste Konventsiooni liikmesriikidega. Arvestades „kolmanda turvalise riigi” kontseptsiooni, jääb või naaseb enamus pagulastest nendesse riikidesse. See vähendab survet Eesti varjupaigataotluste kiirele kasvule lähitulevikus. Üldriiklike relvastatud konfliktide oht Vene Föderatsiooni territooriumil on küllaltki madal. Kaukaasias toimuvad lokaalsed konfliktid võivad küll kutsuda esile ümberasukate massilist rändu, kuid lähtudes Venemaa territooriumi suurusest, samuti tema rahvuslikust seadusandlusest ja rahvusvahelistest kohustustest, jäävad need grupid suure tõenäosusega Venemaa territooriumile. Pealegi ei ole need isikud enamikel juhtudel pagulased 1951. a. konventsiooni mõttes, kuigi võivad osutada rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks, kelle elu on kodukohariiki tagasipöördumisel ohus. Pagulaste saabumise tõenäosus nimetatud päritolumaadest Eestisse lähimatel aastatel tundub olevat mitte väga suur.

*Materjal pärineb trükisest „Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda”, Jaant Tõnissoni Instituut, 2007*

Merle Haruoja  
Inimõiguste Instituut



Eesti pagulaspoliitika võib jagada kolme ajajärku:

**Esimene ajajärk** algas 1992. a. esimese grupi Iraagi põgenike saabumisega Eestisse ning kestis kuni pagulaste seaduse vastuvõtmiseni 18.02.1997. a. (seadus jõustus 9.07.1997).

**Teine ajajärk** algas pagulaste seaduse vastuvõtmisega 1997.aastal ning 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemisel. See ajajärk kestis kuni Eesti ühinemiseni Euroopa Liiduga 1. mail 2004. aastal.

**Kolmas ajajärk** algas siis, kui Eesti ühines Euroopa Liiduga 1. mail 2004. aastal ja Eesti hakkas üle võtma Euroopa Liidu õigusakte. Pagulaste seadust täiendati korduvalt ja harmoneeriti Euroopa Liidu õigusaktidega.

14. detsembril 2005. aastal võeti vastu välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, mis jõustus 1. juulil 2006. aastal ja mida on muudetud ning täiendatud 8. veebruaril 2007.aastal.

Enne pagulaste seaduse vastuvõtmist 1997. aastal saabus Eestisse põgenikke Iraagist, Türgist, Afganistanist ja teistest riikidest. Inimgrupid, kes tol perioodil Eestisse saabusid, olid enamasti planeeritud inimkaubitsejate poolt ja nad olid tasunud inimkaubitsejatele sõidu eest Rootsi. Eestis koheldi neid kui illegaalseid piiriületajaid ning neid peeti kinni erinevates kinnipidamisasutustes- vanglates, arestimajades ja ajutistes varjupaikades. Tol ajal rakendati Eesti Vabariigis sellistel juhtudel haldusõigusrikkumiste seadustiku § 236 – § 236 ning täitemenetluse seadustiku VI osa, mille alusel ebaseaduslikult saabunud ja Eestis viibivad isikud kinni peeti.



Eesti Valitsus oli kuni 1997. aastani seisukohal, et Eestil ei ole võimalik ühineda 1951. aasta pagulaskonventsiooni ja selle 1967. aasta protokolliga, sest Eesti polnud sel ajal veel võimeline tagama pagulastele ja varjupaigataotlejatele konventsioonis ja lisaprotokollis ettenähtut. Pagulased olid võrdsustatud ebaseaduslikult Eestisse saabunud ja siin viibivate isikutega. Ühinemine rahvusvahelise konventsiooniga eeldas seadusandliku ja materiaalse baasi, sh interneeritute laagri olemasolu ja muid sellega kaasnevaid teenuseid varjupaigataotlejatele. Kuivõrd Eestis puudus vastav seadusandlus, siis oli tol ajal ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti tegevus Eestis eriti aktiivne.

Illegaalsete immigrantide probleemistikuga tegelemiseks moodustas Vabariigi Valitsus 07.12.1994 komisjoni, mille põhiülesanneteks oli põgenikepoliitika kontseptsiooni väljatöötamine (kaaludes võimalust vastavate rahvusvaheliste konventsioonidega ühinemiseks), illegaalse immigratsiooni tõkestamiseks meetmete, ettepanekute koostamine Vabariigi Valitsusele ja vastavate õigusaktide väljatöötamine, interneerimislaagri rajamisega seonduvate küsimuste lahendamine ning Eestis kinnipeetavatele kurdi põgenike probleemidele lahenduse leidmine.

17.01.1995 valmis komisjoni ettekanne Vabariigi Valitsusele, milles leiti, et tervikliku põgenikepoliitika kontseptsiooni väljatöötamiseks ei ole komisjoni koosseis küllalt pädev ning sellesse peaksid täitevvõimu esindajate kõrval kuuluma ka poliitiliste jõudude esindajad ning rahvusvaheliste suhete spetsialistid. Järeldati, et Eesti õigusaktidesse põgeniku mõiste sissetoomine tooks endaga kaasa selliste inimeste võtmise riigi ülalpidamisele, mis polnud selleaegses majandusolukorras reaalne. Komisjon oli seisukohal, et uusi seadusi illegaalse immigratsiooni tõkestamiseks pole vaja. Küll aga leiti, et tuleb sõlmida naaberriikidega, eelkõige Venemaaga leping ebaseaduslikult Eestisse saabunud isikute tagasivõtmiseks ja väljasaatmiseks.

Interneeritute laagri rajamiseks oli valitsuskomisjon arvestanud kahe paigaga, mida oli võimalik mõõdukate kulutustega kasutusele võtta juba 1995. a. talvel ja mida oleks saanud kasutada nii tollase kui ka tulevase - suurema interneeritute kontingendi jaoks. Üheks väljavalitud paigaks oli Muraste hoonetekompleks Harjumaal (pressikonverentsi toimumise päevaks 20.01.1995. a. oli see võimalus juba välistatud) ja kunagine Remniku pioneerilaager Peipsi põhjakaldal, mis välistati samuti hilisemate diskussioonide käigus.

Justiitsministeeriumi pressiteate kohaselt viibis 20.01.1995 Eesti vanglates 68 interneeritut (50 meest ja 18 naist). Enamik neist väitis enda olevat kurdi rahvusest. Täiskasvanutega oli kaasas 21 alaealist last. Valitsuskomisjon otsis võimalusi interneeritutele elukoha leidmiseks väljaspool vanglat või laagrit, sest Eesti riik ei soovinud takistada nende liikumisvabadust ega kitsendada inimõigusi.

# Eesti pagulaspoliitika ajalugu

Kahjuks polnud ükski tööandja ega ühiskondlik organisatsioon nõus andma interneeritutele tööd ja eluaset ning ükski välisriik ei võimaldanud neile sissesõiduluba. Puudus lootus, et Venemaa võtaks need isikud tagasi, kuna nende legalset viibimist Venemaal polnud võimalik dokumentaalselt tõestada - dokumendid olid kadunud või hävitatud. Valitsuskomisjon lõpetas oma tegevuse 20.01.1995.a.

Eestis 1994. a. sügisel viibinud UNHCRi ja Soome ning Rootsi valitsuste eksperdid tegid Eesti Valitsuse põgenikepoliitika komisjonile ettepaneku varjupaiga protseduuride väljatöötamiseks ja varjupaigakeskuse ülesehitamiseks. 16.02.1995 võttis Soome Vabariik vastavalt Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi riikidevahelisele ühekordsele kokkuleppele vastu 88 põgenikku Eestist. Sellisele kokkuleppele jõudsid Eesti ja Soome peaministrid 31.01.1995. aastal.

Hiljem, pärast pagulaste seaduse vastuvõtmist paigutati varjupaigataotlejad Aa küla hooldekodusse Ida-Virumaal, kus nad viibisid ühes hoones koos hooldust vajavate vanuritega, kuni valmis uus varjupaigataotlejate keskus Illuka vallas Jaama külas. Ka täna asub vastuvõtukeskus just Illukal ning kõik varjupaigataotlejad majutatakse selles asutuses, väljaarvatud juhul kui nad on saanud eriloa viibida väljaspool vastuvõtukeskust.







Kõik riigid on suveräänsed, mis tähendab, et igal riigil on kõrgeim võim otsustamaks oma territooriumil toimuva üle. See tähendab omakorda ka õigust otsustada välismaalste riiki sisse laskmise või sealt välja saatmise üle. Samas võib riik igal ajal vabatahtlikult oma suveräänsust välislepingutega piirata.<sup>1</sup>

Pagulaste osas on seda tehtud juba alates 1889. aastast, mil Ladina-Ameerika riigid sõlmisid Montevideo karistusõiguse lepingu, kus ühtlasi tunnustati poliitiliste pagulaste vääramatut õigust asüülile.

Siiski peetakse pagulusõiguse alguseks Rahvasteliidu aega (1919-1945, kes oli eellane ÜRO-le). Kõik selle perioodi initsiatiivid olid siiski Euroopa-sisesed ja lühiajalised ning seotud ühel või teisel viisil Teise maailmasõjaga.

Teise maailmasõja lõppedes, kui põgenikeprobleem püsis endiselt aktuaalsena ja see suurenes seoses järgnevate sõjaliste konfliktidega veelgi, hakati teadvustama, et on vaja teha riikidevahelist koostööd ning selle koostöö tulemus peab olema järjekindel ja kestev. Nii loodi 1950. aastal ÜRO Põgenike Ülemkomissari (UNHCR – UN High Commissioner on Refugees) ametikoht.

## Pagulaste kaitsjad

Eelkõige on pagulaste kaitsmise kohustus riikidel, kuhu pagulased on saabunud. Kui see pole võimalik, riik seda teha ei soovi või on tal abi vaja, siis seda abi saavad pakkuda mitmed rahvusvahelised organisatsioonid.

Eelkõige on niisuguseks organisatsiooniks UNHCR, kelle konventsioonijärgne ülesanne on teostada järelevalvet konventsiooni kohaldamise üle riikide poolt.<sup>2</sup> UNHCR abi on asendamatu suuremahuliste ja ootamatute rännete korral, milleks riik ei ole olnud valmis.

Teistest ÜRO institutsioonidest on spetsiaalselt pagulastele orienteeritud ka UNRWA (UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – ÜRO Palestiina pagulasabi), mis tegeleb ainult palestiina pagulastega. Erinevalt UNHCR'ist, mis pakub rahvusvahelist kaitset on UNRWA spetsialiseerunud hoopis elutähtsate teenuste ja humanitaarabi kättetoimetamisele.

Mitmed ÜRO insitutsioonid, nagu FAO (Food and Agriculture Organisation – Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon), UNICEF (UN Children's Fund – ÜRO Lastefond) või DHA (Department of Humanitarian Affairs – Humanitaarasjade osakond) tegelevad suuremal või vähemal määral oma põhitegevuse kõrvalt ka pagulastega.

Rahvusvaheline Migratsiooni Organisatsioon (IOM) on konsentreerunud ühele konkreetsele inimõigusele – liikumisvabadusele. Viimasel ajal on olulist rolli pagulusõiguse täiustamises mänginud ka mitmed regionaalsed organisatsioonid, nagu Aafrika Ühtsuse Organisatsioon, Ameerika Riikide Organisatsioon, Euroopa Nõukogu, OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe – Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon) jms.

<sup>1</sup> Veiko Kopamees, "Varjupaigaõigus", saadaval Internetis aadressil <[http://materjalid.tmk.edu.ee/veiko\\_kopamees/RO\\_asyyl\\_sept\\_2005\\_\(26.09.05\).ppt](http://materjalid.tmk.edu.ee/veiko_kopamees/RO_asyyl_sept_2005_(26.09.05).ppt)>.

<sup>2</sup> Artikkel 35, Pagulasseisundi Konventsioon

Lisaks nendele riikidevahelistele organisatsioonidele tegutseb pagulasalal ka lugematu arv riigiväliseid organisatsioone, kelle panus on tavaliselt piiratud konkreetse tegevusega, näiteks Medecin sans Frontiers, mis tegeleb arstiabi pakkumisega, Food for the Hungry, mis tegeleb toiduabiga ja teised.

## PAGULASI PUUDUTAV RAHVUSVAHELINE ÕIGUS

1951. aastal võtsid riigid vastu ÜRO Pagulasseisundi Konventsiooni, mis on tänaseni rahvusvahelise pagulusõiguse nurgakiviks koos 1967. aastal vastu võetud protokolliga, mis eemaldas konventsiooni ajalised ja geograafilised piirangud. Eesti ühines nende dokumentidega alles 1997. aastal. Lisaks konventsioonile ja protokollile on veel ainult üks ülemaailmne instrument – UNHCR Statuut –, mis aga on siduv ainult UNHCR-ile ja mitte riikidele. Regionaalsel tasandil võib leida pagulasi puudutavat regulatsiooni nii Aafrikas<sup>3</sup> kui Ladina-Ameerikas<sup>4</sup>. Euroopas tegeleb sellega Euroopa Liit läbi oma migratsiooni poliitika, mille direktiivid ja määrused on siduvad tema liikmesriikidele. Äramärkimist väärib Inimõiguste Harta, mis pole (veel) siduv, kuid sätestab õiguse asüülile (artikkel 18).

Pagulusõigusesse jäänud lüngad täidavad inimõigusalased instrumentid. Õiguslikult mitte siduv kui äärmiselt mõjukas 1948. aasta ÜRO Inimõiguste Deklaratsioon sätestab artiklis 14, et „igal inimesel on õigus tagakiusu ees varjupaika otsida teistes maades ja seda varjupaika kasutada“. Õiguslikult siduvas Kodaniku- ja Poliitiliste Õiguste Rahvusvahelises Paktis seda õigust enam ei nimetata nagu ka üheski teises inimõiguste dokumendis. Siiski on need dokumendid kasutatavad konkreetsete pagulusaspektide juures, nt. keeld inimest tagasi saata riiki, kus on oht tema elule või teda võidakse piinata või muul viisil ebainimlikult või alandavalt kohelda või karistada; samuti kehtib keeld pagulast kohelda samal viisil. Regionaalsetest inimõiguslepingutest on Eesti kontekstis kõige olulisem Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja muud Euroopa Nõukogu instrumentid, mis reguleerivad konkreetseid inimõigusalasid.

