



Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad

Euroopa rändevõrgustiku temaatiline uuring

Veebruar 2013

Selles kokkuvõttvas aruandes koondatakse Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu „Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad” peamised järeldused. Uuringu viisid läbi Euroopa rändevõrgustiku riiklikud kontaktpunktid 25 (liikmes)riigist (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi, Ungari, Ühendkuningriik ja Norra**).

Uuringu tulemused on mõeldud eelkõige poliitikakujundajate ja teiste rahvusvahelise kaitse valdkonnas töötavate praktikute teavitamiseks.

Selle uuringu üldine eesmärk oli anda ülevaade raskustest, millega riiklikel ametiasutustel tuleb tegeleda rahvusvahelise kaitse taotlejate ja eitava vastuse saanud tagasisaadetavate isiku tuvastamisel, tihtipeale (kehtivate) dokumentide puudumise tõttu. Samuti esitatakse selles ülevaade riiklikest tavadest ja nende analüüs ning tuuakse välja mitu head tava ja heidetakse valgust ka sellele, millist mõju võib (kehtivate) dokumentide puudumine avaldada kolmanda riigi kodanike rahvusvahelise kaitse taotlemisele ja nende kodanike tagasisaatmisele (eeldatavasse) päritoluriiki pärast eitavat otsust.

Käesoleva kokkuvõttva aruande ja selle aluseks olevate riiklike aruannetega saab tutvuda veebisaidil <http://www.emn.europa.eu> jaotise „EMN Studies” all. Mitme riigi aruandega saab tutvuda ka nii liikmesriigi riigikeel(t)es kui ka inglise keeles.

SISUKORD

VASTUTUSE VÄLISTAMINE	4
SELGITAV MÄRKUS	4
KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE.....	5
1. SISSEJUHATUS.....	8
2. ASJAKOHASED SISERIIKLIKUD JA ELI ÕIGUSAKTID.....	10
2.1 Rahvusvaheline kaitse	10
2.1.1. Taotlejate kohustus teha ametiasutustega koostööd	10
2.1.2. Pädevate asutuste õigus taotleja läbi otsida	10
2.1.3. Võimalus viia varjupaigamenetlus läbi eelisjärjekorras / kiirendatud korras, kui taotleja on ametiasutusi eksitanud	11
2.1.4. Isikusamasuse uurimine ja isiku tuvastamine.....	11
2.1.6. Isiku tuvastamiseks kehtestatud tähtjad	11
2.2 Tagasisaatmismenetlus	12
2.2.1. Kontaktid eeldatavate päritoluriikidega.....	12
2.2.2. Isiku tuvastamise meetodeid kirjeldavad õigusaktid	12
3. ISIKU TUVASTAMISE INSTITUTSIOONILINE RAAMISTIK.....	12
3.1 Kaasatud organisatsioonide liigid	12
3.2 Varjupaigataotlejate isiku tuvastamine otsustusprotsessi osana	14
3.3 Eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamine tagasisaatmiseks: kaasatud organisatsioonid	14
3.4 Kesksed pädevuskeskused	15
4. ISIKU TUVASTAMISE MEETODID	15
4.1 Isikusamasuse määratlus	16
4.2 Isikusamasuse kinnitamiseks nõutavad dokumendid	16
4.3 Isiku tuvastamiseks kasutatavad meetodid usaldusväärse teabe puudumise korral	17
4.3.1. Isiku tuvastamise meetodid rahvusvahelise kaitse menetlustes	17
4.3.2. Eitava vastuse saanud taotlejate (sunniviisilise) tagasisaatmise korral kasutatavad meetodid	19
5. OTSUSTAMISPROTSESS.....	20
5.1 Isikusamasuse omistamine ja isiku tuvastamine	20
5.2 Eri meetodite kaalukus isiku tuvastamisel ja hindamissüsteemid	21
5.3 Isiku tuvastamise mõju juhtumite lõpptulemustele	23
5.3.1. Rahvusvaheline kaitse	23
5.3.2. (Sunniviisiline) tagasisaatmine.....	24
6. JÄRELDUSED.....	25
LISA	28

Tabel 1. Rahvusvahelise kaitse taotlejate arv ja osakaal, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal (2007–2011) dokumenteeritud.....	28
Tabel 2. Isiku tuvastamise eest vastutavad organisatsioonid rahvusvahelise kaitse menetluste korral ELi liikmesriikides ja Norras	29
Tabel 3. Isiku tuvastamise eest vastutavad organisatsioonid tagasisaatmismenetluste korral ELi liikmesriikides ja Norras	32
Tabel 4. Isikusamasuse määratlus, mida kasutatakse ELi liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaatmise kohta: määratluse liik ja põhisisu	34
Tabel 5. Dokumentide liigid, mida tunnustatakse varjupaigamenetlustes isiku tuvastamisel (sellele kaasaaitamisel).....	36
Tabel 6. Ülevaade (liikmes)riikides isiku tuvastamiseks kasutatavatest eri meetoditest rahvusvahelise kaitse menetluste korral	38

Tabel 7. Ülevaade ELi (liikmes)riikides isiku tuvastamiseks kasutatavatest eri meetoditest tagasisaatmismenetluste korral40

VASTUTUSE VÄLISTAMINE

Käesoleva kokkuvõtva aruande on koostanud Euroopa rändevõrgustik (ERV), mis hõlmab Euroopa Komisjoni, Euroopa rändevõrgustiku teenusepakkujat (ICF GHK-COWI) ja Euroopa rändevõrgustiku riiklike kontaktpunkte. Aruanne ei pruugi väljendada Euroopa Komisjoni, ERV teenusepakkuja (ICF GHK-COWI) ega ERV riiklike kontaktpunktide arvamusi ja seisukohti ning selle järeldused ei ole neile siduvad. Samuti ei vastuta Euroopa Komisjon, ICF GHK-COWI ega Euroopa rändevõrgustiku riiklikud kontaktpunktid ühelgi juhul selle eest, kuidas esitatud teavet kasutatakse.

SELGITAV MÄRKUS

See kokkuvõttev aruanne koostati ERV 25 riikliku kontaktpunkti (Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi, Ungari, Ühendkuningriik ja Norra) aruannete põhjal ühtse tüüpvormi¹ järgi, mille töötas välja Euroopa rändevõrgustik ja mida ERV riiklikud kontaktpunktid järgisid selleks, et tagada maksimaalne võrreldavus.

Riikide aruanded põhinesid enamasti kehtivate õigusaktide ja poliitikadokumentide, aruannete (sh ERV varasemad väljaanded), teaduskirjanduse, poliitiliste arutelude, meedias avaldatud artiklite, internetiallikate ning riikide ametiasutuste (ministeeriumid, piirivalve ja muud rännet reguleerivad ning õiguskaitseasutused), valitsusväliste ja rahvusvaheliste organisatsioonide aruannete ja nende esitatud teabe teoreetilisel analüüsil. Statistilised andmed on saadud Eurostatist, riiklikelt ametiasutustelt ja teistest (riiklikest) allikatest.

Oluline on märkida, et selles aruandes esitatud märkused viitavad olukorrale eespool nimetatud (liikmes)riikides kuni 2012. aastani (k.a) ja nii, nagu seda käsitleti nende Euroopa rändevõrgustiku riiklike kontaktpunktide aruannetes. Üksikasjalikumat teavet aruandes käsitletud temade kohta võib leida kättesaadavatest riikide aruannetest, millega soovitame ka tungivalt tutvuda.

Eespool loetletud (liikmes)riigid on aruandes toodud **paksus kirjas** ning kuju „liikmes(riigid)” kasutatakse osalevate ELi liikmesriikide ja Norra aruannetele viitamiseks.

Teiste liikmesriikide ERV riiklikud kontaktpunktid ei saanud seekord eri põhjustel uuringus osaleda, ent nad on osalenud muudes ERV tegevustes ja aruannetes.

¹ Kättesaadav koos mitmesuguste riikide aruannetega aadressil <http://www.emn.europa.eu> jaotise „EMN Studies” all.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Euroopa rändevõrgustiku 2012. aasta fookusuuringus „Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad” esitatakse ülevaade probleemidest, millega riikide ametiasutustel tuleb tegeleda rahvusvahelise kaitse taotlejate ja eitava vastuse saanud tagasisaadetavate isiku tuvastamisel, tihtipeale (kehtivate) dokumentide puudumise tõttu. Samuti esitatakse selles ülevaade riiklikest tavadest ja nende analüüs ning tuuakse välja mitu head tava ja heidetakse valgust ka sellele, millist mõju võib (kehtivate) dokumentide puudumine avaldada kolmanda riigi kodanike rahvusvahelise kaitse taotlemisele ja nende kodanike tagasisaatmisele (eeldatavasse) päritoluriiki pärast eitavat otsust.

Paljudel (liikmes)riikidel tuleb tegeleda märkimisväärse arvu kolmanda riigi kodanikega, kes ei esita rahvusvahelist kaitset taotledes isikut tõendavaid dokumente. Selle asemel, et esitada (kehtivad) isikut tõendavad dokumendid, kipuvad taotlejad pigem oma isikusamasust deklareerima. Kui kolmanda riigi kodanikud ka isikut tõendavad dokumendid esitavad, on nende ehtsuse hindamine sageli keeruline võltsitud dokumentide esitamise ja väidete tõttu, et ühel isikul on mitu identiteeti. Peale selle üritavad taotlejad ametiasutusi eksitada ja/või ei tee koostööd, mis mitte üksnes ei sega rahvusvahelise kaitse taotluse hindamist, vaid võib ka tõsiselt takistada tagasisaatmisotsuse täideviimist juhul, kui varjupaigataotlus tagasi lükatakse.

Üldiselt on isiku tuvastamise vajadus sätestatud riiklikes õigusaktides ([jaotis 2](#)). Enamikus (liikmes)riikides on siseriiklikes õigusaktides eelkõige määratud kohustused ja ülesanded, mis on sätestatud ELi õigusaktidega. Üksikutes liikmesriikides on siseriiklikesse õigusaktidesse lisatud üksikasjalikumaid sätteid, milles käsitletakse kasutatavaid meetodeid põhjalikumalt ja kirjeldatakse astmelist protsessi.

Isiku tegeliku tuvastamise eest vastutavad nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate puhul eri liiki organisatsioonid ([jaotis 3](#)). Nende seas on asutused, kes teevad otsuseid varjupaigataotluste kohta, politsei-/õiguskaitseasutused ning luureandmete analüüsi ja/või võltsimiste kindlakstegemise eest vastutavad üksused. Samuti on (liikmes)riikide vahel erinevusi sellistele organisatsioonidele antud ülesannete ja vastutusega seoses. Mõnes liikmesriigis teeb rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest vastutav organisatsioon lõppotsuse ka varjupaigataotluste kohta, ent teistes liikmesriikides teeb seda eraldiseisev ja sõltumatu asutus. Mõnes üksikus liikmesriigis on olukord kirjum ja kaasatud on rohkem kui üks organisatsioon või on vastutus jagatud varjupaigataotluste kohta otsuseid tegeva asutuse ja teiste organisatsioonide vahel. Enamikus on isiku tuvastamise protsess rahvusvahelise kaitse taotluste menetluse osa, ent vastutus on selgelt eraldatud üheksas liikmesriigis (Hispaania, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Poola, Sloveenia, Soome, Norra – vt [jaotis 3.2](#)) Ainult üksikutes (liikmes)riikides (Soome, Tšehhi, Norra) on välja arendatud kesksed pädevuskeskused ([jaotis 3.4](#)), millel on nõuandev/toetav roll ja mis on sõltumatud isiku tuvastamise eest vastutavast organisatsioonist.

Isikusamasuse määratlusega seoses ([jaotis 4.1](#)) ei ole enamikus liikmesriikides õiguslikku määratlust sätestatud, vaid toetutakse pigem kasutusel olevale määratlusele, mida kasutatakse nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate puhul. Määratlus on lahtine, see hõlmab mitut tunnust, nagu eesnimi, perekonnanimi, sünniaeg ja kodakondsus. Kõikides (liikmes)riikides tunnustatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise menetlustes väga suurt dokumentide hulka ([jaotis 4.2](#)), kusjuures enamikus liikmesriikides tehakse vahet põhidokumentidel (näiteks pass, isikutunnistus) ja täiendavatel dokumentidel, mis hõlmavad isikut tõendava dokumendi muid vorme. Tavaliselt tunnustatakse (eeldatavates) päritoluriikides hoopis väiksemat hulka dokumente, kui eitava vastuse saanud varjupaigataotleja tuleb tagasi saata. Enamik rõhutab, et tunnustatud dokumentide liik sõltub olulisel määral päritoluriigist. Pooltes liikmesriikides (Austria, Belgia, Bulgaaria, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Madalmaad, Poola, Sloveenia, Tšehhi) tunnustatakse dokumentide koopiad isiku tuvastamise eesmärgil, ent

enamikus tunnustatakse neid ainult täiendavate dokumentidena.

