

EUROOPA LIIDU JA SCHENGENI RIIKIDE VAHELISTE HUMANITAARVIISADE PARIMATE TAVADE UURING

Autorid: Liina Laanpere ja prof. Lehte Roots

Tellinud Eesti HIV-positiivsete Võrgustik (EHPV)

Toetab ViiV Healthcare Positive Action programm läbi EHPV projekti „Protection through Mobility:

An Emergency Response to Hostility“

September 2021

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	3
I ÕIGUSRAAMISTIK EUROOPA LIITU SISENEMISEKS	5
RIIKI SISENEMISE KAITSTUD MENETLUSED (PEP)	6
EUROOPA LIIDUS HUMANITAARVIISADE VÄLJASTAMISE ÕIGUSLIK ALUS	8
EUROOPA KOHTU TÕLGENDUS	9
HUMANITAARVIISADEGA SEOTUD ARENGUD EUROOPA LIIDUS	9
II HUMANITAARVIISASÜSTEEMID EUROOPA LIIDU/SCHENGENI RIIKIDES	12
ŠVEITS	12
POOLA	16
LEEDU	18
LÄTI	20
BELGIA	21
SAKSAMAA	24
PRANTSUSMAA.....	27
KOKKUVÕTE PRAKTIKATEST TEISTES EUROOPA LIIDU RIIKIDES	28
PARIMATE TAVADE ANALÜÜS.....	31
III PARIMATE TAVADE KOHANDAMINE EESTI SEADUSANDLUSELE VASTAVAKS	34
ÜLEVADE EESTIS KEHTIVAST VIISASÜSTEEMIST	34
HUMANITAARVIISASKEEMI KOHANDAMISEKS VAJALIKUD SEADUSANDLIKUD MUUDATUSED	37
KOKKUVÕTE	41
KOKKUVÕTE EESTI KEELES	42
KASUTATUD KIRJANDUS	46

SISSEJUHATUS

Kõik Euroopa Liidu liikmesriigid tunnistavad, et tagakiusamise eest põgenevatel inimestel on õigus varjupaigale. Varjupaik on põhiõigus ja selle andmine inimestele, kes vastavad 1951. a Genfi pagulasseisundi konventsioonis sätestatud kriteeriumitele, on osalisriikide rahvusvaheline kohustus. Õigus varjupaigale on tagatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 18. ELi liikmesriigid on leppinud kokku Euroopa ühises varjupaigasüsteemis (CEAS), mis kehtestab miinimumstandardid kõikide varjupaigataotlejate kohtlemisele ja varjupaigataotluse käsitlemisele kogu Euroopa Liidus.

Rahvusvahelises ja ELi õiguses on pagulane määratletud kui isik, kes on põgenenud oma kodakondsusjärgsest riigist kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitilise veendumuse või sotsiaalsesse rühma kuulumise pärast¹. Paljudes kohtades üle maailma kogevad lesbid, geid, biseksuaalid, transseksuaalid, queer- või interseksuaalid (LGBTI+) tagakiusamist nende seksuaalse sättumuse või sooidentiteedi pärast, millisel juhul on neil õigus rahvusvahelisele kaitsele kui „sotsiaalse rühma liikmed“ 1951. aasta pagulaskonventsiooni alusel². Lisaks on Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet kinnitanud, et mõnesid haigusseisundeid ja haigusi, nagu HIV/AIDS, võib samuti pidada ühiseks tunnuseks, mida ei ole võimalik muuta, mille tõttu võidakse isikuid taga kiusata ja mille pärast neil on vajadus ja õigus rahvusvahelisele kaitsele³.

Pagulaste kaitset puudutavad õigusaktid ei ole aga käsitlenud küsimust, kuidas peaksid rahvusvahelisele kaitsele õigustatud isikud praktikas sellist kaitset saama. Vaid väga harvadel juhtudel saavad varjupaigataotlejad osta lennupileti ja siseneda riiki, kus neil oleks võimalik kaitset taotleda. EL on kehtestanud viisanõuded ja lennuettevõtjatele ja teistele veoettevõtjatele sanktsioonid ebaseaduslike rändajate transportimise eest. Need mehhanismid toimivad tõketena, mis takistavad varjupaigataotlejatel pääsu Euroopa riigi territooriumile, kust nad võiksid kaitset taotleda ja saada.

Üks vahendeid, millega ELi liikmesriigid saavad tagada, et kaitset vajavatel inimestel on Euroopas seaduslik juurdepääs rahvusvaheliselt tunnustatud kaitsele, on neile humanitaarviisade andmine. See tähendab kolmandate riikide kodanikele võimaluse andmist pöörduda oma elukohariigis ELi liikmesriigi saatkonna poole, taotleda humanitaarkaaluksel viisat, siseneda seaduslikult ELi territooriumile ja paluda rahvusvahelist kaitset.

¹ ÜRO Peaassamblee, Pagulasseisundi konventsioon, 28. juuli 1951, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lepingute sari, kd 189, lk 137, artikkel 1A, <https://www.unhcr.org/en-ie/3b66c2aa10> (vaatamise kuupäev: 15.06.2021)

² Seda kinnitab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), artikkel 10, ELT L 337, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0095> (vaatamise kuupäev: 12.07.2021)

³ Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), *EASO Guidance on membership of a particular social group*, märts 2020, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Guidance-on%20MPDG-EN.pdf> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

Hetkel puudub ELis humanitaarviisasüsteem, kuid erinevates liikmesriikides on olemas riiklikud humanitaarviisadega seotud praktikad. Käesoleva uuringu eesmärgiks on uurida humanitaarviisaskeemide rakendamist, mis võimaldavad varjupaigataotlejatel siseneda seaduslikult ELi/Schengeni riigi territooriumile ainsa eesmärgiga esitada varjupaigataotlus. Lisaks on eesmärgiks tuua esile ELi/Schengeni riikides kasutatavad humanitaarviisa praktikad ja töötada välja seadusandlikud soovitused Eesti kontekstis.

Uuringu esimeses osas tutvustatakse õigusraamistikku seoses Euroopa Liitu sisenemisega, sealhulgas varjupaigataotlejatele saadaval olevaid võimalusi. Selles kirjeldatakse praegust õiguslikku alust, mis on sätestatud ELi õigusaktidega humanitaarviisade väljastamiseks, ning hiljutisi arenguid Euroopa Liidus. Teises osas antakse ülevaade olemasolevatest humanitaarviisasüsteemidest ELi/Schengeni riikides ning analüüsitakse parimaid praktikaid, mille oleks võimalik Eestis üle võtta. Kolmas osa käsitleb Eestis kehtivat seadusandlust ja annab soovitusi, kuidas kohandada humanitaarviisasüsteemide parimaid tavasid Eesti seadusandlusesse.

I ÕIGUSRAAMISTIK EUROOPA LIITU SISENEMISEKS

Euroopa Liidu ühine viisapoliitika tuleneb Schengeni *acquis*'st, mis loob piirkonna, kus sisepiiridel puudub kontroll. Schengeni ala hõlmab enamikke ELi riike ja mõnda ELi mittekuuluvat riiki: Island, Norra, Šveits ja Liechtenstein. Mõned ELi riigid – Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Iirimaa ja Rumeenia – ei kuulu Schengeni alasse⁴.

Schengeni alale sisenemise tingimused on sätestatud Schengeni piirieskirjades⁵. Lühiajaliseks viibimiseks peab kolmandate riikide kodanikel olema kehtiv viisa, kui seda nõuab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud⁶. ELi viisaeeskiri reguleerib viisade väljastamist, loetleb viisanõuded ja sätestab alused viisa andmisest keeldumiseks. Näiteks peab taotlejal olema kehtiv pass, edasi-tagasi pilti broneering või reisikava, reisikindlustus, tõend majutuse kohta, tõend rahaliste vahendite olemasolu kohta, tõend tasutud viisatasu kohta. Tähelepanu pööratakse sellele, kas taotleja kavatses liikmesriikide territooriumilt lahkuda⁷.

Viisa on liikmesriigi antud luba liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks. Schengeni ühtne viisa kehtib kõigi liikmesriikide territooriumil. Schengeni viisad saab jagada A-liiki viisaks ja C-liiki viisaks – A-liiki viisa on lennujaama transidiviisa, mis on viisa, mis kehtib liikmesriikide ühe või mitme lennujaama rahvusvaheliste transiidialade läbimiseks; C-liiki viisa on lühiajaline viisa, mis võimaldab selle omanikul viibida Schengeni alal kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul⁸.

Lisaks on võimalik väljastada LTV-viisad – piiratud territoriaalse kehtivusega viisad –, mis kehtivad ühe või mitme liikmesriigi territooriumil, kuid mitte kõigi liikmesriikide territooriumil⁹. Seda liiki viisa omanik ei või siseneda ega läbida ühtegi teist Schengeni riiki, mis ei ole viisaga määratud sihtriik.

⁴ Euroopa Komisjon, Rände ja siseasjade peadirektoraat, Schengeni ala, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en (vaatamise kuupäev: 15.06.2021)

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/399, 9. märts 2016, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), ELT L 77, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1806, 14. november 2018, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, ELT L 303, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32018R1806> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), ELT L 243, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009R0810> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), artikli 2 punkti 2, ELT L 243, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009R0810> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), artikli 2 punkt 4, ELT L 243, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009R0810> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

Kui ELi õigus reguleerib üksikasjalikult lühiajalist riigis viibimist, siis pikaajaliste viisade ja elamislubade väljastamist reguleeritakse enamasti riiklikul tasandil. Siiski on olemas ELi direktiivid, mis harmoniseerivad teatud juhtudel eeskirju, näiteks seoses pikaajaliste elanikega¹⁰, perekonna taasühinemisega¹¹, riiki sisenemise ja seal elamisega teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil¹² ning kõrgelt kvalifitseeritud töötajate riiki sisenemise ja seal elamisega¹³.

Kui kolmanda riigi kodanik soovib viibida ELi liikmesriigis kauem kui 90 päeva, saab ta taotleda pikaajalist (D) viisat. Eestis võib D-liiki viisa väljastada kuni 12 kuu pikkuseks perioodiks. Kui kolmanda riigi isik kavatses viibida Eestis kauem kui üks aasta, peab ta taotlema tähtajalist elamisluba. Tähtajalise elamisloa võib anda näiteks elama asumiseks abikaasa juurde, elama asumiseks lähedase sugulase juurde, õppimiseks, töötamiseks või alaliselt Eestisse elama asumiseks¹⁴.

RIIKI SISENEMISE KAITSTUD MENETLUSED (PEP)

Seaduslikud rändajad, kes soovivad liikuda ühest riigist teise, taotlevad selleks konkreetseks eesmärgiks viisat või elamisluba, mille võib väljastada näiteks õppimiseks, töötamiseks või perekonna taasühinemiseks. Varjupaigataotlejal – rahvusvahelist kaitset taotlev isik, keda ei ole veel pagulaseks tunnustatud¹⁵ – ei ole tõenäoliselt tavalise Schengeni viisa taotlemiseks vajalikke dokumente¹⁶. Varjupaigataotlejad ei saa kindlasti esitada tõendeid oma kavatsuse kohta lahkuda liikmesriikide territooriumilt enne viisa kehtivusaja lõppu, mis on, nagu eespool mainitud, Schengeni viisaeeskirja kohaselt alus viisa andmisest keeldumiseks. Kuna varjupaigataotlejatel on seaduslikult ELi sisenemiseks väga piiratud võimalused, jõudis hinnanguliselt 90% rahvusvahelise kaitse saajatest Euroopa Liitu ebaseaduslikul teel¹⁷. Need inimesed on haavatavad mitmete inimõiguste rikkumiste suhtes, nendega võidakse kaubelda, salakaubitseda ja väga sageli neid kuritarvitatakse. Probleemi lahendamiseks on ELi liikmesriigid kehtestanud mitmeid erinevaid skeme, mis võimaldavad rohkemal rahvusvahelist kaitset vajavatel isikutel jõuda ELi ilma salakaubavedajate poole pöördumata.

¹⁰ Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, ELT L 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

¹¹ Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta, ELT L 251, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32003L0086> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/801, 11. mai 2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, ELT L 132, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

¹³ Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, ELT L 155, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

¹⁴ Välismaalaste seadus, RT I 2010, 3, 4, 09.12.2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072020073> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁵ UNHCRi sõnastik, <https://www.unhcr.org/449267670.pdf> (vaatamise kuupäev: 15.06.2021)

¹⁶ Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), *Practical Guide: Access to the Asylum Procedure*, 2016, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Practical-Guide1.pdf> (vaatamise kuupäev: 15.09.2021)

¹⁷ V. Moreno-Lax, *The Added Value of EU Legislation on Humanitarian Visas – Legal Aspects*, Euroopa Parlamendi seadusandlikule algatusaruandele lisatud Euroopa lisaväärtuse hinnangu lisa 1, oktoober 2018, lk 34

Neid nimetatakse riiki sisenemise kaitstud menetlusteks (PEP), mis on määratletud kui protseduurid, mis võimaldavad mittekodanikel pöörduda varjupaiga või muud liiki rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks vastuvõtva riigi poole väljaspool selle territooriumi ja saada taotlusele positiivse vastuse saamisel riiki sisenemise luba, olgu see esialgne või lõplik¹⁸.

Pagulaste ümberasustamise programme võib nimetada kõige levinumaks riiki sisenemise kaitstud menetluste vormiks. UNHCRi kohaselt hõlmab ümberasustamine pagulaste valimist ja üleviimist riigist, kust nad on kaitset taotlenud, kolmandase riiki, mis on nõustunud neid pagulastena alalise elamisloaga vastu võtma¹⁹.

Teine riiki sisenemise kaitstud menetluste vorm on pagulaste erasponsorlusprogrammid kas valitsusväliste organisatsioonide või füüsiliste isikute poolt, mis on sageli seotud perekondade taasühinemisega. Need võimalused nõuavad tavaliselt, et kõnealune isik on juba saanud pagulase staatuse ja teda asustatakse ümber, et leevendada survet vastuvõtvale riigile²⁰.

Üheks asjakohaseks ELi mehhanismiks on ajutise kaitse direktiiv (2001/55/EÜ)²¹, mis võeti vastu selleks, et käsitleda suure hulga inimeste liikumist konkreetsest piirkonnast kaitse saamise eesmärgil. Sellega nõutakse, et ELi liikmesriigid teeksid „ajutise kaitse eesmärgil nende territooriumile vastu võetavatele isikutele kättesaadavaks kõik abinõud vajalike viisade, sh transiidiviisade saamiseks“. Massiline sissevool on määratletud kui suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit ümberasustatud isikute saabumine Euroopa Liitu, olenemata sellest, kas nende saabumine oli omaalgatuslik või aidati sellele kaasa. Ümberasustatud isikute massilise sissevoolu olemasolu „määratakse kindlaks nõukogu otsusega, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul“. Ajutise kaitse direktiiv töötati välja Lääne-Balkani konflikti tulemusena, kuid seda ei ole pärast selle jõustumist kasutatud²².

Humanitaarviisad kuuluvad riiki sisenemise kaitstud menetluste kategooriasse. Humanitaarviisad erinevad aga mitmel viisil. Esiteks on keskel kohal varjupaigataotleja individuaalne autonoomia – kolmanda riigi kodanik pöördub humanitaarviisa taotlusega vahetult potentsiaalse vastuvõtva riigi diplomaatilise esinduse poole väljaspool selle territooriumi. Potentsiaalse vastuvõtva riigi diplomaatiline esindus menetleb viisataotlust, et selgitada välja kaitsevajadus (eelkontroll), enne kui kolmanda riigi kodanik jõuab liikmesriigi territooriumile.

¹⁸ G. Noll, J. Fagerlund, F. Liebaut, *Study On The Feasibility Of Processing Asylum Claims Outside The EU Against The Background Of The Common European Asylum System And The Goal Of A Common Asylum Procedure*, Taani Inimõiguste Keskus Euroopa Komisjoni nimel, 2002, lk 3

¹⁹ ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), UNHCR ümberasustamise käsiraamat, juuli 2011, <https://www.refworld.org/docid/4ecb973c2.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²⁰ E. Kritikopoulou, J. Dougenis, *Humanitarian VISAs*, poliitikadokument #70/2021, mai 2021, lk 3, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-Humanitarian-VISA-final.pdf> (vaatamise kuupäev: 21.06.2021)

²¹ Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel, ELT L 212/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²² M. Ineli-Ciger, *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration*, 11. november 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-fromtemporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/> (vaatamise kuupäev: 24.08.2021)

Lõplik otsus tehakse liikmesriigi territooriumil – kui humanitaarviisa on välja antud ja varjupaigataotleja on sisenenud sihtriigi territooriumile, võib varjupaigataotleja esitada varjupaigataotluse või muu elamisloa taotluse (nt humanitaarsetel kaalutlustel antav elamisloa). Individuaalne varjupaigamenetlus viiakse seega läbi liikmesriigi territooriumil²³.

EUROOPA LIIDUS HUMANITAARVIISADE VÄLJASTAMISE ÕIGUSLIK ALUS

Hetkel üle-ELiline humanitaarviisaskeem puudub. Õiguslik alus selleks on aga olemas. Schengeni *acquis* ja ELi ühine viisapoliitika annavad liikmesriikidele õigusliku aluse väljastada humanitaarkaaluks piiratud territoriaalse kehtivusega Schengeni lühiajalisi (LTV) viisaid riiklikest huvidest tulenevatel põhjustel või rahvusvaheliste kohustuste tõttu. Viisaeeskirja artikkel 19 lubab erandeid viisataotluste andmise nõuetest „humanitaarkaaluks”. Artiklis 25 on sätestatud, et

„kui asjaomane liikmesriik peab seda humanitaarkaaluks, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt vajalikuks”, siis „antakse” piiratud territoriaalse kehtivusega viisa²⁴. Kuna viisaeeskirjas ei ole aga kehtestatud eraldi humanitaarkaaluks LTV-viisa avalduse esitamise ja menetlemise korda, kontrollitakse potentsiaalseid kaitsevajadusi ja inimõiguste küsimusi „tavalistes” viisataotlustes. On ebaselge, kas artikli 19 lõike 4 ja artikli 25 lõike 1 alusel toimub kaitsevajaduste ja inimõiguste küsimuste kohustuslik hindamine, kui vastuvõetavuse nõuded ja riiki sisenemise tingimused ei ole täidetud²⁵.

„Humanitaarkaaluks” ei ole Schengeni piirieskirjades ega viisaeeskirjas määratletud. Viisakäsiraamatu juhistes on toodud näited humanitaarkaaluks, keskendudes pigem terviseiga seotud probleemidele kui kaitsega seotud küsimustele, näiteks lühisugulase ootamatu raske haigus. Viisakäsiraamatus puuduvad näited „rahvusvaheliste kohustuste” mõiste kohta, kuid Schengeni käsiraamat keskendub „rahvusvaheliste kohustuste” määratlemiseks kaitsega seotud küsimustele²⁶.