Lisaks inimõigustele puudutab pagulusõigust osaliselt ka rahvusvaheline humanitaarõigus. Antud kontekstis on peamisteks dokumentideks 1945. aasta Genfi Konventsioonid ja 1967. aasta Protokollid. Need instrumentid puudutavad küll ainult relvakonfliktide ja pagulasi, kes „on relvakonfliktide ohvrid, vaenupoole kontrolli all või on tabatud sõjategevuse käigus võõral maal“.<sup>5</sup> Konfliktivälisele ajale need dokumendid ei kohaldu.

Siiski, nagu eelnevalt sai märgitud, on 1951. aasta konventsioon koos 1976. aasta protokolliga peamised pagulusõiguse instrumentid.

---

<sup>3</sup> Aafrika põgenike probleemi spetsiifilisi aspekte valitsev konventsioon, vastu võetud 10. september 1969, jõustus 20. juuni 1974.

<sup>4</sup> Cartagena põgenike deklaratsioon, vastu võetud 22. november 1984.

<sup>5</sup> Eesti Punane Rist, info saadaval aadressil <<http://www.redcross.ee/et/rprk.html>>.



## Konventsioon lähtub järgnevatest põhiprintsiipidest:

- Välja- või tagasisaatmise lubamatus (non-refoulement) – tegemist on tavaõigusliku printsiibiga, seega selle kohaldumine ei sõltu sellest, kas riik on konventsiooni osaline või mitte;
- Väljasaatmise võimalus ainult piiratud juhtudel;
- Võrdne kaitse kõikidele pagulastele ja paguluse taotlejatele;
- Pagulased kui sotsiaalne ja humanitaarne väljakutse mitte kui riikide-vaheliste konfliktide allikas;
- Rahvusvaheline koostöö, et jõuda rahuldavate ja kestvate lahendusteni;
- Koostöö UNHCR-iga;
- Ebaseaduslik riiki sisenemine ei tohi olla karistatav;
- Pagulase staatuse määramine individuaalsel tasemel;
- Eelkõige põgenike ümberpaigutamine nende kodumaale tagasi saatmise asemel – tendents viimasel ajal on naasmine suunas, mis peab siiski olema vabatahtlik.

## Konventsiooni definitsioonil on neli elementi:

- Inimene viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki või endist asukohariiki;
- Inimene ei suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või sinna tagasi pöörduda;
- Kartus on põhjendatud;
- Kartus on tagakiusamise ees rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast.

## „Väljaspool riiki“ ja „riigi kaitse puudmine“

Esiteks nõuab definitsioon, et isik oleks ületanud riigipiiri selleks, et konventsiooni kaitse talle kohalduma hakkaks. Teiseks nõuab definitsioon, et isikul puuduks riigi kaitse, kas ühel või teisel põhjusel. Kaitse antud tähenduses viitab iga riigi kohustusele oma kodanike eest seista, neile turvalist elukeskkonda luua, pannes paika toimiva ja efektiivse seadusandluse, selle täideviimise ja kohtumõistmise süsteemi. See süsteem peab tagama isiku õiguste mitterikkumise või kui neid on juba rikutud, siis võimaluse saavutada selle rikkumise lõpetamist ja rikkumise tõttu tekkinud kahju kompenseerimist. Kui riik on sellise kaitse andmises ebaõnnestunud, võib kahju kannatav isik avastada ennast olukorras kus riigist pagemine on ainuke väljapääs.

## Põhjendatud kartus

Kartus antud tähenduses viitab hüpoteetilisele, tulevikku suunatud tundmusele. Sündmused või asjaolud, mida inimene kardab ei pea mitte olema juba juhtunud. Tegemist on teatud mõttes ennustusega või oletusega, mis võib isikuga tulevikus juhtuda. Ka isikul, kes oli riigist lahkunud juba varem võib välismaal olles tekkida põhjendatud kartus koju tagasi pöördumise ees, näiteks juhul kui tema äraolekul on riigis toimunud teatud sündmused temale ebasoodsas suunas.

Põhjendatud kartuse määramisel on kaks elementi:

- subjektiivne element – see viitab isiku meelelaadile, milleks on kartus
  - sõltub isiklikest faktoritest – isiku enda ja tema perekonna tagapõhjust, isiku kuulumisest konkreetsesse tagakiusatavasse gruppi, tema enda tõlgendus olukorrast ja tema isiklikud kogemused
  - sõltub sellest mis ulatuses isik seda tunnetab
- objektiivne element – põhjendatus ehk isiku meelelaad saab toetust objektiivselt hinnatavast olukorrast
  - riigi olukord on oluline element
  - isikul peab olema hea põhjus tagakiusamist karta, mis muudab selle kartuse mõeldavaks ja mõistlikuks.

Riigiametnik peab isiku saabudes tegema läbimõeldud oletuse, võttes arvesse teatud suhtelisust ja tõenäosust, mis põhineb kartuse intensiivsusel, võimaliku kahju olemusel ja tõsidusel, riigi üldisel tagakiusamise ajalool, isiku isiklikul ja perekondlikul kogemusel ning kõigel muul ümbritseval. UNCHR on samas öelnud, et ka liialdatud kartus ei pruugi põhjendamatult olla kui kogu olukorda arvestades võib sellist kartust pidada õigustatuks. Seega on oluline, et kartuse põhjendatust määrataks individuaalsel alusel, vastavalt konkreetsele inimesele.

## **Tagakiusamine, mis põhineb rassil, usul, rahvusel, sotsiaalsesse gruppi kuulumisel või poliitilistel veendumustel.**

Termin „**tagakiusamine**“ ei ole defineeritud üheski rahvusvahelises instrumendis. Siiski nii mõnedki neist annavad vihjeid. 1951. aasta konventsioon ise viitab artiklites 31 ja 33 nendele, kelle elu või vabadus „oli“ või „võib olla“ kaalul. UNHCR ise on viidanud tõsistele inimõiguste rikkumistele, mille tulemusel tema elu või vabadus kaalul võib olla. Samuti on öeldud, et tagakiusamine võib aset leida erinevate meetmete koosmõjul, millele võib lisada veel näiteks üldise atmosfääri riigis, ehk siis nõ. kumulatiivsel alusel.

Mis puudutab tõsiseid inimõiguste rikkumisi, siis Rahvusvaheline Kohus (International Court of Justice) on oma 1970. aasta kaasuses sätestanud, et teatud inimõigused on *erga omnes* ehk kõikide riikide suhtes kehtiv kohustus, olenemata nende liikmelisusest mingi konventsiooniga. 6 Need inimõigused on õigus elule, vabadus piinamisest, vabadus orjastamisest, vabadus tagasiulatuvatest kriminaalkaristustest, õigus oma õigussubjektsuse tunnustamisele ning mõtte, südametunnistuse ja usuvabadus. UNHCR on lisanud, et diskrimineerimine või ahistamine iseenesest tavaliselt ei küündi vajaliku tõsiduseni, kuid täielikult välistada seda ei saa. See oleneb konkreetsest kontekstist ja diskrimineerimise või ahistamise ulatusest.

Tagakiusamine on vägagi proportsiooni ja kraadi küsimus. Hindamisel tuleks arvestada:

- kaitstava vabaduse või õiguse olemust,
- piirangu olemust ja raskust,
- piirangu kohaldamise tõenäosust konkreetses asjas.

---

<sup>1</sup> Belgia vs Hispaania [1970] ICJ Rep. 4: Barcelona Traction kaasus

Üldseadusaktid võivad teatud juhtudel küündida tagakiusamise tasemele kui need pole näiteks kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste standarditega. Sagedamini siiski on pigem probleem seaduse kohaldamisega. Kuid jällegi on olemas kõik individuaalsest hinnangust konkreetse isiku olukorrale.

Kriminaalõiguslik karistus võib võtta tagakiusamise mõõtmed ainult juhul kui tegu, mille eest karistati oli poliitiline. Konventsiooni kohaselt on pagulased ebaõigluse (potentsiaalsed) ohvrid, mitte õiguse eest põgenejad. Kuna probleemsetes riikides kasutatakse tihti kriminaalõigussüsteemi murdmaks poliitilist vastupanu, siis kriminaalkaristust ei saa võtta automaatselt just sellena. Vaja on veenduda, et tegemist oli kriminaalkuriteoga, mis sai väärilise karistuse.

Arvesse peaks võtma

- Kas tegu oli toime pandud ehtsatest poliitilistest motiividest lähtuvalt või üksnes isikliku kasu nimel?
- Kas see oli suunatud poliitilise korralduse muutmisele või terve riigi struktuuri muutmisele?
- Kas on olemas vahetu ja otsene seos toime pandud kuriteo ja väidetava poliitilise eesmärgi vahel?
- Kas toime pandud kuritegu on poliitilise eesmärgi suhtes proportsionaalne või ilmselgelt liialdatud?

Antud määratlus on võõrustava riigi teha, kuid lõppkokkuvõttes peab see määratlus vastama rahvusvaheliste standarditega.

**Tagakiusamise alustest** tasub ära märkida mõned olulised aspektid. Esiteks, usk tagakiusamise alusena ei pea tingimata tähendama konkreetse usulise tõekspidamise omamist, vaid ka selle puudumist. Teiseks, rass antud tähenduses on tunduvalt laiem kui tavakasutuses käibel olev. Nimelt hõlmab rass ka etnilist päritolu või rahvusliku vähemuse hulka kuulumist. Seega kattub ta kohati rahvusega, mis konventsiooni tähenduses jällegi on saanud laiapõhjalise tähenduse. Rahvus hõlmab ka päritolu ning keelilise, kultuurilise, usulise ja etnilise kogukonna liikmelisust. Neljandaks, sotsiaalse grupi liikmelisus viitab eelkõige inimestele, kellel on sarnane tagapõhi, väärtused, harjumused või sotsiaalne staatus.

Konventsiooni mõistes on ebaoluline, kes on tagakiusamise teostajaks. Nendeks võivad olla:

- valitsus – kusjuures valitsuse tunnustamine või mitte-tunnustamine teiste riikide poolt, selle võimekus või võimetus oma ülesandeid täita pole määravad
- valitsuse esindajad
- valitsusvälised isikud – juhtudel, kus riigi kaitse pole kättesaadav ühel või teisel põhjusel – valitsus võib olla võimetu nende isikute tagasihoidmisel, ta ei pruugi tahta neid isikuid korrale kutsuda või ta võib lausa teha nende isikutega koostööd.

## Riigisese ümberasumise alternatiiv

Mõnedes riikides peetakse oluliseks kriteeriumiks pagulase staatuse määramisel ka riigisese ümberasumise alternatiivi olemasolu. See tähendab, et staatuse määramisel tehakse lisaks muule veel ka määratlus selle üle, kas isikul oleks olnud võimalik tagakiusamise eest pääseda asudes ümber oma asukohamaalt lahkumata. Kui leitakse, et see võimalus oli olemas, kuid ta jättis selle kasutamata, siis pagulase staatust ei anta. UNHCR on arvamusel, et selline kriteerium nõuab ülimalt ettevaatlikkust. Rahvusvaheline õigus tegelikult ei näe ette sellist kriteeriumi – pagulus ei pea tingimata olema viimane variant. Kui seda kriteeriumi siiski kasutatakse, peaks selle analüüs arvesse võtma teatud asjaolusid:

- Relevantsuse või asjakohasuse analüüs
  - kas sellesse piirkonda saab siseneda realselt, ohutult ja legaalselt?
  - kas tagakiusaja on riik?
  - kas tagakiusaja on valitsuseväline isik?
  - kas ümberasumisel oleks antud isik avatud tagakiusamisele või muule tõsisele kahjule? Arvesse tuleb eelkõige võtta, et isikult ei saa nõuda tema poliitiliste või religioossete vaadete varjamist.
- Mõistlikkuse analüüs
  - kas isik saaks elada konkreetse riigi konteksti arvesse võttes normaalset elu ilma liigsete raskusteta?

Lisaks kõigele on oluliselt elemendiks ka see, et antud alternatiiv oleks kestva iseloomuga ning inimene ei peaks mõne aja pärast jälle mujale liikuma.

## PAGULASE STAATUSE VÄLISTATUS

Enne konventsiooni vastavate sätete juurde asumist vajaks esiletoomist paar olulist asjaolu. Eelkõige, välistatuse klausleid peab tõlgendama humanitaarsuse printsiibist lähtuvalt, nende tõlgendus ja kohaldamine peavad olema võimalikult piiratud. Oluline on veelgi see, et kuigi võidakse leida, et pagulusõigus antud isikule ei kohaldu, siis see ei välista siiski inimõiguslikku kaitse kohaldumist. Miski eelnevast ei vabasta riiki kohtumõistmise kohustusest rahvusvahelise kuriteo toimepanemises kahtlustatava üle. Inimõigused ei päästa inimest tema kuritegelike tegude tagajärgede eest.

Pagulase staatus on välistatud kahel juhul, mis omakorda on kumbki jagunenud kolmeks:

- (1) isik on juba saanud teise riigi või ÜRO asutuse või allasutuse kaitse või abi (Art 1D-E)
  - a. Esimese pagulasriigi printsiip
  - b. ÜRO agentuuri kaitse või abi - Art 1D
  - c. "kelle kohta uue asukohariigi ametiisikud tunnistanud, et tal on selle kodanikega ühesugused õigused ja kohustused" - Art 1E
- (2) isik on kurjategija ja ei vääri pagulase staatust (Art F)
  - a. Art 1F(a) - "on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo"
  - b. Art 1F(b) - "on enne varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo"
  - c. Art 1F(c) - "on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises"

## **(1) isik on juba saanud teise riigi või ÜRO asutuse või allasutuse kaitse või abi**

Vastavalt esimese pagulasriigi printsiibile pole isikul, keda on ametlikult pagulasena ühes riigis tunnustatud või kellel on konventsiooni alusel välja antud ühe riigi isikudokument või reisidokument, üldiselt enam õigust muuta oma elukohta teise riiki, va. tavalise immigratsiooniprogrammi tulemusel.

Samuti ei laiene isikule konventsioonipõhine kaitse, kui ta on juba mõne ÜRO organisatsiooni, nt UNRWA, kaitse all. Sellisel juhul toimub tema kaitse konkreetse institutsiooni põhikirja või statuudi alusel.

Kolmandal juhul, kui isikul on justkui uue asukohariigi kodanikega sarnased õigused ja kohustused, pole tingimata vajalik, et kogu kodanikeõiguste komplekt talle laieneks. Eelkõige on olulised õigus uude asukoha riiki vabalt ja igal ajal siseneda ning vabadus võimaliku väljasaatmise eest ükskõik mis kujul.