Isiku tuvastamisel kasutatavate meetodite liigid ([jaotis 4.3](#)) on enamasti võrreldavad ja sisaldavad küsitlusi, sõrmejälgi ja fotosid, mida võrreldakse riiklike/Euroopa andmebaasidega, ja vanuse hindamist ning keeleanalüüsi. Ehkki mõnes (liikmes)riigis rakendatakse peamiselt samu meetodeid rahvusvahelise kaitse taotlejate ([jaotis 4.3.1](#)) ja eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate ([jaotis 4.3.2](#)) suhtes, kasutatakse teistes eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate suhtes kitsamat meetodite valikut. Veelgi enam, kuigi kontaktid eeldatava päritoluriigi ametiasutustega on välistatud meetodite valikust, mis on lubatud rahvusvahelise kaitse menetluste raames, peetakse neid tagasisaatmise menetlustes möödapääsmatuks. Samuti lähtutakse (liikmes)riikides sarnastest lähenemisviisidest nende meetodite kasutamisele nii rahvusvahelise kaitse kui ka tagasisaatmise kontekstis.

Otsuse tegemisel ([jaotis 5](#)) rahvusvahelise kaitse kontekstis ei nõuta alati täielikku kindlust isikusamasuse kõikide aspektide suhtes, näiteks kui taotlejatele antakse rahvusvahelise kaitse rühmapõhine vorm (vt [jaotis 5.3.1](#)). Samal ajal nõutakse suuremat kindluse määra tagasisaatmise menetluste kontekstis, sest isikusamasuse määratlus on rangem ja kodakondsus moodustab selle lahutamatu osa. Seega saab teha vahet isiku kindlakstegemise/kontrollimise (seoses tagasisaatmisega) ja isikusamasuse omistamise (rahvusvahelise kaitse kontekstis) vahel.

Mõnes (liikmes)riigis ei omistata ([jaotis 5.2](#)) eri meetodite tulemustele konkreetset kaalu, mida kasutatakse isiku tuvastamisel, pooldades seega terviklikku lähenemisviisi, kuid teistes peetakse teatud meetodeid usaldusväärsemateks (eelkõige sõrmejälgede uurimist ja küsitlusi). Märkimisväärne on see, et enamikus liikmesriikides ei tunnistata isiku osalist kindlakstegemist: isik on kas kindlaks tehtud või ei ole seda. Sellele vaatamata on mõnel (liikmes)riigil hindamissüsteem, mis hõlmab kindlusastmete eri määrasid isiku tuvastamisel.

Dokumentaalsete tõendite puudumist, mis tuvastaks kolmanda riigi kodaniku, ei peeta ainsaks otsustavaks teguriks rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamisotsuse tegemisel ([jaotis 5.3](#)). See on tingitud asjaolust, et isikusamasust (selle tuvastamist) käsitletakse juhtumi hindamisel ühena mitmest elemendist. Kuid vaatamata sellele saab taotleja isiku tuvastamine juhul, kui taotlemise alused on individuaalset laadi, kinnitada rahvusvahelise kaitse taotlemise õigustatust isiklikel põhjustel või teha kindlaks taotleja päritoluriigi. Peale selle mõjutab rahvusvahelise kaitse andmise otsust taotleja usaldusväärsus. Tagasisaatmise kontekstis on isiku tuvastamine sageli paraku otsustav tegur. (Sunniviisilise) tagasisaatmise täideviimiseks peab asjaomase isiku isikusamasus olema tõendatud või dokumenteeritud sellisel viisil, et seda tunnustaks eeldatav päritoluriik. Seega võidakse eitava vastuse saanud taotleja tagasisaatmiseks tema päritoluriiki nõuda täielikku tõendamist.

Lõppmärkustes esitatakse uuringu tulemused, millest saab teada (liikmes)riigi suutlikkuse arengust tegelemaks olukordadega, kus taotleja saabub riiki ühegi kehtiva isikut tõendava dokumendita. Esiteks, siseriiklike õigusaktide üksikasjalikud sätted, mis käsitlevad meetodeid ja astmelisi protsesse, võivad olla suunisteks isiku tuvastamise eest vastutavatele ametiasutustele ning vähendada seega nende juhtumite arvu, kus meetodeid või astmeid rakendatakse meelevaldselt. Teiseks, (liikmes)riigid saavad konkreetsest olukorrast lähtuvalt kasutada isiku tuvastamise eri meetodeid paindlikult või neid omavahel kombineerida. Kolmandaks, seoses eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate tuvastamisega on oluline parem koostöö kolmandate riikidega (näiteks rände ja liikuvuse suhtes võetud üldise lähenemisviisi kaudu) ning olemasoleva tehnoloogia, sh andmebaaside optimaalne kasutamine, suurendades selle otstarbekohasust ja tagades parema koostöö teiste liikmesriikidega, et tagada asjaomase teabe kättesaadavus ja ajakohasus. Lõpetuseks tutvustatakse mitut meetet oskusteabe täiendamiseks ja jagamiseks selle kohta, kuidas isikusamasust kindlaks määrata või omistada. Nende seas on: isikusamasust käsitleva eraldi mooduli loomine Euroopa varjupaigategemalise koolituskava raames, mis on Euroopa

Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:

Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad

Varjupaigaküsimuste Tugiameti koolitussüsteem; suuniste koostamine isiku tuvastamise kohta (erijuhtudel), kui kehtivaid isikut tõendavaid dokumente ei ole; kogu ELi hõlmava pädevuskeskuste võrgustiku arendamine; isiku tuvastamise eriteadmiste eksport (liikmes)riikidesse, kellel on suur koormus Euroopa varjupaigasüsteemis.

1. SISSEJUHATUS

Selles kokkuvõttes aruandes esitatakse Euroopa rändevõrgustiku teise fookusuuringu „Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad” peamised järeldused. Uuringu eesmärk on anda ülevaade olulistest raskustest, millega riiklikel ametiasutustel tuleb usaldusväärsete dokumentide puudumise korral tegeleda rahvusvahelise kaitse (s.t varjupaiga ja täiendava kaitse) taotlejate ning eitava vastuse saanud taotlejate isiku tuvastamiseks, et nad tagasi saata². Samuti esitatakse uuringus riikide tavade kokkuvõtte nende raskustega tegelemisel ning tuuakse välja võimalikud sammud edasiste (ühiste) meetmete võtmiseks.

Paljude (liikmes)riikide kogemused näitavad, et rahvusvahelist kaitset taotledes ei esita märkimisväärne arv kolmanda riigi kodanikke isikut tõendavaid dokumente, vaid pigem deklareerivad oma isikusamasust. Näiteks ajavahemikul 2007–2011 moodustas statistilisi andmeid esitanud (liikmes)riikides (st **Eesti, Hispaania, Leedu, Läti, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Soome** (ainult 2011. aasta kohta) ja **Norra**) nende taotlejate keskmine protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud, **Lätis** 25% ja **Norras** ning **Rootsis** üle 94% rahvusvahelist kaitset taotlenute koguarvust. **Leedus** oli nende osakaal 42%, **Hispaanias** 49%, **Prantsusmaal** 66% ja **Portugalis** 80% (vt [tabel 1](#) lisas).

Selle uuringu riiklikes aruannetes kinnitatakse, et nende riikide territooriumile (kehtiva) isikut tõendava dokumendita saabunud varjupaigataotlejate olukord on põhjustatud reast teguritest. Neil, kes põgenevad tagakiusamise eest, ei ole alati võimalik võtta päritoluriigist lahkudes endaga kaasa isikut tõendavaid dokumente või Euroopasse reisimisel võivad isikut tõendavad dokumendid kaduma minna või kahjustuda (näiteks **Itaalia, Norra, Portugal**³). Samuti selgub, et mitmel juhul soovitatakse rändajatel oma isikut tõendavad dokumendid Euroopasse jõudes hävitada või neid ametiasutuste eest varjata, et muude põhjuste seas ka takistada tuvastamise protsessi sunniviisilise tagasisaatmise korral (näiteks **Belgia, Hispaania, Luksemburg**).

Veelgi enam, isegi kui kolmanda riigi kodanikud esitavad isikut tõendavad dokumendid rahvusvahelise kaitse taotlemise osana, on paljudel liikmesriikidel raskusi nende ehtsuse hindamisega (näiteks **Austria, Belgia, Kreeka, Madalmaad, Prantsusmaa, Soome**), võltsitud dokumentidega (näiteks **Hispaania, Iirimaa, Madalmaad, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik**) ja mitme identiteediga (näiteks **Bulgaaria, Madalmaad, Prantsusmaa, Ühendkuningriik**). Mõnel juhul (nagu kinnitasid **Norra** ja **Prantsusmaa**) võib põhjus olla selle riigi halduskorralduses (selle puudumises), kust taotleja on pärit. Mõnes kolmandas riigis (näiteks Somaalia, Haiti) ei pruugi isikut tõendavate dokumentide väljastamise eest vastutavatel ametiasutustel olla tööjõudu, rahalisi ja tehnilisi võimalusi ELi kehtestatud kvaliteedistandarditele vastavate dokumentide väljastamiseks või nende väljastamiseks kõikidele oma kodanikele. Päris paljudel juhtudel takistab liikmesriike ka taotlejate vähene koostöövalmidus (näiteks **Luksemburg, Norra**) või nende katse ametiasutusi eksitada. Näiteks on **Prantsusmaal** ja **Ühendkuningriigis** suurenenas nende taotlejate arv, kes rikuvad või muudavad muul viisil oma sõrmejälgi, mis põhjustab olulisi raskusi või viivitusi taotleja isiku tuvastamisel ja selle väljaselgitamisel, kas taotleja on esitanud selles ja/või mõnes teises liikmesriigis mitu taotlust.

Sellised probleemid vähendavad selgelt ametiasutuste suutlikkust hinnata selliste juhtumite korral

² Vt ka teisi asjakohaseid Euroopa rändevõrgustiku uuringuid: „EU Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries” (2009), „Reception, Return and Integration policies for, and numbers of, Unaccompanied Minors” (2009), „The Different National Practices concerning granting of non-EU Harmonised Protection Statuses” (2009). Kõikide uuringutega saab tutvuda Euroopa rändevõrgustiku veebisaidil (<http://www.emn.europa.eu>) jaotise „EMN Studies” all.

³ Siin viidatakse nende riikide aruannetele, kus seda teemat on konkreetselt nimetatud. Paraku on väga tõenäoline, et teised ELi liikmesriigid jagavad sama või sarnast kogemust. See märkus kehtib kõikide liikmesriikide loendite kohta kokkuvõtva aruande sissejuhatavas osas.

taotleja väidete kehtivust ja võtta vastu otsuseid, mis toob kaasa aeganõudvad (näiteks **Itaalia** ja **Norra**) ja ressursimahukad menetlused (mida kinnitas enamik liikmesriike).

Järelikult tekitavad need raskusi ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhusal rakendamisel, mille kohaselt peavad liikmesriigid muu hulgas: „kontrollima taotleja isikusamasust, et teha juriidiliselt korrektne otsus, mis põhineb iga üksikjuhtumi faktidel ja asjaoludel.” See mõjutab omakorda üht Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peaesmärki: kohelda kõiki varjupaigataotlejaid võrdselt, olenemata sellest, kus Euroopa Liidus nad esitasid (esimese) taotluse. Hiljuti vastu võetud isikusamasust käsitlevad sätted teise põlvkonna⁴ varjupaigaalastes õigusaktides väljendavad isikusamasuse tähtsuse kasvavat tunnustamist nii varjupaigaalaste kui ka tagasisaatmisotsuste tegemisel ja rakendamisel. Näiteks sätestatakse uuesti sõnastatud kvalifitseerumise direktiivi 2011/95/EL⁵ artikli 4 lõike 3 punktis b liikmesriikidele kohustus hinnata varjupaigataotlejate isikusamasust. Samamoodi kehtestatakse varjupaigamenetluse direktiivi uuestisõnastamist käsitleva komisjoni ettepaneku⁶ punktis 13 taotlejatele kohustus teha koostööd pädevate asutustega eesmärgiga tuvastada taotlejate isik. Lisateave asjaomaste sätete kohta on esitatud [jaotises 2](#) „Asjaomased siseriiklikud ja ELi õigusaktid”.