Lisaks viisaeeskirja sätetele võivad liikmesriigid anda välja ka riiklike pikaajalisi viisaid. Schengeni konventsiooni artikli 18 esimene taane võimaldab väljastada varjupaigataotlejatele viisaid vastavalt liikmesriikide vabadusele väljastada pikaajalisi (D) viisaid riigis viibimiseks kauem kui 90 päeva. Sellest sättest tuleneb, et liikmesriigid võivad väljastada rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele humanitaar- või muid kaitseviisaid vastavalt oma siseriiklikele seadustele²⁷.

²³ U. I. Jensen, *Humanitarian Visas Option of Obligation*, uuring LIBE komisjonile, Euroopa Parlament, september 2014, lk 9, <https://www.refworld.org/docid/541fcbd24.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), ELT L 243, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009R0810> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²⁵ U. I. Jensen, *Humanitarian Visas Option of Obligation*, uuring LIBE komisjonile, Euroopa Parlament, september 2014, lk 50, <https://www.refworld.org/docid/541fcbd24.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²⁶ U. I. Jensen, *Humanitarian Visas Option of Obligation*, uuring LIBE komisjonile, Euroopa Parlament, september 2014, lk 19, <https://www.refworld.org/docid/541fcbd24.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²⁷ U. I. Jensen, *Humanitarian Visas Option of Obligation*, uuring LIBE komisjonile, Euroopa Parlament, september 2014, lk 18, <https://www.refworld.org/docid/541fcbd24.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

EUROOPA KOHTU TÕLGENDUS

Euroopa Kohtu (CJEU) otsus Koushkaki kohtuasjas sätestas, et liikmesriigid ei saa keelduda Schengeni ühtse viisa väljastamisest, tuginedes viisaeeskirjas sätestamata alusele²⁸. Kohtuasi puudutas Iraani kodanikku, kelle Schengeni viisataotlus Saksamaale lükati tagasi suure kahtluse tõttu tema kavatsuse osas pöörduda enne viisa kehtivusaja lõppu Iraani tagasi. ELi ja inimõiguste õiguse professor Steve Peers väitis oma kommentaaris, et Koushkaki kohtuotsuse järel võib leida, et liikmesriigid on kohustatud väljastama LTV-viisa humanitaarkaaluks või tulenevalt rahvusvahelistest kohustustest. Peersi sõnul lükkavad asjakohaste rahvusvaheliste kohustuste kohustuslik laad ja viisaeeskirja artiklis 25 kasutatud sõna „antakse“ ümber samas artiklis kasutatavate sõnadega „peab vajalikuks“ viidatava kaaluks²⁹.

2017. aastal tegi Euroopa Kohus aga eelotsuse kohtuasjas X and X versus Belgia riik, milles Euroopa Kohus jättis kohtujuristi soovitudele vaatamata vastutuse humanitaarviisade väljastamise eest liikmesriikidele. Kaebajad, Süüria kodanikud, esitasid taotlused viisade saamiseks Belgia saatkonnale Beirutis. Viisade eesmärgina märkisid nad oma kavatsuse taotleda Belgias varjupaika. Belgia immigratsiooniamet lükkas nende taotlused tagasi, selgitades, et kaebajad kavatsesid Belgias viibida rohkem kui 90 päeva. Euroopa Kohus väitis, et kuigi viisataotlus esitati ametlikult viisaeeskirja artikli 25 alusel, jäi olukord viisaeeskirja kohaldamisalast välja, kuna viisaeeskirja artikkel 1 sätestab eeskirja kohaldamisala, mis on piiratud riigis viibimisega kuni 90 päeva mistahes 180-päevase perioodi jooksul. Kuna humanitaarkaaluks esitatud viisataotlused esitati kavatsusega esitada Belgias varjupaigataotlus, leidis Euroopa Kohus, et taotlused kuuluvad üksnes siseriikliku õiguse kohaldamisalasse³⁰.

HUMANITAARVIISADEGA SEOTUD ARENGUD EUROOPA LIIDUS

ELi tasandil on sageli arutatud ELi humanitaarviisasüsteemi võimalikkust varjupaiga taotlemise eesmärgil. Euroopa Komisjon pooldas esialgu seda ideed, tellides 2002. aastal isegi allhanke teostatavusuuringu. 2013. aastal kutsus Komisjon üles uurima seaduslike kanalite avamist varjupaigataotlejatele turvaliselt Euroopa Liitu jõudmiseks. Sellest ajast peale on aga rõhk nihkunud piirikontrollide suurendamisele ja koostööle kolmandate riikidega koos piiratud ümberasustamisprogrammidega, näiteks Komisjoni soovitus (EL) 2015/914, 8. juuni 2015, 20 000 rahvusvahelist kaitset vajava inimese ümberasustamise kohta kahe aasta jooksul ELi liikmesriikide poolt³¹. Paralleelselt selle poliitikamuutusega on tühistatud mitmeid liikmesriikide kavasad³².

²⁸ Euroopa Kohus, Rahmanian Koushkaki versus Bundesrepublik Deutschland, C-84/12, 2013, lõige 47, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145915&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=21568574> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

²⁹ S. Peers, *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?* 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.ie/2014/01/do-potential-asylum-seekers-have-right.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

³⁰ Euroopa Kohus, X and X versus État belge, C-638/16 PPU, 2017, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=21570027> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

³¹ Komisjoni soovitus (EL) 2015/914, 8. juuni 2015, Euroopa ümberasustamiskava kohta, ELT L 148, 13.6.2015, <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015H0914> (vaatamise kuupäev: 09.09.2021)

³² V. Moreno-Lax, *The Added Value of EU Legislation on Humanitarian Visas – Legal Aspects*, Euroopa Parlamendi seadusandlikule algatusaruandele lisatud Euroopa lisaväärtuse hinnangu lisa 1, oktoober 2018, lk 10

Euroopa Parlament on aga järjekindlalt kutsunud üles ELi humanitaarviisade süsteemi loomisele. Oma 2016. aasta resolutsioonis olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitus märkis Euroopa Parlament, et rahvusvahelist kaitset taotlevatel isikutel peaks olema võimalik Euroopa humanitaarviisat taotleda otse, liikmesriikide igas saatkonnas või konsulaadis, ning pärast hindamist oleks sellise humanitaarviisa saanud isikul õigus siseneda viisa andnud liikmesriigi territooriumile ainsa eesmärgiga esitada seal taotlus rahvusvahelise kaitse saamiseks³³. Komisjoni 2014. aasta viisaeeskirja ettepaneku üle peetavate läbirääkimiste raames lisati Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni (LIBE) poolt vastuvõetud raportisse mitmed muudatused, mille eesmärgiks oli luua Euroopa humanitaarviisa. Kolmepoolsete läbirääkimiste käigus olid aga nii Komisjon kui nõukogu vastu humanitaarviisad käsitlevate sätete lisamisele viisaeeskirja, kusjuures nõukogu keeldus läbirääkimisi jätkamast, kui neid muudatusettepanekuid tagasi ei võeta. 2017. aasta septembris võttis Parlamendi läbirääkimisrühm pärast mitu kuud kestnud ummikseisu Euroopa humanitaarviisa loomist puudutava muudatusettepaneku tagasi³⁴.

2018. aasta detsembris palus Euroopa Parlament, et Euroopa Komisjon esitaks 31. märtsiks 2019. a seadusandliku ettepaneku, millega kehtestatakse Euroopa humanitaarviisa, mis võimaldab pääsu Euroopa Liidu territooriumile (ainult viisa väljastanud liikmesriigile) rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise eesmärgil. Euroopa Parlamendi hinnangul aitaksid humanitaarviisad tegeleda Vahemerel surnute arvuga seotud küsimustega, võidelda inimkaubitsemise vastu ja paremini korraldada saabumist, vastuvõtmist ja varjupaigataotluste menetlemist. Parlament rõhutas aga, et Euroopa humanitaarviisade väljastamise otsus peaks jääma liikmesriikide ainupädevusse ja taotlejad peavad tõendama, et nad kannatavad tagakiusamise all või nende puhul esineb tagakiusamise oht ja taotlejate puhul ei tohi juba olla alustatud ümberasustamisprotsessi. Taotluse hindamine ei peaks hõlmama täielikku staatuse kindlaksmääramise protsessi, kuid enne viisa väljastamist peaksid kõik taotlejad läbima turvakontrolli, mille läbiviimiseks kasutatakse asjakohaseid riiklikke ja Euroopa andmebaase³⁵.

Raporti kohaselt tuleks humanitaarviisade taotlemisel ja väljastamisel tagada muuhulgas järgmised elemendid:

- taotluse saab esitada elektrooniliselt või paber kandjal ELi liikmesriigi igasse saatkonda;
- kõik taotlejad kutsutakse vestlusele, mille võib läbi viia ka elektrooniliste sidevahendite kaudu;
- otsus humanitaarviisa saamise kohta tehakse isikule teatavaks 15 päeva jooksul; taotlusi hinnatakse ühtlustamise tagamiseks ühtsete kriteeriumite alusel;
- taotlusi käsitlevad põhjalikult väljaõpetatud töötajad, kellel on rahvusvahelise kaitse küsimustes piisavad teadmised ja asjatundlikkus;

³³ Euroopa Parlamendi 12. aprilli 2016. aasta resolutsioon olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitus (2015/2095(INI)), punkt 27, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_EN.html (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

³⁴ V. Moreno-Lax, *The Added Value of EU Legislation on Humanitarian Visas – Legal Aspects*, Euroopa Parlamendi seadusandlikule algatusaruandele lisatud Euroopa lisaväärtuse hinnangu lisa 1, oktoober 2018, lk 10

³⁵ Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile, 2018/2271(INL), 4. detsember 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_EN.html (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

- taotluse kohta tehtud otsus on individuaalne, kirjalik ja põhjendatud;
- olemas on võimalus otsus edasi kaevata, nagu on praegu ette nähtud lühiajalise viisa andmisest keeldumise korral;
- teave humanitaarviisa saamise protsessi ja kriteeriumite kohta tehakse laialdaselt kättesaadavaks ja sellega saab tutvuda muuhulgas saatkonna kodulehel³⁶.

Komisjoni vastuses tervitati Parlamendi huvi rahvusvahelist kaitset vajavate kolmandate riikide kodanike turvaliste ja seaduslike võimaluste vastu ELi jõudmiseks, kuid rõhutati, et liidu ümberasustamisraamistiku ettepanek on piisav ja leiti, et subjektiivne vastuvõtmise õigus „ei oleks poliitiliselt teostatav“. Samuti märgiti, et Komisjon kaaluks liidu ümberasustamisraamistikku kehtestava määruse kohaldamise hindamisse selle hinnangu lisamist, kas rahvusvahelist kaitset vajavate isikute liikmesriigi territooriumile vastuvõtmiseks on vaja täiendavaid meetmeid³⁷.

³⁶ Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile, 2018/2271(INL), 4. detsember 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_EN.html (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

³⁷ Euroopa Parlament, *Legislative Train Schedule Towards A New Policy On Migration, Proposal For A Regulation On Establishing A European Humanitarian Visa*, 20. november 2019, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-proposal-for-a-regulation-on-establishing-a-european-humanitarian-visa> (vaatamise kuupäev: 21.06.2021)

II HUMANITAARVIISASÜSTEEMID EUROOPA LIIDU/SCHENGENI RIIKIDES

2014. aastal läbiviidud ELi uuringu kohaselt on 16 ELi liikmesriigis olnud mingisugune humanitaarviisade väljastamise skeem³⁸. Sellest ajast alates on aga see arv oluliselt vähenenud³⁹. Järgmises jaotises käsitletakse humanitaarviisade praktikaid erinevates ELi liikmesriikides või Schengeni ala riikides. Detailsemalt analüüsitakse järgimisi riike: Šveits, Poola, Leedu, Läti, Belgia, Saksamaa ja Prantsusmaa. Need riigid valiti teabe põhjal, et need on hiljuti lubanud humanitaarviisade alusel oma territooriumile varjupaigataotlejaid, kas õigussüsteemi kaudu, mis võimaldab varjupaigataotlejal pöörduda välisriigi diplomaatilise esinduse poole ja taotleda humanitaarviisat eesmärgiga taotleda riigis varjupaika, või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise/kogukonna sponsorluskeemide kaudu.

ŠVEITS

Õiguslik alus

Humanitaarviisa võeti kasutusele 2012. aastal, et asendada Šveitsi diplomaatilistele esindustele esitatavad varjupaigataotlused. Selle ajani oli Šveits viimane Euroopa riik, kes lubas „saatkonna varjupaiga“ taotlusi, mille alusel said varjupaigataotlejad esitada taotluse otse välismaal asuvale saatkonnale⁴⁰.

Humanitaarviisa õiguslik alus on sätestatud Šveitsi viisamääruses *Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung* (VEV). Vastavalt VEV artikli 4 lõikele 2 võib põhjendatud juhtudel anda üldistele viisanõuetele mittevastavatele välisriikide kodanikele loa siseneda Šveitsi humanitaarsetel põhjustel, eelkõige juhul, kui isiku elu või füüsiline puutumus on päritoluriigis otseselt, tõsiselt ja konkreetselt ohus⁴¹. Enne 2018. aastat väljastati selle kategooria viisasad riikliku rändesekretariaadi (SEM) erijuhise alusel Schengeni viisadena. Alates 2018. aastast on õigusliku aluse muutmise tõttu väljastatud selliseid viisasad riikliku viisana pikemaajaliseks viibimiseks⁴².

³⁸ U. I. Jensen, *Humanitarian Visas Option of Obligation*, uuring LIBE komisjonile, Euroopa Parlament, september 2014, lk 41, <https://www.refworld.org/docid/541fcbd24.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

³⁹ V. Moreno-Lax, *The Added Value of EU Legislation on Humanitarian Visas – Legal Aspects*, Euroopa Parlamendi seadusandlikule algatusaruandele lisatud Euroopa lisaväärtuse hinnangu lisa 1, oktoober 2018, lk 10

⁴⁰ D. Thraenhardt, *Speed and Quality – What Germany Can Learn from Switzerland’s Asylum Procedure*, Bertelsmann Stiftung, 2016, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/IB_Studie_Asylum_Procedures_Switzerland_Thraenhardt_2016.pdf (vaatamise kuupäev: 26.06.2021)

⁴¹ Šveitsi Föderaalnõukogu, *Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)*, 15. august 2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/493/de> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁴² Riiklik rändesekretariaat

(SEM), *Visa Monitoring Jahresausgabe* 2018, Bern-Wabern, 18. aprill 2019, <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/publiservice/statistik/visamonitring.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

Lisaks seda tüüpi riiklikule pikaajalisele humanitaarviisale, mis on mõeldud spetsiaalselt varjupaigataotlejatele, on VEV-i artikli 3 lõikes 4 sätestatud võimalus väljastada humanitaarkaaluksel, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt isikutele, kes ei vasta ühele või enamale Schengeni piirieskirjade riiki sisenemise nõudele, või olenemata Schengeni konsultatsiooni kontekstis esitatud ühe või mitme Schengeni riigi vastuväidetest lühiajaline piiratud territoriaalse kehtivusega (LTV) Schengeni viisa (viidates ELi viisaeeskirja artiklile 25)⁴³.

Kord

Humanitaarviisa taotlemiseks peavad taotlejad võtma otse ühendust Šveitsi esindusega välismaal ja leppima kokku kohtumise. Taotlus, mis on tasuta, tuleb esitada isiklikult Šveitsi esinduses. Alates 2014. aastast on humanitaarviisa nõustamisteenust osutav Šveitsi Punane Rist (SRC) andnud potentsiaalsetele taotlejatele välja rahvusvahelisi infovoldikuid Šveitsi humanitaarviisa taotlemise kohta. SRC soovib võtta kohtumisele kaasa täidetud viisataotluse vormi (saksa, prantsuse, itaalia või inglise keeles), reisidokumendi, kaks passipilti ja väljavõtte perekonnaregistrist. Kõik dokumendid, mis ei ole saksa, prantsuse või itaalia keeles, tuleb vandetõlgi poolt tõlkida ühte nendest keeltest või inglise keelde⁴⁴.

VEV-i artikli 7 kohaselt võib SEM põhjendatud juhtudel teha reisidokumendi nõudes erandeid, eelkõige humanitaarkaaluksel või riiklike huvid kaitseks⁴⁵.

SRC rõhutab, et taotleja peab suutma individuaalset tagakiusamist või eriti tõsiseid humanitaarseid asjaolusid usaldusväärselt tõendada. Üldine kriisi- või konfliktiolukord elukohas ei ole humanitaarviisa andmiseks piisav, kui see ei puuduta taotlejat isiklikult. Šveitsi võimud eeldavad reeglina, et isikud, kes on juba teises riigis, ei ole enam ohus. Praktikas peab taotleja tavaliselt näitama ka seotust Šveitsiga (nt perekonnaliikmed). SRC soovib kaasa võtta kirjalikud selgitused konkreetsete isiklike probleemide kohta taotleja koduriigis, samuti selle kohta, kas isik on UNHCRis registreeritud, kas isik on taotlenud kaitset põgenikelaagris, millised on tema elamistingimused ja miks ei ole praegusesse elukohariiki jäämine võimalik⁴⁶.

Taotlejatel on võimalus saada Šveitsi esinduselt või SEMilt mitteametlik hinnang oma taotluse heakskiitmise tõenäosuse kohta. Tegemist on esialgse hinnanguga asjaomaste asutuste poolt selle kohta, kas taotlus kiidetakse heaks või mitte. Olenemata ametivõimude vastusest võib hiljem esitada siiski Šveitsi esindusele ametliku taotluse⁴⁷.

⁴³ Šveitsi Liidukogu, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), 15. august 2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/493/de> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁴⁴ Šveitsi Punane Rist, Teave humanitaarviisade taotlemise protsessi kohta, <https://www.redcross.ch/de/katastrophen-chronologie/syrien-konflikt/syrien-humanitaere-visa-informationen> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

⁴⁵ Šveitsi Liidukogu, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), 15. august 2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/493/de> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁴⁶ Šveitsi Punane Rist, Teave humanitaarviisade taotlemise protsessi kohta, <https://www.redcross.ch/de/katastrophen-chronologie/syrien-konflikt/syrien-humanitaere-visa-informationen> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

⁴⁷ Šveitsi Punane Rist, Teave humanitaarviisade taotlemise protsessi kohta, <https://www.redcross.ch/de/katastrophen-chronologie/syrien-konflikt/syrien-humanitaere-visa-informationen> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

Kui humanitaarviisa taotlus lükatakse tagasi, on taotlejal 30 päeva aega esitada SEMile või Šveitsi esindusele kaebus otsuse peale. Kaebus tuleb esitada kirjalikult saksa, prantsuse või itaalia keeles ja saata tähtitud postiga või anda isiklikult Šveitsi esindusse.⁴⁸

Praktika

Riiklik rändesekretariaat (SEM) avaldab igal aastal aruandeid viisade, sealhulgas humanitaarviisade väljastamise kohta Šveitsi diplomaatiliste välisesinduste poolt. SEMi andmetel väljastati 2020. aastal humanitaarkaaluks kokku 296 viisat, sealhulgas nii siseriiklikke humanitaarviisaid varjupaigataotlejatele kui Schengeni LTV-viisaid muudel humanitaarkaaluks. See on viimaste aastate madalaim humanitaarviisade arv (2019. aastal 399 viisat, 2018. aastal 489 viisat, 2017. aastal 522 viisat, 2016. aastal 748 viisat, 2015. aastal 1017 viisat, 2014. aastal 3771 viisat).