## **(2a) "on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo"**

Loetletud rahvusvahelisi kuritegusid tuleb tõlgendada tänapäevaste arengute valguses, eelkõige seetõttu, et nende hõlmataavad teod on aastate jooksul olulisel määral paljunenud ja kinnistunud. 1951. aasta konventsioon neid kuritegusid ei defineeri, kuna sellel ajal oli nimekirja aluseks Rahvusvahelise Militaartribunali (nn. Nürembergi kohtu) Harta. Praegu on suureks abiks Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuut ja Rahvusvaheliste Ruanda ja Jugoslaavia Kriminaaltribunalide Statuudid, mille definitsioonid suuresti küll kattuvad kõigi kolme kuriteo osas. Mõningast abi ende kuritegude lahtiseletamisel pakuvad ka konkreetse teemaatikaga tegelevad konventsioonid, nagu Apartheidi, Genotsiidi või Genfi Konventsioonid.

## **(2b) "on enne varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo"**

Siin on oluline märkida, et kuritegu peab olema toime pandud enne sellesse riiki sisenemist, kus paguluse taotlus esitati. Kuriteod, mis pannakse toime uuel asukohamaal, on menetletavad uue asukohamaa kriminaalõigussüsteemi kohaselt või, kui tegemist on eriti raske kuriteoga, siis 1951. aasta konventsiooni artiklite 32 ja 33(2) kohaselt, mille juurde saab veel detailsemalt tagasi pöördutud hiljem.

Kuriteo toimepanijaid ei välistata staatuse omistamisel automaatselt. Eelkõige peab kindlaks peab tegema, kas kartus tagakiusamise ees tuleneb otseselt isiku kuritegelikust käitumisest või mitte, ning kas tema kurjategija karakter varjutab tema pagulase karakteri. Jällegi tuleb vahet teha poliitilisel ja mittepoliitilisel kuriteol.

„Raske“ kuriteo all mõeldakse üldiselt rünnakuid füüsilise puutumatus, elu ja vabaduse vastu. UNHCR on lisanud, et määravaks on ka see, kui võrd raskena enamik riike konkreetset kuritegu hindab.

## **(2c) „on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastuolus olevate tegude toimepanemises“**

ÜRO eesmärgid ja põhimõtted leiab ÜRO harta preambulast ja artiklitest 1 ja 2. Peamised neist on:

- Sõja ärahoidmine
- Inimõiguste austamine
- Õigluse ja kohustuste austuseks tingimuste loomine
- Sotsiaalse progressi ja kõrgemate standardite edendamine

Antud sätte all mõeldakse eelkõige tegusid, millel on rahvusvaheline dimensioon, mis ründavad rahvusvahelise kogukonna alustalasid. Need on teod, mis on võimelised mõjutama rahvusvahelist rahu, julgeolekut ja riikidevahelisi rahulikke suhteid, lisaks kuuluvad siia hulka tõsised ja püsivad inimõiguste rikkumised.

Isikud, keda see säte hõlmab, on eelkõige vastutavatel kohtadel töötavad ametnikud, kelle on võimu asjade käiku mõjutada. Eelkõige on nendeks riigi kõrged ametnikud, kes on vastutavad riikliku poliitika ellurakendamise eest. Selle poliitika tegelikud täideviijad, olgu nad siis riigiametnikud või mitte.

### **Isiklik vastutus**

1951. aasta konventsiooni artiklis 1F viidatud teod, mis välistavad pagulase staatuse saamist, eeldavad isiklikku vastutust nende tegude eest. Ainult kuriteo toime pannud rühmitusse kuulumine eelnevalt või kõnesoleval ajahetkel seda vastutust tingimata esile ei kutsu. Samas tegudele õhutamise, ässitamise, nendele kaasaaitamine või nendest lausa osa võtmine on vastutuse esile kutsumiseks piisav.

## PAGULASE STAATUSE LÕPPEMINE

Pagulase staatus on mõeldud ajutise olukorrana, mille lahenduseks on kas uuel asukohamaal end püsivalt sisse seadmine või naasmine kodumaale pärast seal paguluse esile kutsunud olukorra lahenumist. Siiski, vaatamata paguluse ajutisele iseloomule, on UNHCR manitsenud riike ettevaatlikkusele, et nad arendaksid pagulase staatus lõppemise praktikat viisil, mis oleks kooskõlas püsiva lahenduse eesmärgiga.

Pagulase staatus lõppemise kutsuvad esile

- (1) Isiku enda vabatahtlik tegu
  - a. Art 1C(1) – "on vabatahtlikult võtnud uuesti vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitse"
  - b. Art 1C(2) – "olles kaotanud kodakondsuse on selle vabatahtlikult uuesti omandanud"
  - c. Art 1C(3) – "on omandanud uue kodakondsuse ja on oma uue kodakondsuse järgse riigi kaitse all"
  - d. Art 1C(4) – "on vabatahtlikult naasnud riiki, kust ta oli lahkunud või millest väljapoole ta oli jäänud tagakiusamiskartuse tõttu"
- (2) Muutunud olukord riigis, kust isik pages

Riigipoolsest kaitsest, selle olemusest ja toimivusest oli lühidalt juttu pagulase definitsiooni peatüki alguses.

### (1a) Kodakondsusjärgse riigi kaitse

Tingimused, mis peavad olema täidetud, on vabatahtlikkus, tahe ja tõhusast kaitsest kasu saamine. Seega, pagulane peab ennast loovutama oma kodakondsusjärgse riigi kaitse alla mitte ainult vabatahtlikult, vaid ta peab seda tegema tahtlikult ja tegelikult ka saama toimiva kaitse osaliseks. Selline määratlus viitab normaalsete suhete taastumisele riigivõimuga.

### (1b) Kodakondsuse uuesti omandamine

Antud säte eeldab pigem riigipoolset tegutsemist kui isiku enda tahet, sest kodakondsuse väljastamine on täielikult riigi diskretsioonis. Seega peab olema kindel, et isiku kodakondsuse uuesti omandamine toimus vabatahtlikult, tema enda tahte kohaselt ning selle omandamine ikka toob kaasa ka riigipoolse tõhusa kaitse.

### (1c) Uue kodakondsuse omandamine

Jällegi on oluline, et uus kodakondsusjärgne riik tagaks tõhusa kaitse, mis hõlmaks vähemalt kõige fundamentaalsemad kodanikuõigused ja –vabadused, sealhulgas õigus seada riigis sisse oma elukoht ning riigist välja minnes sinna jälle naasta.

Antud sättes puudub vabatahtlikkuse nõue, mis võib osutada problemaatiliseks teatud situatsioonides, kus kodakondsus omandatakse automaatselt, näiteks abielu kaudu või riigi lagunemisel, mil antakse selle lahku lõõnud osa kodakondsus, kus isik parajasti elab.

## (1d) Naasmine

Endisesse asukohariiki naasmisel peab tegemist olema rohkemaga kui lihtsalt külaskäik või kohalolek. Isik peab olema vabatahtlikult ja tahtlikult valmis rajama sinna oma alalise elukoha, kust tal pole plaanis enam lahkuda.

## (2) Muutunud olukord (Art 1C(5) and (6))

Antud juhul viitab 1951. aasta konventsiooni olukorrale, kus "pagulaseks tunnistamise asjaolud on lakanud olemast". UNHCR on selgitanud, et need asjaolud väljenduvad eelkõige riigi tasandil toimuvates muutustes:

- Riik peab olema võimeline andma kaitset, mis on efektiivne ja kättesaadav, ainult füüsiline julgeolek või ohutus ei ole piisavad
- Demokraatia arengutase riigis, kodusõja lõpp ning funktsioneeriva valitsuse ja põhiadministratiivstruktuuride olemasolu.

Antud juhul viitab 1951. aasta konventsiooni olukorrale, kus "pagulaseks tunnistamise asjaolud on lakanud olemast".

UNHCR on selgitanud, et need asjaolud väljenduvad eelkõige riigi tasandil toimuvates muutustes:

- Riik peab olema võimeline andma kaitset, mis on efektiivne ja kättesaadav, ainult füüsiline julgeolek või ohutus ei ole piisavad
- Demokraatliku arengu tase riigis, kodusõja lõpp ning funktsioneeriva valitsuse ja põhiadministratiivstruktuuride olemasolu
- Rahvusvahelistest inimõigustest kinnipidamine, märgatav paranemine selles osas
- Sõltumatute riiklike või rahvusvaheliste organisatsioonide vaba ligipääs, et kontrollida ja vaadata üle inimõigustest kinnipidamist
- Suuremahuline pagulaste tagaspöördumine võib olla indikaatoriks, kuid mitte tingimata.

Veelgi olulisem sellest, milles muutus väljendub, on see, et see muutus oleks kestav, põhjalik ja stabiilne. Muutuse ilmnedes peaks andma aega, et näha kuivõrd jääva muutusega tegu on.

"Muutunud olukord" viitab asjaoludele, mis ei ole seotud pagulase enda tahte või sooviga. Seetõttu on UNHCR soovitanud riikidel pakkuda nendele isikutele, kes otsustest muutunud olukorra kohta mõjutatud on, võimaluse, et nende kaasus vaadataks uuesti läbi nende individuaalsest olukorrast lähtudes.

## Erandid

Erandid pagulase staatuse lõppemisele tulenevad konventsiooni humanitaarsest eesmärgist.

- Isikud, kelle mitte-naasmisel endisesse asukohariiki on "mõjuvad põhjused", mis tulenevad eelnevast tagakiusamisest" (Art 1C(5) ja (6)).

See puudutab põhiliselt pagulasi, kes ise või kelle perekonnaliikmed on kannatanud äärmusliku tagakiusamise all, sealhulgas kohaliku elanikkonna käte läbi, ning seetõttu ei ole mõeldav oodata, et nad oma endisesse elukohariiki naasevad.



- Pikaajalised residendid, kellel on uue asukohamaaga tekkinud tugevad perekondlikud, sotsiaalsed ja majanduslikud seosed
- Inimõiguslikel alustel ei tohi pagulast tema endisesse asukohariiki tagasi saata. Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu kohaselt ei tohi Euroopa Inimõiguste Konventsiooni liikmesriigid saata isikut riiki, kus talle võidakse teo eest, mis ta seal sooritas, kohaldada surmanuhtlust (seda küll läbi artikkel 3, piinamise keelu, kohaldamise).<sup>7</sup>

Viimased kaks punkti on ka enimlevinud alused isikule subsidiaarse või ajutise kaitse andmisel kui ta ei kvalifitseeru pagulaseks konventsiooni või pagulasriigi seadusandluse kohaselt.

## NON-REFOULEMENT

### Artikkel 33. Välja- või tagasisaatmise (refoulement) lubamatus

**„1. Osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi (“refouler”) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. ...“**

Refoulement lubamatuse (non-refoulement) printsiip on pagulasõiguse nurgakivi, mille mõju ulatub märgatavalt kaugemale kui ainult 1951. aasta konventsioon ja pagulased. Lisaks pagulasõigusele on see tunnustatud ka inimõigustes, mis tulebki mängu sellisel juhul kui pagulasõigusest inimese kaitsmiseks ei piisa. Raudne reegel rahvusvahelises inimõiguses on piinamise keeld, mis on absoluutne ja eranditu. Sellest tulenevalt ei ole lubatud ka inimese välja- või tagasisaatmine riiki, kus teda võib oodata piinamine või riiki, kus teda piinamine ei ohusta, aga kus on oht, et inimene saadetakse edasi ohustavasse riiki.<sup>8</sup> Sellele lisaks sisaldab ka relvakonfliktide ajal kehtiv rahvusvaheline humanitaarõigus non-refoulement printsiipi. Genfi Konventsiooni artikkel 45 keelab muuhulgas isiku üleandmist „riigile, kus tal on põhjust karta tagakiusamist tema poliitiliste vaadete või usuliste veendumuste tõttu“.

Selline non-refoulement laiaulatuslik levimine on ka põhjus, miks seda printsiipi peetakse tavaõiguseks ehk reegliks, mis on konkreetsele riigile siduv isegi siis, kui see ei ole ühegi antud printsiipi sisaldava dokumendi osaline. Üldiselt on riigid selle printsiibi ka omaks võtnud ning kohaldavad seda enamustes kaasustes. Kui nad aga selle vastu eksivad, siis on kohtud aktiivselt vahele astunud.

### Printsiibi ulatusa

Selge on see, et välja arvatud mõned konkreetset erandlikud juhud on 1951. aasta konventsiooni autorid pidanud silmas, et pagulasi ei saadeta tagasi, ei nende kodumaale ega teistesse riikidesse, kus nad võivad olla ohus. Seda näitab ka artikkel 42(1), mis välistab igasugused riikidepoolsed reservatsioonid artiklile 33.

<sup>7</sup> Soering vs Ühendkuningriigid, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 7. juulil 1989, Series A161

<sup>8</sup> Piinamisvastane Konventsioon, art 3. Sellekohane tõlgendus on ära toodud Konventsiooni Komitee poolt välja antud 21. novembri 1997. aasta Üldkommentaaris nr 1 - General Comment No. 01: Implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22: 21/11/97 (dok. nr. A/53/44, annex IX). Euroopa Inimõiguste Konventsioon, art 3. Sellekohase tõlgenduse on kohus andnud oma Chahal vs Ühendkuningriigid, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 15. novembril 1996, Reports 1996-V; või Ahmed vs Austria, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 17. detsembril 1996, Reports 1996-VI

Lisaks, artiklis 33 olev termin „mis tahes viisil“ viitab selgelt autorite soovile keelata igasugune eemaldamine või keeldumine, mis seaks inimese ohtu, ükskõik kuidas seda siis ka asjakohases otsuses ei nimetataks. Artikli 33 ulatus on tõlgendatud äärmiselt laialt. Esiteks on seal kasutatud termin „pagulane“ faktiline, mitte õiguslik nagu artiklis 1. See tähendab, et antud juhul peetakse silmas nii pagulase staatusega inimest, kui inimest, kes alles taotleb või kavatses seda teha. Seetõttu on ka ebaoluline, kuidas antud inimene pagulasriigi territooriumile sisenes või kavatses siseneda.

Teiseks, selle kohaldamine ei sõltu riigi füüsilisest territooriumist. Riigi kohustus kinni pidada non-refoulement printsiibist on seotud riigi agentide või esindajatega isegi siis, kui nad viibivad võõral territooriumil. Seega peab antud printsiibist kinni pidama nii piirivalvur, kes asub kahe riigipiiri vahelisel territooriumil või nn. „rahvusvahelises tsoonis“, diplomaatilise esinduse ametnik saatkonnas või konsulaadis, kui ka kaitseväelane, kes on rahutagamis- või muul missioonil võõra riigi territooriumil.