Enne (uuesti sõnastatud) kvalifitseerumise direktiivi 2011/95/EL ei olnud üheski esimese põlvkonna varjupaigaalases õigusaktis sätestatud taotlejatele ühtegi kohustust või liikmesriikidele kohustust tuvastada varjupaigataotleja isik. Selle tulemusel võib liikmesriikides esineda olulisi erinevusi selles, kuidas nad kohtlevad rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kelle ütlusi oma isiku kohta ei kinnita kehtivad dokumenteeritud tõendid. Esiteks võib erinevusi esineda meetodite osas (näiteks biomeetiline analüüs), mida vastutavad ametiasutused võivad (või peavad) kasutama muude tõendite hankimiseks, mis toetavad (mõnd) taotleja ütlust, ja lõppkokkuvõttes ka nende suutlikkuses teha järeldus isiku kindlakstegemise määra kohta. Seda käsitletakse [jaotises 3](#) „Isiku tuvastamise institutsiooniline raamistik” ja [jaotises 4](#) „Isiku tuvastamise meetodid”. Teiseks võib erinevusi (liikmes)riikide vahel esineda ka seoses otsustega, mida vastutavad riiklikud ametiasutused teevad rahvusvahelise kaitse taotlejate kohta, kelle isik loetakse kindlaks tehtuks ainult teatud määral, ja selliste otsuste tegemise alustega seoses. [Jaotises 5](#) „Otsustamisprotsess” esitatakse ülevaade üldistest põhimõtetest, mis on selle protsessi aluseks (liikmes)riikides.

Samuti käsitletakse uuringus raskusi, mis kaasnevad isiku kindlakstegemisega eitava vastuse saanud rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasisaatmise kontekstis, st nende puhul, kelle kohta tehakse eitav otsus või kes on rahvusvahelise kaitse menetluse kõik võimalused ammendanud või sellest loobunud. Sellisele rühmale viidatakse lühidalt kui rahvusvahelise kaitse taotlusele eitava vastuse saanud taotlejatele. Väga laialdaselt ollakse nõus sellega, et vaja on tõhusat tagasisaatmispoliitikat nende isikute suhtes, kelle rahvusvahelise kaitse taotlused lükatakse tagasi, et kaitsta ühise varjupaigamenetluse terviklikkust. Paraku teeb sellise tagasisaatmise sageli keeruliseks asjaolu, et eitava vastuse saanud rahvusvahelise kaitse taotlejatel puudub (kehtiv) isikut tõendav dokument. Kehtiva isikut tõendava dokumendi puudumise korral peavad tagasisaatmise täideviimise eest vastutavad ametiasutused taotlema taotlejale reisidokumente tema (deklareeritud) päritoluriigist. Koostöö kolmandate riikidega, sh tagasisõutulepingute kontekstis, mõjutab tagasisaatmise edukust, nagu väitsid peaaegu kõik liikmesriigid ja Norra.

⁴ ELi varjupaigaeeskirjades tehakse sageli vahet „esimese põlvkonna” õigusaktide vahel, mis võeti vastu aastatel 1999–2005, ja „teise põlvkonna” õigusaktide vahel, mille all mõeldakse olemasoleva *acquis*’ muudatusi, mis on hiljuti vastu võetud (või mille kohta on tehtud ettepanek). „Teise põlvkonna” õigusaktide eesmärk on kõrvaldada jätkuvad lahknevused liikmesriikide vahel varjupaigataotlejate kohtlemisel ja nende rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel. Nendes lepitati Euroopa Ülemkogu kokku 2009. aasta Stockholmi programmi kontekstis ja praegu on need paljude seadusandlike ettepanekute teema.

⁵ Nõukogu direktiiv 2011/95/EL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ET:PDF>, mille rakendamistähtaeg on 21. detsember 2013. Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriik ei osalenud direktiivi vastuvõtmises ja neile ei ole see siduv.

⁶ SEK(2009) 1376, [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110601/319/1_EN_ACT_part1_v12\[1\].pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110601/319/1_EN_ACT_part1_v12[1].pdf)

2. ASJAKOHASED SISERIIKLIKUD JA ELI ÕIGUSAKTID

Selles jaotises kirjeldatakse neid siseriiklike õigusaktide sätteid, millega kehtestatakse isiku tuvastamise protsess ELi liikmesriikides ja Norras, ning vajaduse korral esitatakse viide ELi õigusaktidele. Üldiselt on isiku tuvastamine sätestatud enamiku (liikmes)riikide siseriiklikes õigusaktides. Ent siseriiklikes õigusaktides on eelkõige määratletud kohustused ja ülesanded, mis on sätestatud ELi õigusaktidega, kuigi seda ei ole üksikasjalikult formuleeritud. Üksikutes liikmesriikides on siseriiklikesse õigusaktidesse lisatud üksikasjalikumaid sätteid, milles käsitletakse põhjalikumalt meetodeid ja astmelist protsessi. Järgneva analüüsi puhul tuleb meeles pidada, et **Iirimaa** ja **Ühendkuningriik** otsustasid võtta vastu ja kohaldada varjupaigamenetluste direktiivi ning kvalifitseerumise direktiivi, kuid **Taani** seda ei teinud. **Taani**, **Iirimaa** ja **Ühendkuningriik** loobusid uuesti sõnastatud kvalifitseerumise direktiivi ja tagasisaatmisdirektiivi vastuvõtmisest. **Norra** on ühinenud ainult tagasisaatmisdirektiiviga⁷.

2.1 Rahvusvaheline kaitse

Enamikus (liikmes)riikides on siseriiklikes õigusaktides kehtestatud (osa) protsessist, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamisega (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Madalmaad, Saksamaa, Slovakkia, Tšehhi, Ungari, Norra**). Kuid selle siseriiklike õigusaktidega sätestatud ulatus on erinev. Mõnes (liikmes)riigis väljendavad asjaomased sätted siseriiklikes õigusaktides eelkõige ELi õigusakte (käsitledes kohustusi ja ülesandeid, mis on kehtestatud vastutavatele ametiasutustele ja/või taotlejale). Mõnes teises (liikmes)riigis on olemas üksikasjalikumad siseriiklikud sätted, millega on kehtestatud konkreetsed meetodid ja sammud, mis tuleb läbida, ning nende läbimise järjekord. Järgnevates alajaotistes antakse temaatiline ülevaade siseriiklike õigusaktidega kehtestatud asjakohastest sätetest.

2.1.1. *Taotlejate kohustus teha ametiasutustega koostööd*

Kõik liikmesriigid ja Norra on vastavalt varjupaigamenetluse direktiivile⁸, kvalifitseerumise direktiivile⁹ ja uuesti sõnastatud kvalifitseerumise direktiivile¹⁰ kehtestanud taotlejale kohustuse esitada kõik dokumendid (näiteks pass), mis võivad olla tema taotluse põhjendamisel asjakohased. Peale selle on **Eesti, Hispaania, Itaalia, Luksemburgi** ja **Saksamaa** siseriiklikes õigusaktides sõnaselgelt sätestatud taotleja kohustus teha koostööd menetluse ajal, nagu on sätestatud komisjoni ettepanekus uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi kohta.¹¹

2.1.2. *Pädevate asutuste õigus taotleja läbi otsida*

Enamikus (liikmes)riikides¹² on pädevatel asutustel ja samuti varjupaigamenetluste direktiivi alusel õigus otsida läbi taotleja ja temaga kaasasolevad esemed, et saada teavet näiteks päritoluriigi, reisiteekonna, eesnime, perekonnanime, sünnikoha ja -kuupäeva ning elukoha aadressi kohta.

⁷ Ülevaade valikulistest õigusaktidest ja ELi *acquis*'st, milles **Norra** osaleb, on kättesaadav Euroopa rändevõrgustiku veebisaidil (<http://www.emn.europa.eu>) jaotise „Asylum and Migration Policy Factsheets” all.

⁸ Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:ET:PDF>.

⁹ Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:ET:HTML>

¹⁰ Nõukogu direktiiv 2011/95/EL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ET:PDF>

¹¹ SEK(2009) 1376, http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2009/1376/COM_SEC%282009%291376_EN.pdf

¹² Välja arvatud **Prantsusmaa**, kes on otsustanud seda sätet siseriiklikus õiguses mitte rakendada.

2.1.3. Võimalus viia varjupaigamenetlus läbi eelisjärjekorras / kiirendatud korras, kui taotleja on ametiasutusi eksitanud

Mõnes liikmesriigis (näiteks **Luksemburg, Prantsusmaa, Sloveenia, Ungari**) on siseriiklikes õigusaktides jällegi kooskõlas varjupaigamenetluste direktiiviga tagatud võimalus viia varjupaigamenetlus ellu eelisjärjekorras / kiirendatud korras juhul, kui taotleja on ametiasutusi eksitanud, esitades valeandmeid / võltsitud dokumente oma isikusamasuse/kodakondsuse kohta, ei ole esitanud mingit teavet oma isiku tuvastamiseks ning juhul, kui taotleja on pahatahtlikult hävitanud oma isikut tõendavad dokumendid.

2.1.4. Isikusamasuse uurimine ja isiku tuvastamine

Dokumentide esitamise ja taotleja läbiotsimise järel on enamikus liikmesriikides (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Saksamaa, Slovakkia, Soome, Tšehhi, Ungari**) kehtestatud kohustus uurida taotleja isikusamasust / tuvastada tema isik, kuigi seda ei ole selgesõnaliselt sätestatud ELi õigusaktides. Kui **Austria** siseriiklikes õigusaktides viidatakse kohustusele isikusamasust uurida, siis teiste liikmesriikide õigusaktides (**Iirimaa, Itaalia, Madalmaad, Luksemburg, Läti, Poola, Saksamaa, Slovakkia**) on sätestatud kohustus isik „kindlaks teha” või „tuvastada”.

2.1.5. Isiku tuvastamise meetodeid kirjeldavad õigusaktid

Lisaks põhikohustustele ja õigustele, millest enamik on sätestatud ELi õigusaktides ja seega ühised kõikidele osalevatele (liikmes)riikidele, on mitu liikmesriiki kehtestanud oma õigusaktides üksikasjalikumad sätted, sh konkreetsed meetodid, mida tuleb kohaldada (**Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Saksamaa, Sloveenia, Ungari**), ning neis kirjeldatakse konkreetseid samme, mida mingi asutus peab astuma (**Belgia, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Ungari**). Kuigi **Soomes** ja **Leedus** ei ole protsessi kui sellist õigusaktidega seadustatud, on neis koostatud suunised, milles kirjeldatakse menetlust sammude kaupa. **Madalmaades** on lisaks üksikasjalikele õigusaktidele kirjeldatud protsessi veelgi põhjalikumalt suunistes ja tööjuhistes. Täpsemat teavet leiab [jaotisest 4](#).

Mitme (liikmes)riigi õigusaktides on kinnitatud, et kooskõlas uuesti sõnastatud kvalifitseerumise direktiivi (rakendamistähtaeg 2013) artikliga 4 tuleb taotleja isikut võtta esitatud kujul, kui teatud nõuded on täidetud, näiteks on taotleja teinud suuri pingutusi oma taotluse põhjendamisel. (Liikmes)riikide ametiasutustel ei ole lubatud võtta ühendust eeldatava päritoluriigi ametiasutustega. Erandkorras võivad nad võtta ühendust oma riigi diplomaatiliste ametiisikutega eeldatavas päritoluriigis seoses selliste küsimustega nagu dokumentide ehtsus, ent ühelgi juhul ei tohi avaldada teavet rahvusvahelise kaitse taotlemise kohta.

2.1.6. Isiku tuvastamiseks kehtestatud tähtajad

Üheski (liikmes)riigis ei ole isiku tuvastamiseks kehtestatud tähtaegu. Ja nagu rõhutas **Itaalia**, ei ole ELi õigusaktides tõepoolest sellist kindalt tähtaega sätestatud. Niisiis võib väita, et see mõjutab varjupaigamenetluste direktiivi üht eesmärki: lühendada taotluse esitamise ja selle kohta otsuse tegemise vahelist aega ning samuti ebamäärast seisundit, millesse taotleja võib seetõttu sattuda.