2020. aastal väljastas SEM potentsiaalsetele varjupaigataotlejatele 66 humanitaarviisat (VEVi artikli 4 lõike 2 alusel), mis on oluliselt madalam kui varasematel aastatel (2019. aastal 172 viisat). Neid viisaid väljastati peamiselt Süüria (2020. aastal 21 viisat, 2019. aastal 65 viisat), Eritrea (2020. aastal 17 viisat, 2019. aastal 27 viisat) ja Sri Lanka (2020. aastal 2 viisat, 2019. aastal 25 viisat) kodanikele. Eeldatavasti on humanitaarviisade väljastamise langustrendi mõjutanud tugevalt kaks arengut – ühest küljest on COVID-19st tingitud suletud piirid ja piiratud reisimisvõimalused muutnud kogu viisaprotsessi keeruliseks. Samuti on Süüria kodanikele väljastatavate viisade arv aastaid vähenenud (2020. aastal 21 viisat, 2019. aastal 75 viisat, 2018. aastal 151 viisat, 2017. aastal 207 viisat)⁴⁹.

„Muude“ humanitaarkaaluks kategoorias väljastati 2020. aastal 230 viisat, mida on praktiliselt sama palju kui aasta varem. Neist 52 viisat väljastati inimestele, kelle riiki sisenemise keeld tühistati humanitaarkaaluks. Ülejäänud 178 olid peaaegu eranditult viisad, mis väljastati inimestele, kes olid COVID-19 eeskirjade kohaselt äärmusliku vajaduse olukorras ja kes pidid seetõttu Šveitsi sisenema. Kaks kõige levinumat reisimise põhjust olid vajaliku ravi jätkamine ja lähedaste perekonnaliikmete külastamine või toetamine meditsiinilises hädaolukorras⁵⁰.

SEM ei avalda statistikat selle kohta, kui palju inimesi humanitaarviisat taotles või mis oli positiivsete vastuste osakaal. Aasta pärast humanitaarviisasüsteemi kasutuselevõttu tellis SEM aga välisel ettevõttelt uue praktika kasutamise saadud kogemuste hindamise. Selle hindamise käigus leiti, et 2012. a septembrist kuni 2013. a septembrini said Šveitsi esindused 162 humanitaarviisa taotlust, kuid väljastati ainult 6 humanitaarviisat, mis tähendab, et positiivse vastuse said 3,7% esindustesse pöördunud taotlejatest⁵¹.

⁴⁸ Šveitsi Punane Rist, teave kaebuse esitamise kohta humanitaarviisa andmisest keeldumise korral, <https://www.redcross.ch/de/katastrophen-chronologie/syrien-konflikt/syrien-humanitaere-visa-informationen> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)

⁴⁹ Riiklik rändesekretariaat (SEM), Visa Monitoring Jahresausgabe 2020, Bern-Wabern, 15. aprill 2021, <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/publiservice/statistik/visamonitring.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

⁵⁰ Riiklik rändesekretariaat (SEM), Visa Monitoring Jahresausgabe 2020, Bern-Wabern, 15. aprill 2021

⁵¹ Interface Politikstudien Forschung Beratung, Universität Luzern, Evaluation Praxis humanitäre Visa, Luzern, 19. detsember 2013, https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2018/09/Be_Humanitaere_Visa.pdf (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

Hinnang

Šveitsi süsteemis on kõige rohkem Euroopa Parlamendi soovitatud humanitaarviisasüsteemi elemente⁵².

- Süsteem on kättesaadav individuaalsetele varjupaigataotlejatele, kes saavad kokku leppida kohtumise ja esitada taotluse (see ei ole piiratud kodanike perekonnaliikmete või teiste eelvalitud kandidaatidega).
- Olemas on selge õiguslik alus ja taotlusi hinnatakse ühtsete kriteeriumite alusel, praktika ei ole täiesti kaalutusõiguse põhine.
- Otsused tehakse kirjalikult ja individuaalselt.
- Teave humanitaarviisa saamise protsessi ja kriteeriumite kohta on kättesaadav, kuid peamiselt Šveitsi Punase Risti kaudu – saatkondade (näiteks Šveitsi saatkond Liibanonis⁵³) kodulehtedel puudub teave humanitaarviisa või varjupaigataotlejate viisa kohta. Viite humanitaarviisale võib leida ainult SEMi korduma kippuvate küsimuste alt⁵⁴.
- Reisidokumendi nõudes võib teha erandi (vastavalt VEV-i artiklile 7⁵⁵), mis on oluline varjupaigataotlejate puhul, kellel ei pruugi olla võimalik pöörduda reisidokumentide uuendamiseks oma riigiasutuste poole.
- Olemas on süsteem negatiivsete otsuste edasikaebamiseks.

Šveitsi Punase Risti sõnul on aga humanitaarviisade menetluse optimeerimiseks veel võimalusi. **Eelkõige:**

- teave humanitaarviisa ja selle taotlemise protseduuri kohta peaks olema isikutele Šveitsi esindustes hõlpsamini kättesaadav;
- viisataotluse vorm tuleks kohandada humanitaarviisa taotleja olukorrale vastavaks, sest praegu ei ole see mõeldud humanitaarviisa taotluste jaoks;
- tuleks võimaldada avalduse esitamine elektrooniliselt, mitte isiklikult saatkondades kohapeal. See võib muuta menetluse tõhusamaks, kuluefektiivsemaks ja eelkõige taotluse esitajatele turvalisemaks, sest see välistaks kohati ohtliku ja pika teekonna lähimasse Šveitsi esindusse;
- kuigi humanitaarviisa taotlejatele on konkreetne keeldumisvorm, ei tooda keeldumise individuaalseid põhjuseid ikka välja ja taotlejatel on endiselt raske mõista, miks viisa väljastamisest keelduti.

⁵² Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile, 2018/2271(INL), 4. detsember 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_EN.html (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

⁵³ Šveitsi saatkond Beirutis, Viisa ja Šveitsi sisenemine, <https://www.eda.admin.ch/countries/lebanon/en/home/visa.html> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

⁵⁴ Riiklik rändesekretariaat, KKK – Riiki sisenemine, <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/einreise/faq.html> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

⁵⁵ Šveitsi Liidukogu, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), 15. august 2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/493/de> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

POOLA

Õiguslik alus

Poola 12. detsembri 2013. a välismaalaste seaduse artikli 60.1.23 kohaselt võib Schengeni (LTV) või riikliku viisa Poolasse sisenemiseks väljastada humanitaarkaaluksel, riigi huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt⁵⁶.

Kord

Kuigi Poola välismaalaste seadus ei piira konkreetsete rahvuste õigust humanitaarviisadele, on ainus Poola saatkond, kes oma kodulehel humanitaarviisadele viitab, Poola saatkond Valgevenes. Saatkonna kodulehel viidatakse D-liiki viisa kategooria (riiklik pikaajaline viisa) all konkreetset, et humanitaarviisa jaoks nõutavate dokumentide kohta teabe saamiseks peaks taotleja pöörduma otse Bresti, Hrodna või Minski konsulaaresindustesse⁵⁷.

Poola Välisministeeriumi konsulaarosakond vastas teabenõudele, et humanitaarviisa taotlused võib esitada ka teistes riikides asuvatele konsulaatidele. Siiski puuduvad ametlikud juhised selle kohta, millised juhtumid kuuluvad „humanitaarkaaluksel“ kategooriasse. Konsul hindab iga juhtumit individuaalselt⁵⁸.

Ettevõtte VFS Global kodulehel on märgitud, et Valgevenes humanitaarviisa taotlemiseks Poolasse sisenemise eesmärgil peavad taotlejad leppima kokku kohtumise Poola Viisataotluskeskuses, valides veebipõhise registreerimissüsteemis kohtumise põhjuseks „D-liiki riiklik viisa“, või võtma telefoni või e-posti teel ühendust mõne Poola konsulaadiga Valgevenes. Viisa saamiseks peavad taotlejad võtma kaasa täidetud ja allkirjastatud viisataotluse vormi koos fotoga, kehtiva passi, tervisekindlustuslepingu, samuti kirjaliku taotluse Poola viisa saamiseks. Kui konsuli otsus on positiivne, võib taotleja saada riikliku viisa (humanitaarsetel eesmärkidel) kuni üheks aastaks. Viisa on tasuta, kuid Viisataotluskeskuses taotlemisel peab taotleja tasuma teenustasu summas 11 eurot⁵⁹.

⁵⁶ Poola Vabariigi Seim, Välismaalaste seadus, artikkel 60.1.23, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001650/U/D20131650Lj.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁵⁷ Poola esindused Valgevenes, 'Wiza humanitarna' lõik teema 'Wiza typu D – złożenie wniosku' all, <https://www.gov.pl/web/bialorus/wiza-typu-d> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)

⁵⁸ Poola Vabariigi Välisministeerium, konsulaarosakond, vastus teabenõudele, 21. juuli 2021

⁵⁹ VFS Global, Poola viisad – humanitaarne eesmärk, <https://visa.vfsglobal.com/blr/en/pol/news/humanitarian-purpose> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)

Praktika

Poola Välisministeeriumi konsulaarosakonna kohaselt ei kogu nad statistikat Poola saatkondade poolt potentsiaalsetele varjupaigataotlejatele väljastatud humanitaarviisade kohta⁶⁰.

2020. aasta oktoobris kajastati meedias, et riigis oleva keerulise olukorra tõttu on humanitaarviisaga saabunud Poolasse umbes 400 valgevenelast, kuid Poola konsulid on väljastanud selliseid viisaid mitu korda rohkem, mille valgevenelased on saanud kiirendatud ja lihtsustatud korras. Sel ajal oli Poolas rahvusvahelist kaitset taotlenud 107 valgevenelast ning 74 inimest ütlesid, et esitavad varjupaigataotluse⁶¹.

2021. aasta augustis, kui Taliban võttis võimu Afganistani pealinna Kabuli üle, teatas Poola, et väljastab humanitaarviisaid riigis Poola ja Euroopa Liidu missioonides töötanud inimestele ning nende perekonnaliikmetele. Poolal ei ole olnud Kabulis saatkonda alates 2014. aastast, kuid on teinud võimalike evakuatsioonide koordineerimiseks koostööd Prantsusmaa, Saksamaa ja Ameerika Ühendriikide saatkondadega⁶².

Hinnang

Poola õigusaktid annavad õiguslik aluse humanitaarviisadele, mis võimaldavad kõigil esitada taotluse diplomaatilises esinduses. Samuti on olemas üldine edasikaebamise kord – kui taotleja ei nõustu konsuli otsusega, võib ta nõuda viisataotluse uuesti läbivaatamist 14 päeva jooksul selle kättetoimetamisest arvates⁶³.

Teistel rahvustel peale valgevenelaste puudub aga teave selle võimaluse olemasolu kohta. Lisaks kasutatakse seda võimalust *ad hoc* juhtudel eriolukordades, näiteks evakueerimisel Afganistanist. Kriteeriumite osas puudub läbipaistvus ja statistikat ei koguta, seega on võimatu hinnata, millistel juhtudel ja kui regulaarselt humanitaarviisaid väljastatakse.

⁶⁰ Poola Vabariigi Välisministeerium, konsulaarosakond, vastus teabenõudele, 21. juuli 2021

⁶¹ The First News, *Over 700 Belarusians in Poland thanks to policies granting protection*, 20. oktoober 2020, <https://www.thefirstnews.com/article/over-700-belarusians-in-poland-thanks-to-policies-granting-protection-16868> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)

⁶² Notes from Poland, *Poland grants humanitarian visas to Afghans who helped Polish and EU missions*, 15. august 2021, <https://notes-frompoland.com/2021/08/15/poland-grants-humanitarian-visas-to-afghans-who-helped-polish-and-eu-missions/> (vaatamise kuupäev: 17.08.2021)

⁶³ Poola esindused Valgevenes, 'Wiza humanitarna' lõik teema 'Wiza typu D – złożenie wniosku' all, <https://www.gov.pl/web/bialorus/wiza-typu-d> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)

LEEDU

Õiguslik alus

Leedu välismaalaste õigusliku seisundi seaduse artikli 16 lõike 2 kohaselt võib piiratud territoriaalse kehtivusega Schengeni viisa väljastada juhul, kui Schengeni piirieskirjades sätestatud riiki sisenemise tingimused ei ole täies osas täidetud, kuid välismaalasel on vaja riiki siseneda humanitaarkaaluks, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt⁶⁴.

Leedu välismaalaste õigusliku seisundi seaduse artikkel 17 reguleerib riikliku (D) viisa väljastamist, mis võimaldab isikul Leedu Vabariiki siseneda ja viibida seal kauem kui kolm kuud. See ei sätesta aluseid seda liiki viisa taotlemisele⁶⁵.

Kord

Humanitaarviisade taotlemiseks puudub konkreetne kord. Üldist viisa taotlemise korda on kirjeldatud Leedu Välisministeeriumi, saatkondade ja Leedu rändeinfosüsteemi (MIGRIS)⁶⁶ kodulehtedel.

Leedu lihtsustas alates 2020. a septembrist aga ajutiselt kuni kuue kuu pikkuse kehtivusega D-liiki riiklike viisade väljastamise korda Valgevene Vabariigi kodanikele⁶⁷.

Praktika

Alates 2020. aasta augustist annab Leedu humanitaarviisad Valgevene kodanikele, keda Valgevene režiim on taga kiusanud. Load annab välja siseminister Välisministeeriumi motiveeritud ettepaneku alusel. Valgevene kodanikud, kes soovivad antud viisat taotleda, on olnud kohustatud pöörduma Leedu saatkonna poole Valgevenes, kus nad esitavad erilisi humanitaarkaaluks kinnitavat teavet ja taotleavad Schengeni viisat, mis võimaldab neil saabuda Schengeni territooriumile ja viibida seal viisal märgitud perioodi jooksul, kuid mitte rohkem kui 90 päeva mistahes 180 päeva pikkuse ajavahemiku jooksul⁶⁸.

⁶⁴ Leedu Vabariigi Seim, Välismaalaste õigusliku seisundi seadus, nr IX-2206, 29. aprill 2004, <https://www.refworld.org/pdfid/41c01b314.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁶⁵ Leedu Vabariigi Seim, Välismaalaste õigusliku seisundi seadus, nr IX-2206, 29. aprill 2004, <https://www.refworld.org/pdfid/41c01b314.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁶⁶ MIGRIS, elektrooniline rändeteenus, <https://www.migracija.lt/noriu-gauti-viza2#> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)

⁶⁷ Leedu Vabariigi peakonsulaat Hrodnas (Valgevene Vabariik), Konsulaarteave – viisad, <http://consulate-grodno.mfa.lt/grodno/ru/konsul-jskaaa-informatsiaa/ghabnaaa-konsul-jskaaa-informatsiaa/vizivj> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)

⁶⁸ Rändealase teabe ja koostöö platvorm, Leedu Siseministeerium: 768 Belarusian Citizens Allowed To Arrive To Lithuania On The Grounds Of Humanitarian Reasons, 28. detsember 2020, <https://mipas.lt/en/2020/12/28/ministry-of-the-interior-768-belarusian-citizens-allowed-to-arrive-to-lithuania-on-the-grounds-of-humanitarian-reasons/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

2021. aasta juunis teatas Leedu Siseministeerium, et alates 11. augustist 2020. a on humanitaarkaaluksustel lubatud Leedusse tulla kokku 818 Valgevene kodanikul. Saabunud on 384 inimest ja 155 on taotlenud varjupaika⁶⁹.

Lisaks Schengeni viisale saavad potentsiaalsed varjupaigataotlejad taotleda ka riiklikku (D) viisat. 2. detsembril otsustas valitsus väljastada Leedu riiklikke viisaid režiimi poolt tagakiusatud valgevenelastele tasuta. Erandit kohaldatakse juhtudel, kui Leedu Vabariigi Välisministeerium kinnitab, et taotlus on esitatud spetsiaalsetel humanitaarkaaluksustel või riikliku viisa väljastamine ilma konsulaartasuta vastab arengukoostöö, välispoliitika või riigi julgeoleku eesmärkidele⁷⁰.

Enne seda, 2017. aastal, teatas Leedu välisminister Linas Linkevicius, et Leedu andis viisad kahele Tšetšeenia põliselanikule, kes kannatasid seksuaalse sätumuse tõttu tagakiusamise all. Linkeviciuse sõnul ei ole selliste viisade pakkumine Leedule „väga ebatavaline“ ja neid on väljastatud juba aastaid⁷¹. Samas puudub statistika teistest riikidest pärit varjupaigataotlejatele humanitaarviisade väljastamise kohta.

Hinnang

Seaduslik võimalus humanitaarviisa taotlemiseks on olemas, kuid selleks puudub konkreetne süsteem. Näib, et kaitsega seotud põhjustel väljastatakse humanitaarviisaid vaid piiratud juhtudel, mille otsustab valitsus. Saatkondade kodulehtedel ei mainita mingit võimalust humanitaarviisat taotleda, kuid mõnedel on viide, et humanitaarkaaluksustel võida kohaldada viisatasude vabastust (Leedu saatkond Valgevenes⁷², Leedu saatkond Gruusias⁷³).

⁶⁹ The Baltic Times, *Lithuanian minister sees risks for 'humanitarian corridor' for fleeing Belarusians*, 3. juuni 2021, https://www.baltic-times.com/lithuanian_minister_sees_risks_for_humanitarian_corridor_for_fleeing_belarusians/ (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷⁰ Leedu Vabariigi Riigikantselei, *Režimo persekiojamiems baltarusiams — nemokamos Lietuvos nacionalinės vizos*, 2. detsember 2020, <https://lrv.lt/lt/naujienos/rezimo-persekiojamiems-baltarusiams-nemokamos-lietuvos-nacionalines-vizos> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷¹ EU Observer, *Lithuania helps gay Chechens flee Russia*, 19. mai 2017, <https://euobserver.com/lgbti/137976> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷² Leedu Vabariigi peakonsulaat Hrodnas (Valgevene Vabariik), *Konsulaarteave – viisad*, <http://consulate-grodno.mfa.lt/grodno/ru/konsul-jskaaa-informatsiaa/ghabnaaa-konsul-jskaaa-informatsiaa/viziy> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)

⁷³ Leedu Vabariigi saatkond Gruusias, viisad <https://ge.mfa.lt/ge/en/travel-and-residence/coming-to-lithuania/visas> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)

LÄTI

Õiguslik alus

Läti immigratsiooniseaduse paragrahvi 11 lõike 2 kohaselt võib pikaajalise viisa muuhulgas väljastada humanitaarsetel alustel. Lisaks näeb seadus ette võimaluse teha humanitaarsetel alustel erandeid viisa väljastamisest keeldumise sätetes. Schengeni viisade osas on immigratsiooniseaduses sätestatud, et neid väljastatakse kooskõlas Euroopa Liidu viisaeeskirjaga⁷⁴.