Kolmandaks, oht artikli 33 tähenduses on samuti võimalikult laialt tõlgendatav. See hõlmab nii olemasolevat kui tulevikus aset leidvat. Fakt, et inimene on ohus, on oluline. See, kes teda konkreetses riigis täpselt ohustab, enam tähtsust ei oma.

Neljandaks, pagulasõiguse non-refoulement printsiip keelab inimese saatmise mistahes riigi piirile, kus ta ohus on. Ning sarnaselt printsiibi tõlgendamisele inimõiguste kohaselt, keelab ta ka inimese saatmise kolmandasse riiki, kus on võimalus, et ta võidakse saata riiki, kus ta ohus on.

Kuigi non-refoulement printsiip ei kohusta riiki otseselt andma kaitstavale isikule õiguse asuda elama oma territooriumil, on tihti selle printsiibi kohaldamise tulemus just see. Ainult kodakondsusjärgne riik on kohustatud vastu võtma oma kodanikke, ükski teine riik võõra kodakondsusega isikut enda territooriumile ei pea laskma. Seega võib tulemuseks olla, et riik, kes soovib teatud isikust vabaneda, seda eesmärki ei saavuta, kuna ükski riik seda isikut ei pruugi tahta.

## Erandid

### Artikkel 33. Välja- või tagasisaatmise (refoulement) lubamatus

**„ ... 2. Sätet 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.“**

Non-refoulement 1951. aasta konventsiooni kohaselt ei ole absoluutne printsiip. Sellel on kaks piirangut, mis on põhjendatud kartusest, et konkreetne isik:

- (1) võib asetada ohtu riigi julgeoleku või
- (2) võib olla ühiskonnaohtlik, kuna on süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos.

Riigi julgeoleku osas tuleb meeles pidada, et tegemist on ohuga tulevikus, mitte minevikus. Kuigi tema käitumine või tegevus minevikus võivad anda vihjeid ja abi hindamiseks tema võimalikku käitumist tulevikus. Lisaks väärib märkimist, et oht peab varitsemata seda konkreetset riiki, kus ta pagulust otsib. Oht teisele riigile või isegi rahvusvahelisele üldsuse antud kontekstis tähtsust ei tohiks omandada.

Ühiskonnaohtlikkuse osas tuleb märkida, et siin on küsimus eelkõige isiku eeldatavas ohtlikkuses, mitte kuriteos. Oht ühiskonnale eeldab laiaulatuslikumat rahvastiku rahuliku eluolu pärssimist. Konkreetne isik peab olema ka reaalselt avalik oht, mis võib segi paisata riigi tsiviilelu.

Mõlemal juhul peab määratluses lähtuma sellest, et olemas on piisav seos antud isiku, oletatava ohu ja, isiku pagulasriigist välja saatmise korral, antud ohu märkimisväärse vähenemise vahel. Meeles peab pidama, et antud isikule võib välja saatmisel olla tõsised tagajärjed, sest non-refoulement printsiip ei kaitse teda kui riigis, kuhu teda saadetakse võib teda ees oodata kohtlemine, mis ei ulatu piinamise või ebainimliku ja ebaväärsika kohtlemise ja karistamise tasemele. Kui siiski ulatub, kaitseb antud isikut juba inimõigustest tulenev non-refoulement printsiip.

## PAGULASTE KOHTLEMINE

1951. aasta konventsioon sätestab pagulase õigused ja riigi kohustused pagulaste ees, kui nendele on juba omistatud pagulase staatus. Antud konventsioon ei puuduta nende isikute kohtlemist ega õigusi, kelle osas riik ei ole veel otsust langetanud.

Seega 1981. aastal koostas grupp eksperte raporti ajutise kaitse mõistest tulenevatest tagajärgedest ning koostas ka nimekirja kuueteistkümnest põhistandardist, mida tuleks järgida isikute puhul, kelle suhtes on paguluse staatuse määramise menetlus alles käimas. Need standardid kiideti heaks nii ÜRO Parlamentaarse Assamblee poolt kui UNHCR-i enda täidesaatva komitee poolt, mille liige ka Eesti on alates 25. aprillist 2007. Antud nimekiri ei ole õiguslikult siduv, kuid võttes arvesse selle heakskiitmise sellisel tasemel, võiksid riigid seda siiski arvestada<sup>9</sup>:

(a) neid ei tohi karistada ega ebasoodsalt kohelda üksnes sellel põhjusel, et nende kohalolekut riigis peetakse ebaseaduslikuks; nendele ei tohi seada liikumispiiranguid muul põhjusel kui ainult avaliku tervise ja korra huvides;

(b) nad peavad saama kasutada rahvusvaheliselt tunnustatud fundamentaalseid kodanikuõigusi, eelkõige neid, mis on sätestatud Inimõiguste Ülddeklaratsioonis;

(c) nad peavad saama kogu vajaliku abi ning neile peab olema võimaldatud elu põhivajadused, sealhulgas toit, peavari ja elementaarsed sanitaar ja tervisevahendid;

(d) neid tuleb kohelda kui inimesi, kelle traagiline olukord nõuab spetsiaalset arusaamist ja kaastunnet. Neid ei tohi kohelda julmalt, ebainimlikult ega väärilt;

(e) neid ei tohi diskrimineerida rassi, usu, poliitilise arvamuse, rahvuse, päritolumaa või füüsilise puude pärast;

(f) neid tuleb tunnustada õigussubjektina, kellel on vana juurdepääs kohtutele ja teistele kompetentsetele administratiivasutustele;

(g) paguluse taotlejate asukoht tuleb määrata lähtuvalt nende ohtutusest ja heaolust nagu ka vastuvõtva riigi julgeoleku vajadustest. Paguluse taotlejad peaks olema asustatud, niivõrd kui võimalik, mõistlikule kaugusele nende päritoluriigi piirist. Nad ei tohi saada osaliseks nende päritolumaa suunas toimuvast õonestavast tegevusest;

(h) perekonna taasühinemise õigust peab austama;

---

<sup>9</sup> Executive Committee Conclusion No. 22 (XXXII) on Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx

- (i) sugulaste leidmiseks peab neile võimaldama kõikvõimalikku abi;
- (j) alaealiste ja saatjateta laste kaitseks peavad ole paika pandud piisavad reeglid;
- (k) posti saatmine ja vastu võtmine peab olema võimaldatud;
- (l) sõpradelt ja sugulastelt tulev materiaalne abi peab olema lubatud;
- (m) kus võimalik, peab sündide, surmade ja abielude registreerimiseks olema võimaldatud vajalik korraldus;
- (n) nendele peab olema antud kõik vajalikud vahendid, et võimaldada neil saavutada endale rahuldav kestev lahendus;
- (o) nendele peab võimaldama tuua üle vara, mis nad on endaga toonud, riigi territooriumile, kus kestev lahendus on saavutatud;
- (p) kõik meetmed peavad olema tarvitusele võetud, et võimaldada vabatahtlikku naasmist.

## Liikumisvabaduse piiramine

1951. aasta konventsioon jätab riikidele võimaluse pagulusetootlejale liikumispiirangu seadmiseks kas erakorralise olukorra puhul riigi julgeoleku huvides (art 9) või, kui vajalik, siis isiku ebaseadusliku riiki sisenemise korral (art 31(1)). Termin „vajalik“ või „vajalikud“, mida need artiklid sisaldavad, viitavad nende objektiivsele olemusele. Mõlemad artiklid rõhutavad märgatavalt selle meetme ajutist iseloomu. Ka UNHCR täitesaatev komitee on kinnitanud selle meetme äärmuslikkust ja ajutist iseloomu<sup>10</sup>.

Kui vajalik, võib kinnipidamist kasutada ainult seadusega ette nähtud juhtudel, et teha isik kindlaks; et teha teha kindlaks need elemendid, millel paguluse staatuse või asüüli taotlus baseerub; et tegeleda juhtumitega, kus pagulased või asüüli taotlejad on hävitanud oma reisi- ja/või isikudokumendid või on kasutanud võltsitud dokumente, et eksitada riigivõie, kellele nad plaanivad asüüli taotluse esitada; või, et kaitsta riigi julgeolekut või avalikku korda.“

Inimõigused lähevad selles suhtes pagulusõigusest kaugemale ning nõuavad, et ükskõik mis alusel kinnipeetud isikutel oleks võimaldatud ligipääs erapooletule õigusemõistjale.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> UNHCR Executive Committee Conclusion No. 44 (XXXVII) on Detention of Refugees and Asylum-Seekers

<sup>11</sup>Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, art 9; Euroopa inimõiguste konventsioon, art 5.



## Õigus perekonna taasühinemisele

Antud õigust 1951. aasta konventsioon sõna-sõnaliselt ei nimeta. Siiski sisaldab ta teatud viiteid pagulase perekonnale ja õigustele, mis sellest seisundist tulenevad. Samuti on selle tähtsust pidevalt rõhutanud UNHCD täidesaatev komitee.<sup>12</sup> Pealegi, lähtuvalt inimõigustest, kohalduvad antud õigus kõikidele inimestele, olenemata nende staatusest rahvusvahelise õiguse kohaselt.

Vastavalt inimõigustele, on igal inimesel õigus perekonnaelule. See õigus kohustab riiki mitte ainult hoiduma tegevusest, mis lõhuks tervikliku perekonna, vaid ka võtma tarvitusele meetmeid, mis tagaks laiali paisatud perekonna taasühinemist ilma, et nad peaks naasma riiki, kus neid ootaks ees oht. Sellisel kujul on see õigus kaitsud nii ülemaailmsete (nt. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, Lasteõiguste konventsioon, Genfi Konventsioon) ja regionaalsete (nt. Euroopa Inimõiguste konventsioon) kui ka riiklike õigusinstrumentidega.

Seega pagulaste jaoks tähendab õigus perekonnaelule õigust perekonna taasühinemisele, sest pagulastel pole võimalik naasta oma päritoluriiki, et seal kasutada oma õigust perekonnaelule, mis on nii õigusprintsip kui ka humanitaarprintsip.

## Õiguse sisu

Pagulast saatev perekonnaliige peaks samuti saama pagulase staatuse, tegu on nn. tuletisõigusega, või samaväärselt kindla staatuse samade õigustega. Kusjuures, tuletisprintsip toimib ainult tunnustamise juures. Ta ei toimi tagasilükkamise juures, mis tähendab seda, et kui põhi paguluse taotleja taotlus lükatakse tagasi, siis teised perekonnaliikmed ei ole tingimata samuti välistatud. Igal perekonnaliikmed on õigus individuaalsele ärakuulamisele. Samas kui perekonnaliige on see, kellele paguluse staatus on välistatud, siis temal pole õigust kasutada perekonna taasühinemise argumenti välistatud põhi paguluse taotleja suhtes.

Mis puudutab lapsi, siis inimõigustest lähtuvalt on nendel eriline positsioon. Lasteõiguste konventsioon keelab lapse eemaldamise perekonna juurest, välja arvatud kui see on lapse enda huvides. See konventsioon ei tunnista avalikku huvi kui põhjust mitteabatahtlikuks perekonnaliikmete üksteisest eraldamiseks.

Euroopa inimõiguste konventsioon on Lasteõiguste konventsioonist isegi mõnevõrra heldem. Selle artikkel 8, mis kaitseb perekonnaelu, hõlmab ka ebakonventsionaalsemaid perekondi ning ei nõua ka tingimata bioloogilist sidet lapse ja inimese vahel kes täidab lapsevanema kohuseid. Samas teeb Euroopa inimõiguste konventsioon perekonnaliikmete üksteisest eraldamisel vahet riigist eemaldamisel ja perekonna taasühinemisel läbi riiki sisenemise. Viimasel juhul on Kohus olnud piiratum oma tõlgendustes ning analüüsinud taasühinemise võimalusi teistes riikides.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Lisaks viidetele erinevates resolutsioonides, on täidesaatev komitee avaldanud ka resolutsioone, mis tegelevad konkreetset selle õigusega – nt. Conclusion No 9 (XXVIII) (1977), Conclusion No 24 (XXXII), Conclusion No 88 (L)

<sup>13</sup> Gül vs Šveits, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 19. veebruaril 1996, Reports 1996-I; Ahmut vs Madalamaad, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 28. novembril 1996, Reports 1996-VI.

## **Õiguse kohaldamine**

Selle õiguse kohaldamine on osutunud üsna problemaatiliseks. Esiteks seetõttu, et seda nähakse tihti läbi immigratsiooni akna, mille puhul riigid näevad vaeva, et seda piirata. Teiseks seetõttu, et kõrge mure julgeoleku pärast on muutnud perekonna taasühinemise menetluse tunduvalt karmimaks ja aeganõudvamaks, sest nõutakse rohkem ja detailsemaid tõendeid. Lõpptulemusel on riigi diskretsioon pagulase perekonnaga tegelemisel tihti peale juhuslik ja suvaline, mis on vastuolus rahvusvaheliste printsiipidega.

## **PAGULASKONVENTSIOONI KOHALDAMINE**

1951. aasta konventsiooni mittejärgimise õiguslikud tagajärjed on siiani ebaselged. Konventsioon ise sätestab artiklis 38 võimaluse pöörduda Rahvusvahelise Kohtu poole. Muud võimalused on:

- Rahvusvaheline protest
- Juurdluse nõudmine
- Läbirääkimised
- Pöördumine arbitraazhikohtu poole

Need on siiski võimalused, mida saavad kasutada riigid riikide vastu. Inimesel endal pole rahvusvahelise pagulasõiguse all algatusvõimet. Kasutada saab ta üksnes inimõiguste poolt talle võimaldatud võimalusi, milleks on kas inimõiguste kohtud (Euroopa Inimõiguste Kohus, Inter-Ameerika Inimõiguste Kohus ja Aafrika Inimõiguste Kohus) või erinevad komisjonid-komiteed, mis erinevate konventsioonide, nii regionaalsete kui ülemaailmsete, kõrvale on loodud.





## KIRJANDUS

Feller, Erika. "The Evolution of the International Refugee Protection Regime". *The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: The UN and the Protection of Human Rights*. 5 Wash. U. J. L. and Pol'y 129.

Feller, Erika, Turk, Volker ja Nicholson, F. (toim.). *Refugee Protection in International Law*. Cambridge, 2003. - Gilbert, Geoff, "Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses"; Lauterpacht, Elihu ja Bethlehem, Daniel, "The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion"; Jastram, Kate ja Newland, Kathleen, "Family Unity and Refugee Protection".

Goodwin-Gill, Guy S. *Asylum 2001 - a Convention and a Purpose* (juhtkiri). *International Journal of Refugee Law*, vol. 13 no. 1/2.

Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law* (2. väljaanne). Clarendon Press, Oxford, 1996.

Gorlick, Brian. "Common Burdens and Standards: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status". *New Issues on Refugee Research. Working Paper no 68*. UNHCR, 2002.

Grahl-Madsen, Atle. *Commentary on the Refugee Convention*. UNHCR, 1997.

Harding, Jeremy. "The Uninvited". *London Review of Books*, 3. veebr 2000.

Turk, Volker. "UNHCR's Supervisory Responsibility". *New Issues in Refugee Research. Working Paper no 67*. UNHCR, 2002.

UNHCR. *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. UN Doc HCR/GIP/03/05 (4. september 2003).

UNHCR. *Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*. UN Doc HCR/GIP/03/03 (10. veebruar 2003).

UNHCR. *Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. UN Doc HCR/GIP/03/04 (23. juuli 2003).

UNHCR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. UN Doc HCR/IP/4/Eng/REV.1 (jaanuar 1992).

UNHCR. *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford University Press, 2000. Saadaval internetis aadressil <<http://www.unhcr.org/static/publ/sowr2000/toceng.htm>>.

Walker, Carolyn S. "UN Reports - Global Backlash of Afghan Refugees: When is Enough, Enough?" 18 N.Y.L. Sch. J. H.R. 535.

# Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset

Anneli Viks

Kodakondsus-ja Migratsiooniamet



## Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset?

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, kus aastas esitatakse riigiti mitu või mitukümmend tuhat varjupaigataotlust (näiteks Rootsis esitati 2007 aastal ca 40 000 taotlust), on varjupaigataotlejate arv Eestis väga väike. Alates 1997. aastast on varjupaika soovinud 124 isikut. Kõige suurem arv inimesi on kaitset palunud aastatel 1998 ja 1999, kui taotluse esitas vastavalt 23 ja 22 inimest. 2007. aastal (oktoobri seisuga) esitati 14 taotlust. Taotlejate väikse arvu põhjuseid ei ole uuritud. Arvata võib, et rolli mängivad sellised faktorid nagu peaaegu olematu põhilistest varjupaigariikidest pärit välismaalaste kogukond, madalad sotsiaalsed garantiid ja Eesti vähene tuntus. Seda, millised tõuke- või tõmbetegurid teatud ajahetkel rolli hakkavad mängima, ei ole kahjuks võimalik ennustada. Arvata võib ka seda, et Eesti muutub põgenikele oluliselt atraktiivsemaks pärast ühinemist nn Schengeni ruumiga, mis tagab kaitse saanutele vaba liikumise kogu Euroopa Liidu territooriumil. Teiste riikide praktikate põhjal võib aga kindlalt väita, et taotlejate madal arv Eestis ei jää püsima ja on ainult aja küsimus, millal see oluliselt tõuseb.

2007. aasta seisuga on Eestis pagulase staatus antud viiele inimesele, mis on 4% taotluse esitanud inimestest. Täiendava ehk subsidiaarse kaitse on saanud 10 taotlejat. Varjupaika Eestis on otsinud 27 riigi elanikud. Kõige rohkem inimesi on tulnud Iraagist, iraaklased on esitanud kokku 20 varjupaigataotlust. Arvuliselt vaid ühe võrra vähem on Eestilt kaitset otsinud Venemaa kodanikud. Türgi kodanikke, kelleks on enamasti kurdid, on Eestisse kaitset taotlema saanud 16. Teistest riikidest on taotlejaid olnud tunduvalt vähem.

Suurem osa varjupaigataotlejaid jäävad vanusevahesse 18-30 aastat, neid on olnud 58. 26 taotlejat on olnud vanuses 31 kuni 40 aastat. Alla 18 aastaseid on olnud 16. 15 inimest on varjupaika taotlenud olles 41 kuni 50 aastat vana. Kõige vähem sooviavaldusi on tulnud üle 50 aastastelt inimestelt.

### Varjupaiga taotlemise protsess

Varjupaigataotleja on välismaalane, kes Eesti piiril või Eestis viibides palub Eesti riigilt rahvusvahelist kaitset. Otsus, kas taotleja kaitset saab või mitte langetatakse pärast pikka ja põhjalikku menetlusprotsessi. Varjupaigamenetlus algab varjupaigataotluse vastuvõtmisest, millele järgnevad esmased toimingud nagu isiku tuvastamine, pildistamine ja sõrmejälgede võtmine.

Varjupaigataotlust ei saa esitada Eesti diplomaatilistes esindustes ega kirjalikult või e-posti teel. Kui vajalik teave on inimese kohta saadud ja varjupaigataotlus vastu võetud, saadetakse ta majutamiseks Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse.



# Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset

Edasi tehakse kindlaks, kas taotleja on eelnevalt mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis juba varjupaika taotlenud. Kui selgub, et on, hakkab taotlejaga tegelema vastav teine liikmesriik. Kui ei, siis jätkub taotluse menetlemine Eestis. Menetluse käigus tehakse kindlaks, kas taotleja vajab rahvusvahelist kaitset või mitte. Kui vajab, siis antakse talle kas pagulase staatus või täiendav kaitse ja selle alusel ka elamisluba Eestis. Juhul, kui on põhjust arvata, et taotleja kaitset ei vaja, siis tehakse keelduv otsus ja ettekirjutus Eestist lahkumiseks. Kui taotleja vabatahtlikult tagasi pöörduda ei soovi, siis saadetakse ta päritoluriiki tagasi. Taotlejal on õigus kaevata otsus edasi halduskohtusse.

## Olulised mõisted

Mõisted põgenik, varjupaigataotleja ning pagulane ei ole samatähenduslikud, kuigi seda tihti peale arvatakse. Põgenikust saab varjupaigataotleja pärast seda, kui ta on esitanud riigile vastavasisulise taotluse. Kui taotlus rahuldatakse, saab inimesest pagulane.

**Põgenik** (*refugee*) on inimene, kes põgeneb sõja, looduskatastroofi, näljahäda, tagakiusamise vms eest.

**Varjupaigataotleja** (*asylum applicant, asylum seeker*) on välismaalane, kes taotleb Eestis viibides varjupaika ja kelle taotluse suhtes ei ole jõustunud lõplik otsus (ei ole ammendunud kõik edasikaebamise võimalused).

**Pagulane** (*recognized refugee, convention refugee*) on välismaalane, kellele on antud kaitse 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni alusel, st on tuvastatud põhjendatud tagakiusukartus rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitilise meelsuse alusel.

Pagulaseks võidakse tunnistada ainult selline välismaalane kes on kogenud või kardab tagakiusamist ainult nimetatud viiel alusel. Näiteks usulise tagakiusamist võivad karta kristlased islamimaades või usku vahetanud moslemid, rassilist tagakiusamist näiteks valgenahalised Lõuna-Aafrika Vabariigis, rahvusel põhinevat tagakiusu kurdid Türgis, tšetšeenid Venemaal või tamilid Sri Lankas, sotsiaalsesse gruppi kuulumise alusel naised Iraagis või mingi riigi endised sõjaväelased. Poliitilisel meelsusel põhinevat tagakiusu võivad näiteks karta ajakirjanikud või opositsiooni kuuluvad poliitikud Valgevenes. Poliitilise meelsuse hindamisel arvestatakse ka omistatud poliitilise meelsusega. Näiteks kui Sri Lanka valitsusorganid arvavad, et kõik tamilid rahvusest Sri Lanka elanikud on Tamili Tiigrite poliitika poolt, siis vajavad nad kaitset ka siis kui konkreetne tamil tegelikult selliseid talle omistatud poliitilisi vaateid ei omagi.

Tavaliselt eksisteerivad nimetatud tagakiusamise alused kombineeritult ja puhtalt ühe aluse esinemist tuleb ette harva. Näiteks kui varjupaika taotleb üksikuks jäänud Islami usust kristlusesse pöördunud kurdi naine Türgist, siis võivad tema tagakiusamise aluseks olla samaaegselt nii rahvuslik ja usuline kuuluvus kui ka kuulumine eriti haavatavasse sotsiaalsesse gruppi "üksikud uskuvahetanud kurdi naised Türgis"

# Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset

Kui varjupaigataotleja ei kvalifitseeru pagulaseks, võib ta saada Eestis täiendavat kaitset. **Täiendavat kaitset** pakub Eesti riik juhul, kui on alust arvata, et taotleja tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib tuua kaasa tema piinamise, inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside või surmanuhtluse käsutamise või relvakonflikti ohvriks sattumise, (pagulaseks tunnustamise või täiendava kaitse vajadus vaadatakse läbi ühes menetluses)

**Ajutist kaitse** menetlus on erandlik ja eeldab nii Euroopa Liidu Komisjoni ja Eesti Vabariigi Valitsuse eelnevat otsust ning edasi tegeletakse vastavalt riiklikule kriisiplaanile. Ajutist kaitset saavad need inimesed, kes on inimõiguste süsteemse rikkumise ohvrid, sõjapõgenikud või pidid päritoluriigist lahkuma mõne looduskatastroofi tõttu. Ajutise kaitse taotlemise puhul on eriline see, et sellist ajutise kaitse vormi käsutatakse vaid siis kui tegemist on põgenike massilise sisserändamisega, mis on tekitanud Eesti varjupaigasüsteemi ja riigi jaoks kriisiolukorra.

## Varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteem

Varjupaigataotlejate menetlemisega on Eestis seotud kaks ministeeriumi (vt joonis 1): Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium.

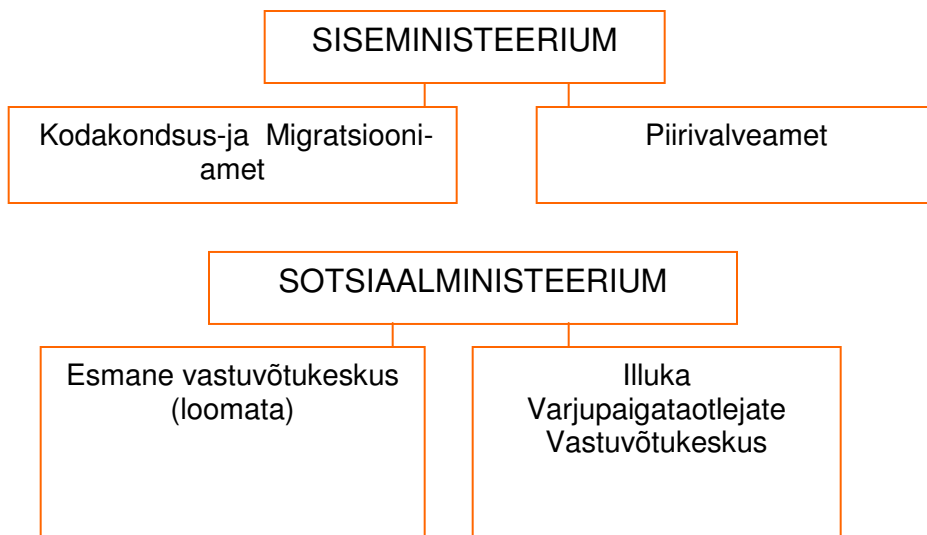
Varjupaigataotlejate menetlemisega tegeleb Siseministeeriumi hallatava asutusena Kodakondsus- ja Migratsioonamet. Täpsemalt KMA Pagulaste osakond, mille koosseisu kuulub neli ametnikku. Ühelgi teisel ametnikul ei ole õigust Eestis esitatud varjupaigataotlus! menetleda ega otsuseid langetada. Mõnevõrra on menetluse korraldusliku poolega seotud ka KMA väljasaatmiskeskus. Seda vaid juhul kui taotluse esitab välismaalane, kes on väljasaatmiseks juba varem sinna paigutatud. Siseministeeriumi haldusalasse kuulub ka Piirivalveamet, mille piirivalvepiirkondadel on samuti õigus varjupaigataotlustega tegeleda. See õigus on aga piiratud, sest piirivalvur võib varjupaigataotluse vastu võtta juhul, kui taotlust soovib esitada piiripunkti tulnud välismaalane, kellel ei ole vajalikku dokumenti riiki sisenemiseks. Kui taotlus on vastu võetud ja esmased toimingud tehtud, siis edastab piirivalvur asja KMA-le menetlemiseks.

Sotsiaalministeeriumi hallatavatest asutustest tegeleb varjupaigataotlejatega Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus.

# Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset

## Varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteem

Varjupaigataotlejate menetlemisega on Eestis seotud kaks ministeeriumi: Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium. Varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteemi on kaasatud alltoodud ametiasutused.



## Siseministeeriumi allasutused:

**KMA Pagulaste osakonna** põhiülesanne on varjupaigataotlejate ja ajutise kaitse taotlejate menetlemine, st:

- võetakse vastu siseriigis esitatud taotlusi.;
- tehakse esmased menetlustoimingud nagu sõrmejälgede võtmine, isiku tuvastamine, pildistamine, vajadusel tervisekontrolli korraldamine jms
- majutatakse lühiajaliselt osakonna taotlejatele mõeldud ruumides (Viimsi 59, Tallinn).
- viiakse läbi nn Dublin II menetlust. See menetlus põhineb Euroopa Liidu Dublini määrusel, mis näeb ette põhimõtte, mille kohaselt saab välismaalane varjupaigataotlejate sisuliselt läbi vaadata ainult ühes liikmesriigis. Kui selgub, et isik on juba mõnes teises riigis varjupaika taotlenud või on Eestisse jõudnud mõne teise liikmesriigi kaudu, siis saadetakse ta sinna tagasi.
- Ollakse EURODACi ja DubliNET'i kontaktpunktiks.

# Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset

## KMA Väljasaatmiskeskus

Kui välismaalane on Eestis ebaseaduslikult (ilma viisa, elamisloata või muu aluseta) siis võib KMA migratsioonijärevalve, Politsei või Piirivalveamet ta kinni pidada ja kuni väljasaatmiseni KMA Väljasaatmiskeskusesse paigutada. Kui varjupaigataotlus esitatakse seal, siis varjupaigamenetluseks seda välismaalast kinnipidamise alt ei vabastata ja Pagulaste osakonna töötajad lähevad menetlustoimingute tegemiseks ise väljasaatmiskeskusesse. Sama põhimõtte kehtib ka juhul kui varjupaigataotlust esitada sooviv välismaalane viibib vanglas või arestimajas.