2.2 Tagasisaatmismenetlus

Tagasisaatmismenetlusega seoses on enamikus liikmesriikides (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Ungari, Ühendkuningriik**) kehtestatud siseriiklikes õigusaktides teatud määral isiku tuvastamise kohustus, kuigi selles on olulisi erinevusi.

2.2.1. *Kontaktid eeldatavate päritoluriikidega*

Mõnes liikmesriigis (**Austria, Eesti, Läti, Slovakkia**) on sätestatud üksnes kohustus saata riigis ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud tagasi ning ametiasutuste õigused ja ülesanded tagasisaatmisotsuse täitmisel. Näiteks viitavad kõik osalevad liikmesriigid ja Norra kooskõlas tagasisaatmisdirektiiviga (2008/115/EÜ) asjaolule, et püsiva staatusega kolmandate riikide kodanikke ei saa tagasi saata, kui nende isikut ei ole võimalik tuvastada. Mõne liikmesriigi (**Austria, Itaalia, Luksemburg**) siseriiklikes õigusaktides on sätestatud ametiasutuste kohustus võtta ühendust asjaomase diplomaatilise esindusega reisidokumentide hankimiseks juhul, kui kolmanda riigi kodanikul ei ole ühtegi dokumenti. Näiteks on **Austria välismaalaste politsei seaduses** sätestatud kohustus saata välja isik, kelle kohta on väljastatud tagasisaatmise otsus, väljasaatmise või riiki uuesti sisenemise keeld, ning see on õiguslik alus saatkondadega ühenduse võtmiseks, et taotleda reisidokumente.

2.2.2. *Isiku tuvastamise meetodeid kirjeldavad õigusaktid*

Mitmes liikmesriigis (**Belgia, Eesti, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Saksamaa, Sloveenia, Ungari**) hõlmavad õigusaktid üksikasjalikumaid sätteid isiku tuvastamise protsessi kohta, määrates kindlaks, milliseid meetmeid võib kohaldada ja millised sammud tuleb astuda. Lisaks nende riikide õigusnormidele on **Belgias** ja **Madalmaades** koostatud suunised tegevuste kohta, mis tuleb läbida tuvastamise käigus. Täpsemat teavet leiab [jaotisest 4](#).

3. ISIKU TUVASTAMISE INSTITUTSIOONILINE RAAMISTIK

Selles jaotises käsitletakse nende organisatsioonide liike, kes vastutavad rahvusvahelise kaitse taotlejate (eitava vastuse saanud taotlejate) isiku tuvastamise eest, ülesannete jaotust juhul, kui kaasatud on mitu organisatsiooni, ja kesksete pädevuskeskuste olemasolu ning rolli selles protsessis.

3.1 Kaasatud organisatsioonide liigid

Lisa tabelites 2 ja 3 esitatakse ülevaade organisatsioonidest, kes vastutavad rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest ELi liikmesriikides ja Norras. Eristada saab kolme liiki organisatsioone.

1. Varjupaigataotlejate kohta otsuseid tegevad ametid, mis kuuluvad tavaliselt riikliku sisserändeteenistuse struktuuri, kuid mõnel juhul õiguskaitseasutuste struktuuri või tegutsevad sõltumatu asutusena (näiteks **Austria** föderaalne varjupaigaamet või **Tšehhi** varjupaiga- ja sisserändepoliitika osakond).
2. Politsei- / õiguskaitseasutused, eriti piirivalveteenistused ja luureandmete analüüsi eest vastutavad ja/või võltsinguid tuvastavad üksused politseis (näiteks **Belgia** föderaalpolitsei keskne eriuksus võltsingutega võitlemiseks või **Läti** riiklik piirivalve).
3. Muud organisatsioonid, kes ei ole seotud varjupaigaküsimustega tegelevate ametite ega

Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:

Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad

õiguskaitseasutustega, aga kellel on toetav roll, tavaliselt kohtuekspertiisi andmete analüüsimisel, ent ka muul moel (näiteks koolitus, eksperdiabi andmine jne). Teatud (liikmes)riikides osutavad selliseid toetavaid teenuseid:

- teadusinstituudid (näiteks **Eesti** Kohtuekspertiisi Instituut¹³);
- üldised haldusasutused (näiteks **Saksamaa** föderaalne haldusamet);
- kesksed pädevuskeskused küsimuste korral, mis on seotud isiku kindlakstegemise ja/või dokumentide kontrollimisega (näiteks **Soome** riikliku uurimisbüroo kohtumeditsiini labor¹⁴ või **Norra** riiklik isikusamasuse ja dokumentatsiooni keskus). Kesksed pädevuskeskused võivad olla eraldi asutused või üksused asjaomase ametiasutuse struktuuris.

Rolli ja vastutusega seoses, mis (liikmes)riikides on määratud nendesse kolme liiki kuuluvatele organisatsioonidele (nende kombinatsioonidele), võib eristada kolme stsenaariumi. Esimese stsenaariumi järgi (rakendatakse **Bulgaarias, Eestis, Portugalis, Rootsis, Sloveenias, Soomes, Ungaris**) on rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest vastutav organisatsioon sama organisatsioon, kes teeb otsuseid varjupaigataotlejate kohta. Enamasti kuulub see organisatsioon (liikmes)riikide sisserände- ja varjupaigaküsimustega tegeleva teenistuse struktuuri (näiteks **Bulgaaria, Küpros, Portugal, Rootsi, Ungari, Ühendkuningriik**), kuigi mõnikord on see õiguskaitseasutuste struktuuri osa (**Eesti**).

Teise stsenaariumi järgi (rakendatakse **Itaalias, Leedus, Luksemburgis, Lätis, Poolas, Soomes**) on rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest vastutavad organisatsioonid sõltumatud ametiasutustest, kes teevad otsuseid varjupaigataotlejate kohta. Näiteks **Soomes** vastutavad Soome politsei ja piirivalve isikuandmete kogumise ja rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest, kuid nende varjupaigataotlejate kohta teeb otsuse Soome sisserändeteenistus.

Kolmanda stsenaariumi järgi on olukord kirjum ja rahvusvahelise kaitse taotleja isiku tegeliku tuvastamise eest vastutavad mitu organisatsiooni. Mõnel juhul vastutab taotlejate isiku tuvastamise eest ametiasutus, kes teeb otsuseid varjupaigataotlejate kohta (kuulub tavaliselt sisserändeteenistuse struktuuri¹⁵) ja teistel organisatsioonidel on toetav roll (**Austria, Belgia, Iirimaa, Kreeka, Saksamaa**).

Mõnel juhul on kolmanda stsenaariumi järgi vastutus taotlejate isiku tuvastamise eest jagatud varjupaigataotlejate kohta otsuseid tegeva asutuse ja teiste organisatsioonide, sh õiguskaitseasutuste ja muude organisatsioonide vahel. Iga selline organisatsioon vastutab tavaliselt isiku tuvastamise protsessi eri etapi või külje eest. Üks näide konkreetsest tööjaotusest on selline: varjupaigataotlejate kohta otsuseid tegev ametiasutus keskendub taotleja isikusamasuse kontrollimisele ja politsei keskendub isikut tõendavate dokumentide ehtsuse kontrollimisele (**Hispaania, Tšehhi**).

Teine näide tööjaotusest kolmanda stsenaariumi järgi on selline, et asjaomased õiguskaitsestruktuurid keskenduvad varjupaigataotlejate isiku tuvastamisele (ja nende registreerimisele) saabumisel ning varjupaigataotlejate kohta otsuseid tegev ametiasutus vastutab taotlejate isiku uurimise eest siis, kui varjupaigataotlejate menetlemine käib. Nii on see **Madalmaades, Prantsusmaal, Slovakkias ja Norras**. **Norras** täidavad neid ülesandeid vastavalt Norra politsei sisserändeteenistus (NPIS) ja Norra sisserändedirektoraat (UDI).

¹³ Paraku pole varjupaigataotlejate väikse arvu tõttu kohtuekspertiisi instituut seni abi osutanud.

¹⁴ See amet vastutab isikut tõendavate dokumentide tehnilise kontrolli eest.

¹⁵ Kui enamikes eespool nimetatud (liikmes)riikides kuulub rahvusvahelise kaitse taotlejate kohta otsuseid tegev amet sisserändeteenistuse struktuuri, siis **Belgias** on vastutav ametiasutus (CGRS) iseseisev asutus.

Peale selle on **Norra** moodustanud ka riikliku isikusamasuse ja dokumentatsiooni keskuse (NID), mis täiendab NPISi ja otsuseid tegevate (esimese ja teise astme) asutuste ülesandeid mitmes valdkonnast (vt täpsemalt edaspidi), toetades neid keeruliste juhtumite korral rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamisel. Samamoodi tuvastavad **Prantsusmaal** prefektuurid kõigepealt „biomeetrilise isikusamasuse”, kui taotleja esitab rahvusvahelise kaitse taotluse ning Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) tuvastab rahvusvahelise kaitse taotluse kohta otsust tehes isikusamasuse.

3.2 Varjupaigataotlejate isiku tuvastamine otsustusprotsessi osana

16 (liikmes)riigis vastutavad varjupaigataotluste kohta otsuseid tegevad ametiasutused eeskätt isiku tuvastamise protsessi eest või osalevad selles (st jagavad vastusust teiste organisatsioonidega). Vastutus isiku tuvastamise ja varjupaigataotluste kohta otsuste tegemise eest on eraldatud üheksas (liikmes)riigis (Hispaania, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Poola, Sloveenia, Soome ja Norra).

Vastutuse eraldamine isiku tuvastamise ja varjupaigataotluste kohta otsuste tegemise eest võib aidata kaasa tõhusale otsustamisele, võimaldades asjaomastel asutustel spetsialiseeruda konkreetsele ülesandele. Teiselt poolt ei pruugi vastutuse eraldamine tagada nii suurt paindlikkust isiku tuvastamisel. Nendes (liikmes)riikides, kus näiteks varjupaigataotluste kohta otsuste tegemise eest vastutav ametiasutus osaleb isiku tuvastamise protsessis, võib olla parem võimalus uurida isikusamasuse kõige olulisemaid külgi konkreetset juhul ning lahendada probleeme, mis tulenevad vastukäivast teabest.

Institutsioonilise korra valik ei tundu kindlaks määravat nende õiguste ulatust, mis on rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest vastutavatele organisatsioonidele antud juurdepääsuks ELi andmebaasidele, mis sisaldavad kolmandate riikide kodanike isikuga seotud andmeid (näiteks EURODAC, SIS II, VIS). Otsene juurdepääs kõikidele või enamikule ELi andmebaasidele on antud isikute tuvastamise eest vastutavatele ametnikele 17 (liikmes)riigis 21-st selle kohta andmeid esitanud (liikmes)riigist. Ainsad (liikmes)riigid, kus otsene juurdepääs ei ole lubatud, on **Hispaania, Prantsusmaa, Saksamaa ja Sloveenia**, kus rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest vastutavad ametnikud saavad sellele vaatamata suhelda vahetult ametnikega, kellel on nendele andmebaasidele otsene juurdepääs.

3.3 Eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamine tagasisaatmiseks: kaasatud organisatsioonid

Samuti esineb (liikmes)riikide vahel erinevusi selles, kas varjupaigataotlejate isiku tuvastamise ja eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamise eest vastutavad samad organisatsioonid. 25 (liikmes)riigist üheksas (**Belgia, Eesti, Itaalia, Leedu, Läti, Poola, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik**) vastutavad varjupaigataotlejate isiku tuvastamise ja eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamise eest nende tagasisaatmiseks samad organisatsioonid.

17 (liikmes)riigis (**Austria, Bulgaaria, Hispaania, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Madalmaad, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi, Ungari, Norra**), kus eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamise eest vastutavad eri organisatsioonid, on vastutajad järgmised:

- politsei eriuksused (**Hispaania, Kreeka, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari, Norra**), kellest mõnda toetavad teised õiguskaitseasutused (**Austria, Soome**) või sisserändeteenistuse repatrierimisüksused (**Iirimaa**);
- sisserändeteenistuse eriuksused (**Bulgaaria, Küpros, Luksemburg, Saksamaa**) või muud

Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad
asjaomased ametiasutused (**Madalmaad**¹⁶, **Prantsusmaa**), keda mõnel pool toetavad õiguskaitseasutused (**Luksemburgi, Prantsusmaa, Saksamaa** puhul).