Kord

Humanitaarviisade taotlemiseks puudub konkreetne kord. Läti viisaeeskirjad näevad ette, et pikaajalise viisa taotlemisel peab välismaalane esitama kehtiva reisidokumendi, täidetud viisataotluse vormi, foto, kindlustuspoliisi, viisa saamise vajadust tõendavad dokumendid kooskõlas rahvusvaheliste õigusnormide või Läti riiklike huvidega või kas need on seotud vääramatu jõu või humanitaarkaalu- või oluliste isiklike või ametialaste põhjustega, viibimiskohta tõendavad dokumendid, vajalike rahaliste vahendite olemasolu tõendavad dokumendid⁷⁵.

Ei Läti Välisministeeriumi kodulehel⁷⁶ ega Läti konsulaaresinduste kodulehtedel (näiteks Egiptuse⁷⁷, Türgi⁷⁸, India⁷⁹) ei mainita võimalust taotleda viisat humanitaareesmärkidel, vaid loetletakse üksnes kategooriad nagu turism, eraviisid, ärivisiidid.

Praktika

Läti Riiklik Julgeolekuteenus (VDD) on avaldanud, et arvestades olukorra halvenemist Valgevenes pärast 9. augustit 2020. a toimunud presidendivalimisi, oli VDD üheks ülesandeks hinnata tihedas koostöös Läti saatkonnaga Valgevenes niinimetatud varjupaigaprogrammi raames Lätisse siseneda soovivate Valgevene kodanike viisataotlusi. Programm andis Valgevene kodanikele võimaluse taotleda humanitaarkaalu- või oluliste isiklike või ametialaste põhjustega viisat seoses praeguste või võimalike ohtudega tervisele või elule, tagasikiusamise või vägivalda kartuse ja muude asjaoludega, mis teevad inimese viibimise Valgevenes ebatavaliseks.

⁷⁴ Läti Vabariigi Parlament, Immigratsiooniseadus, 31.10.2002, https://likumi.lv/ta/en/en/id/68522-immigration-law#_ft-n1&pd=1 (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷⁵ Läti Vabariik, Kabineti määrus nr 676, Viisaeeskirjad, 30. august 2011, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/235770> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷⁶ Läti Vabariigi Välisministeerium, Viisa taotlemine, <https://www.mfa.gov.lv/en/consular-information/applying-for-a-visa> (vaatamise kuupäev: 29.07.2021)

⁷⁷ Läti Vabariigi saatkond Egiptuse Araabia Vabariigis, Viisad, <https://www.mfa.gov.lv/en/egypt/visas> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷⁸ Läti Vabariigi saatkond Türgi Vabariigis, Viisanõuded, <https://www.mfa.gov.lv/en/turkey/consular-information/visa-requirements> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁷⁹ Läti Vabariigi saatkond India Vabariigis, Pikaajalise (riikliku) viisa taotlemine, <https://www.mfa.gov.lv/en/newdelhi/consular-section/applying-for-a-long-stay-visa> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

2020. aastal sai VDD teavet enama kui 130 Valgevene kodaniku kohta, kes taotlesid Lätisse sisenemiseks humanitaarviisat. Pärast nende inimeste kontrollimist anti kolmel juhul tuvastatud riskide tõttu eitav vastus⁸⁰.

Läti Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kohaselt aktsepteerivad humanitaarviisa taotlusi ka teistes riikides peale Valgevene asuvad Läti saatkonnad. Iga viisataotlust hinnatakse individuaalselt, kuid praktikas ei väljastata potentsiaalsetele varjupaigataotlejatele tavaliselt humanitaarkaaluksel viisaid ja asjakohane statistika puudub. Läti Kodakondsus- ja Migratsiooniamet kinnitas, et 2020. aastal suurenes Valgevene kodanike väljastatavate pikaajaliste D-liiki viisade arv, kuid enamik antud viisade saajaid ei taotlenud Lätis varjupaika⁸¹.

Hinnang

Kuigi õiguslik alus humanitaarviisade taotlemiseks on olemas, ei kasutata seda praktikas varjupaigataotlejate puhul regulaarselt. Puudub teave humanitaarviisa taotlemise võimaluse kohta potentsiaalsete varjupaigataotlejate poolt.

BELGIA

Õiguslik alus

Belgias reguleerib välismaalaste riiki sisenemist, riigis viibimist, elama asumist ja väljasaatmist ning samuti varjupaigamenetlust ja varjupaigaasutuste pädevusi 15. detsembri 1980. a seadus (välismaalaste seadus). Seadus ei too konkreetselt välja võimalust saada viisa humanitaarsetel alusel. Belgia varjupaigapoliitika ja rände riigisekretär ja Immigratsiooniamet saavad väljastada humanitaarkaaluksel viisaid, kas lühiajalisi (C) või pikaajalisi (D) viisaid⁸³.

Pikaajalisi humanitaarviisaid (D-liiki, kauemaks kui 90 päeva) väljastatakse Belgia välismaalaste seaduse artiklite 9 ja 13 alusel, mis annab riigisekretärile viisa andmise või mitteandmise üle otsustamisel suure kaalukselõiguse⁸⁴. Lühiajalise humanitaarviisa (C-liiki, maksimaalselt 90 päeva) õiguslik alus põhineb Euroopa Liidu viisaeeskirjal, mis näeb liikmesriikidele ette võimaluse teha ühistest tingimustest erandeid ja väljastada humanitaarkaaluksel LTV-viisa⁸⁵.

⁸⁰ Läti Riiklik Julgeolekuteenistus (VDD), 2020. a aastaaruanne, Riia, märts 2021, <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁸¹ Läti Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, vastus teabenõudele, 20. juuli 2021

⁸²

⁸³

⁸⁴ Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, Les Visas Humanitaires, MyriaDocs#4, mai 2017, https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁸⁵ EMN Belgia riiklik kontaktpunkt, *Resettlement and Humanitarian Admission in Belgium*, detsember 2016, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Humanitaarviisa andmist õigustavad humanitaarkaalutlused ei ole määratletud, see on kaalutusõigus. Varjupaigapoliitika ja rände riigisekretär ja Immigratsiooniamet hindavad taotlusi juhtumipõhiselt⁸⁶.

Kord

Põhimõtteliselt võib humanitaarviisat taotleda igaüks, kuid selleks puudub konkreetne kord või abikõlblikkuskriteeriumid. Tavalise lühiajalise (C) või pikaajalise (D) viisa taotlus tuleb esitada pädevale diplomaatilisele või konsulaaresindusele, mis edastab selle otsuse tegemiseks Immigratsiooniametile. Erandjuhtudel on taotlejal lubatud esitada taotlus paremini ligipääsetavale diplomaatilisele esindusele või konsulaarasutusele – Euroopa Rändevõrgustiku aruande kohaselt oli nii näiteks süürlaste puhul, kes võisid pöörduda piirkonnas (Beirut, Ankara ja Istanbul) asuvasse Belgia diplomaatilistesse esindustesse vähemalt kuni 2016. aastani⁸⁷.

Kuigi ametlikud kriteeriumid puuduvad, on Riigisekretär humanitaarviisade väljastamise põhimõtteid täpsustanud. Esiteks peaks taotleja suutma selgitada oma isiklikku olukorda ja näitama, miks õigustavad antud isiklikud asjaolud humanitaarviisa andmist (lihtne viide päritolupiirkonnas või -riigis valitsevale üldisele olukorrale ei ole piisav). Lisaks pöörab Immigratsiooniamet suurt tähelepanu ka kohale, kus taotlus on esitatud – kui taotlus on esitatud riigis, mis ei ole taotleja päritoluriik, palub Immigratsiooniamet teavet taotleja olukorra kohta antud riigis⁸⁸.

Taotlejatel on samuti vaja vastuvõtvast riigis kedagi, kes nende viisa garanteeriks. Lisaks kontrollib Immigratsiooniamet, kas taotlejal on Belgiaga sidemeid. Kui side puudutab perekonnaliikme viibimist Belgias, kontrollib Immigratsiooniamet, kas taotleja olukord põhjendab perekonna taasühinemist (lais tähenduses) Belgias vastavalt Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklile 8⁸⁹.

Praktika

2020. aastal väljastasid Belgia ametivõimud kokku 806 humanitaarviisat (105 lühiajalist viisat, 701 pikaajalist viisat), mida on vähem kui varasematel aastatel – 2019. aastal väljastati 1190 viisat (278 lühiajalist viisat ja 912 pikaajalist viisat), 2018. aastal 2096 viisat (175 lühiajalist viisat ja 1921 pikaajalist viisat) ja 2017. aastal oli väljastatud humanitaarviisade arv 2313 (235 lühiajalist ja 2078 pikaajalist viisat).

⁸⁶ EMN Belgia riiklik kontaktpunkt, *Resettlement and Humanitarian Admission in Belgium*, detsember 2016, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁸⁷ EMN Belgia riiklik kontaktpunkt, *Resettlement and Humanitarian Admission in Belgium*, detsember 2016, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁸⁸ EMN Belgia riiklik kontaktpunkt, *Resettlement and Humanitarian Admission in Belgium*, detsember 2016, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁸⁹ EMN Belgia riiklik kontaktpunkt, *Resettlement and Humanitarian Admission in Belgium*, detsember 2016, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Vähenenud on ka positiivsete otsuste osakaal – 2017. aastal olid positiivsed umbes 90% tehtud otsustest, 2020. aastal moodustasid positiivsed otsused umbes 60% kõikidest sel aastal humanitaarviisa osas tehtud otsustest. Pikaajalise viisa saajad tulid viimastel aastatel peamiselt Süüriast, Afganistanist, Somaaliast, Palestiinast ja Türgist ning lühiajalise viisa saajad olid pärit Kongo Demokraatlikust Vabariigist, Marokost, Hiinast ja teistest riikidest⁹⁰.

Belgia Föderaalne Rändekeskuse Myria kohaselt väljastati enamik humanitaarviisaid neljas olukorras:

UNHCRi ja pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku (CGRS) poolt valitud isikute ümberasustamine. Antud isikud läbivad valimismenetluse kolmandas riigis, kuid peavad siiski pärast riiki sisenemist ametlikult taotlema varjupaika Belgias, nii et praktikas saavad nad Belgiasse tulekuks humanitaarviisa.

- Süürlaste, eelkõige kristlastest süürlaste päästeoperatsioonid. See puudutab mitmeid operatsioone, sealhulgas Sant'Egidio humanitaarkoridori.
- Belgias elavat isikute (tavaliselt pagulaste) perekonналиikmete humanitaartaotlused. Taotlemisel viidatakse perekondlikele sidemetele ja (enamasti) oma kaitsevajadustele.
- Kiireloomulised humanitaarsed, meditsiinilised või ametialased põhjused võivad olla aluseks lühiajalise viisa andmiseks isikutele, kes peavad kiiresti reisima, ilma et suudaksid tõendada, et vastavad kõikidele Schengeni alale sisenemise tingimustele (näiteks kiire meditsiiniline protseduur või perekonналиikme matus)⁹¹.

2018. aastal avaldati, et Belgia andis humanitaarviisad viiele Tšetšeeniast pärit geimehele, kes kannatasid oma seksuaalse sättumuse tõttu tagakiusamise all. Belgia varjupaigapoliitika ja rände riigisekretäri Theo Franckeni sõnul said viis mees viisad Belgiasse sõitmiseks Belgia saatkonnast Moskvast. Francken lisas, et tulevikus võidakse Tšetšeeniast pärit LGBTI+ varjupaigataotlejatele väljastada veel humanitaarviisaid⁹².

Hinnang

Humanitaarviisad antakse *ad hoc* alusel ja äranägemisel. Taotleda saadavad individuaalsed varjupaigataotlejad, kuid Belgia Föderaalne Rändekeskuse Myria kohaselt on menetlus sageli kulukas ja pikk ning tulemus võib olla juhuslik, kuna antud viisa andmiseks puuduvad abikõlblikkuskriteeriumid⁹³.

Myria on teinud soovitusel lihtsustada juurdepääsu humanitaarviisade andmise menetlusele, eelkõige:

- lubada esitada avaldus kolmandal isikul või posti teel saatkonda ja võimaldada esitada taotlus Belgias viibiva perekonналиikme kaudu;

⁹⁰ Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, vastus teabenõudele, 29. juuli 2021

⁹¹ Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, Humanitaire Visa: Naar Een Omkaderd En Transparant Beleid, 29. jaanuar 2019, <https://www.myria.be/files/Myria-Nota-voor-de-Kamercommissie-290119.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁹² RFERL, *Belgium Provides Five Chechen Gays With Humanitarian Visas*, 6. aprill 2018, <https://www.rferl.org/a/russia-chechnya-belgium-visas-for-gays/29149753.html> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁹³ 93 Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, *Les Visas Humanitaires*, MyriaDocs#4, mai 2017, https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

- vabastada eriti haavatavad inimesed viisatasude ja haldustasude maksmise kohustusest või vähemalt vähendada nende inimeste poolt kantavaid kulusid;
- kehtestada viisataotluste menetlemiseks maksimaalne seaduslik tähtaeg;
- rakendada peresuhte, Belgias viibivate perekonnaliikmetega sõltuvussuhte ja päritoluriigis esineva ohtliku olukorra tõendamiseks esitatavate dokumentide kontrollimisel ja vastuvõtmisel suuremat paindlikkust;
- viia saatkondades sisse selged, praktilised juhised humanitaarviisa andmise menetluse osas, mida ajakohastatakse regulaarselt vastavalt muutustele ja mis on saadaval mitte ainult saatkonna töötajatele, vaid ka taotlejatele nende emakeeles⁹⁴.

SAKSAMAA

Õiguslik alus

Saksamaa elukohaseaduse (Aufenthaltsgesetz) paragrahv 6 reguleerib viisade liike, mida võib väljastada kolmandate riikide kodanikele. See näeb ette, et lühiajalisi Schengeni viisasid ja lennujaama transiidiviisasid antakse välja vastavalt Euroopa Liidu viisaeeskirjale. Pikemaks viibimiseks on vaja riiklikku viisat. Antud viisa antakse enne välismaalase Liitvabariigi territooriumile sisenemist. See väljastatakse tähtajalise elamisloa, ELi sinise kaardi, ettevõtjasisese üleviimise kaardi, alalise elamisloa või ELi pikaajalise elamisloa kehtivate sätete alusel⁹⁵.

Elukohaseaduse paragrahv 22 sätestab, et välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa vastuvõtmise eesmärgil rahvusvahelisest õigusest tulenevatel põhjustel või kiireloomulistel humanitaaralustel. Tähtajaline elamisloa tuleb anda, kui Liitvabariigi Siseministeerium või selle poolt määratud asutus on deklareerinud, et välismaalase riiki sisenemine tuleb lubada Saksamaa Liitvabariigi poliitiliste huvide kaitsmiseks⁹⁶.

Elukohaseaduse paragrahv 23 sätestab, et liidumaa kõrgeim ametiasutus võib teha tähtajalise elamisloa väljastamise korralduse konkreetsetest riikidest pärit välismaalastele või muul viisil määratletud konkreetsetele välismaalaste rühmadele rahvusvahelisest õigusest tulenevatel põhjustel, humanitaaralustel või selleks, et kaitsta Saksamaa Liitvabariigi poliitilisi huve. Samas paragrahvis märgitakse, et korralduse võib anda kohustuste deklaratsiooni alusel⁹⁷. See säte on aluseks Saksamaa humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmidele.

⁹⁴ Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, Les Visas Humanitaires, MyriaDocs#4, mai 2017, https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁹⁵ Saksamaa Parlament, Seadus välismaalaste elamise, töötamise ja integratsiooni kohta liitvabariigi territooriumil – elukohaseadus (Aufenthaltsgesetz), liitvabariigi ametlik väljaanne I, lk 166, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁹⁶ Saksamaa Parlament, Seadus välismaalaste elamise, töötamise ja integratsiooni kohta liitvabariigi territooriumil – elukohaseadus (Aufenthaltsgesetz), liitvabariigi ametlik väljaanne I, lk 166, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁹⁷ Saksamaa Parlament, Seadus välismaalaste elamise, töötamise ja integratsiooni kohta liitvabariigi territooriumil – elukohaseadus (Aufenthaltsgesetz), liitvabariigi ametlik väljaanne I, lk 166, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Lisaks võib Liitvabariigi siseministeerium konsulteerides liidumaa kõrgeimate ametiasutustega anda kaitset taotlevate isikute ümberasustamise kontekstis Liitvabariigi Rände- ja Pagulasametile korralduse anda vastuvõtmise luba teatud kaitset taotlevatele isikutele, kes on valitud ümberasustamiseks⁹⁸.

Kord

Puudub protseduur Saksamaa diplomaatilistes esindustes humanitaarviisa taotlemiseks. Tähtajaline elamisluba välismaalt vastuvõtmise eesmärgil kiireloomulistel humanitaarkaaluksel antakse väga harvadel juhtudel ja see põhineb Saksamaa Liitvabariigi siseministeeriumi otsusel.

Saksamaal on kehtestatud liidumaa ja riiklikul tasandil humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid (HAP). Nende eesmärgiks on võimaldada suuremate pagulaste rühmade kiiret vastuvõtmist, kes on enamasti kindlast rahvusest või kuuluvad kindlasse rühma. Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide osas ei ole üldiselt kohaldatavat protsessi. Kuni 2015. aastani oli Liitvabariigi Valitsusel kolm süürlastele mõeldud humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmi ja liidumaadel oli mitmeid muid vastuvõtmise programme. Liitvabariigi Valitsuse kolm humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmi põhinesid kolmel Liitvabariigi Siseministeeriumi vastuvõtmise määruel, milles toodi välja vastuvõetavate inimeste arv, valikukriteeriumid ja meetod. Liitvabariigi Valitsuse esimese humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmi käigus osales inimeste eelvalimises UNHCR. Liitvabariigi Valitsuse teise ja kolmanda humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmi käigus said Saksamaal elavad süürlased taotleda ka oma sugulaste vastuvõtmist. Valiku aluseks ei olnud ainult humanitaarkriteeriumid, vaid ka perekondlikud sidemed Saksamaaga ja perekonnaliikmete suutlikkus saabuval inimesi ülal pidada (niinimetatud „kohustuste deklaratsioon“ ehk saksa keeles „Verpflichtungserklärung“). Liidumaade humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid nõuavad ka tööendeid olemasolevate perekondlike sidemete kohta Saksamaaga, samuti tööendeid, et perekonnaliikmetel on rahaline suutlikkus katta vastuvõetava isiku majutus- ja elamiskulud⁹⁹. Täpsed nõuded on erinevate liidumaade lõikes erinevad. Näiteks Berliinis, Tüüringis ja Nordrhein-Westfaleenis kaaluti vastuvõtmiseks ka isikuid, kes ei olnud Süüria kodanikud (näiteks kodakondsuseta kurdid ja Süüriast pärit palestiinlased), samas kui teised liidumaad keelasid selle rühma juurdepääsu oma programmidele¹⁰⁰.

Lisaks rakendab Saksamaa kogukonna sponsorluskeeme, mis on konkreetsetest riikidest pärit pagulaste vastuvõtmise programmid, mida rahastavad valitsusvälised organisatsioonid, omavalitsused või eraisikud¹⁰¹.

⁹⁸ 166, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

⁹⁹ Resettlement.de, humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid, <https://resettlement.de/en/humanitarian-admission-programmes/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)

¹⁰⁰ Resettlement.de, Aktuelle Aufnahmen, <https://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021).