**PVA Piirivalvepiirkonnad** tegelevad varjupaigataotluste vastuvõtmise ja esmaste menetlustoimingutega piiril. Piirivalvel on õigus vastu võtta ainult nende välismaalaste taotlusi, kellel puudub alus (nt viisa) rüki sisenemiseks. Välistatud on taotluste vastuvõtmine isikutelt, kellel on kehtiv viisa Eestisse sisenemiseks või Eesti elamisloa. Piirivalve põdevuses on otsustada, kas varjupaigataotleja lubatakse riiki või mitte. Tagasilükkamise otsuse saab piirivalvur teha vaid siis kui selleks on olemas Pagulaste osakonna töötaja eelnev kooskõlastus. Kui varjupaigataotleja saab loa riiki siseneda, hakkab temaga edasi tegelema KMA Pagulaste osakond.



# Kuidas saab varjupaigataotleja Eesti riigilt kaitset

## Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus



Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus asub Ida-Virumaal Illuka vallas Eesti-Vene piiri lähedal Jaama külas. Vastuvõtukeskuse ülesanne on osutada varjupaigataotlejatele esmavajalikke sotsiaalseid teenuseid ning vajalikku abi varjupaigamenetluse ajal. Kesksemaks ülesandeks on varjupaigataotlejate majutamine kogu menetluse jooksul

Nii vastuvõtukeskuses kui sellest turvalisuse kaalutlustel väljaspool elava taotleja eest kantakse hoolt: talle on ette nähtud toiduraha (minimaalse toimetulekupiiri ulatuses, mis kehtestatakse igal aastal riigieelarve seadusega, 2007. aastal oli selleks 900 krooni), varustatakse esmavajalike riietus- ja tarbeesemetega, osutatakse arstiabi ja tõlketeenuseid. Kui taotleja elab KMA loal väljaspool vastuvõtukeskust tema enda soovil, siis talle nimetatud rahalist ega muud toetust ei anta. Oma õigustest ja kohustustest saab varjupaigataotleja teada KMAs esmaste toimingute käigus. Kui taotlejal tekib keskuses olles nende suhtes küsimusi, siis peab ta ka seal vastavat teavet saama. Kuna taotlusi menetletakse ainult Tallinnas, siis peab vastuvõtukeskus organiseerima transpordi varjupaigataotleja Tallinnasse saatmiseks. Tavaliselt seisneb see liinibussi pileti tasumises ja taotleja juhendamises. Vahel tullakse ka taotlejale kas Jõhvi või Kuremäe bussijaama vastu. Seda tehakse alati, kui taotleja reisib sihtkohta esimest korda.

Juba kaitset saanud välismaalane viibib Vastuvõtukeskuses seni, kuni talle on leitud elukoht kohalikus omavalitsuses. Seaduse kohaselt tuleb seda teha nelja kuu jooksul.



# Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus



älismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) võeti vastu 14.02.2005.a. ja jõustus see 01.07.2006.a.

Seadusega reguleeritakse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid välismaalase õiguslikku seisundit ja Eestis viibimise aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest. Rahvusvaheline kaitse antakse välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse.

Ajutine kaitse on erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalastele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et varjupaigasüsteem ei suuda nimetatud sisserännet menetleda, kahjustamata enda tõhusat toimimist ajutist kaitset taotlevate välismaalaste huvides.

Eesti riigi poolt antava kaitse kategooriad:

- 1) Pagulased
- 2) subsidaarne (täiendav) kaitse
- 3) ajutine kaitse

Kaitse andmise tähtajad

- 1) pagulasele - elamisluba kolmeks aastaks.
- 2) Täiendava kaitse saajale - elamisluba üheks aastaks.
- 3) Ajutise kaitse saajale - elamisluba tähtajaga üks aasta.

Rahvusvahelise kaitse saajal on Eestis viibimise ajal õigus saada riiklikku pensiooni, peretoetusi, tööturuteenuseid ja tööturutoetust, sotsiaaltoetusi ja muud abi samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti alalisel elanikul. Kohalik omavalitsus võib maksta rahvusvahelise kaitse saajale, kelle varaline seis ei võimalda elamist korraldada omal kulul, toimetulekutoetust.

Rahvusvahelise kaitse saajale, kes pöördub päritoluriiki või asub ümber muusse riiki, võib riigieelarvest maksta ühekordset toetust ulatuses, mis korvab täielikult või osaliselt tema reisikulud, ning juhul, kui ta ise ei ole võimeline neid kulusid kandma. Toetuse maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Füüsiline või juriidiline isik võib osaleda rahvusvahelise kaitse saaja suunamisel kohaliku omavalitsuse üksusesse ja tema toetamisel, andes majanduslikku või muud abi. Abi andmist koordineerib kohalik omavalitsus ning Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus.

Rahvusvahelise kaitse saajal on Eestis viibimise ajal õigus haridusele ja õigus Eestis töötada seadustes sätestatud alustel ja korras. Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmel, kellele on antud VRKS alusel elamisluba kui rahvusvahelise kaitse saajale, on samad, eelpoolnimetatud õigused.



eda, kuidas EURODAC võib aidata ametivõimudel illegaalseid immigrante identifitseerida, reguleerivad kindlad eeskirjad.

Kui programmis osalev riik leiab kellegi, kes elab tema territooriumil ilma nõuetekohase loata, võib see võtta sõrmejäljed ja saata need kesküksusesse. Kui selgub, et antud isik on taotlenud varjupaika teises liikmesriigis, siis võib ta sinna tagasi saata, et tema taotlusega tegeldaks selles riigis.

Siiski kasutatakse sõrmejälgi neil asjaoludel üksnes ühekordseks järgi kontrollimiseks ja neid ei säilitata kesküksuses.

Kaitsmaks veelgi paremini EURODAC süsteemi vääriti kasutamise vastu on igal programmis osaleval riigil oma iseseisev järelevalveorgan, mis jälgib, mil viisil andmeid kasutatakse. Keskssel tasemel vastutab selle eest, et kesküksus varjupaiga taotlejate inimõigusi ei rikuks, Euroopa Andmekaitseinspektor.

Lõpuks koostab Komisjon EURODAC kesküksuse tegevuse kohta aastaaruande. Esimeses aruandes, mis avaldati 2004. aasta mais, leiti, et EURODAC peaks järk-järgult aitama kaasa liikmesriikide vaheliste varjupaiga taotlejate voogude paremini organiseeritud ja kuluefektiivsemale juhtimisele.

Euroopa ühtse varjupaiga andmise poliitika väljatöötamine on hädavajalik pidades silmas EL-is nüüd toimivat liikumisvabadust. Et piirikontrolle liikmesriikide vahel on vähe, siis saavad inimesed reisida takistamatult ühest EL liikmesriigist teise. Kui mõnede riikide valitsused kehtestavad rangemad eeskirjad kui teised, siis tekib põgenikel kalduvus suunduda neisse riikidesse, kus võimalus, et nende varjupaiga taotlus vastu võetakse, on kõige suurem. See aga põhjustaks ebaõiglase tasakaalust välja minemise.

1990. aasta Dublini Konventsiooniga sätestati selle ühtse poliitika põhialused ja 1991. aastal leppisid ministrid kokku EURODAC süsteemi loomises. 2001. aasta detsembris jõustus EURODAC-i määrus ja 2003. aastal sätestati Dublini II määrusega, millega asendati Dublini Konventsioon, täpsemalt üleeuroopaline koostöö määramisel, milline liikmesriik peaks varjupaiga taotlust läbi vaatama.

( [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/) )

Senine varjupaigataotlejate analüüs näitab, et Eesti puhul on ka edaspidi tõenäoline, et põhiosa taotlejatest saabub läbi Venemaa.

Kõige laialdasemalt on Venemaal usunditest esindatud õigeusklikud. Samas kuulutatakse ka ristiusu teisi harusid ning islamit, budismi (peamiselt Tuvas, Burjaatias ja Kalmõkkias) ja judaismi. Eestit seob Venemaaga ühtne minevik, mistõttu on üksteisest arusaamine lihtsam, kui näiteks teistest religioonist tulnutega.

Arvestades sellega, et viimastel aastatel on Eestisse saabunud pagulasi Aasia ja Aafrika riikidest, on alljärgnev lühitutvustus levinumatest religioonidest toodud just selleks, et mõista paremini meist erinevate rahvaste kombeid ja käitumistavasid.

## ISLAM

Islam on Muhamedi rajatud, monoteismil põhinev maailmausund. Teistest religioonidest on islam noorim, kuid asub pooldajate arvu poolest ristiusu järel teisel kohal. Islam on tekkinud Lähis-Idas samas piirkonnas judaismi ja kristlusega, kuid 7. sajandil koraani nime all tuntud religioosest tekstist, mis selle pooldajad usuvad olevat ilmutatud prohvet Muhamedile.

Õpetuse aluseks on Koraan ja Sunna; selles eristuvad üldine väline seadus (šariaat) ja sisemine vagadus (sufism). Sõna "islam" on pärit samast juurest sõnaga *salam* 'rahu'. Sõna *muslim* on samuti samast juurest ning tähendab '(Allahi) vasalli' ja '(Allahile) alistunud'. Islami traditsioonide järgijaid teatakse aga kui muslimeid (moslemeid, muhameedlasi).

Aafrikas ja Aasias, eriti aga Lähis-Idas on islam juhtivaks usundiks paljudes riikides. Arvestataval hulgal moslemeid elab ka mitmetes Euroopa riikides, samuti Põhja- ja Lõuna-Ameerikas. Ka Hiinas ja Indias moodustavad islamiusulised küllaltki suure osa rahvastikust. Suurimad moslemi kogukonnad elavad kolmes Aasia riigis - Indoneesias, Pakistanis ja Bangladeshis. Enamuse elanikkonnast moodustavad moslemid Afganistanis, Albaanias, Alžeerias, Egiptuses, Iraanis, Iraagis, Jordaanias, Liibüas, Malaisias, Maldiividel, Nigeerias, Palestiina territooriumil, Saudi Araabias, Somaalias, Sudaanis, Süürias, Türgis, ja Usbekistanis.

Umbes 90% moslemistest on sunna seksti kuuluvad sunniidid; 10% šii seksti kuuluvad šiiidid. Sunniitide ja šiitide vahelise lõhe põhjustas juba islami algaegadel Muhamedi poliitiline pärand, kes ei jätnud peale oma surma maha juhatusi, kuidas talle järglast valida. Üks, suurem moslemite grupp valis järgmiseks islamiriigi juhiks - kaliifiks - prohveti lähedase sõbra Abu Bakri. Teine, väiksem rühm aga arvas, et Muhamedi järglaseks peaks saama tema väimees 'Alī ibn Abī Tālib. Abu Bakri toetajatest said sunniidid, Ali toetajatest šiiidid.



Islam eksisteerib viis põhiprintsiipi, mida sageli on nimetatud ka viieks islami sambaks. Islami viis tugisammast on moslemi elu aluseks. Nendeks on usutunnistus, palve, zakaati andmine (toetus puudust kannatavatele), ramadaanikuu ajal paastumine ja kord elus palverännak Mekasse neile, kes on selleks füüsiliselt ja materiaalselt võimelised.

Usutunnistus on islami tugisammastest kõige olulisem. "Ei ole teist jumalust peale Jumala (Allah) ,ja Muhammed on Jumala Sõnumitooja (Prohvet)." Moslemid sooritavad viis palvet päevas näoga Meka poole. Iga palve sooritamine võtab aega vaid mõned minutid. Palveid sooritatakse koidikul, keskpäeval, pärastlõunal, päikeseloojangul ja öösel. Moslem võib palvetada peaaegu igal pool, nagu näiteks põldudel, kontorites, tehastes või ülikoolides laotades selleks maha palvevaiba. Ühiseks palvetamiseks on ette nähtud reede öhtupoolik. Reedet võib tinglikult pidada ka moslemite pühapäevaks, kuigi töötegmine ei ole sel ajal keelatud.

Toetus puudust kannatavatele on omamoodi hoolekanne vaeste eest. Toetuse suurus on moslemitel aastas 2,5 protsenti uskliku sissetuleku pealt. See raha läheb erilisse religioossesse n.-ö. usaldusfondi, mida administreerib Wakf - moslemiorganisatsioon, mis tegutseb kui teatavat laadi eestseisus. Nii kogutud vahendeid kasutatakse kas mošeede ehitamiseks või korrastamiseks, islami propageerimiseks, või ka heategevuses, abistamaks teisi moslemeid, kes seda vajavad. Muhamedi üks kandvamatest ideedest oli kollektiivne vastutus - rikkam peab aitama vaesemat.



Meka, Saudi Araabia

Naiste staatus islami kultuuris on riigiti erinev. Ühendavaks tunnuseks on naiste juuste- ja kehakatmine. Ometi pole naiste juustekatmist koraanis määratletud. Eri ühiskonna moslemid tõlgendavad riietumisnõudeid erinevalt tulenevalt sellest, millisesse võimupiirkonda rühmitus või riik kuulub ( näit. vanameelne, fundamentalistlik, modernne jne). Rätiku ehk hijabi ja pikkade riiete kandmine ka meestel tuleb tavast mitte äratada võõrastes inimestes seksuaalseid ihasid.

Toitumise eripärana tasub teada, et sealiha islamiusulised toiduks ei tarbita, nagu juudidki, muuseas.

Suhtlemisel moslemitega rõhutatakse isikliku kontakti tähtsust- igaühega tuleks eraldi hüvasti jätta, vanemaid ja tähtsamaid tervitada enne teisi. Kindlasti ei tohi puudutada, ka väikseid lapsi, peast- see on islamiusulistel keha pühim osa.

Alljärgnevalt on toodud lühiülevaade nendest islamiriikidest, kust on pärit viimaste aastate jooksul Eestisse saabunud pagulasi.

**Süüria** on riik Lähis-Idas, mis on täis vastuolusid. 90,3 % riigi elanikest on araablased lääne-ja põhjaosas elab kurde, türkmeenlasi ja armeenlasi, on väikseid juudi kogukondi.

90 % rahvastikust on moslemid, sh 74% sunniite ja 16 % alaviite, druuse. Valitsev rühmitus on alaviidi sekt, kuhu kuulub ka riigipea.

Süürlased on suhteliselt hästi haritud ja ilmalikud, seda ilmselt prantsuse kolonialismi mõjul, kuid kahtlustavad välismaailma suhtes. Ligemale 10 % süürlastest elab allpool vaesuspiiri.

Rida inimõiguste kaitseorganisatsioonid iseloomustavad Süüriat riigina, kus tingimused inimõiguste arenguks on ebasoodsad. [Human Rights Watch](#), [Freedom House](#) ning teised süüdistavad Süüria võime sõnavabaduse ja kogunemisvabaduse piiramises ning poliitilistes repressioonides.