Neil organisatsioonidel on enamasti olemas teabe jagamise riiklik süsteem organisatsioonidega, kes vastutavad varjupaigataotlejate isiku tuvastamise eest.

(Varjupaigataotlejate ja eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate) isiku tuvastamise kahe protsessi lahus hoidmine võib soodustada tõhusat otsustamist, võimaldades asjaomastel organisatsioonidel keskenduda sellisele teabeliigile, mis on mõlemas protsessis kõige olulisem. Samuti võib see tagada suurema objektiivsuse varjupaigataotlejate kohtlemisel, sest varjupaigataotlejate isiku tuvastamisse kaasatud organisatsioonid ei pea täitma tagasisaatmise kohta seatud eesmärke. Teiselt poolt võib eraldi astutustega kaasneda teineteise töö dubleerimise oht. Seega on (liikmes)riikides, kus need protsessid on korraldatud eraldi, oluline tagada tõhus koostöö ja teabe jagamine asjaomaste organisatsioonide vahel.

3.4 Kesksed pädevuskeskused

Mõnes üksikus (liikmes)riigis (Soome, Tšehhi, Norra) on välja arendatud kesksed pädevuskeskused, millel on nõuandvad/toetavad ülesanded ja mis on sõltumatud varjupaigataotlejate isiku tuvastamise ja/või eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamise eest vastutavatest organisatsioonidest. Kesksed pädevuskeskused osutavad järgmisi teenuseid:

- nõustamine
- meetodite väljatöötamine
- teenindavate ametnike koolitamine
- abi keeruliste juhtumite korral
- oma andmebaasi koostamine ehtsate ja võltsitud dokumentide kohta¹⁷
- andmebaasi iFADO kasutamine (iPRADO võltsitud isikut tõendavate dokumentide kontrollimiseks)¹⁸
- EDISONi süsteemi kasutamine¹⁹
- dokumentide kohtuekspertiis (oma dokumentide kohtuekspertiisi üksuse abil)

(Liikmes)riikides, kus kesksed pädevuskeskused kui sellist ei ole, osutavad eespool loetletud teenuseid sageli eriuksused, mis kuuluvad õiguskaitseasutuste struktuuri (Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Madalmaad, Slovakkia, Sloveenia), varjupaigataotlejate kohta otsuseid tegevate sisserändeteenistuste struktuuri (Hispaania, Portugal, Rootsi, Sloveenia), varjupaiga- ja sisserändepoliitika rakendamise eest vastutava täitevasutuse struktuuri (Ühendkingiriik) või on need liidetud teiste asjaomaste asutustega (Poola).

4. ISIKU TUVASTAMISE MEETODID

Selles jaotises vaadeldakse, kuidas (liikmes)riikides käsitletakse isikusamasuse mõistet varjupaiga- ja tagasisaatmismenetluste kontekstis. Seejärel esitatakse ülevaade nendest dokumendiliikidest, mida tunnustatakse isiku tuvastamisel seoses rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetlusega;

¹⁶ **Madalmaades** on see julgeoleku- ja justiitsministeeriumi repatrieerimise ja lähetamise teenistuse ülesanne.

¹⁷ Välja arvatud **Ühendkuningriigis**, kus kõikidel kesksedel pädevuskeskustel ei ole oma andmebaasi või ehtsaid dokumente, ja Norras, kus kesksedel pädevuskeskustel ei ole oma võltsitud dokumentide andmebaasi.

¹⁸ Välja arvatud **Ühendkuningriigis**.

¹⁹ Välja arvatud **Ühendkuningriigis**.

meetoditest, mida kasutatakse usaldusväärsete dokumentide puudumisel, ja meetodite põhjendatusest. Analüüsi kasutatakse isiku tuvastamise parima tava esiletoomiseks.

4.1 Isikusamasuse määratlus

Lisa [tabelis 4](#) on esitatud ülevaade sellest, kas (liikmes)riikide siseriiklikes õigusaktides on kehtestatud isikusamasuse määratlus või kui seda ei ole tehtud, siis kasutusel olev määratlus. Lisaks tuuakse tabelis välja selliste määratluste põhiosad.

Vaid **Belgias** ja **Lätis** on siseriiklikes õigusaktides kehtestatud konkreetne isikusamasuse määratlus seoses rahvusvahelise kaitse menetlusega. Kuid 17 (liikmes)riigis (**Austria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Tšehhi, Ungari, Ühendkuningriik** ja **Norra**) on olemas isikusamasuse kasutusel olev määratlus. Tundub, et rahvusvahelise kaitse menetluste kontekstis eelistatakse isikusamasuse määratlemisel avatud käsitlusviisi, kus isikusamasust mõistetakse arvukate tunnuste kogumina, mis kogutakse kokku ainulaadselt viisil, et isikut tuvastada (**Eesti, Hispaania, Itaalia, Läti, Madalmaad, Norra**). Sellised kasutusel olevad määratlused hõlmavad eesnime, perekonnanime ja sünniaega. Kodakondsus (näiteks **Madalmaad, Poola, Rootsi, Slovakkia, Tšehhi**), rahvus (näiteks **Hispaania, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Ungari, Norra**) ja sünnikoht (näiteks **Hispaania, Madalmaad, Prantsusmaa, Saksamaa, Norra**) esinevad väga silmatorkavalt mitmes isikusamasuse kasutusel olevas määratluses selliste menetluste kontekstis, mida kasutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamiseks.

Austria, Hispaania, Saksamaa, Soome ja **Tšehhi** välja arvatud, kasutatakse lisa [tabelis 4](#) esitatud ja eespool kirjeldatud õiguslikke või kasutusel olevaid isikusamasuse määratlusi ka eitava vastuse saanud taotlejate tagasisaatmise korral. **Saksamaa** rõhutab, et üldjuhul loetakse eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isik tagasisaatmise elluviimiseks piisavalt tõendatuks ainult siis, kui isikusamasust kinnitavad ametlikud reisidokumendid. **Soomes** käsitletakse samuti eitava vastuse saanud varjupaigataotleja isiku tuvastamist eeltingimusena tema tagasisaatmise elluviimiseks. Kuigi **Austrias, Belgias**²⁰ ja **Tšehhis** on isikusamasuse määratlus kehtestatud siseriiklikes õigusaktides, märgib **Austria** ometigi, et see õiguslik määratlus ei mõjuta tagasisaatmismenetluse lõpptulemust, sest tegelikkuses on isikusamasus määratletud koostöö raames asjaomase päritoluriigiga.

4.2 Isikusamasuse kinnitamiseks nõutavad dokumendid

Kõik (liikmes)riigid tunnustavad suurt hulka dokumente rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise menetluse kontekstis (vt lisa [tabel 5](#)). Kuid enamik (liikmes)riike teeb vahet põhidokumentidel, milleks on tavaliselt pass, ID-kaart või teised rahvusvaheliselt tunnustatud reisidokumendid, ja täiendavatel dokumentidel, mis hõlmavad teisi isikut tõendavate dokumentide vorme. Erandite seas on **Austria, Itaalia** ja **Ühendkuningriik**, kus sellist vahet ei tehta. Mitu (liikmes)riiki täpsustavad, et isikut tõendava täiendava dokumendina tunnustatakse mis tahes muud dokumenti (**Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Slovakkia, Slovenia, Tšehhi, Ungari**). Teised toovad näiteid rea dokumentide kohta, mida tunnustatakse, sh sünni-, abielu-, abielulahutus- ja kvalifikatsioonitunnistused (näiteks **Hispaania, Iirimaa, Küpros, Slovakkia, Tšehhi**), elamisload, meremehe teenistusraamatud, meresõidutunnistused ja tagasipöördumistunnistus / tagasipöördumise luba (näiteks **Eesti**), ametiühingu liikmekaardid, kaaskirjad (näiteks **Iirimaa**) ning üliõpilaspiletid ja juhiloa (näiteks **Hispaania, Slovakkia, Norra**).

Tavaliselt tunnustavad (eeldatavad) päritoluriigid hoopis väiksemat hulka dokumente juhul, kui eitava vastuse saanud rahvusvahelise kaitse taotleja tuleb saata tagasi. Kõik päritoluriigid

²⁰ **Belgias** on kehtestatud tuvastatud „mittekodaniku“ määratlus.

tunnustavad kehtivat passi või teisi reisidokumente. Siiski märkis enamik (liikmes)riike (näiteks **Belgia, Eesti, Hispaania Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Ühendkuningriik, Norra**), et tegelikult sõltub tunnustatava dokumendi liik suurel määral päritoluriigist. **Rootsi** märgib, et see, millist liiki dokumente nõuab (eeldatav) päritoluriik, sõltub ka tagasisaatmismenetluse liigist ja toetatud tagasispöördumise korral tunnustatakse sünnitunnistust põhidokumentina.

Kaksteist (liikmes)riiki (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Madalmaad, Leedu, Läti, Poola, Sloveenia, Tšehhi**) tunnustavad isiku tuvastamise eesmärgil dokumentide koopiaid, kuigi **Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Madalmaad, Leedu, Sloveenia** ja **Tšehhi** tunnustavad koopiaid ainult täiendavate dokumentidena. **Slovakkias** tunnustab koopiaid migratsiooniamet (kes vastutab otsuste tegemise eest rahvusvahelise kaitse taotluste kohta), kuid piirivalve ja välismaalaste politsei (vastutab tagasisaatmise eest) tunnustab koopiaid ainult täiendavate tõenditena; samal ajal on riiklike kohtute lähenemisviisis erinevusi: mõni tunnustab koopiaid ja teised saadavad isikut tõendavate dokumentide koopiatel põhinenud juhtumid läbivaatamiseks tagasi.

4.3 Isiku tuvastamiseks kasutatavad meetodid usaldusväärse teabe puudumise korral

Rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetluste kontekstis kasutatakse (liikmes)riikides isiku tuvastamiseks suurt hulka meetodeid. Nagu on näha lisa [tabelist 6](#) (rahvusvahelise kaitse menetluste kontekstis kasutatavad meetodid) ja [tabelist 7](#) (tagasisaatmismenetluste kontekstis kasutatavad meetodid), kasutatakse usaldusväärse isikut tõendava teabe puudumise korral rohkem kui kaheksat isiku tuvastamise eri meetodit, sh:

- keeleanalüüs;
- vanuse hindamine;
- sõrmejälgede võrdlemine riiklike või ELi andmebaasidega;
- fotode võrdlemine riiklike või ELi andmebaasidega;
- DNA-analüüs;
- küsitlused;
- konsulteerimine (eeldatavas) päritoluriigis asuva oma riigi kontaktametnikuga;
- sunnimeetodid, sh taotleja vara sunniviisiline läbiotsimine.

Peale selle teeb mõni (liikmes)riik ettevalmistusi võrkkesta skaneerimise tehnoloogia kasutuselevõtmiseks isiku tuvastamise menetlustes (**Itaalia**) või kaaluvad selle kasutuselevõttu (näiteks **Iirimaa**).

4.3.1. Isiku tuvastamise meetodid rahvusvahelise kaitse menetlustes

Meetodite liigid, mida (liikmes)riikides kasutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise protsessis, on enamjaolt sarnased. Kõikides (liikmes)riikides viiakse rahvusvahelise kaitse taotlejaga läbi küsitlusi, enamikus (liikmes)riikides²¹ võetakse taotlejalt sõrmejäljed, et võrrelda neid riiklike ja Euroopa andmebaasidega, viiakse läbi vanuse hindamine, kui tekib kahtlusi taotleja vanuse suhtes, kes väidab, et ta on alaealine, ning teostatakse keeleanalüüs (v.a **Hispaania, Küpros, Slovakkia** ja **Sloveenia**²²). Enamikus (liikmes)riikides (**Belgia, Bulgaaria, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Rootsi**²³, **Saksamaa,**

²¹ Välja arvatud **Prantsusmaal**, kus sõrmejälgi ei võrrelda riikliku andmebaasiga.

²² Kuigi keeleanalüüsi tehti mitmel korral katseprojekti raames, ei ole see juurdunud tava.