¹⁰¹ Resettlement.de, Erasponsorlus, <https://resettlement.de/private-sponsorship/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)

Praktika

Elukohaseaduse paragrahvi 22 on kasutatud selliste Saksamaa armee või politsei kohalike töötajate (nt tõlkide) vastuvõtmiseks Afganistanist, kes suudavad tõendada, et nende elu ja tervis on sidemete tõttu Saksamaa vägedega ohus. Alates 2015. aasta märtsist on elamisluba antud 577 juhul ja Saksamaale on koos peredega saabunud 353 endist kohalikku töötajat¹⁰².

2017. aasta juunis avaldasid Saksamaa ametiasutused, et kiitsid pärast teateid, et Tšetšeenia politsei piinab geisid, heaks esimese viisa Tšetšeenias pärit geimehele Saksamaal varjumiseks. Teine Tšetšeenia mees saabus Saksamaale spetsiaalse humanitaarviisaga, mitmed teised taotlejad kutsuti Saksamaa saatkonda Moskvast ütlusi andma. Avaldati, et inimesed väljaspool Saksamaad saavad taotleda elamisluba kiireloomulistel humanitaarkaalujuhtudel, kuid sellised juhtumid on väga haruldased¹⁰³.

Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmide raames on alates 2013. aastast saanud kolme Liitvabariigi vastuvõtmise programmi (mis on nüüdseks lõpetatud) kaudu Saksamaale siseneda ligikaudu 20 000 inimest Süüriast. Kõik liidumaad, välja arvatud Baieri, kehtestasid konkreetsetele rühmadele oma vastuvõtmise programmid, kuid enamik programme olid kas algusest peale väga piiratud või neid ei pikendatud ning programme rakendatakse praegu vaid mõnes liidumaas¹⁰⁴.

2019. aasta mais algatati erasponsorluse pilootprogramm „Uus start meeskonnas NesT“, mille raames võetakse vastu 500 pagulast, kes valiti välja UNHCRi kaitsekriteeriumite järgi. Lõpliku otsuse vastuvõtmise kohta teeb Liitvabariigi Rände- ja Pagulasamet (BAMF). NesTi pagulased Saksamaal saavad ümberasumise elamisloa (elukohaseaduse paragrahvi 23 lõige 4)¹⁰⁵.

Hinnang

Üksikutele varjupaigataotlejatele puudub võimalus taotleda humanitaarviisat Saksamaa diplomaatilistes esindustes. Olemas on humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid, kogukonna sponsorlusprogrammid ja harvadel juhtudel võib Liitvabariigi Valitsus lubada üksikute pagulaste humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmist.

¹⁰² Euroopa põhiõiguste ekspertide rühm, *Humanitarian Visas: An EU Tool For a Safe Access to the EU Territory?* 1. august 2017, <https://free-group.eu/2015/09/18/humanitarian-visas-an-eu-tool-for-a-safe-access-to-the-eu-territory/> (vaatamise kuupäev: 29.07.2021)

¹⁰³ Deutsche Welle, *Germany grants first visa to protect Chechen gays*, 8. juuni 2017, <https://www.dw.com/en/germany-grants-first-visa-to-protect-chechen-gays/a-39165582> (vaatamise kuupäev: 21.08.2021)

¹⁰⁴ UNHCR, *Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid*, <https://help.unhcr.org/germany/admission-to-germany/humanitarian-admission-programmes/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)

¹⁰⁵ Resettlement.de, *Erasponsorlus*, <https://resettlement.de/private-sponsorship/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)

PRANTSUSMAA

Õiguslik alus

Prantsusmaal reguleerib viisade üldist väljastamist Prantsusmaa välisriigi kodanike riiki sisenemist ja riigis viibimist ning varjupaigaõigust reguleeriv seadustik (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). See näeb ette lühiajalised viisad Euroopa Liidu viisaeeskirja tingimustel ja pikaajalised viisad kõikidele välismaalastele, kes soovivad Prantsusmaale siseneda ja viibida seal kauem kui kolm kuud perekondlikel põhjustel, külalisena, õpilasena, praktikandina või seoses kutsetegevusega, ning üldisemalt mistahes liiki viibimise kauem kui kolm kuud¹⁰⁶.

Kuigi selleks ei ole spetsiaalset sätet, väljastavad Prantsusmaa ametivõimud varjupaigataotlejatele pikaajalise riikliku viisa, et nad saaksid saabumisel taotleda Prantsusmaal rahvusvahelist kaitset. Riiklikud sidusrühmad nimetavad selliseid humanitaarviisaid pikaajalisteks viisadeks ehk „visas asile“¹⁰⁷.

Kord

Prantsusmaa seadusandlus ei ole kehtestanud selliste humanitaarviisade väljastamise kriteeriume. Prantsusmaa Siseministerium võib paluda seoses taotleja vajadusega rahvusvahelise kaitse järele Prantsuse Pagulaste ja Kodakondsuseta Isikute Kaitse Ameti (OFPRA) arvamust, kuid humanitaarviisa väljastamine toimub äranägemisel¹⁰⁸.

Üksikisikud saavad esitada humanitaarviisa taotluse Prantsusmaa diplomaatistele esindustele oma päritoluriigis või esimeses varjupaigariigis. Taotlus läbib vestluse käigus konsulaatidega eelhindamise 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni ja ELi direktiivide alusel, võttes arvesse taotlejate haavatavust. Lisaks peetakse positiivseteks elementideks isiku sidemeid Prantsusmaaga ja nende integratsiooniperspektiive¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Prantsusmaa Parlament, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070158/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁰⁷ Euroopa Ümberasustamisvõrgustik, *Feasibility Study – Towards a Private Sponsorship Model in France*, aprill 2018, <https://resettlement.eu/sites/icmc/files/ERN%2B%20Private%20Sponsorship%20Feasibility%20Study%20-%20Towards%20a%20Private%20Sponsorship%20Model%20in%20France.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁰⁸ Euroopa Ümberasustamisvõrgustik, *Feasibility Study – Towards a Private Sponsorship Model in France*, aprill 2018, <https://resettlement.eu/sites/icmc/files/ERN%2B%20Private%20Sponsorship%20Feasibility%20Study%20-%20Towards%20a%20Private%20Sponsorship%20Model%20in%20France.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁰⁹ Euroopa põhiõiguste ekspertide rühm, *Humanitarian Visas: An EU Tool For a Safe Access to the EU Territory?* 1. august 2017, <https://free-group.eu/2015/09/18/humanitarian-visas-an-eu-tool-for-a-safe-access-to-the-eu-territory/> (vaatamise kuupäev: 29.07.2021)

Praktika

Alates 2013. aastast on seda humanitaarviisamehhanismi kasutatud Süüria kodanike heaks. Alates 2014. aastast on viisa erimenetlust rakendatud ka tagakiusatud usuvähemustesse kuuluvate Iraagi kodanike puhul (peamiselt kristlased jeziidid)¹¹⁰. Seda on kasutatud 7934 süürlase (sealhulgas 2020. aastal 348) ja 7756 iraaklase (sealhulgas 2020. aastal 47) puhul¹¹¹.

Lisaks võeti 2017. aastal erakorralise humanitaarviisa alusel varjupaiga taotlemiseks Prantsusmaal vastu geipagulane. Prantsusmaa geiõiguste kampaania SOS Homophobie andmetel uuriti ka teisi juhtumeid¹¹².

Hinnang

Kuigi on olemas võimalus taotleda viisat Prantsusmaale saabudes varjupaiga taotlemise eesmärgil Prantsusmaa saatkondades, ei ole see seadusandluses konkreetselt reguleeritud ja puuduvad konkreetsed abikõlblikkuskriteeriumid või kord. Lisaks puudub potentsiaalsetel varjupaigataotlejatel selle võimaluse kohta teave. Praktikas näib, et seda kasutatakse ainult konkreetsete rahvuste (Süüria ja Iraak) ja muude *ad hoc* juhtumite puhul.

KOKKUVÕTE PRAKTIKATEST TEISTES EUROOPA LIIDU RIIKIDES

ITAALIA

Itaalia seadusandlus ei näe ette humanitaarviisat territooriumile sisenemiseks eesmärgiga taotleda rahvusvahelist kaitset. Siiski rakendab Itaalia humanitaarkoridoride programmi, mis loodi riigiasutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide koostöös eriti haavatavates tingimustes pagulaste jaoks (sealhulgas lastega vallalised naised, inimkaubanduse ohvrid, vanurid ja puudega või haiged inimesed)¹¹³.

¹¹⁰ EMN Prantsusmaa, 2019. a aastaaruanne rände- ja varjupaigapoliitika kohta Prantsusmaal, osa 2, aprill 2020,

<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2/Rapports-surles-migrations-et-l-asile#ra-2019> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹¹¹ EMN Prantsusmaa, 2020. a aastaaruanne rände- ja varjupaigapoliitika kohta Prantsusmaal, aprill 2021,

<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2/Rapports-surles-migrations-et-l-asile#ra-2019> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹¹² RFI, *First Chechen gay refugee arrives in France*, 2. juuni 2017, <https://www.rfi.fr/en/europe/20170602-first-chechen-gay-refugee-arrives-france> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹¹³ Raisd, *Humanitarian corridors in Italy a legal and safe alternative*, <https://raisd-h2020.eu/project/humanitarian-corridors-in-italy-a-legal-and-safe-alternative/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

SOOME

Soomes ei ole humanitaarviisaskaemi, kuid erakorraliselt on väljastatud humanitaarkaaluks Schengeni LTV-viisid, kui üks või mitu liikmesriiki ei tunnusta taotleja reisidokumenti. Pagulaskvoodi raames on ka UNHCRi poolt pagulasteks määratud isikutele väljastatud erakorraliselt Schengeni LTV-viisid¹¹⁴.

PORTUGAL

Portugalis näeb immigratsiooniseaduse (4. juuli seadus nr 23/2007) artikkel 54 ette „ajutise viibimise viisa“ väljastamise ametlikult tunnustatud tervishoiuasutustes arstiabi saamise eesmärgil ja artikkel 123 kehtestab erandkorra, mis näeb ette loa humanitaarkaaluks Portugalis viibimiseks¹¹⁵. Siiski puudub teave selle kohta, kas viimati nimetatud sätet kasutatakse varjupaigataotlejate puhul.

NORRA

Norra immigratsiooniseaduse kohaselt (paragrahv 11) võib humanitaarkaaluks riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tuleneva vajaduse korral väljastada viisa kuni kolmeks kuuks isegi siis, kui seaduses sätestatud tingimused ei ole täidetud¹¹⁶. Selliseid viisid antakse aga väga harva ja selliste taotluse osas puudub süsteem¹¹⁷.

IIRIMAA

Eraldi humanitaarviisüsteem puudub, kuid olemas on erinevad ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid. 2015. aastal kehtestas Iirimaa Valitsus pagulaste ümberpaigutamiseks ja ümberasustamiseks Iirimaa pagulaskaitseprogrammi. Olemas on ka kogukonna sponsorluskeem ning humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programm (IHAP). IHAP võeti vastu 2017. aastal, et võimaldada Iirimaa kodanikel või rahvusvahelise kaitse saajatel taotleda luba oma perekonnaliikmete Iirimaaale vastuvõtmiseks. Sellele järgnes IHAP 2018/2019. aastal¹¹⁸. 2021. aasta augustis teatas Iirimaa, et Iirimaa pagulaskaitseprogrammi raames antakse Afganistani kodanikele kuni 150 humanitaarviisat¹¹⁹.

¹¹⁴ M. V. Hakkarainen, *EU Visa Policy: A Bastion of Exclusion or Patron of Refugees — The Case of the Humanitarian Visa*, august 2014, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/157477/GraduHakkarainen%28final%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹¹⁵ J. N. Meyer, D. Peschke, et al., *Humanitarian Visas: An EU Tool For a Safe Access to the EU Territory*, 15. september 2015, <https://free-group.eu/2015/09/18/humanitarian-visas-an-eu-tool-for-a-safe-access-to-the-eu-territory/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹¹⁶ Norra Parlament, Seadus välisriikide kodanike Norra Kuningriiki sisenemise ja seal viibimise kohta (immigratsiooniseadus), https://www.legislationline.org/download/id/4048/file/Norway%20migration%20laws_amendments_adopted_January_2010_en.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹¹⁷ 117 Euroopa varjupaiga õigusraamistiku (ELENA) koordinaator Norras, vastus teabenõudele, 20. mai 2021

¹¹⁸ Majandus- ja Sotsiaaluuringute Instituut, *Ireland has increased pathways to protection for vulnerable migrants in recent years, but disparities in supports remain*, 9. jaanuar 2020, <https://www.esri.ie/news/ireland-has-increased-pathways-to-protection-for-vulnerable-migrants-in-recent-years-but> (vaatamise kuupäev: 19.08.2021)

¹¹⁹ The Journal, *Ireland confirms plans to issue 150 humanitarian visas to Afghan refugees*, 16. august 2021, <https://www.thejournal.ie/irish-nationals-refugees-afghanistan-5524006-Aug2021> (vaatamise kuupäev: 17.08.2021)

HISPAANIA

Hispaania põhiseadusliku seaduse 4/2000 välismaalaste õiguste ja vabaduste ning nende sotsiaalse integratsiooni kohta Hispaanias artikli 25.4 kohaselt võib eelnevates lõigetes sätestatud nõuetele mittevastavate välismaalaste sisenemise Hispaaniasse lubada juhul, kui selle aluseks on humanitaarsed põhjused, avalik huvi või Hispaania võetud kohustused¹²⁰. Hispaania varjupaigaseaduse artikkel 38 sätestab:

„Väljaspool riigi territooriumi esitatud juhtumite menetlemiseks tingimusel, et taotleja ei ole selle riigi kodanik, kus diplomaatiline esindus asub, ja tema füüsiline tervis on ohus, võivad Hispaania suursaadikud toetada varjupaigataotleja suundumist Hispaaniasse, et võimaldada taotluse esitamist käesolevas seaduses sätestatud korras. Käesolevat seadust rakendavates määrustes määratakse selgesõnaliselt kindlaks taotlejate juurdepääsutingimused saatkondadele ja konsulaatidele, samuti nende Hispaaniasse suundumise vajaduse hindamise kord“¹²¹. Määruste puudumine tähendab aga, et seda artiklit praktikas ei kohaldata¹²².

ISLAND

Islandi välisriigi kodanike seaduse artikli 43 kohaselt võib Islandi Immigratsioonidirektoraat lubada Islandi Pagulasameti ettepanekul ja koostöös Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvolinikuga pagulaste rühmade sisenemise Islandile. Sama kehtib ka välisriikide kodanike rühmade kohta, keda ei loeta pagulasteks, kuid kes tulevad riigist, kus leiab aset relvakonflikt, või looduskatastroofi piirkonnast ja kes täidavad ametivõimude poolt mistahes ajal kehtestatud tingimusi. Direktoraat võib otsustada, kas selle sätte alusel riiki sisenevatele teiste riikide kodanikele antakse pagulasstaatus või humanitaarkaaluksel elamisluuba¹²³.

Ülejäänud Euroopa Liidu ja Schengeni riikides ei ole peale ümberasustamis- ja ümberpaigutamisprogrammide mingit humanitaarviisaskemi.

¹²⁰ Hispaania Parlament, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

¹²¹ Hispaania Parlament, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹²² Euroopa varjupaiga õigusraamistiku (ELENA) koordinaator Hispaanias, vastus teabenõudele, 21. mai 2021

¹²³ Islandi Parlament, Välisriikide kodanike seadus, 2016 nr 80, 16. juuni, <https://www.government.is/library/04-Legislation/Foreign%20Nationals%20Act.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

PARIMATE TAVADE ANALÜÜS

Eelnevalt kirjeldatud humanitaarviisapraktikaid Euroopa Liidu/Schengeni riikides hinnatakse, võttes arvesse Euroopa Parlamendi poolt 2018. aasta raportis soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile toodud kriteeriume¹²⁴. Eelkõige pööratakse tähelepanu sellele, kas varjupaigataotlejatel on seaduslik võimalus esitada humanitaarviisa taotlus diplomaatilistele esindustele eesmärgiga taotleda riiki sisenemisel varjupaika, kas humanitaarviisa taotlemiseks on olemas konkreetne protsess, kas taotlusi hinnatakse vastavalt ühtsetele seaduste või määrustega kehtestatud abikõlblikkuskriteeriumitele, kas olemas on konkreetne protsess humanitaarviisa taotlemiseks ja kas teave humanitaarviisa saamise protsessi ja kriteeriumite kohta on kättesaadav.

Erilist tähelepanu pööratakse humanitaarviisade kättesaadavusele erinevatele varjupaigataotlejate rühmadele – mitte ainult konfliktipiirkondadest põgenevatele isikutele, vaid ka varjupaigataotlejate, kes põgenevad tagakiusamise eest LGBTI+ kogukonda kuuluvuse või HIV-positiivse diagnoosi tõttu. On laialdaselt dokumenteeritud, et LGBTI+ isikud on mitmel pool üle maailma tapmiste, seksuaalse ja soolise vägivalda, füüsiliste rünnakute, piinamise, meelevaldse kinnipidamise ja tõsise diskrimineerimise sihtmärgid ja paljudes riikides on ranged samasooliste suheteid keelavad kriminaalseadused. Lõikuvad tegurid, mis võivad aidata kaasa vägivalda ja diskrimineerimise tagajärgedele, hõlmavad HIV-staatust¹²⁵. Kuna HIV-positiivsust võib pidada seisundiks, mida ei ole võimalik muuta, võib see olla aluseks varjupaigataotlusele teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise tõttu, kui isikut ähvardab tagakiusamine tema HIV-staatuse tõttu.

Riigid, mille praktikad täpsemalt kirjeldati, olid Šveits, Poola, Leedu, Läti, Belgia, Saksamaa ja Prantsusmaa. Praktikast väljastavad humanitaarviisid erinevatest riikidest varjupaigataotlejatele, mitte ainult eelnevalt kindlaksmääratud rahvustele ja erandlikel *ad hoc* juhtudel ainult Šveits ja Belgia. Belgias põhineb praktika aga pigem kaalutusõigusel kui selgetel ja seadusega kehtestatud suunistel. Kuigi Poola, Leedu ja Läti seadusandlus näeb ette humanitaarviisade võimaluse, näib, et seda kasutatakse ainult väga piiratud juhtudel, mille kohta teeb otsuse valitsus ilma selgete abikõlblikkuskriteeriumite või konkreetse korrata. Prantsusmaa puhul on juriidiline võimalus olemas, kuid täpsed tingimused on reguleerimata ja praktika piirdub konkreetsete rahvuste ja juhtumitega. Saksamaa rakendab humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programme ja võib erandjuhtudel võtta pagulasi vastu tähtajalise elamisloa alusel, kuid seda ainult harvadel juhtudel.