**Türgi** on parlamentaarne vabariik, kus valitsevaks religiooniks on islam: 99,8% elanikkonnast on moslemid (peamiselt sunniidid), leidub ka kristlasi ja judaiste. Pealinnas Istanbulis resideerib õigeusu kiriku kõrgeim vaimulik - Konstantinoopoli patriarh.

Põhiosa (kuni 80%) elanikkonnast moodustavad türklased. Suurim vähemusrahvus (kuni 20%) on Türgi ida- ja kaguosas elavad kurdid. On ka araablasi, kreeklasi, armeenlasi, bulgaarlasi, juute ja teisi. Relvakonflikte on tekkinud kurdi mässulistega, kes taotlevad ajaloolisel territooriumil iseseisvust.

Türgi on moderniseerunud ja läänele orienteeritud. Selline liikumine algas 20 sajandi kahekümnendatel aastatel Atatürgi (tegelik nimi Mustafa Kemal) initsiatiivil pärast tagurliku Ottomani režiimi kukutamist ja vabadusvõitlust kreeklaste, brittide jt. vastu. Siis asendati araabia kiri ladina tähestikuga ja usk lahutati riigist. Siiski on riigi äärealad veel üsnagi konservatiivsed, kus tuleb arvestada islami tavadega.

Võrreldes sookaaslastega teistest islamimaadest on Türgi naised suhteliselt läänelikud ja omavad rohkem vabadust oma elu ise suunata.

**Pakistan** on islamivabariik, mis moodustati 1947. aasta endisele Briti India territooriumile. Piiriprobleemid jäid lahendamata Kašmiiri piirkonnas, mis on ajendanud mitu korda India ja Pakistani vahelise sõja. Sisepoliitikat pingestab võitlus islamivabariigi ja demokraatia pooldajate vahel.

Rahvastikust on 97% moslemid (peamiselt sunnid, mägedes ka shiad). Ülejäänud kolm protsenti moodustavad sikhid, hindud (Punjab), kristlased (suurlinnad), budistid ja zoroatristid. Erinevalt üsna ühtlasest usulisest kuuluvusest on rahvastikuline koosseis kirju: pandzhaabid, pashtunid, sindhid, mohadzhiriid jne. Palju on nn hõimurahvaid. Pakistanis elab ligemale 3-4 miljonit afgaani pagulast, kes on lahkunud oma kodumaalt Nõukogude Liidu invasioonitagajärjel.

Pakistani naised on meestega võrreldes ebavõrdses seisus, kodus on nad traditsioonilise kodulooja ja hoidja rolli tõttu meeste ees ülimald, väljaspool kodu aga alamad, seetõttu kohtab neid tänaval harva. Pakistani ühiskonnale on omane sügavalt kinnistunud kassisüsteem ja tugev hierarhia. Kõik tõsised võimuprobleemid lahendatakse aga sõjaväe abil.

**Afganistan** on islamiriik, mille territooriumist  $\frac{3}{4}$  on looduslikult ligipääsmatu. Rahvastikust elab islami järgijaid sunniite 84%, šiiidid 15% ning hinduiste ja sikhed umbes 1–2%. Kuna Afganistani islam on sunniidi islam ning riik asub Iraani lähedal, mis on šiitlik, on selles piirkonnas alati olemas nende kahe vahelise konflikti oht.

1973.a. kehtestati Afganistani Vabariik. Aastatel 1978-1989 oli riigis NSVL agressioon. 1996.a. kehtestati enamjaolt palgasõdurite poolt Talibani süsteem. 1999 ja 2001 võttis ÜRO kasutusele sanktsioone, et sundida Talibani välja andma terroriorganisatsiooni Al-Quaeda juhti Usama ibn Ladini.

2001 Talibani režiim kukutati. 2004.a. põhiseadus nimetas Afganistani islamivabariigiks. Tagati formaalselt meeste ja naiste võrdsus. Poliitilist stabiilsust ei ole seniajani saavutatud ning tekkivat kodusõda on suutnud siiani ära hoida NATO vägede asumine riigis.

Sõjalise tegevuse tõttu on kannatanud haridussüsteem, kirjaoskajaid on vaid ligemale 36 % täiskasvanutest, peaaegu täielikult on hävinenud arstiabisüsteem. Afganistan on maailma vaesemaid riike, mille majandus sõltub välisabist. Ometi on samal ajal Afganistan maailma suurim oopiumitootja

**Iraagi Vabariik** loodi monarhia kukutamise järel 1958.aastal. 1968.aastal tuli võimule sotsialistlik Ba'athi partei. Aastatel 1979–2003 oli Iraagis diktatuur, riiki juhtis president Saddam Hussein. Araablasi elab Iraagis 80 %, kurde 15 %. Valitsev usund on islam (  $\frac{2}{3}$  šiiidid ja  $\frac{1}{3}$  suniidid).

Aastatel 1979–2003 oli Iraagis diktatuur: kogu võim oli repressiivse Ba'athi partei käes, mida juhtis president Saddam Hussein. 2003-2004.a. oli riik USA ja liitlasvägede kontrolli all. 28. juunil 2004.a. läks võim üle Iraagi vahevalitsusele.

Käesoleval ajal viibivad jätkuvalt riigis koalitsiooniväed Ameerika Ühendriikide armee juhtimisel, kes korraldavad koostöös Iraagi uue armee ja politsei jõududega võitlust riigis üha intensiivistuva vastupanuliikumise ja terrorismi vastu, püüdes samaaegselt ohjeldada pingelisi suhteid sunniidi ja šiidi kogukonna vahel

**Nigeeria** on rahvaarvult Aafrika kõige suurem riik. Kuni 1963.aastani Suurbritannialt iseseisvuse saamist ei olnud see üks riik ega isegi mitte ühendatud piirkond. Territooriumi valitsesid erinevad impeeriumid. Nigeerias elab üle 400 rahvusrühma, 50 % elanikest on moslemid, 40 % kristlased, 10 % animistid. Erinevate rahvusrühmade vahel valitsevad pinged on põhjustanud riigi poliitilise ebastabiilsuse, enamasti on võimul olnud sõjaväelised valitsused.

Koolihariduse omandamine on Nigeerias üsna keeruline- õpetajate, ressursside ja infrastruktuuride puudumise kõrval on oluliseks põhjuseks kohaliku elanikkonna suhtumine – palju tähtsamaks peetakse laste töötamist kodus, põllul ja turul, kui õppimist. Enamus koolis- käivatest lastest saab islami hariduse ning religioosse kasvatuse.

Nigeeria ametlik riigikeel on inglise keel.

**Somaalia** on lõhestatud ja anarhiline Aafrika riik. 1990.aastal kehtestati küll ajutine põhiseadus, mille järgi kuulub seadusandlik võim parlamendile ja täidesaatev presidendile ning valitsusele, kuid kodusõja oludes ei juhi keskvõim riiki.

Somaalias elab ligemale 9 miljonit elanikku. Ühiskond on jaotatud suurteks hõimustruktuurideks, kuhu vahel kuulub miljoneid inimesi ning iga hõim on äärmiselt kihistunud. Suuremad hõimud on issad, darod, hawiyad, dirid, digilid. Pidevad on hõimusesed ja hõimudevahelised võitlused uute maa-alade pärast. Enamjaolt on somaallased sunniidi moslemid ning järgivad islami traditsioone, suhtumine naistesse on leebem, kui mõnes muus Aafrika või arabia riigis.



## HINDUISM

**Hinduism** on Indias ja Indiast levinud usund, üks dharmalikest religioonidest budismi, džainismi ja sikhismi kõrval. Hinduismi võib pidada ka usundite kogumiks, sest ta sisaldab erinevaid jumala- ja lunastusekäsitlusi. Hinduismi järgijaid nimetatakse **hinduistideks** või ka **hindudeks**. Hinduism on tugevasti seotud India kultuuri, ajaloo ja elulaadiga. Hinduism on maailma vanim järjepidev religioon. Hinduism on väga salliv: ainus nõue on tunnistada vedade autoriteeti. Hinduismi teoloogia pärineb vedade traditsioonist (veda pühakiri), millele on liitunud mitmesugused muud uskumused. Olulisemad mõisted on dharm (seadmus, isiklik ja/või üldine eetika, kombed ja kohustused); sansaara (ümbersündimine); karma (tegutsemine, põhjuslikkus) ja mokša (vabanemine ümbersündide ahelast). Teoloogilisi käsitlusi on hinduismis mitmeid.

Hinduistliku ühiskonna eripäraks on kassisüsteem. Kastid (sanskriti keeles: *varna*) on suletud ühiskonnakihid, kuhu kuulutakse sünnipäraselt, kuid kust vastavalt oma karmale on võimalik järgmises elus liikuda kõrgemale või madalamale. Hindu kassisüsteemis on neli kasti - 1) brahmaanid ehk preestrid, (2) kšatrijad ehk valitsejad ja sõdurid), (3) vaišjad ehk põlluharijad, kaupmehed, pankurid ja käsitöölised, (4) shuudrad ehk teenijad, varem ka orjad. Jagunevad paljudeks alamkastideks. Väljaspool kaste asuvad haridzanid ehk puutumatud, kes teevad roojaseks peetavaid töid. Ka neil on palju alamkaste.

Hindud ei söö veiseliha, sest veis on hindu kultuuris püha loom.





# Maailma usundid

Hindudest on Eestisse jõudnud peaaesjalikult põgenikud Sri Lankalt.

**Sri Lanka** on endine briti koloonia, mis sai demokraatlikuks vabariigiks 1972.aastal. Rahvastikust 74% on singalid, kes on budistid ning 13 % tamilid, kes on hindud. Ülejäänud elanikkonnast on moslemid ning väike protsent on kristlasi.

Tamilide ning singalide vahel valitseb ajalooliselt iidne vihavaen, mis aeg-ajalt lõkkele lööb. Tamili Eelami Vabastustiigid (tuntud ka nime all Tamili Tiigid) on [Sri Lanka](#) poliitilis-sõjaline organisatsioon, mis taotleb valdavalt [tamilitega](#) asustatud Sri Lanka põhja- ja idaosade kuulutamist iseseisvaks riigiks kasutades oma eesmärkide saavutamiseks relvastatud võitlust. 32 riigis on Tamili Tiigid kuulutatud terroriorganisatsiooniks. Singalid on aga tamilide territooriumi Sri Lanka eraldumise vastu.

Mõlemale rahvusele on omased tugevaid hierarhilised väärtused, tamilid seejuures peavad kinni tugevast kastasüsteemist. Sri Lanka on maailmas väga tuntud tee tootjamaa. Kuigi Sri Lanka ametlik ärikeel on inglise keel, on senini Eestisse jõudnud Sri Lanka pagulaste keeleoskus üsna vilets olnud.





## BUDISM

**Budism** (ka buddhism, budalus) on traditsioonilise dateeringu järgi 563–483 eKr Põhja-Indias elanud Siddhārtha Gautama õpetusest alguse saanud usund ja filosoofia, üks vanim maailmareligioonidest. Kontrastiks veda traditsioonile hülgas budism kastisüsteemi. Budism pakub järgijatele vabanemist kannatustest, mis tekivad ebapüsivuse ja kaduvuse tõttu. Õpetuse keskmes on kannatustest ning taassündide ahelast vabanemise püüdlus õigete eluviiside ning vaimsete praktikate abil. Peamine pühade tekstide kogu on Tripitaka, mis kanoniseeriti 3. sajandil eKr. Budismil on maailmas umbes 250 miljonit järgijat, eeskätt Bhutanis, Birmas, Hiinas (sealhulgas Tiibetis), Jaapanis, Kambodžas, Laoses, Lõuna-Koreas, Mongoolias, Sri Lankal, Tais, Taiwanil ja Vietnamis, aga ka Läänes, sealhulgas Eestis, eksisteerib erinevaid budismi koolkondi. Paljud budismi vooludest on levinud läände ja budismist on saanud maailma kõige kiiremini kasvav religioon.

Paljudes maades on kombeks, et noormehed elavad mõned kuud templis või kloostris mungaelu, kus nad järgivad kombeid, mediteerivad, saavad õpetust ja muud vajalikku. Samamoodi võib aga igaüks sõltumata vanusest ja soost, ka igal muul eluperioodil mõnda aega templis või kloostris elada. Rahvabudism avaldub igapäevaelus altarite eest hoolitsemises ja palvetes, amulettide kasutamises, templites-kloostrites külastamises ning paljus muus.



Budistlik altar

## Usk või ebausk.

Naiste ümberlõikamine ei ole probleem mitte ainult tänapäeva kaasaegses ühiskonnas, vaid ka selle ebainimliku traditsiooni kodumaal.

Ülemaailmse Tervisekaitse Organisatsiooni andmetel elab maailmas umbkaudu 100 kuni 140 miljonit ümberlõigatud tüdrukut ja naist. Osa neist lõigatakse ümber imikueas, osa lapseootel, kuid enamasti on lõigatavad 4-12aastased tüdrukud. Ümberlõikamist tehakse 28 Aafrika riigis ning mõnedes riikides Aasias ja Kesk-Aasias. Eriti levinud on ümberlõikamine Egiptuses, Etioopias, Gambias, Gineas, Malis, Sierra Leones, Somaalias, Sudaanis, mõningal määral ka Indias, Indoneesias, Iraagis, Iisraelis, Malaisias, Araabia Ühendemiraatides.

Kasvav migratsioon on suurendanud nende ümberlõigatud naiste ja tütarlaste arvu, kes elavad väljaspool oma päritoluriiki. Samas on teada, et igal aastal lõigatakse üksnes Suurbritannias ümber umbes 3000 tüdrukut. Nii kohtab aina sagedamini arenenud ühiskonna haiglates ja sünnitusmajades naispatsiente, kellele tavapärase meditsiinilise abi osutamine on üsna võimatu. Lisaks kaasnevad traditsioonilise ümberlõikamisega eluaegsed komplikatsioonid nagu valu, infektsioonid, kasvavad, ohud sünnitusel, seksuaalelu kvaliteedi langus, mitmed psühholoogilised komplikatsioonid jne.

Igas riigis, kus praktiseeritakse ümberlõikamist, on see soolise ebavõrdsuse väljenduseks, mis on sügavalt kinni sotsiaalses, majanduslikus ja poliitilises struktuuris. Nii nagu jalgade kängitsemine Hiinas ning alaealiste tütarlaste sundabielud, esindab naiste ümberlõikamine nende üle sotsiaalse kontrolli seadmist ühiskonnas. Selline praktika kaldub kõrvale normaalsest naiserollist ning on naisi ebavõrdselt ja füüsiliselt vääritikohtlev.