²³ **Rootsis** võrreldakse fotosid juhtumipõhiselt käsitsi.

Slovakkia²⁴, **Soome**, **Ungari**, **Ühendkuningriik**, **Norra**) kasutatakse varjupaigataotlejate fotosid siseriiklike andmebaasidega võrdlemiseks. Mõnes (liikmes)riigis (**Bulgaaria**, **Itaalia**, **Luksemburg**, **Madalmaad**, **Poola**, **Saksamaa**, **Slovakkia**, **Soome**, **Ungari**, **Norra**) võrreldakse neid kirjetega Euroopa andmebaasides.

Samuti lähtutakse (liikmes)riikides sarnasest lähenemisviisist sellele, kuidas neid meetodeid kasutatakse varjupaigataotlejate isiku tuvastamise protsessi osana. Rahvusvahelise kaitse taotlejaga küsitluse/küsitluste elluviimine on kohustuslik või standardtava 24 liikmesriigis ja Norras, vaid **Poolas ei ole see kohustuslik**²⁵. Sõrmejälgede võtmine nende võrdlemiseks riiklike või Euroopa andmebaasidega on kohustuslik või standardtava enamikus (liikmes)riikides, vaid **Sloveenias** ei ole riiklikku andmebaasi sõrmejälgede võrdlemiseks ning **Luksemburgis** ei ole taotleja sõrmejälgede võrdlemine riiklike andmebaasidega kohustuslik²⁶. Enamikus (liikmes)riikides tehakse vanuse hindamine juhul, kui esineb kahtlusi taotleja vanuse suhtes, kes väidab, et ta on alaealine.

Nendest 17 (liikmes)riigist, kus kasutatakse fotosid riiklike andmebaasidega võrdlemiseks, on 12 liikmesriigis ja Norras selline tava kohustuslik või standardprotseduur. Vaid neljas (**Belgia**, **Madalmaad**, **Portugal**, **Ühendkuningriik**) on see valikuline. Üheksast riigist, kus võrreldakse fotosid Euroopa andmebaasidega, tehakse seda kõikides (peale **Portugali**) alati.

Samamoodi tehakse DNA-analüüsi ainult erandjuhtudel, nt suguluse tuvastamiseks, 12 liikmesriigis (**Austria**, **Bulgaaria**, **Eesti**, **Hispaania**, **Itaalia**, **Kreeka**, **Leedu**, **Läti**, **Madalmaad**, **Rootsi**, **Soome**, **Ühendkuningriik**) ja **Norras**, kus see on võimalik. DNA-analüüs ei ole kohustuslik ainult **Luksemburgis** ja seda kohaldatakse vaid nende taotlejate suhtes, kes on seotud kohtumenetlusega.

Keeleanalüüsi puhul on pilt kirjum – see ei ole kohustuslik meetod rahvusvahelise kaitse taotleja isiku tuvastamiseks rohkem kui pooltes liikmesriikides (**Austria**, **Belgia**, **Leedu**, **Luksemburg**, **Läti**, **Madalmaad**, **Poola**, **Portugal**, **Prantsusmaa**, **Rootsi**, **Saksamaa**, **Slovakkia**²⁷, **Soome**, **Ungari**, **Ühendkuningriik**), on standardtava veel kolmes liikmesriigis (**Bulgaaria**, **Iirimaa**, **Itaalia**) ja **Norras** ning kohustuslik **Kreekas**. Neist erinevalt ei ole **Sloveenias** ja **Hispaanias** keeleanalüüsi võimalust ette nähtud.

Nende meetodite rakendamise *järjekord* on mõnes liikmeriigis (**Belgia**, **Iirimaa**, **Itaalia**, **Luksemburg**, **Ungari**) sätestatud õigusaktides, teistes (**Leedu**, **Madalmaad**, **Soome**) on asjaomased ametiasutused võtnud (samuti) vastu asutusesisesed suunised. Näiteks **Madalmaades** on lisaks õigusaktile, milles on sätestatud kohustuste ja vastutusvaldkondade menetluslik jaotus, kirjeldatud suunistes ka isikuandmete tuvastamise, registreerimise, muutmise ja kindlakstegemise standarditud korda etappide kaupa. Peale selle on **Madalmaades** asjaomastele riigiametnikele koostatud ka nn tööjuhised²⁸. Eriti olulised on IND²⁹ tööjuhised, milles käsitletakse uurimismeetodit, ja samuti tööjuhised, milles käsitletakse otsuse tegemise metoodikat.

Kuigi meetodite järjestus on (liikmes)riigiti erinev, võib välja tuua mõne üldise ühise joone. Kõikides (liikmes)riikides alustatakse üldjuhul küsimustikuga, millega selgitatakse välja teave taotleja isiku kohta. Enamikus (liikmes)riikides järgnevad sellele fotod ja sõrmejäljed ning nende sisestamine Euroopa andmebaasidesse võrdlemiseks. Alles biomeetriliste menetluste lõpuleviimise järel kutsutakse taotleja osalema ühel või mitmel küsitlusel, mille tulemusi hinnatakse päritoluriigi

²⁴ **Slovakkias** kasutatakse fotosid ainult koos sõrmejälgedega.

²⁵ **Poolas** ei ole küsitlused üldjuhul kohustuslikud, need on kohustuslikud ainult andmete kontrollimise eesmärgil, mida teeb välismaalaste amet.

²⁶ Üldjuhul võrreldakse 14-aastaste ja vanemate isikute sõrmejälgi siiski selliste andmebaasidega.

²⁷ Keeleanalüüsi kasutati katseprojekti raames, kuid **Slovakkias** ei ole see juurdunud/levinud tava.

²⁸ Sisserände ja naturalisatsiooni teenistuse tööjuhised nr 2010/14 otsuste tegemise metoodika kohta ja nr 2010/10 uurimismeetodi kohta, mida tuleb kasutada rahvusvahelise kaitse taotlemise ajal.

²⁹ Sisserände ja naturalisatsiooni teenistus (IND).

teabe taustal. **Iirimaa** peetakse küsitlusi olulisemaks: kui taotleja on küsimustiku täitnud, kutsutakse ta kohe osalema esialgsel küsitlusel ja seejärel põhjalikumal küsitlusel, mille järel hinnatakse taotleja juttu päritoluriigi teabe taustal.

4.3.2. Eitava vastuse saanud taotlejate (sunniviisilise) tagasisaatmise korral kasutatavad meetodid

Üldiselt kasutatakse isiku tuvastamiseks tagasisaatmismenetluste korral samasuguseid meetodeid kui varjupaigamenetluste puhul (vt lisa [tabel 7](#)). Mõnes (liikmes)riigis (näiteks **Norra, Rootsi**) võib kasutada varjupaigamenetluse ajal saadud tulemusi.

Enamikus (liikmes)riikides tehakse küsitlused (v.a **Iirimaa, Rootsi**), võetakse sõrmejäljed riiklike andmebaasidaga võrdlemiseks (v.a **Iirimaa, Küpros, Sloveenia**) ja Euroopa andmebaasidega (v.a **Kreeka, Küpros, Sloveenia**) ning viiakse ellu vanuse hindamine, kui esineb kahtlusi põgeniku vanuse suhtes, kes väidab, et ta on alaealine (v.a **Austria, Iirimaa, Küpros, Madalmaad, Rootsi, Ungari**). Enamikus (liikmes)riikides kasutatakse fotosid riiklike andmebaasidega võrdlemiseks (v.a **Austria, Iirimaa, Küpros, Leedu, Madalmaad, Rootsi, Sloveenia, Tšehhi**) ja paljudes (liikmes)riikides kasutatakse neid ka Euroopa andmebaasidega võrdlemiseks (**Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia, Ungari, Norra**). Suuremas osas (liikmes)riikides tehakse keeleanalüüs (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Portugal, Saksamaa, Soome, Ühendkuningriik, Norra**).

Mitmes (liikmes)riigis (**Austria, Hispaania, Iirimaa, Kreeka, Madalmaad, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Ungari**) rakendatakse isiku tuvastamisel vähem meetodeid kui rahvusvahelise kaitse menetlustes. Eriti ilmne on see keeleanalüüsiga seoses: kuigi **Iirimaa, Leedu, Prantsusmaa** ja **Ungari** teevad rahvusvahelise kaitse taotlejate keeleanalüüsi, ei kasutata seda meetodit eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate korral, kes tuleb saata tagasi. Meetodite seast, mis on lubatud varjupaigamenetluste kontekstis, välistatakse samuti kontaktid (eeldatava) päritoluriigi ametiasutustega, kuid tagasisaatmismenetluste kontekstis peetakse neid möödapääsmatuks. Üks põhjus, miks meetodeid kasutatakse piiratumalt, võib olla seotud karmimate nõuetega isikusamasuse dokumenteerimisel tagasisaatmise korral. Isiku tuvastamine tagasisaatmismenetluse kontekstis hõlmab sunnimeetodeid suurema tõenäosusega kui varjupaigamenetluse korral (kuigi need ei ole ka viimase puhul välistatud).

See, kas (liikmes)riigis rakendatakse selliseid meetodeid eitava vastuse saanud varjupaigataotlejate isiku tuvastamisel standard-, kohustusliku või mittekohustusliku tavana, sarnaneb nende kasutamisega varjupaigataotlejate suhtes. Näiteks on enamikus (liikmes)riikides kohustuslik või standardtava viia ellu küsitlused ja vanuse hindamine, kui esineb kahtlusi eitava vastuse saanud taotleja vanuse suhtes, kes väidab, et ta on alaealine. Nendest 16 (liikmes)riigist, kus kasutatakse fotosid riiklike andmebaasidega võrdlemiseks, on see kohustuslik või standardtava kümnes liikmesriigis ning üheteistkümnest (liikmes)riigist, kus võrreldakse fotosid Euroopa andmebaasidega, ei ole see meetod kohustuslik vaid ühes (**Portugal**). Keeleanalüüs ei ole samuti kohustuslik meetod peaaegu pooltes (liikmes)riikides; **Bulgaarias** ja **Itaalias** on see standardtava ning **Kreekas** kohustuslik. Teiselt poolt ei ole eitava vastuse saanud taotlejate sõrmejälgede võrdlemine riiklike ja Euroopa andmebaasidega kohustuslik suuremas arvus (liikmes)riikides (**Luksemburg, Madalmaad, Soome, Ühendkuningriik**) kui varjupaigataotlejate puhul.

Belgias on hea näide konkreetsetest sammudest, mis tuleb astuda, n-ö käsiraamat, mis loob hea tava ja milles kirjeldatakse konkreetseid menetlusi, millest tuleb pidada kinni. Kõigepealt peavad ametiasutused kontrollima, kas kõnealuse isiku kinnipidamise otsus on vastavuses õigusnõuetega. Seejärel peavad ametiasutused tegema selgeks, millist menetlust peab järgima, s.t tavapärasest isiku tuvastamise menetlust, Dublini konventsiooni kohast vastuvõtmispalvet või kahepoolset

vastuvõtmisjalget. Järgmiseks analüüsitakse teavet, et püüda tuvastada asjaomase isiku isik ja kodakondsus. Selleks on siseriiklike õigusaktidega ette nähtud sõrmejälgede võtmine ja fotode tegemine. Kui tagasisaadetav ei suuda esitada ühtegi kehtivat dokumenti, võetakse ühendust pädevate diplomaatiliste asutustega, et hankida reisiluba. Ka **Madalmaade** „Välismaalaste seaduse rakendamissuunistes 2000” kirjeldatakse menetlust, mida tuleb kasutada juhul, kui kolmanda riigi kodanikul ei ole ühtegi kehtivat reisidokumenti või tal polegi isikut tõendavat dokumenti. **Saksamaal** on siseriiklike õigusaktidega (nagu on täpsustatud Saksamaa elukohaseaduse artiklis 49) sätestatud sõnaselge kohustus tuvastada kolmanda riigi kodaniku isik ja kontrollida seda juhul, kui ta on kohustatud lahkuma, ning seejärel kirjeldatud menetlust seoses eri meetoditega, mida tuleb kasutada.