¹²⁴ Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile, 2018/2271(INL), 4. detsember 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_EN.html (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

¹²⁵ ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), *Rahvusvahelise kaitse suunised nr 9: Pagulasseisundi taotlused seksuaalse sättumuse ja/või sooidentiteedi alusel 1951. aasta konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 ja/või selle 1967. aasta pagulasseisundi protokollil tähenduses*, 23. oktoober 2012, HCR/GIP/12/01, <https://www.refworld.org/docid/50348afc2.html> (vaatamise kuupäev: 31.07.2021)

Riigid	Õiguslik alus	Juurdepääs kõikide varjupaigataotlejate poolt	Selged abikõlblikuskriteeriumid	Konkreetsed kord	Teave saadaval	Hiljuti rakendatud
Šveits	Jah, spetsiaalselt varjupaigataotlejatele	Jah, aga reeglina ainult oma riigis elavatele varjupaigataotlejatele	Jah, seadus näeb ette üldised abikõlblikuskriteeriumid, mida selgitab Šveitsi Punane Rist	Jah, aga eraldi taotlusvormi ei ole	Jah, aga läbi Šveitsi Punase Risti	Jah
Poola	Jah, aga üldistel humanitaarkaalu tlustel	Seaduses piirangud puuduvad, kuid praktikas näib olevat piiratud erandjuhtudega/konkreetses rahvustega	Ei, ametlikud suunised puuduvad	Ei	Jah, aga ainult Valgevene kodanikele	Jah, aga ainult erandjuhtudel/konkreetses rahvustepuhul
Leedu	Jah, aga üldistel humanitaarkaalu tlustel	Seaduses piirangud puuduvad, kuid praktikas näib olevat piiratud erandjuhtudega/konkreetses rahvustega	Ei, ametlikud suunised puuduvad	Ei	Ei	Jah, aga ainult erandjuhtudel/konkreetses rahvustepuhul
Läti	Jah, aga üldistel humanitaarkaalu tlustel	Seaduses piirangud puuduvad, kuid praktikas näib olevat piiratud erandjuhtudega/konkreetses rahvustega	Ei, ametlikud suunised puuduvad	Ei	Ei	Konkreetses programm valgevenelastele, kuid tavaliselt varjupaigataotlejate ei väljastata
Belgia	Mitte selgesõnaliselt	Jah, aga reeglina ainult oma riigis elavatele varjupaigataotlejatele	Ei, aga riigisekretäri on teatud suunised	Ei	Ei	Jah
Saksamaa	Ei, aga humanitaarkaalu tlustel võib väljastada tähtjalise elamisloa välismaalt vastuvõtmiseks	Ei, ainult valitsuse otsustatud konkreetsed juhud	Ei	Ei	Ei	Jah, aga ainult erandjuhtudel/konkreetses rahvustepuhul
Prantsusmaa	Jah	Seaduses piirangud puuduvad, kuid praktikas näib olevat piiratud erandjuhtudega/konkreetses rahvustega	Ei, kuid puudub teave võimalike sisemiste suuniste kohta	Ei	Ei	Jah, aga ainult erandjuhtudel/konkreetses rahvustepuhul

Eelnevalt kirjeldatud kriteeriumite põhjal oleks Šveitsi humanitaarviisasüsteem kõige parem tava, mida järgida. Oluline on see, et Šveitsi viisaeeskirjad annavad selge aluse humanitaarviisade andmiseks just varjupaigataotlejatele – kui isiku elu või füüsiline tervis on päritoluriigis otseselt, tõsiselt või konkreetselt ohus. Nagu enamik teisi riike, väljastab Šveits varjupaigataotlejatele humanitaarviisadena riiklikke pikaajalisi (D) viisasid (Šveitsi seadused näevad aga ette ka humanitaarkaaluksustel lühiajaliste Schengeni LTV-viisade väljastamise võimaluse). Kord ja abikõlblikkuskriteeriumid on avalikud, kuid teavet ei jagata mitte riigiasutuste, vaid valitsusvälise organisatsiooni Šveitsi Punase Risti kaudu, mille ülesanne on nõustada potentsiaalseid taotlejaid.

Üldjuhul annab Šveits humanitaarviisasid varjupaigataotlejatele ainult nende päritoluriigis, sest võimud eeldavad, et juba teises riigis olevad inimesed ei ole enam ohus. Arvestades, et Eestil on diplomaatilisi esindusi vähestes riikides, ei oleks see piirang Eesti kontekstis mõistlik. Ei saa eeldada, et varjupaigataotleja ei ole enam ohus, kui varjupaigataotleja on teises riigis ebaseaduslikult või lühiajalise viisa alusel ning negatiivse otsuse korral võidakse nad saata tagasi päritoluriiki, kus nad kannatavad tagakiusamise all.

Šveitsis on sarnaselt Poola ja Leedu skeemidele Valgevene kodanikele humanitaarviisa taotlemine tasuta. Arvestades viisade humanitaarset laadi, oleks soovitatav kas humanitaarviisa taotlemise tasust loobuda või vähemalt võimaldada viisatasust vabastamine, kui see on vajalik.

Šveitsi Punase Risti soovitusel Šveitsile juhitakse tähelepanu vajadusele eraldi humanitaarviisa taotlusvormi järele, samuti sellele, et teave taotlemisprotsessi kohta peaks olema kättesaadav saatkondade kodulehtedel. Samuti tehakse ettepanek võimaldada taotluste esitamine elektrooniliselt. Taotluse tagasilükkamine peaks olema põhjendatud ja konkreetne, et taotlejad mõistaksid, kas edasikaebamiseks on alust või mitte. Belgia näitel võib prognoosimatus vähendada süsteemi efektiivsust, sest halduskoormus on kõrgem, kui kaebused jõuavad tingimuste ebaselguse tõttu rahvusvahelistesse kohtutesse.

III PARIMATE TAVADE KOHANDAMINE EESTI SEADUSANDLUSELE VASTAVAKS

ÜLEVAADE EESTIS KEHTIVAST VIISASÜSTEEMIST

Eestis reguleerib viisade väljastamist välismaalaste seadus. Välismaalaste seaduse kohaselt väljastab Eesti kolme liiki viisaid: lennujaama transiidiviisa, lühiajaline viisa ja pikaajaline viisa. Lennujaama transiidiviisa ja lühiajalise viisa võib anda viisaeeskirjas sätestatud alusel. Pikaajalise viisa võib välismaalasele anda ühe- või mitmekordseks ajutiseks viibimiseks Eestis kehtivusajaga kuni kaksteist kuud. Välismaalase kogu viibimisaeg pikaajalise viisa alusel ei tohi ületada 548 päeva 730 järjestikuse päeva jooksul, kui välisleping ei sätesta teisiti¹²⁶.

Lühiajaline Schengeni viisa

Viisataotluste menetlemisel järgivad Eesti ametiasutused Euroopa Liidu viisaeeskirja. Välisministeerium on loetlenud dokumendid, mis tuleb viisa taotlemisel esitada, näiteks kehtiv reisidokument, täidetud taotlusvorm, foto, kindlustuspoliis, reisi eesmärki tõendavad dokumendid, majutusega seotud dokumendid, viibimise ajal ja päritoluriigi naasmiseks vajalike piisavate elatusvahendite olemasolu tõendavad dokumendid, teave, mis võimaldab hinnata taotleja kavatsust lahkuda Schengeni alalt enne viisa kehtivusaja lõppemist, viisatasu. Tõendavate dokumentide loetelu ei ole ammendav ja sisaldab näiteid võimalike tõendavate dokumentide kohta¹²⁷.

Pikaajaline (D) viisa

Pikaajaline (D) viisa on Eesti viisa, mille võib anda kuni 365-päevase viibimisajaga kaheteistkümne järjestikuse kuu jooksul. Seda tuleb taotleda isiklikult Eesti esinduses, kus menetletakse viisataotlusi, või Politsei- ja Piirivalveameti teeninduspunktis Eestis. Dokumendid, mis tuleb pikaajalise viisa taotlemisel esitada, on reisidokument, täielikult täidetud ja allkirjastatud taotlusvorm, foto, kindlustuspoliis, viisatasu ja reisi eesmärki tõendavad dokumendid, nt külastatava isiku kinnituskiri või Eestis töötamist tõendavad dokumendid¹²⁸.

¹²⁶ Riigikogu, Välismaalaste seadus, 9. detsember 2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹²⁷ Eesti Välisministeerium, Schengeni ala viisa taotlemine, <https://vm.ee/en/applying-visa-schengen-area> (vaatamise kuupäev: 30.07.2021)

¹²⁸ Eesti Välisministeerium, Pikaajaline (D) viisa, <https://vm.ee/en/long-stay-d-visa-https://vm.ee/en/applying-visa-schengen-area> (vaatamise kuupäev: 30.07.2021)

Humanitaarklauslid

Välismaalaste seadus ei sätesta humanitaarkaaluksel viisa väljastamise võimalusi. Küll aga on olemas võimalus anda humanitaarkaaluksel elamisloa, kui välismaalane on juba Eestis. Selle sätte kohaselt võib erakorralistel asjaoludel välismaalasele anda tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks, kui välismaalane viibib Eestis ja on ilmnenu, et välismaalase Eestist lahkuma kohustamine oleks talle ilmselgelt liiga koormav, välismaalasel puudub võimalus saada Eestis elamisloa muul alusel ning ta ei kujuta ohtu avaliku korrale ja riigi julgeolekule¹²⁹.

Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmetele väljastatavad viisad

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus sätestab rahvusvahelise kaitse saanute perekonnaliikmete¹³⁰ õiguse perekonna taasühinemiseks ja elamisloa saamiseks samadel alustel ja sama kehtivusajaga¹³¹. Olukord on võrreldav varjupaigataotlejatele väljastavate humanitaarviisadega, sest Eestisse saabumisel on perekonnaliikmetel kohustus esitada taotlus rahvusvahelise kaitse saamiseks¹³².

Ei välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ega välismaalaste seadus ei käsitle aga küsimust, kuidas perekonnaliige Eestisse saabub. Välisministeeriumi sõnul väljastavad Eesti saatkonnad võimalusel rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmetele Eestisse sisenemiseks pikaajalisi (D) viisaid. Kui aga asukohariigis Eesti saatkonda ei ole ja viisa väljastab Eesti nimel muu Schengeni liikmesriik, mis selles riigis Eestit esindab, saab viisaeeskirja alusel anda lühiajalise (C) viisa. Kõik juhtumid vaadatakse läbi ja lahendatakse juhtumipõhiselt, arvestades taotlejate reisimisvõimalusi. Humanitaarkaaluksel võib erandkorras anda pikaajalise viisa, kui reisidokument kehtib vähem kui kolm kuud pärast viisa kehtivusaja lõppu¹³³.

Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt juhib oma aruandes tähelepanu ka sellele, et Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne on otsustada, kas rahvusvahelise kaitse saajate perekonna taasühinemise korral kohaldatakse üldisi viisanõudeid või mitte, ja praktikas ei rakendata sageli tervisekindlustuse poliisi olemasolu nõuet.¹³⁴

¹²⁹ Riigikogu, Välismaalaste seadus, § 210³, 9. detsember 2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse paragrahvi 7 lõike 2 kohaselt on perekonnaliikme mõiste piiratud ainult abikaasa, alaealiste laste (või täiskasvanud lastega, kui laps ei ole oma terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema) ja rahvusvahelise kaitse saaja ülalpidamisel oleva vanema või vanavanemaga, kui päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus <https://www.riigiteataja.ee/akt/117062020004> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³¹ Riigikogu, Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 46, 14. detsember 2005, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117062020004> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³² EMN Eesti riiklik kontaktpunkt, *Family Reunification of TCNs in the EU: National Practices*, Eesti riiklik aruanne, Tallinn 2016, <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/02/ee-20120402-familyreunificationstudy-final-en.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³³ Eesti Välisministeerium, vastus teabenõudele, 29. juuli 2021

¹³⁴ EMN Eesti riiklik kontaktpunkt, *Family Reunification of TCNs in the EU: National Practices*, Eesti riiklik aruanne, Tallinn 2016, <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/02/ee-20120402-familyreunificationstudy-final-en.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Muud erandid

2021. aasta augustis, kui Taliban võttis Afganistanis võimu, võttis Eesti Valitsus vastu otsuse paigutada Afganistanist Eestisse ümber 30 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest järgmiselt:

- 1 kuni 5 NATO heaks töötanud isikut ja nende vahetud perekonnaliikmed;
- 2 kuni 5 Euroopa Liidu heaks töötanud isikut ja nende vahetud perekonnaliikmed;
- 3 kuni 20 Afganistanis koos Eesti organisatsioonidega töötanud ja Afganistanis Eesti välispoliitiliste eesmärkide elluviimisele kaasa aidanud isikut ja nende vahetud perekonnaliikmed¹³⁵.

Selle otsuse kiitis heaks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon. Otsuse õiguslikuks aluseks on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, kuid Euroopa Liidu asjade komisjoni protokollist võib järeldada, et täpse õigusliku aluse ümber on segadus¹³⁶.

Esimene Afganistanist evakueeritud perekond saabus Tallinnasse 25. augustil 2021¹³⁷. Eesti Välisministeeriumi andmetel ei väljastatud evakueeritud Afganistani kodanikele viisasid, sest neid oli võimalik samas lennujaamas ühelt lennult teisele ümber tõsta ja kirjaga kinnitada, et Eesti riik võtab nad vastu¹³⁸.

Rahvusvahelise kaitse taotlemine Eestis

Varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotluse saab esitada Eesti territooriumil. Eesti ei aktsepteeri saatkondades esitatud varjupaigataotlusi. Eesti varjupaigaõigust reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. LGBTI+ varjupaigataotlejate puhul ei käsitle välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus seksuaalset sättumust või soolist identiteeti, kuid täpsete rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumite osas viidatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2011/95/EL (kvalifitseerumisdirektiiv)¹³⁹.

Kvalifitseerumisdirektiiv näeb ette võimaluse määrata teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumine seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi põhjal¹⁴⁰.

¹³⁵ Riigikantselei dokumendiregister, Vabariigi Valitsuse istungi protokoll, 19. august 2021, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0038702A?open> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³⁶ Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon, erakorralise istungi protokoll nr 153, 20. august 2021, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/toimikud/327d1022-d361-4963-8b3f-d82228a79791> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³⁷ Eesti Välisministeerium, *Esimene Afganistanist evakueeritud pere jõudis Tallinna*, 25. august 2021, <https://vm.ee/et/uudised/esimene-afganistanist-evakueeritud-pere-joudis-tallinna> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹³⁸ Eesti Välisministeerium, vastus teabenõudele, 26. august 2021

¹³⁹ Riigikogu, Välismaalaste seadus, § 20 (1), 9. detsember 2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), artikkel 10, ELT L 337, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0095> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Praktikas on Eesti Politsei- ja Piirivalveamet andnud pagulasseisundi varjupaigataotlejatele, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset tagasikiusamise alusel seksuaalse sättumuse tõttu. Näiteks on Politsei- ja Piirivalveamet tunnustanud Tadžikistani geimehi kui teatavat sotsiaalset rühma¹⁴¹.

HUMANITAARVIISASKEEMI KOHANDAMISEKS VAJALIKUD SEADUSANDLIKUD MUUDATUSED

Nagu eelmistes peatükkides vaadeldud, on humanitaarviisade osas kaks seaduslikku võimalust – piiratud territoriaalse kehtivusega lühiajaline Schengeni (C) viisa, mis tugineb Euroopa Liidu viisaeeskirja artiklile 25, või pikaajaline (D) viisa, mida liikmesriigid saavad ise reguleerida. Lühiajaliste viisade puhul viitab Eesti seadusandlus Euroopa Liidu viisaeeskirjale. Pikaajalist (D) viisat võib pidada humanitaarviisa osas sobivamaks, sest see on reguleeritud riiklikul tasandil ja seda võimalust kasutab enamik teisi humanitaarviisaid väljastavaid ELi/Schengeni riike. Küll aga võiks jätta avatuks võimaluse anda humanitaarkaaluks mõlemat tüüpi viisad, nagu on teinud mitmed teised riigid (Šveits, Leedu, Poola).

Lisaks on hetkel Eestis kasutusel pikaajaliste viisade väljastamise võimalus rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmetele, kes ei pruugi alati vastata üldistele viisanõuetele. Seetõttu on juba olemas võimalus teha humanitaarkaaluks rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmetele viisanõuetest *ad hoc* erandeid. Toimiva ja tõhusa humanitaarviisasüsteemi jaoks tuleb erandeid aga konkreetselt reguleerida.

ELi/Schengeni riikide kehtivate humanitaarviisakeemide analüüs näitas, et parim tava, mida järgida, oleks Šveitsi oma. Seetõttu oleks eelkõige oluline, et varjupaigataotlejatele antaval humanitaarviisal on selge õiguslik alus. Praegu sätestab välismaalaste seaduse paragrahv 62 viisa andmise tingimused, mille kohaselt võib pikaajalise viisa anda välismaalasele, kui:

- 1 tal on kehtiv reisidokument;
- 2 tema Eesti pikaajalise viisa taotlemise eesmärk on põhjendatud;
- 3 tal on piisavad rahalised vahendid, et katta majutus- ja viibimiskulud Eestis viibimise ajal ning pöörduda tagasi oma päritoluriiki või transiidiriiki;
- 4 tal on kehtiv tervisekindlustusleping, mis tagab tema haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise viisa kehtivusajal (lõige 3 sätestab tervisekindlustuslepingu nõudest vabastuse).

¹⁴¹ K. Grossthal, M. Meior, L. Laanpere, *Compliance Report on the implementation of Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity in Estonia*, juuli 2018, <https://ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/estonia.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Seda üldist sätet võiks täiendada humanitaarviisid käsitleva erisättega, nagu on tehtud teiste konkreetsete olukordade puhul (lühiajaline töö, õpingud, iduettevõtlus)¹⁴².

Šveitsis sätestab asjakohane säte (VEVi artikli 4 lõige 2), et põhjendatud juhtudel võib anda üldistele viisanõuetele mittevastavatele välisriikide kodanikele loa siseneda Šveitsi humanitaarsetel põhjustel, eelkõige juhul, kui isiku elu või füüsiline puutumatus on päritoluriigis otseselt, tõsiselt ja konkreetsetel ohus¹⁴³. Teised riigid, nagu Läti, Leedu ja Poola, on jätnud oma sätte üldisemaks, andes võimaluse anda viisid humanitaarkaalutlustel, riiklikest huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt.

Uus säte võiks näha ette vähemalt võimaluse väljastada viisid humanitaarkaalutlustel. Selleks, et anda aga konkreetsetel kõikidele potentsiaalsetele pagulastele võimalus humanitaarviisat taotleda, oleks mõistlik viidata juba välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses olevale rahvusvahelise kaitse mõistele. Näiteks võiks lisatud sättega täpsustada, et humanitaarviisa võib anda taotlejatele, kelle puhul on alust arvata, et nad kvalifitseeruksid välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses pagulaseks või täiendava kaitse saajaks. Viisa eesmärgiks oleks taotleja Eestisse sisenemine ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine, mis kuuluks välismaalaste seaduse paragrahvis 62 nimetatud „põhjendatud eesmärgi“ alla. Sättes võiks ka märkida, et nende taotlejate üldiste viisanõuete osas võib teha erandeid.

Välismaalaste seadusest tulenevalt kehtestab viisaasjade korraldamise praktilised juhised valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult välisministriga määrusega (näiteks pikaajalise viisa nõuded, viisa andmise ja andmisest keeldumise tingimused, visa andmise otsustamise kord ja tingimused)¹⁴⁴. Seega võiks konkreetse määrusega reguleerida ka viisade nõudeid, korda ja väljastamist humanitaarsetel eesmärkidel.