Kuivõrd ümberlõikamist tehakse suuresti arengumaades, lõigatakse lõviosa tüdrukutest kodu- või külaoludes. Ümberlõikust teeb tavaliselt naissugulane või juba kogemustega ümberlõikaja. Ta lõikab tuimestamata, kasutades žiletitera, nuga või kääre. Mõnel pool sooritatakse operatsioon siiski kliinikus tuimestusega. Ümberlõikamine on Aafrika ja Lähis-Ida riikide naiste ehk ainus võimalus väärtuslikule ja lugupeetud elule. Kuna kõik küla naised lõigatakse ümber, ei soovi ükski mees endale naiseks ümberlõikamata näitsikut. Pered lasevad tütreid lõigata head soovides, et võsukesel oleks parem tulevik. Nii mõjutab naisi alandava arhailise traditsiooni elujõudu üksnes kommete pimesi järgmine, kusjuures ümberlõigatava seisukoht ei ole tähtis.

Üheks ümberlõikamise vastase tegevuse põhjuseks on asjaolu, et operatsioone sooritatakse üha enam ebamäärastes tingimustes ning haigete ja surevate tüdrukute hulka ei tea keegi.

Samas näitab rahvusvaheliste tervisenäitajate analüüs, et naised usuvad ümberlõikamise lõpetamise vajalikkusesse ning võimesse omada ise kontrolli oma elu üle ilma välise sekkumiseta.

## **Aafrika Ühtsuse organisatsiooni (OAU) ja aafrika pagulasprobleemide eripärasid käsitlev konventsioon**

1951.aasta konventsiooni täiendav regionaalne instrument, mille pagulase määratlus on laiem 1951.aasta konventsiooni omast. 1969.aastal vastu võetud OAU konventsioon sätestab, et „pagulase määratlus laieneb neile, kes pagevad sissetungi, okupatsiooni, võõrvõimu valitsemise või sündmuse eest, mis tõsiselt häirivad avalikku korda kas päritoluriigi mõnes osas või kogu territooriumil.

### **Ajutist kaitset vajav isik**

-välismaalane, kes ei vasta Pagulasseisundi konventsioonis toodud pagulase mõistele, kuid kelle riiki lubamine on põhjendatud humaansete kaalutlustega ( näiteks sõjapõgenikud, looduskatastroofide tõttu asukohariigist lahkuma sunnitud isikud, inimõiguste rikkumiste ohvrid).

### **Alaealised**

- isikud, kes on seaduse järgi nooremad kui täisealised ning kes ei ole seega seaduse mõttes iseseisvad. Selle mõiste alla kuuluvad ka teismelised. Lapse õiguse konventsioon (CRC) kohaselt mõistetakse lapse all iga alla 18 aastast inimest, kui lapse suhtes kohaldatav seadus ei sätesta teisiti. CRC võrdsustab „lapse“ ja „alaealise“ mõisted.

### **Asüülitaotleja või varjupaigataotleja**

- isik, kes taotleb varjupaika ning palub, et teda tunnustataks pagulasena. Isikute kohta, kelle suhtes ei ole veel otsust langetatud, kas tegemist on pagulasega või mitte, Eesti seadusandlus kasutab sõna varjupaigataotleja.

### **Cartagena deklaratsioon**

- Ameerika kontinendi ekspertrühma poolt 1984.a.novembris vastu võetud deklaratsioon, mis laiendab pagulase määratlust, hõlmates „...isikud. Kes on põgenenud oma riigist, sest nende elu, turvalisus või vabadus on ohus üldise vägivalla, võõrriigi sissetungi, sisekonfliktide, inimõiguste massilise rikkumise või teiste asjaolude tõttu, mis on tõsiselt häirinud avalikku korda“. Kuigi deklaratsioon ei ole leping, järgitakse selle sätteid kõikjal Kesk-Ameerikas ning need on inkorporeeritud mõnede riikide seadustesse

### **Emigrant**

- väljarändaja. Isik, kes lahkub ühest riigist, et asuda elama teise riiki.

## **Ebaseaduslikult riigis viibiv isik**

- isik, kellel puudub õigus ( luba) riiki saabumiseks või riigis viibimiseks. Tihti nimetatakse ka illegaaliks.

## **Inimõigused**

- kokkulepitud rahvusvahelised standardid, mis tunnustavad ja kaitsevad kellegi vahel vahet tegemata iga üksikisiku inimväärikust. Inimõigused on osa rahvusvahelisest tavaõigusest ning on reguleeritud erinevate riiklike, regionaalsete ja rahvusvaheliste õigusaktidega, millele üldiselt viidatakse kui inimõiguste instrumentidele. Kõige tuntumad neist on ÜRO põhikiri ja ÜRO inimõiguste koodeks ( inimõiguste ülddeklaratsioon, kodaniku-ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt.

## **Integratsioon varjupaigariigis**

- püsilahendus pagulaste probleemile, mille käigus nad jäävad alaliselt elama riiki, kes neile varjupaiga andis.

## **Immigrant**

- sisserändaja. Isik, kes asub elama teise riiki.

## **Kodanik**

- isik, kellel on konkreetse riigi kodakondsus ja keda mõni riik peab oma kodanikuks. Rahvus ja kodakondsus ei ole samad mõisted. Eesti rahvusest inimene võib olla teise riigi kodanik, nii nagu mitte-eesti rahvusest inimene võib olla Eesti kodanik.

## **Kodakondsuseta isik**

- isik, keda ükski riik ei pea oma kodanikuks. Kodakondsuseta isik on iga riigi jaoks välismaalane.

## **Pagulane**

- välismaalane, kes vastab Pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 määratlusele – isik, kellel on põhjust karta, et teda võidakse tema kodakondsusjärgses riigis või alalisel asukohamaal kiusata taga rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast ja kes ei suuda või kes eespool nimetatud kartuse tõttu ei taha saada oma kodakondsusjärgselt riigilt või alaliselt asukohamaalt kaitset või kes ei suuda või nimetatud kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.

## **-majanduspagulased** ehk migrandid

Migrandid on isikud, kes pagulasmääratlusvälistel põhjustel vabatahtlikult, lahkuvad oma päritolumaalt. Sellistele isikutele ei laiene pagulasõigus

## **- staatuspagulased**

Nendeks loetakse 1951. aasta CRSRile eelnenud konventsioonide alusel pagulasteks tunnistatud isikud;

## **- sõjapagulased**

Rahvusvaheliste või siseriiklike relvastatud konfliktide tõttu päritolumaalt lahkuma sunnitud isikud. Neid ei arvata tavaliselt pagulaseks 1951.a. konventsiooni ega 1967.a. protokollide järgi. Selle pagulaste alagrupi kaitse sätestavad 1949. aasta Genfi humanitaarõiguse neli konventsiooni ja nende konventsioonide 1977. aasta kaks lisaprotokollit

## **- sur place pagulased**

Isikud, kes saavad pagulase staatuse muutunud asjaolude tõttu tema päritolumaal, mis tekkivad siis, kui ta juba ära on. Selliseid pagulaseks tunnistamise juhtumeid on teada välismaal asunud diplomaatide, interneeritud sõdurite, meremeest jne puhul, kui nimetatud isikud ise seda taotleavad.

## **Põgenik**

- inimene, kes põgeneb sõja, looduskatastroofi jms eest

## **Rahvusvahelise kaitse saanud isik**

- vastavalt Välismaalasele Rahvusvahelise Kaitse Andmise Seaduse § 1. lg. 2 antakse rahvusvaheline kaitse välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse.

## **Refoulment**

- isiku saatmine riigi territooriumile, kus teda ohustaks tagakiusamine, või mõnele muule territooriumile, kus teda taga kiusataks. Refoulment tähendab non-refoulment põhimõtte rikkumist ning on seega vastuolus nii pagulasõiguse kui ka rahvusvahelise tavaõigusega.

## **Varjupaik**

- riigi poolt kaitse andmine oma territooriumil isikutele teistest riikidest, kes põgenevad tagakiusamise või tõsise ohu eest. Varjupaik sisaldab mitmeid elemente sh. Non-refoulment, luba jääda varjupaigariigi territooriumile ning inimlikud kohtlemisnormid.

## **Välismaalane Eestis**

- isik, kes ei ole Eesti riigi kodanik. Ühe riigi kodanikud on teise riigi suhtes välismaalased, täpsemalt välisriigi kodanikud või kodakondsuseta isikud.

## RIIKLIKUD INSTITUTSIOONID

### Siseministeerium

Pikk 61, 15065 Tallinn

tel: 612 5008

[info@siseministeerium.ee](mailto:info@siseministeerium.ee)

[www.siseministeerium.ee](http://www.siseministeerium.ee)

### Sotsiaalministeerium

Gonsiori 29, 15029 Tallinn

tel.626 9301

[info@sm.ee](mailto:info@sm.ee)

[www.sm.ee](http://www.sm.ee)

### Rahvastikuministri Büroo

Rahukohtu 1, 15161 Tallinn

tel: 693 5251

[rahmin@riigikantselei.ee](mailto:rahmin@riigikantselei.ee)

[www.rahvastikuminister.ee](http://www.rahvastikuminister.ee)

### Rahvastikuministri Büroo Ida- Virumaa esindus

Rakvere 14, 41532 Jõhvi

tel 33 26 150

[idaviru@riigikantselei.ee](mailto:idaviru@riigikantselei.ee)

### Haridus-ja Teadusministeerium

Munga 18, 50088 Tartu

Tel: 735 0222

[hm@hm.ee](mailto:hm@hm.ee)

[www.hm.ee](http://www.hm.ee)

### Kodakondsus-ja Migratsiooniamet

Endla 13, 15179 Tallinn

tel.6662722

[kma.info@mig.ee](mailto:kma.info@mig.ee)

[www.mig.ee](http://www.mig.ee)

### KMA Ida Regionaalosakond

Keskväljak 1a, 41531 Jõhvi

Tel 666 2722

**Jõhvi migratsioonibüroo** Keskväljak 1a, 41531 Jõhvi

**Narva büroo** Kerese 3, 20309 Narva

### Õiguskantsler

Kohtu 8,15193 Tallinn

Tel: 693 8404

[info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)

[www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

**Politseiamet**

Pärnu mnt 139, 15060 Tallinn

Tel. 612 3000

[politseiamet@pol.ee](mailto:politseiamet@pol.ee)

[www.politsei.ee](http://www.politsei.ee)

**Ida Politseiprefektuur**

Rahu 27, Jõhvi 41588

Tel 337 2200

[prefektuur@ida.pol.ee](mailto:prefektuur@ida.pol.ee)

**Piirivalveamet**

Pärnu mnt 139/1, 15060 Tallinn

Tel 614 9002

[piirivalve@pv.ee](mailto:piirivalve@pv.ee)

[www.pv.ee](http://www.pv.ee)

**Kirde Piirivalvepiirkond**

Jaama 7, 41533 Jõhvi

**Tööturuamet**

Ehitajate tee 114, 15156 Tallinn

Tel. 15501

[tta@tta.ee](mailto:tta@tta.ee)

[www.tta.ee](http://www.tta.ee)

**TTA Ida-Virumaa osakond**

Keskväljak 9, 41531, Jõhvi

Tel. 3375 590

[idaviru@tta.ee](mailto:idaviru@tta.ee)

**Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus**

Jaama küla, Illuka vald, 41010

Tel: 335 4414 ; 335 4410

[ivv@ivv.ee](mailto:ivv@ivv.ee)

[www.ivv.ee](http://www.ivv.ee)



Valitsusvälised  
organisatsioonid

**Eesti Inimõiguste Instituut**

Tõnismägi 2, Tallinn 10122

Tel: 630 7477

[info@eihr.ee](mailto:info@eihr.ee)

[www.eihr.ee](http://www.eihr.ee)

**Jaan Tõnissoni Instituut**

Pärnu mnt. 67, Tallinn

Tel: 6816415

[jti@jti.ee](mailto:jti@jti.ee)

[www.jti.ee](http://www.jti.ee)

**Ida-Virumaa Integratsioonikeskus**

Sompa 5a Jõhvi 41533

Tel: 337 0889

[integratsioon@hot.ee](mailto:integratsioon@hot.ee)

[www.integratsioonikeskus.ee](http://www.integratsioonikeskus.ee)

## Ida-Virumaal tegutsevad rahvuskultuuriseltsid:

Ida-Virumaa Valgevene Kultuuriselts BEZ -	- <a href="mailto:zklyga@hotmail.ee">zklyga@hotmail.ee</a>
Ida-Virumaa Juudi Kogukond	- <a href="mailto:dusman@estpak.ee">dusman@estpak.ee</a>
Ida-Virumaa Tatari Kultuuri Ühing	
Ida-Virumaa Sakslaste Ühing	- <a href="mailto:dodenheft@mail.ru">dodenheft@mail.ru</a>
Ida-Virumaa Ingerisoomlaste Selts	- <a href="mailto:johviinkeri@hotmail.ee">johviinkeri@hotmail.ee</a>
Narva Valgevene Selts "Sjabrõ"	
Narva Vene Kultuuriselt Rusitš	- <a href="mailto:rusichi@hotmail.ee">rusichi@hotmail.ee</a>
Narva Juudi Kogukond	
Narva linna Slaavi Kultuuriselts Svätogor	- <a href="mailto:alla_matvejeva@mail.ru">alla_matvejeva@mail.ru</a>
Narva Ingerisoomlaste Selts	- <a href="mailto:hmaajarv@hotmail.ee">hmaajarv@hotmail.ee</a>
Narva Tatari Kultuuriselts	- <a href="mailto:marjam@mail.ru">marjam@mail.ru</a>
Narva Tšuvaši Selts Narspi	- <a href="mailto:liid51@mail.ru">liid51@mail.ru</a>
Narva linna Usbeki Kultuuriselts Sogdiana	- <a href="mailto:uznarva@hotmail.ee">uznarva@hotmail.ee</a>
Narva Ukraina Selts	- <a href="mailto:UZN@pisem.net">UZN@pisem.net</a>
Ukraina Kaasmaalaskond Sillamäe Vodograi	- <a href="mailto:vodograi@mail.ru">vodograi@mail.ru</a>
Sillamäe Valgevene Kultuuri Ühing Krõnitsa	- <a href="mailto:tatjana-allikas@mail.ru">tatjana-allikas@mail.ru</a>
Sillamäe Slaavi Kultuuri Ühing	
Sillamäe Baškiiri Selts Duslök	
Sillamäe Eesti Selts	
Kohtla-Järve Linna Vene Kultuuriühing	- <a href="mailto:lsulg@hotmail.ee">lsulg@hotmail.ee</a>
Kiviõli linna Slaavi Kultuuriühing	