5. OTSUSTAMISPROTSESS

Selles jaotises vaadeldakse, kas liikmes(riigid) omistavad eri kaalusid tulemustele, milleni jõutakse isiku tuvastamiseks eri liiki meetodeid kasutades, võttes aluseks meetodi usaldusväärsuse. Samuti käsitletakse selles mõju, mida isiku tuvastamise resultaati avaldas varjupaigataotluste menetlemise lõpptulemustele. Kõigepealt esitatakse jaotises analüüs selle kohta, kuidas nende kahe menetluse puhul mõjutab otsuse tegemise protsessi isiku tuvastamise erinev määr, mis on nõutav rahvusvahelise kaitse kontekstis või eitava vastuse saanud taotlejate tagasisaatmise kontekstis.

5.1 Isikusamasuse omistamine ja isiku tuvastamine

Tagasisaatmise menetluste kontekstis on isikusamasuse määratlus rangem ja kodakondsus moodustab selle lahutamatu osa (vt [jaotis 4.1](#)). Isiku tuvastamisega seoses tuleb saavutada suurem kindluse määr, sest esiteks on (liikmes)riikidele siduv Genfi konventsioonis sätestatud *tagasi- ja väljasaatmise lubamatus* ning teiseks sõltuvad (liikmes)riigid reisidokumentide taotlemise raames asjaomase päritoluriigi kehtestatud nõuetest teabele.

Samal ajal ei nõuta rahvusvahelise kaitse korral alati täielikku kindlust isikusamasuse kõikide aspektide suhtes, näiteks kui taotlejatele antakse rahvusvahelise kaitse rühmapõhine vorm (vt [jaotis 5.3.1](#)).

Seega saab teha vahet isikusamasuse tuvastamisel/kontrollimisel seoses tagasisaatmisega ja isikusamasuse omistamisel rahvusvahelise kaitse kontekstis.

See vahetegemine mõjutab ka neid samme, mida (liikmes)riikides võetakse ja peetakse vajalikuks isiku tuvastamiseks. Näiteks on [jaotises 4](#) välja toodud mitu (liikmes)riiki, kus tagasisaatmise kontekstis võib kasutada väiksemat hulka meetodeid ja dokumente. Rahvusvahelise kaitse puhul väljendavad mõnes (liikme)riigis omaks võetud lähenemisviisid isikusamasuse omistamise kaalutlust. Näiteks **Austrias** antakse igale rahvusvahelise kaitse taotlejale rahvusvahelise kaitse menetluse ajal n-õ menetluslik isikusamasus, mis ei pruugi vastata taotlejate „tegelikule” isikule ja mis ei ole siduva iseloomuga. Tõendite vaba hindamise põhimõtte kohaselt võib igat dokumenti tunnustada sellise isikusamasuse tuvastamisele või selle muutmisele kaasa aitavana. Lõplik otsus taotleja kaitse vajaduse kohta tehakse viimase/muudetud isikusamasuse alusel. Samasugust protsessi kirjeldati **Itaalias, Prantsusmaal ja Poolas. Madalmaades ja Ühendkuningriigis** antakse taotlejale kaks võimalust juhtumi menetleja registreeritud andmete (näiteks nimi, sünniaeg) parandamiseks ja kinnitamiseks. Uusi andmeid võib kaitse andmise kaalumise ajal lisada alati, mida käsitletakse kui võimalust teha teadlikum otsus. Seda võib pidada heaks näiteks sellest, kuidas liikmesriigid lahendavad raskusi varjupaigataotlejate isiku tuvastamisel, et saavutada optimaalne töökorraldus ja taotlejate õiglane kohtlemine.

5.2 Eri meetodite kaalukus isiku tuvastamisel ja hindamissüsteemid

Mõnes (liikmes)riigis eelistatakse mitte omistada konkreetset tähtsust isiku tuvastamise eri meetodite tulemustele, pidades olulisemaks n-õ terviklikku lähenemisviisi, kus meetodi kaalukuse üle otsustatakse juhtumipõhiselt. Nii on see **Hispaanias, Iirimaal, Itaalias, Leedus, Luksemburgis, Lätis, Madalmaades, Rootsis Slovakkias, Sloveenias ja Ungaris**, kus ollakse seisukohal, et igal meetodil on tugevad küljed. Samamoodi sõltuvad **Ühendkuningriigis** kasutatavad meetodid iga juhtumi puhul kõige rohkem taotleja tunnustest, mille suhtes esineb kahtlusi.

Ülejäänud (liikmes)riikides ollakse seisukohal, et teatud meetodid annavad usaldusväärsemaid tulemusi kui teised. Siiski ei eelistata neis (liikmes)riikides üht kindlat kasutusel olevat meetodit teistele, sest valik on erinev ning võib veelgi varieeruda rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise vahel. (Liikmes)riigid ei omista konkreetset numbrilist kaalu (protsendi või skoori vormis eri meetodikomplektidele) isiku tuvastamiseks kasutatavatele meetoditele, mis väljendaks iga meetodi (suhtelist) osakaalu.

Sellele vaatamata omistatakse isiku kindlakstegemise meetoditest tulemuste usaldusväärseuse mõistes kõige suuremat osakaalu sõrmejälgede uurimisele ja küsitlustele. Seda näitab allpool esitatud tabel, kust on näha, et sõrmejälgede uurimisele (ja teistele biomeetrilistele meetoditele) omistatakse suuremat kaalu **Austrias, Eestis, Poolas, Portugalis, Rootsis, Saksamaal, Tšehhis, Ühendkuningriigis** ja küsitlustele **Austrias, Belgias, Eestis, Kreekas, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal,** **Soomes.**

Tabel 1. Meetodid, millele liikmesriigid omistavad kõige suuremat tähtsust³⁰

Küsitlus	Biomeetriline tuvastamine	Terviklik lähenemisviis ³¹
Austria Belgia Eesti ³² Kreeka Poola Portugal Prantsusmaa Soome	Austria Eesti ³³ Poola Portugal Rootsi Saksamaa Tšehhi ³⁴ Ühendkuningriik	Bulgaaria Hispaania Iirimaa Itaalia Leedu Luksemburg Läti Madalmaad Slovakkia Sloveenia Ungari Norra

Näiteks ollakse **Austrias** seisukohal, et sõrmejäljed ja DNA-analüüs on vanuse hindamise või fotodega võrreldes usaldusväärsemad ja küsitlustele omistatakse samuti suurt tähtsust. Ka **Portugalis** peetakse isikusamasuse kontrollimisel kõige usaldusväärsemaks sõrmejälgi ja küsitlusi. **Belgias** on küsitlused kõige olulisem ja sageli ainus viis tuvastada rahvusvahelise kaitse taotlejate isik; sõrmejälgede võrdlemine annab sageli otsustavaid tulemusi tagasisaatmismenetluse korral. **Saksamaal** on samuti peamine meetod sõrmejälgede võrdlemine asjakohaste andmebaasidega. Teiselt poolt omistatakse **Bulgaarias** kõige suuremat tähtsust kehtivale isikutunnistusele ja dokumentidele, mida taotleja esitab.

Hindamissüsteemidega seoses kasutatakse enamikus liikmesriikides (**Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Portugal, Rootsi, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Ühendkuningriik**) ainult kahte isikusamasuse kindlaksmääramise eri astet: isikusamasus on kas kindlaks tehtud või ei ole seda, st isikusamasuse osalist kindlaksmääramist ei ole olemas. Näiteks ei ole **Belgias, Slovakkias** ja **Soomes** põhjalikult kirjeldatud hindamisstruktuuri, milles oleks määratletud rahvusvahelise kaitse taotlejate või sunniviisiliselt tagasisaadetavate isikute isikusamasuse kindlakstegemise määr. Selle põhjus tundub olevat järgmine:

- teatud juhtumite korral omistatakse teistele teguritele, nagu tagakiusamishirmu põhjendatus või päritoluriik, suuremat kaalu kui isikusamasusele;
- taotleja selgitab väga veenvalt, miks ta taotleb varjupaika, ja tema sõnu ei seata kahtluse alla

Seega isikusamasus kas määratakse kindlaks juhul, kus taotleja ütlusi tunnustatakse, või ei määrata kindlaks juhul, kui isiku ütlusi ei tunnustata. See tundub olevat valdav lähenemisviis enamikus (liikmes)riikides.

Teiselt poolt tundub, et viies (liikmes)riigis (**Madalmaad, Poola, Saksamaa, Tšehhi³⁵, Ungari**) ja **Norras** on hindamissüsteemid olemas.

³⁰ Need on meetodid, mida liikmesriigid eelistavad rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamisel. Tagasisaatmisprotsessi puhul on sageli otsustav tegur see, kas isik esitab reisidokumendi, sest mõnikord piisab tagasisaatmise täideviimiseks kodakondsuse tuvastamisest.

³¹ Tervikliku lähenemisviisi all mõistetakse seda, et (liikmes)riigis ei omistata konkreetset kaalu isiku tuvastamise eri meetoditele, mida kohaldatakse kõikide (eitava vastuse saanud) taotlejate suhtes, pigem tehakse otsus kasutatavate meetodite kohta juhtumipõhiselt.

³² Seoses rahvusvahelise kaitse taotlejatega: kui (võltsitud) isikut tõendavad dokumendid ei vasta taotlejate ütlustele, omistatakse ütlustele suuremat kaalu.

³³ Nii on see ainult tagasisaatmisega seoses.

³⁴ Tšehhis omistatakse objektiivselt kontrollitavale teabele suuremat kaalu kui taotleja ütlustele.

³⁵ **Tšehhis** kohaldatakse seda hindamissüsteemi ainult isiku tuvastamisel seoses tagasisaatmisega.

- **Tšehhis** kasutab DAPS hindamissüsteemi kinnipeetud kolmanda riigi kodanike isiku tuvastamiseks. Selle hindamissüsteemi alusel on isikuandmete kontrollimisel kolm staatust: kontrollitud, kontrollimata või uurimisel.
- **Saksamaal** võidakse hinnata keeleanalüüsi, mis tehakse päritolupiirkonna kindlakstegemise eesmärgil. Eksperdid hindavad isiku kodakondsuse kindlakstegemist järgimise skaala alusel: „kindel”, „suure tõenäosusega”, „võib määratleda ka järgmisesse päritoluriiki”, „... ja ka järgmisesse päritoluriiki”, „teostatud analüüsiga välistatakse võimalike päritolupiirkondadena järgmised piirkonnad” või „teostatud analüüsi alusel ei ole kohta võimalik kindlalt määratleda”.
- **Madalmaades** sisaldab tuvastamise ja määratlemise protokoll (*Identification and Labelling Protocol – PIL*) tabelit, milles on toodud tuvastamise kaheksa astet sõltuvalt taotleja esitatud dokumendiliikidest. Tuvastamise kõrgeim aste omistatakse siis, kui esitatakse nii isikut tõendav dokument (riigi pass või ELi isikut tõendav dokument) kui ka isikut mittetõendavad isiklikud dokumendid (näiteks sünni- või abielutunnistus). Kui need dokumendid puuduvad ja isiku tuvastamine põhineb ainult varjupaigataotleja enda ütlustel, määratakse hierarhia madalam aste. Ent hindamisstruktuur ei mõjuta rahvusvahelise kaitse andmise või tagasisaatmise otsust.
- **Poolas** kasutab rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise eest vastutav asutus (st Poola piirivalve) hindamissüsteemi, mille alusel jaotatakse taotlejad viide kategooriasse: „isikusamasus täielikult dokumenteeritud”, „isikusamasus kinnitatud / kindlaks tehtud”, „isikusamasus osaliselt kinnitatud / kindlaks tehtud”, „isikusamasus kinnitamata / kindlaks tegemata”, „isikusamasust ei ole võimalik kinnitada / kindlaks teha”.
- **Norras** kasutatakse hindamissüsteemi ka siis, kui antakse elamisluba või isikusamasuse kindlakstegemine on oluline otsuse tegemiseks kaitse vajalikkuse kohta. Taotlejad jagatakse kolme eri kategooriasse dokumentide alusel, mis nad esitavad asjaomastele asutusele varjupaiga taotlemise ajal: „isikusamasus dokumenteeritud”, „tõenäoline isikusamasus” ja „ebatõenäoline isikusamasus”.

5.3 Isiku tuvastamise mõju juhtumite lõpptulemustele

5.3.1. *Rahvusvaheline kaitse*

Enamikus (liikmes)riikides (**Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi, Ühendkuningriik, Norra**) ei käsitleta isiku tuvastamist ainsa otsustava tegurina rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamise üle otsustamisel. See on tingitud asjaolust, et isikusamasust (selle tuvastamist) käsitletakse juhtumi hindamisel ühena mitmest elemendist. Olukorras, kus isik on tulnud jätkuva konflikti piirkonnast või tema isik on seotud asjaoludega, mis võivad põhjustada tagakiusamise hirmu, võidakse talle anda rahvusvaheline kaitse, ilma et ta isik oleks kindlalt tuvastatud (näiteks **Ühendkuningriigis** ajutine elamisluba humanitaarkaalu tõttu).