Lähtudes kehtivatest määrustest ja võttes arvesse Šveitsi humanitaarviisa nõudeid, tuleks määruses sätestada järgmised aspektid:

- humanitaarviisa taotlemisel esitatavad andmed ja dokumendid;
- menetluse etapid (taotluse esitamine, dokumendid, vestlus, viisa andmine);
- abikõlblikkuskriteeriumid taotluse hindamiseks;
- taotluse menetlemise tähtaeg;
- kaebuse esitamise kord.

¹⁴² Riigikogu, Välismaalaste seadus, § 62¹–§ 62⁵, 9. detsember 2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁴³ Šveitsi Föderaalnõukogu, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), 15. august 2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/493/de> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁴⁴ Riigikogu, Välismaalaste seadus, § 101, 9. detsember 2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Riigilõivu seaduse kohaselt tuleb pikaajalise viisa taotluse läbivaatamise eest tasuda riigilõiv 100 eurot¹⁴⁵. Riigilõivuseadus näeb aga ka ette, et viisataotluse läbivaatamise eest riigilõivu tasumise kohustusest võib vabastada isikud, kes sisenevad Eestisse humanitaarkaaluks, või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt või rahvusvahelise tava kohaselt¹⁴⁶. Seega ei ole vaja varjupaigataotlejatele vabastuse loomiseks riigilõivuseadust muuta.

Humanitaarviisade abikõlblikkuskriteeriumid peaksid tulenema välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest, mis põhineb ELi kvalifitseerumisdirektiivil. Teised riigid, nagu Šveits, Belgia ja Prantsusmaa, on arvesse võtnud ka taotlejate sidemeid riigiga või erilist haavatavust. Sellisel juhul tuleks neid tingimusi määruses täpsustada ja need tuleks avalikustada, et taotlejatel oleks oma taotluse väljavaadetest selge arusaam. Saatkondadele oleks vaja koostada selged suunised, mis aitaksid tagada ühtlustatud praktika ja teha ilmselgelt alusetute taotluste väljasõelumine lihtsamaks.

Nagu Euroopa Parlament oma 2018. aasta raportis soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile rõhutas, peaksid taotlusi hindama varjupaigaõigusega seotud teadmisi omavad töötajad. Selle tagamiseks oleks mõistlik järgida Belgia süsteemi eeskujuga, kus humanitaarviisataotlused edastatakse hindamiseks riiklikele varjupaigaasutustele. Eesti puhul on varjupaigaasutuseks Politsei- ja Piirivalveamet, nii et humanitaarviisataotlused võiks edastada Politsei- ja Piirivalveametile, mis võiks taotlusi menetleda ja otsused teha.

Võttes arvesse Eesti diplomaatiliste esinduste piiratud arvu maailmas, võiks kehtida taotluste esialgne hindamissüsteem, nagu on kasutusel Šveitsis. Lõppkokkuvõttes peaks taotleja külastama Eesti saatkonda, sest võtta on vaja sõrmejäljed ja viisa tuleb kanda reisidokumendile, kuid eelhindamise etapp võiks toimuda elektrooniliselt. See annaks taotlejatele ettekujutuse oma võimalustest ja väldiks tarbetult ohtliku reisi ettevõtmist.

Lõpetuseks oleks kasulik avaldada teavet humanitaarviisade taotlemise võimaluse ning nõuete, tingimuste ja menetluste kohta saatkondade kodulehtedel. Üksikasjaliku teabe avalikustamine teeks menetluse tulemuse taotlejate jaoks ettenähtavamaks ja võiks vähendada ametiasutuste halduskoormust teabe andmisel ja taotluste menetlemisel.

Kokkuvõttes võiks välismaalaste seadust täiendada täiendava sättega, mis võiks olla sõnastatud vähemalt järgmiselt:

§ 6⁶. Viisa andmine humanitaarkaaluks

Pikaajalise või lühiajalise viisa võib anda Eestisse sisenemise eesmärgil humanitaarkaaluks, riigi huvist või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt.

¹⁴⁵ Riigikogu, Riigilõivuseadus, § 276 (3), 10. detsember 2014, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528062021005/consolide> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

¹⁴⁶ Riigikogu, Riigilõivuseadus, § 39 (2) p. 7–8, 10. detsember 2014, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528062021005/consolide> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Sätet võiks täpsustada ka järgmiselt: „Välisriigi kodanikele, kes ei vasta üldistele viisanõuetele, võib põhjendatud juhtudel anda viisa Eestisse sisenemiseks humanitaarkaalutlustel, eriti kui on alust arvata, et nad võivad kvalifitseeruda välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses pagulaseks või rahvusvahelise kaitse saajaks.“



KOKKUVÕTE

Käesolevas uuringus vaadeldi humanitaarviisadega seotud õiguslikku raamistikku ja arenguid Euroopa Liidus, toodi välja ja analüüsiti individuaalsete riikide praktikaid ja töötati välja soovitud seadusemuudatusteks, mis on vajalikud Eestis humanitaarviisasüsteemi rakendamiseks.

Pärast erinevate ELi/Schengeni riikide humanitaarviisaskeemide hindamist leiti, et parim tava, mida järgida, on Šveitsis. Šveitsi süsteemis on enamik Euroopa Parlamendi poolt 2018. aasta raportis soovitud kohta humanitaarviisade komisjonile¹⁴⁷ toodud elemente ja see on kättesaadav kõikidele varjupaigataotlejatele, sealhulgas LGBTI+ varjupaigataotlejatele või HIV-positiivsetele varjupaigataotlejatele.

Uuringule tuginedes on soovitatav täiendada välismaalaste seadust uue sättega (§ 62⁶), mis sätestaks, et pikaajalise või lühiajalise viisa saab väljastada humanitaarvaatlustel või täpsemalt taotlejatele, kelle puhul on alust arvata, et nad kvalifitseeruvad välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel pagulaseks või rahvusvahelise kaitse saajaks. Säte võiks näha ette ka võimaluse teha erandeid välismaalaste seaduse §-s 62 loetletud üldistest viisanõuetest, näiteks nõudest omada tervisekindlustuslepingut ja piisavaid rahalisi vahendeid päritoluriiki naasmiseks.

Lisaks võiks eraldi määruses tuua välja humanitaarviisade konkreetset nõuded ja korra ning lisada need välismaalaste seaduse § 101 lõikele 1. Humanitaarviisade abikõlblikkuskriteeriumid peaksid tulenema välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest ja neid peaksid hindama varjupaigaõiguse osas väljaõpetatud töötajad, kelleks Eesti puhul on praegu Politsei- ja Piirivalveamet. Et praktika oleks ühtlustatud ja tõhus, tuleks diplomaatilistele esindustele koostada selged suunised ja üksikasjalik teave abikõlblikkuskriteeriumite ja kordade kohta tuleks teha saatkondade kodulehtedel potentsiaalsetele taotlejatele kättesaadavaks.

¹⁴⁷ Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitud kohta humanitaarviisade komisjonile, 2018/2271(INL), 4. detsember 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_EN.html (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)

KOKKUVÕTE EESTI KEELES

Käesolevas uuringus analüüsiti humanitaarviisasüsteemide rakendamist Euroopa Liidu ja Schengeni ala liikmesriikides ning tehti soovitusi humanitaarviisasüsteemi loomiseks Eestis. Humanitaarviisade all mõeldakse viisaid, mis võimaldavad kolmandate riikide kodanikel pöörduda EL-i või Schengeni riigi saatkonna poole, taotleda humanitaarsetel alustel viisat, siseneda seaduslikult riigi territooriumile ja paluda rahvusvahelist kaitset.

Uuringu esimeses osas tutvustatakse õigusraamistikku Euroopa Liitu sisenemisega seoses, sealhulgas varjupaigataotlejatele saadaval olevaid võimalusi. Teises osas antakse ülevaade olemasolevatest humanitaarviisade süsteemidest EL-i/Schengeni riikides ning analüüsitakse parimaid praktikaid. Kolmandas osas antakse ülevaade Eestis kehtivatest asjakohastest seadustest ning antakse soovitusi, kuidas kohandada humanitaarviisade parimaid praktikaid Eesti seadusandlusesse.

Humanitaarviisade praktikaid hinnatakse võttes arvesse Euroopa Parlamendi 2018. aasta raportis¹⁴⁸ soovitatud kriteeriume. Selgitatakse ka humanitaarviisade kättesaadavust erinevatele varjupaigataotlejate rühmadele, mitte üksnes konfliktipiirkondadest põgenevatele inimestele, vaid ka varjupaigataotlejatele, kes põgenevad tagakiusamise eest LGBTI+ kogukonda kuulumise või HIV-positiivne olemise tõttu.

Riigid, mille praktikad detailsemalt analüüsiti, olid Šveits, Poola, Leedu, Läti, Belgia, Saksamaa ja Prantsusmaa. Praktikad väljastavad ainult Šveits ja Belgia humanitaarviisaid järjepidavalt erinevate riikide varjupaigataotlejatele, seejuures mitte ainult kindlate riikide kodanikele või ainult erakorralistele juhtumite puhul. Samas Belgia praktika põhineb pigem otsustajate diskretsioonil kui selgetel ja reguleeritud suunistel. Poola, Leedu ja Läti seadused näevad ette üldise humanitaarviisade väljastamise võimaluse – viisa võib väljastada, kui riiki sisenemine on vajalik humanitaarsetel põhjustel, riigi huvide või rahvusvaheliste kohustuste tõttu – kuid praktika paistab olevat piiratud kindlate olukordadega, mille on otsustanud valitsus, ilma selgete kriteeriumiteta. Viimaste aastate jooksul on nimetatud riigid humanitaarviisa väljastamise võimalust kasutanud näiteks poliitilise tagakiusamise eest põgenevate Valgevene kodanike puhul. Prantsusmaa puhul on võimalus humanitaarviisade väljastamiseks olemas, kuid täpsed tingimused on reguleerimata ja praktika piirdub peamiselt ettemääratud riikide kodanikega, nagu näiteks Süüria ja Iraak. Saksamaa praktiseerib erinevaid humanitaarprogramme rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtmiseks, samuti on Saksamaal olemas õiguslik võimalus välismaalasi vastu võtta humanitaarsetel alustel antava elamisloa alusel, kuid seda kasutatakse ainult erandlikel juhtudel.

¹⁴⁸ Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitud komisjonile humanitaarviisade kohta (2018/2271(INL)), 04.12.20180, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_ET.html (15.07.2021)

Analüüsi tulemusel tuvastati, et Šveitsi humanitaarviisade süsteem oleks parim praktika, mida näiteks võtta. Oluline on märkida, et Šveitsi seadusandlus annab selge aluse humanitaarviisade väljastamiseks spetsiaalselt varjupaigataotlejatele, nimelt, kui isiku elu või füüsiline puutumatus on päritoluriigis otseselt, tõsiselt ja konkreetselt ohustatud. Nagu enamik teisi riike, väljastab Šveits varjupaigataotlejatele humanitaarviisana pikaajalisi (D) viisapid (samas võimaldab Šveitsi seadusandlus lisaks väljastada piiratud territoriaalse kehtivusega lühiajalisi Schengeni viisapid muudel humanitaarsetel põhjustel). Menetlus ja kriteeriumid on avalikud, kuigi teavet ei jagata riigiasutuste kaudu, vaid valitsusvälise organisatsiooni Šveitsi Punase Risti kaudu, mille üks ülesanne on nõustada potentsiaalseid taotlejaid. Šveitsis on humanitaarviisa taotlemine tasuta, sarnaselt Poola ja Leedu skeemidele Valgevene kodanike jaoks. Punase Risti poolt Šveitsile antud soovitusel juhatakse tähelepanu vajadusele luua eraldi humanitaarviisade taotlusvorm, samuti sellele, et teave taotluste esitamise võimaluse kohta oleks kättesaadav saatkondade veebilehtedel. Samuti on Punane Rist soovitanud, et taotlusi peaks olema võimalik esitada elektrooniliselt ning taotluste tagasilükkamine peaks olema põhjendatud ja konkreetne, et taotlejad saaksid aru, kas on põhjust edasi kaevata. Belgia näitel võib prognoosimatus vähendada süsteemi tõhusust ning suurendada halduskoormust, kui apellatsioonkaebusi esitatakse tingimuste ebaselguse tõttu.

Eestis reguleerib viisade väljastamist välismaalaste seadus¹⁴⁹. Välismaalaste seaduse kohaselt väljastab Eesti kolme liiki viisapid: lennujaama transiidiviisa; lühiajaline viisa ja pikaajaline viisa. Lennujaama transiidiviisa ja lühiajalise viisa võib väljastada Euroopa Liidu viisaeeskirjas sätestatud alustel. Pikaajalise viisa võib välismaalasele anda ühe või mitmekordseks ajutiseks Eestis viibimiseks, kehtivusajaga kuni kaksteist kuud. Välismaalaste seadus ei näe ette võimalust viisade väljastamiseks humanitaarsetel kaalutlustel. Samas praktikas tehakse erandeid viisa andmise kriteeriumitest humanitaarsetel kaalutlustel rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete viisade puhul¹⁵⁰.

Uuringus tuvastati, et humanitaarviisade väljastamiseks on kaks õiguslikku võimalust –piiratud territoriaalse kehtivusega lühiajaline Schengeni (C) viisa, mis põhineb EL-i viisaeeskirja artiklis 25 sätestatud erandil¹⁵¹, või pikaajaline (D) viisa, mida reguleeritakse riiklikul tasandil. Lühiajalise viisa puhul viitab välismaalaste seadus EL-i viisaeeskirjale. Humanitaarviisade jaoks võib sobivamaks pidada pikaajalist (D) viisat, kuna seda saab reguleerida riiklikul tasandil ning seda võimalust kasutavad ka enamik teistest humanitaarviisapid väljastavatest EL-i/Schengeni riikidest. Samas võib jätta avatuks võimaluse väljastada mõlemat tüüpi viisapid humanitaarkaalutlustel, nagu seda on teinud mitmed teised riigid (näiteks Šveits, Leedu, Poola).

Šveitsi näidet järgides on oluline, et varjupaigataotlejatele antava humanitaarviisa jaoks oleks olemas konkreetne õiguslik alus. Praegu on välismaalaste seaduse §-s 62 loetletud viisade väljastamise tingimused, mille kohaselt pikaajalise viisa võib anda välismaalasele, kui tal on kehtiv reisidokument; tema Eesti pikaajalise viisa taotlemise eesmärk on põhjendatud; tal on piisavad rahalised vahendid, et katta majutus ja viibimiskulud Eestis viibimise ajal ning pöörduda tagasi oma päritoluriiki või transiidiriiki; tal on kehtiv tervisekindlustusleping.

¹⁴⁹ Riigi Teataja, Välismaalaste seadus, 09.12.2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (31.08.2021)

¹⁵⁰ Euroopa rändevõrgustiku (EMN) Eesti kontaktpunkt, Family Reunification of TCNs in the EU: National Practices, Eesti riiklik aruanne, Tallinn 2016, <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/02/ee-20120402-familyreunificationstudy-final-en.pdf> (31.08.2021)

¹⁵¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), OJ L 243, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=en> (31.08.2021)

Seda sätet võiks täiendada erisättega humanitaarviisade kohta, nagu seda on tehtud ka muude olukordade puhul (lühiajalise töötamise, õpingute ja iduettevõtluse jaoks). Kõige üldisem versioon uuest sättest võiks anda võimaluse väljastada viisad humanitaarsetel kaalutlustel, nagu on sätestatud Läti, Leedu ja Poola seadustes. Šveitsi eeskujul võiks uus säte olla ka konkreetsem — näiteks võiks säte täpsustada, et humanitaarviisad võib anda välismaalastele, kelle puhul on alust arvata, et nad kvalifitseeruvad pagulaseks või täiendava kaitse saajaks rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses¹⁵².

Välismaalaste seaduse kohaselt kehtestab viisaasjade korraldamise praktilised juhised valdkonna eest vastutav minister määrusega kooskõlastatult Välisministeeriumiga¹⁵³. Seetõttu võiks eraldi määrus reguleerida ka humanitaarviisade nõudeid ja menetlust.

Tuginedes kehtivatele asjakohastele määrustele ja võttes näiteks Šveitsi humanitaarviisade süsteemi, peaks määrus sisaldama järgnevat aspekte:

- Humanitaarviisa taotlemisel esitatavad andmed ja dokumendid
- Menetluse etapid (taotluse ja dokumentide esitamine, vestlus, viisa väljastamine)
- Taotluse hindamise kriteeriumid
- Taotluse menetlemise aeg
- Apellatsiooni esitamise võimalus

Vastavalt riigilõivuseadusele tasutakse pikaajalise viisa taotluse läbivaatamise eest riigilõivu 100 eurot¹⁵⁴. Riigilõivuseadus näeb samuti ette, et isikud, kes sisenevad Eestisse humanitaarsetel kaalutlustel või rahvusvaheliste kohustuste alusel või vastavalt rahvusvahelistele tavadele, on vabastatud riigilõivu tasumisest¹⁵⁵. Seetõttu ei ole vajalik muuta riigilõivuseadust, et luua varjupaigataotlejatele erand, kuid humanitaarviisad puudutavas määruuses või juhistes saatkondadele peaks riigilõivust vabastamise võimalus mainitud olema, et tagada ühtlane praktika.

Humanitaarviisale kvalifitseerumise tingimused võiks tugineda välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadusele. Teised riigid, näiteks Šveits, Belgia ja Prantsusmaa, on lisaks võtnud arvesse sidemeid riigiga ning taotlejate erilist haavatavust. Sellisel juhul tuleks need tingimused samuti määruses täpsustada ja avalikustada, et taotlejatel oleks oma taotluse väljavaate kohta selge ettekujutus. Samuti oleks vajalik luua saatkondadele selged suunised, mis aitaksid kaasa ühtlasele praktikale ja hõlbustaksid selgelt põhjendamatute taotluste välja filtreerimist.

Nagu rõhutas Euroopa Parlament 2018. aasta raportis soovustega humanitaarviisade kohta, peaksid taotlusi hindama varjupaigaõiguses pädevad töötajad. Selle tagamiseks oleks mõistlik võtta eeskujuna Belgia süsteemist, kus humanitaarviisade taotlused edastatakse hindamiseks riiklikele asutustele, mis menetlevad varjupaigataotlusi. Eesti puhul on selleks asutuseks Politsei- ja Piirivalveamet, seega võiks humanitaarviisade taotlused edastada Politsei- ja Piirivalveametile, mis menetleks taotlusi ja teeks otsuseid.

¹⁵² Riigi Teataja, Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 4, 14.12.2005, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117062020004> (31.08.2021)

¹⁵³ Riigi Teataja, Välismaalaste seadus, § 101, 09.12.2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072021017> (31.08.2021)

¹⁵⁴ Riigi Teataja, Riigilõivuseadus, § 276 (2), 10.12.2004, <https://www.riigiteataja.ee/akt/125062021005> (31.08.2021)

¹⁵⁵ Riigi Teataja, Riigilõivuseadus, § 39 (2), 10.12.2004, <https://www.riigiteataja.ee/akt/125062021005> (31.08.2021)

Arvestades Eesti saatkondade piiratud arvu maailmas, oleks mõistlik rakendada taotluste eelhindamist sarnaselt Šveitsiga. On selge, et taotlejatel on taotlusprotsessi jooksul vaja isiklikult külastada Eesti saatkonda, et anda sõrmejäljed ning sisestada viisa reisidokumenti, kuid eelhindamise etapi saaks läbi viia elektrooniliselt. See annaks taotlejatele aimu oma võimalustest ja ennetaks asjatuid ohtlikke reise. Oluline on ka saatkondade veebilehtedel avaldada info humanitaarvisade taotlemise võimaluse, nõuete, tingimuste ja korra kohta. Täpse info kättesaadavaks tegemine muudab menetluse tulemuse taotlejate jaoks prognoositavamaks ning vähendab seega ametiasutuste halduskoormust info jagamisel ja taotluste menetlemisel.

Kokkuvõtteks oleks soovitatav välismaalaste seadust täiendada sättega, mille võiks sõnastada järgmiselt:

§ 62⁶. Viisa väljastamine humanitaarkaalutlustel

Välismaalasele võib anda pikaajalise või lühiajalise viisa riiki sisenemiseks humanitaarsetel põhjustel, riigi huvidest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt.

Seda sätet võiks veel täpsemaks muuta järgnevalt: «Välismaalasele, kes ei vasta üldistele viisanõuetele, võib põhjendatud juhtudel anda viisa Eestisse sisenemiseks humanitaarsetel kaalutlustel, eriti, kui on alust arvata, et ta kvalifitseerub pagulaseks või täiendava kaitse saajaks välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses».

KASUTATUD KIRJANDUS

Rahvusvahelised ja ELi õigusaktid

- Komisjoni soovitus (EL) 2015/914, 8. juuni 2015, Euroopa ümberasustamiskava kohta, ELT L 148, 13.6.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015H0914> (vaatamise kuupäev: 09.09.2021)
- Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel, ELT L 212/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, ELT L 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109> (vaatamise kuupäev 29.08.2021)
- Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta, ELT L 251, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32003L0086> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, ELT L 155, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/801, 11. mai 2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, ELT L 132, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), ELT L 337, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>
- Euroopa Parlamendi 12. aprilli 2016. aasta resolutsioon olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitlus (2015/2095(INI)), punkt 27, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_EN.html (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), ELT L 243, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009R0810> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/399, 9. märts 2016, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), ELT L 77, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1806, 14. november 2018, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, ELT L 303, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32018R1806> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- ÜRO Peaassamblee, Pagulasseisundi konventsioon, 28. juuli 1951, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lepingute sari, kd 189, lk 137, artikkel 1A, <https://www.unhcr.org/en-ie/3b66c2aa10> (vaatamise kuupäev: 15.06.2021)

Eesti õigusaktid

- Riigikogu, Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 14. detsember 2005, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117062020004> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Riigikogu, Välismaalaste seadus, 9. detsember 2009, <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072020073>

(vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

- Riigikogu, Riigilõivuseadus, 10. detsember 2014, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528062021005/consolide> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Muud õigusaktid

- Belgia Föderaalne Parlament, Välismaalaste seadus, 15. septembri 1980 seadus, <https://emnbelgium.be/publication/aliens-act-law-15-december-1980> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Poola Vabariigi Seim, Välismaalaste seadus, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001650/U/D20131650Lj.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Šveitsi Föderaalnõukogu, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), 15. august 2018, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/493/de> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Prantsusmaa Parlament, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070158/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Saksamaa Parlament, Seadus välismaalaste elamise, töötamise ja integratsiooni kohta liitvabariigi territooriumil – elukohaseadus (Aufenthaltsgesetz), liitvabariigi ametlik väljaanne I, lk 166, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html
- Islandi Parlament, Välisriigi kodanike seadus, 2016 nr 80, 16. juuni, <https://www.government.is/library/04-Legislation/Foreign%20Nationals%20Act.pdf>
- Norra Parlament, Seadus välisriikide kodanike Norra Kuningriiki sisenemise ja seal viibimise kohta (immigratsiooniseadus), https://www.legislationline.org/download/id/4048/file/Norway%20Immigration%20laws_amendments_adopted_January_2010_en.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Hispaania Parlament, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

- Hispaania Parlament, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Läti Vabariigi Parlament, Immigratsiooniseadus, 31. oktoober 2002, https://likumi.lv/ta/en/en/id/68522-immigration-law#_ftn1&pd=1 vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Läti Vabariik, Kabineti määrus nr 676, Viisaeeskirjad, 30. august 2011, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/235770> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Leedu Vabariigi Seim, Välismaalaste õigusliku seisundi seadus, nr IX-2206, 29. aprill 2004, <https://www.refworld.org/pdfid/41c01b314.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

Kohtupraktika

- Euroopa Kohus, Rahmanian Koushkaki versus Bundesrepublik Deutschland, C-84/12, 2013, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145915&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=21568574> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Kohus, X and X versus État belge, C-638/16 PPU, 2017, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=21570027> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

Muud allikad

- Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, *Humanitaire Visa: Naar Een Omkaderd En Transparant Beleid*, 29. jaanuar 2019, <https://www.myria.be/files/Myria-Nota-voor-de-Kamercommissie-290119.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, *Les Visas Humanitaires*, MyriaDocs#4, mai 2017, https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Leedu Vabariigi peakonsulaat Hrodnas (Valgevene Vabariik), Konsulaarteave – viisad, <http://consulate-grodno.mfa.lt/grodno/ru/konsul-jskaaa-informatsiaa/glabnaaa-konsul-jskaaa-informatsiaa/vizjy> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)
- Leedu Vabariigi peakonsulaat Hrodnas (Valgevene Vabariik), Konsulaarteave – viisad, <http://consulate-grodno.mfa.lt/grodno/ru/konsul-jskaaa-informatsiaa/glabnaaa-konsul-jskaaa-informatsiaa/vizjy> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)
- Deutsche Welle, *Germany grants first visa to protect Chechen gays*, 8. juuni 2017, <https://www.dw.com/en/germany-grants-first-visa-to-protect-chechen-gays/a-39165582> (vaatamise kuupäev: 21.08.2021)
- Majandus- ja Sotsiaaluuringute Instituut, *Ireland has increased pathways to protection for vulnerable migrants in recent years, but disparities in supports remain*, 9. jaanuar 2020, <https://www.esri.ie/news/ireland-has-increased-pathways-to-protection-for-vulnerable-migrants-in-recent-years-but> (vaatamise kuupäev: 19.08.2021)

- Läti Vabariigi saatkond Egiptuse Araabia Vabariigis, Viisad, <https://www.mfa.gov.lv/en/egypt/visas> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Läti Vabariigi saatkond India Vabariigis, Pikaajalise (riikliku) viisa taotlemine, <https://www.mfa.gov.lv/en/newdelhi/consular-section/applying-for-a-long-stay-visa> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Läti Vabariigi saatkond Türgi Vabariigis, Viisanõuded, <https://www.mfa.gov.lv/en/turkey/consular-information/visa-requirements> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Leedu Vabariigi saatkond Gruusias, Viisad <https://ge.mfa.lt/ge/en/travel-and-residence/coming-to-lithuania/visas> (vaatamise kuupäev: 27.07.2021)
- EMN Eesti riiklik kontaktpunkt, *Family Reunification of TCNs in the EU: National Practices*, Eesti riiklik aruanne, Tallinn 2016, <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/02/ee-20120402-familyreunificationstudy-final-en.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- EMN Prantsusmaa, 2019. a aastaaruanne rände- ja varjupaigapoliitika kohta Prantsusmaal, osa 2, aprill 2020, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2/Rapports-sur-les-migrations-et-l-asile#ra-2019> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- EMN Prantsusmaa, 2020. a aastaaruanne rände- ja varjupaigapoliitika kohta Prantsusmaal, aprill 2021, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2/Rapports-sur-les-migrations-et-l-asile#ra-2019> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- EMN Belgia riiklik kontaktpunkt, *Resettlement and Humanitarian Admission in Belgium*, detsember 2016, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Eesti Välisministeerium, Schengeni ala viisa taotlemine, <https://vm.ee/en/applying-visa-schengen-area> (vaatamise kuupäev: 30.07.2021)
- Eesti Välisministeerium, *Esimene Afganistanist evakueeritud pere jõudis Tallinna*, 25. august 2021, <https://vm.ee/et/uudised/esimene-afganistanist-evakueeritud-pere-joudis-tallinna> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Eesti Välisministeerium, Pikaajaline (D) viisa, <https://vm.ee/en/long-stay-d-visa> <https://vm.ee/en/applying-visa-schengen-area> (vaatamise kuupäev: 30.07.2021)
- Riigikantselei dokumendiregister, Vabariigi Valitsuse istungi protokoll, 19. august 2021, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0038702A?open> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- EU Observer, *Lithuania helps gay Chechens flee Russia*, 19. mai 2017, <https://euobserver.com/lgbti/137976> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), *EASO Guidance on membership of a particular social group*, märts 2020, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Guidance-on%20MPSG-EN.pdf> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), *Praktiline juhend: Access to the Asylum Procedure*, 2016, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Practical-Guide1.pdf> (vaatamise kuupäev: 15.09.2021)

- Euroopa Komisjon, Rände ja siseasjade peadirektoraat, Schengeni ala, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en (vaatamise kuupäev: 15.06.2021)
- Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, Raport soovitude kohta humanitaarviisade komisjonile, 2018/2271(INL), 4. detsember 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_EN.html (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Euroopa Parlament, *Legislative Train Schedule Towards A New Policy On Migration, Proposal For A Regulation On Establishing A European Humanitarian Visa*, 20. november 2019, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-proposal-for-a-regulation-on-establishing-a-european-humanitarian-visa> (vaatamise kuupäev: 21.06.2021)
- Euroopa Ümberasustamisvõrgustik, *Feasibility Study – Towards a Private Sponsorship Model in France*, aprill 2018, <https://resettlement.eu/sites/icmc/files/ERN%2B%20Private%20Sponsorship%20Feasibility%20Study%20-%20Towards%20a%20Private%20Sponsorship%20Model%20in%20France.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon, erakorralise istungi protokoll nr 153, 20. august 2021, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/toimikud/327d1022-d361-4963-8b3f-d82228a79791> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Euroopa põhiõiguste ekspertide rühm, *Humanitarian Visas: An EU Tool For a Safe Access to the EU Territory?* 1. august 2017, <https://free-group.eu/2015/09/18/humanitarian-visas-an-eu-tool-for-a-safe-access-to-the-eu-territory/> (vaatamise kuupäev: 29.07.2021)
- K. Grossthal, M. Meior, L. Laanpere, *Compliance Report on the implementation of Committee of Ministers' Recommendation CM/ Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity in Estonia*, juuli 2018, <https://ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/estonia.pdf> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Hakkarainen, M. V., *EU Visa Policy: A Bastion of Exclusion or Patron of Refugees – The Case of the Humanitarian Visa*, august 2014, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/157477/GraduHakkarainen%28final%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- M. Ineli-Ciger, *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration*, 11. november 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/> (vaatamise kuupäev: 24.08.2021)
- Interface Politikstudien Forschung Beratung, Universität Luzern, *Evaluation Praxis humanitäre Visa*, Luzern, 19. detsember 2013, https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2018/09/Be_Humanitaere_Visa.pdf (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Jensen, *Humanitarian Visas Option of Obligation*, uuring LIBE komisjonile, Euroopa Parlament, september 2014, lk 9, <https://www.refworld.org/docid/541fcbd24.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- E. Kritikopoulou, J. Dougenis, *Humanitarian VISAs*, poliitikadokument #70/2021, mai 2021, lk 3, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-Humanitarian-VISA-final.pdf> (vaatamise kuupäev: 21.06.2021)
- Läti Riiklik Julgeolekuteenistus (VDD), 2020. a aastaaruanne, Riia, märts 2021, <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)

- Meyer, J., N., Peschke, D., et al., *Humanitarian Visas: An EU Tool For a Safe Access to the EU Territory*, 15. september 2015, <https://free-group.eu/2015/09/18/humanitarian-visas-an-eu-tool-for-a-safe-access-to-the-eu-territory/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Läti Vabariigi Välisministeerium, Viisa taotlemine, <https://www.mfa.gov.lv/en/consular-information/applying-for-a-visa> (vaatamise kuupäev: 29.07.2021)
- V. Moreno-Lax, *The Added Value of EU Legislation on Humanitarian Visas – Legal Aspects*, Euroopa Parlamendi seadusandlikule algatusaruandele lisatud Euroopa lisaväärtuse hinnangu lisa 1, oktoober 2018, lk 34
- Noll, G., Fagerlund, J., Liebaut, F., *Study On The Feasibility Of Processing Asylum Claims Outside The EU Against The Background Of The Common European Asylum System And The Goal Of A Common Asylum Procedure*, Taani Inimõiguste Keskus Euroopa Komisjoni nimel, 2002, lk 3
- Notes from Poland, *Poland grants humanitarian visas to Afghans who helped Polish and EU missions*,
- 15. august 2021, <https://notesfrompoland.com/2021/08/15/poland-grants-humanitarian-visas-to-afghans-who-helped-polish-and-eu-missions/> (vaatamise kuupäev: 17.08.2021)
- Peers, S., *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?* 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.ie/2014/01/do-potential-asylum-seekers-have-right.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Rändealase teabe ja koostöö platvorm, Leedu Siseministeerium: *768 Belarusian Citizens Allowed To Arrive To Lithuania On The Grounds Of Humanitarian Reasons*, 28. detsember 2020, <https://mipas.lt/en/2020/12/28/ministry-of-the-interior-768-belarusian-citizens-allowed-to-arrive-to-lithuania-on-the-grounds-of-humanitarian-reasons/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Raisd, *Humanitarian corridors in Italy a legal and safe alternative*, <https://raisd-h2020.eu/project/humanitarian-corridors-in-italy-a-legal-and-safe-alternative/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Poola esindused Valgevenes, 'Wiza humanitarna' lõik teema 'Wiza typu D – złożenie wniosku' all, <https://www.gov.pl/web/bialorus/wiza-typu-d> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)
- Resettlement.de, Aktuelle Aufnahmen, <https://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)
- Resettlement.de, Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid, <https://resettlement.de/en/humanitarian-admission-programmes/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)
- Resettlement.de, Erasponsorlus, <https://resettlement.de/private-sponsorship/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)
- RFERL, *Belgium Provides Five Chechen Gays With Humanitarian Visas*, 6. aprill 2018, <https://www.rferl.org/a/russia-chechnya-belgium-visas-for-gays/29149753.html> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- RFI, *First Chechen gay refugee arrives in France*, 2. juuni 2017, <https://www.rfi.fr/en/europe/20170602first-chechen-gay-refugee-arrives-france> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Riiklik rändesekretariaat (SEM), Visa Monitoring Jahresausgabe 2018, Bern-Wabern, 18. aprill 2019, <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/publiservice/statistik/visamonitring.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- Riiklik rändesekretariaat (SEM), Visa Monitoring Jahresausgabe 2020, Bern-Wabern, 15. aprill 2021, <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/publiservice/statistik/visamonitring.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)

- Riiklik rändesekretariaat, KKK – Riiki sisenemine, <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/einreise/faq.html> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)
- Šveitsi saatkond Beirutis, Viisa ja Šveitsi sisenemine, <https://www.eda.admin.ch/countries/lebanon/en/home/visa.html> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)
- Šveitsi Punane Rist, Teave kaebuse esitamise kohta humanitaarviisa andmisest keeldumise korral, <https://www.redcross.ch/de/katastrophen-chronologie/syrien-konflikt/syrien-humanitaere-visa-informationen> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)
- Šveitsi Punane Rist, Teave humanitaarviisade taotlemise protsessi kohta, <https://www.redcross.ch/de/katastrophen-chronologie/syrien-konflikt/syrien-humanitaere-visa-informationen> (vaatamise kuupäev: 15.07.2021)
- The Baltic Times, *Lithuanian minister sees risks for 'humanitarian corridor' for fleeing Belarusians*, 3. juuni 2021, <https://www.baltictimes.com/lithuanian-minister-sees-risks-for-humanitarian-corridor-for-fleeing-belarusians/> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- The First News, *Over 700 Belarusians in Poland thanks to policies granting protection*, 20. oktoober 2020, <https://www.thefirstnews.com/article/over-700-belarusians-in-poland-thanks-to-policies-granting-protection-16868> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)
- The Journal, *Ireland confirms plans to issue 150 humanitarian visas to Afghan refugees*, 16. august 2021, <https://www.thejournal.ie/irish-nationals-refugees-afghanistan-5524006-Aug2021> (vaatamise kuupäev: 17.08.2021)
- Leedu Vabariigi Riigikantselei, *Režimo persekiojamiems baltarusiams — nemokamos Lietuvos nacionalinės vizos*, 2. detsember 2020, <https://lrv.lt/lt/naujienos/rezimo-persekiojamiems-baltarusiams-nemokamos-lietuvos-nacionalines-vizos> (vaatamise kuupäev: 31.08.2021)
- Thränhardt, D., *Speed and Quality — What Germany Can Learn from Switzerland's Asylum Procedure*, Bertelsmann Stiftung, 2016, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/IB_Studie_Asylum_Procedures_Switzerland_Thraenhardt_2016.pdf
- ÜRO pagulaste ülemvoliniku (UNHCR) sõnastik, <https://www.unhcr.org/449267670.pdf> (vaatamise kuupäev: 15.06.2021)
- ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), *Rahvusvahelise kaitse suunised nr 9: Pagulasseisundi taotlused seksuaalse sättumuse ja/või sooidentiteedi alusel 1951. aasta konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 ja/või selle 1967. aasta pagulasseisundi protokollis tähenduses*, 23. oktoober 2012, HCR/GIP/12/01, <https://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>
- ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR), UNHCR ümberasustamise käsiraamat, juuli 2011, <https://www.refworld.org/docid/4ecb973c2.html> (vaatamise kuupäev: 29.08.2021)
- UNHCR, *Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid*, <https://help.unhcr.org/germany/admission-to-germany/humanitarian-admission-programmes/> (vaatamise kuupäev: 22.07.2021)
- VFS Global, *Poola viisad – humanitaarne eesmärk*, <https://visa.vfsglobal.com/blr/en/pol/news/humanitarian-purpose> (vaatamise kuupäev: 23.07.2021)

Teabenõuded

- Belgia Föderaalne Rändekeskus Myria, vastus teabenõudele, 29. juuli 2021
- Eesti Välisministeerium, vastus teabenõudele, 29. juuli 2021
- Eesti Välisministeerium, vastus teabenõudele, 26. august 2021
- Läti Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, vastus teabenõudele, 20. juuli 2021
- Poola Vabariigi Välisministeerium, konsulaarosakond, vastus teabenõudele, 21. juuli 2021
- Euroopa varjupaiga õigusraamistiku (ELENA) koordinaator Norras, vastus teabenõudele, 20. mai 2021
- Euroopa varjupaiga õigusraamistiku (ELENA) koordinaator Hispaanias, vastus teabenõudele, 21. mai 2021