Ent sellele vaatamata seostatakse taotleja isikusamasust väga tihedalt kaitse taotlemise põhjustega, kui taotlemise põhjused on isiklikku laadi. Sellises olukorras võib taotleja isiku tuvastamine kinnitada rahvusvahelise kaitse taotlemise õigustatud isiklikel põhjustel või teha kindlaks taotleja päritoluriigi. Seega on sellistel isikuandmetel nagu nimi, sünniaeg ja foto olulisem roll juhtumites, kus taotleja on rahvusvahelise kaitse taotlemiseks esitanud isiklikud põhjused.

Peale selle mõjutab enamikus (liikmes)riikides rahvusvahelise kaitse andmise otsust ütluste usaldusväärsus, mida taotleja on andnud ametiasutustele. Usaldusväärsus on oluline tegur, mis

mõjutab rahvusvahelise kaitse kohta tehtavat otsust enamikus (liikmes)riikides, ja isikusamasuse hindamine võib taotleja usaldusväarsuse üldisele hindamisele positiivselt mõjuda. **Belgias, Irimaal, Kreekas, Prantsusmaal ja Slovakkias** peetakse seda, et taotleja tõestab oma usaldusväarsust, dokumentide esitamisest olulisemaks. Osa **Slovakkias** aastatel 2007–2009 tehtud otsustest selliste taotluste suhtes näitavad, et otsustusprotsessis on usaldusväarsusel suur tähtsus³⁶.

Vastupidiselt vähendavad taotleja usaldusväarsust asjaolud, mille puhul taotleja on varjanud olulist teavet, esitanud valeteavet või ei ole teinud ametiasutustega koostööd. Usaldusväarsuse küsimused võivad kerkida isiku tuvastamise protsessi ajal ja mõjutada otsustusprotsessi. Näiteks on **Madalmaades** oluline element usaldusväarsuse hindamisel seotud reisi- / isikut tõendavate / kodakondsusdokumentidega. Kui dokumentide puudumist saab seostada taotlejaga, on taotlejale pandud tõendamiskohustus suurem ning ütlused peavad sisaldama tugevaid ja veenvaid elemente, mis kinnitavad rahvusvahelise kaitse vajalikkust. Ka **Austrias** mõjutab soovimatus teha koostööd taotleja isiku tuvastamisel lõppotsust negatiivselt. Vähene usaldusväarsus võib tuua kaasa taotluse kui ilmselgelt alusetu tagasilükkamise ja juba antud kaitse tühistamise, kui selline käitumine avastatakse pärast juhtumi sulgemist.

5.3.2. (Sunniviisiline) tagasisaatmine

Isikusamasuse küsimus on tagasisaatmise võimaluse korral sageli otsustav. Sunniviisilise tagasisaatmise täideviimiseks peab asjaomase isiku isikusamasus olema kas (tagasipöördumise sihtriigi poolt) tõendatud või dokumenteeritud (kehtiva passi või reisidokumendiga) sellisel viisil, et seda tunnustaks eeldatav päritoluriik. Seega võidakse eitava vastuse saanud taotleja tagasisaatmiseks tema päritoluriiki nõuda täielikku tõendamist. Sunniviisiline tagasisaatmine ei ole võimalik eitava vastuse saanud taotleja isikut tuvastamata ja tagasisaatmismenetluse lõpptulemus sõltub peamiselt asjaomase päritoluriigi otsusest võtta eitava vastuse saanud taotleja vastu. Näiteks viitab **Irimaa** rahvusvahelistele kohustustele seoses mittetagasisaatmise tavaga, mis tähendab seda, et isiku kodakondsuse (kui mitte isiku) tuvastamine on nõutav sunniviisilise tagasisaatmise juhtumite kohta otsuste tegemisel. Sunniviisilise tagasisaatmisega seotud juhtumite korral, mille suhtes võidakse kohaldada Euroopa Kohtu otsust Zambrano kohtuasjas³⁷, võib tagasisaatmise otsuse tühistada ainult pärast kontrollitavate DNA-tõendite esitamist.

Kuigi tagasisaatmisprotsessi algatamiseks on nõutav isiku tõendamine, ei nõua kõik kolmandad riigid täielikku tõendamist oma kodanike vastuvõtmiseks, kes on saanud kaitse taotlusele eitava vastuse. **Belgia** kogemused kinnitavad, et just Aafrika riigid peavad väga oluliseks asjaomase isikuga läbi viidud küsitluse tulemusi. Usaldusväärsete isikut tõendavate ja reisidokumentide olemasolu on sageli otsustava tähtsusega, sest enamik päritoluriike nõuab, et isik oleks tuvastatud kodakondsuse, ees- ja perekonnanime ning sünniaja alusel. Erandjuhul võib eitava vastuse saanud taotleja kodakondsuse kindlakstegemine olla piisav tagasisaatmisprotsessi käivitamiseks. Näiteks **Kreekas** võib taotleja saata tagasi isegi siis, kui tema isik on osaliselt tuvastatud, ja isegi kui taotleja isikuandmeid ei ole veel täielikult kontrollitud. Teisalt ei mõjuta **Itaalias** tuvastamine otsuse tegemist sunniviisilise tagasisaatmise kohta, sest sellist menetlust võib alustada vaid

³⁶ Riigi aruandes on esitatud mõne liikmesriigis tehtud otsuse juhtumianalüüs.

³⁷ Euroopa Kohtu (suurkoda) 8. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas Gerardo Ruiz Zambrano vs. Office national de l'emploi (ONEm); <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=et&num=C-34/09>, milles Euroopa Kohus otsustas, et: „[liikmesriik ei saa keelduda] andmast kolmanda riigi kodanikule, kelle ülalpidamisel on tema väikesed lapsed, kes on liidu kodanikud, elamisõigust liikmesriigis, kus on laste elukoht ja mille kodanikud nad on, ning [keelduda] andmast sellele kolmanda riigi kodanikule tööloaba, kui niisugused otsused jätaksid kõnesolevad lapsed ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi liidu kodaniku staatusega seotud õigusi.”

isikusamasuse omistamise korral³⁸.

6. JÄRELDUSED

Euroopa rändevõrgustiku selles fookusuuringus tuuakse esimest korda välja võimalikud mõjud, mida (kehtivate) dokumentide puudumine avaldab kolmandate riikide kodanike varjupaigamenetluse ja lõppkokkuvõttes ka rahvusvahelise kaitse kättesaadavusele või nende tagasisaatmisele (eeldatavasse) päritoluriiki juhul, kui otsus on eitav. Lõppjäreldestes esitatakse ülevaade olulistest aspektidest, mis tulenevad uuringu järeldustest ja võivad anda kasulikku teavet selleks, et arendada edasi liikmesriikide suutlikkust selliste olukordadega tegelemisel ja tagada samuti ELi ja rahvusvaheliste standardite järgimine rahvusvahelise kaitse menetluste kohta.

Kuigi ammendavaid statistilisi andmeid ei ole olemas, näitavad (liikmes)riikide kogemused, et taotleja isiku täielik tõendamine, kes ei saanud esitada (kehtivaid) dokumente (näiteks (kehtivat) isikutunnistust või passi) rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal, ei ole sageli võimalik. Isiku täieliku kindlakstegemise asemel lähtutakse tavaelus pigem n-õ isikusamasuse omistamisest. See tähendab, et mõnes liikmesriigis omistatakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele „menetluslik isikusamasus” või võidakse määrata „esialgne isikusamasus”, mis omistatakse taotlejale tema taotluse esitamise ajal ja mis võib varjupaigamenetluse jooksul muutuda. Sel viisil näitavad (liikmes)riikide varjupaigataotluste menetlemise eest vastutavad asutused, kuidas nad kohanevad raskustega isiku tuvastamisel nii optimaalse töökorralduse kui ka varjupaigataotlejate õiglase ja võrdse kohtlemise mõistes.

Dokumentaalsete tõendite puudumist, mis tuvastaks kolmanda riigi kodaniku isiku, ei peeta piisavaks põhjuseks, et lükata rahvusvahelise kaitse taotlus kohe tagasi. See on sätestatud ELi ja siseriikliku õigusega ning sellega peetakse iseenesest mõistetavaks, et tagakiusamise eest põgenejatel ei ole võib-olla võimalik võtta oma isikut tõendavaid dokumente lahkudes kaasa või hoida need reisi jooksul alles. Enamikus (liikmes)riikides ei käsitleta taotluse põhjendatuse kohta otsust tehes otsustava tegurina taotleja isiku tõendamist, kes ei saanud esitada dokumente rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal. Pigem käsitletakse juhtumit hinnates isiku (tuvastamist) dokumentide abil vaid ühe elemendina mitmest ja sõltuvalt kaitse seisundist, mida taotleja taotleb või mille alla ta võiks kvalifitseeruda, võib piisata tõenditest isikusamasuse konkreetsete elementide kohta (näiteks kodakondsus, geograafiline päritolu, rahvus koos päritoluriigi teabega).

Üldiselt on (liikmes)riigid reageerinud raskustele, mis kaasnevad kehtiva isikut tõendava dokumendita (eitava vastuse saanud) varjupaigataotlejatega, laiendades ja kasutades ära isiku tuvastamiseks kasutatavate meetodite hulka, toetudes näiteks uusimale tehnoloogiale (nagu biomeetriline analüüs) ja mahukatele isikutega seotud andmete andmebaasidele. Kui sõrmejälgede ja fotode abil ei saa taotleja isikut tuvastada, kohaldatakse alternatiivseid meetodeid, nagu küsitlused, mis sisaldavad eeldatava päritoluriigi järgi koostatud teadmiste kontrolli, ja ekspertide ellu viidud keelekontrollid. Peale selle kasutavad (liikmes)riigid ühe ja sama juhtumi korral sageli meetodite kombinatsiooni kas selleks, et teavet üle kontrollida (st kinnitada andmeid eri meetoditega / mitmest allikast, et nende tõesus oleks kindlam) või lähtudes seisukohast, et isiku tuvastamisele võivad kaasa aidata igasugused andmed. Mõnel liikmesriigil on olnud võimalik kasutada (sõltumatu) keskse pädevuskeskuse eriteadmisi.

Eitava vastuse saanud taotlejate isiku tuvastamine on samuti ülioluline tõhusa ja toimiva tagasisaatmispoliitika rakendamiseks ning lõppkokkuvõttes ka ELi varjupaigasüsteemide terviklikkuse kaitsmiseks. Kolmanda riigi kodanikku ei saa tagasi saata, kui tema isik ei ole

³⁸ „Isikusamasuse omistamise menetlus viiakse ellu enne, kui territoriaalne komisjon teeb otsuse rahvusvahelise kaitse tunnustamise kohta. Seega ei teostata pärast [rahvusvahelise kaitse andmisest] keeldumist erikontrolle, kuna eeldatakse, et isik tuvastati juba esialgse haldusmenetluse ajal.” (Itaalia riiklik aruanne, lk 31).

nõuetekohaselt tuvastatud. Protsessi teevad veelgi keerulisemaks rangemad nõuded, mida esitavad vastuvõtavad kolmandad riigid, millest enamik nõuab, et isik oleks ametlikult tuvastatud kodakondsuse, ees- ja perekonnanime ning sünniaja järgi, ning kes tunnustavad oluliselt väiksemat hulka dokumente. Kuigi ühenduse võtmine eeldatava päritoluriigi asjaomase diplomaatilise esinduse või ametiasutustega on levinud tava reisidokumendi hankimiseks, ei pruugi see alati õnnestuda. Näiteks tagasivõtulepingutel (nende puudumisel) ja/või heal koostööl kolmandate riikide diplomaatiliste esindustega (liikmes)riikides või koduriigi asutustega on tähtis roll, mis mõjutab isiku tuvastamise astet, mille liikmesriigi ametiasutused peavad saavutama selleks, et saata eeldatavad kodanikud tagasi. Koostöö puudumine tagasisaadetava poolt või tema katsed ametiasutusi eksitada (näiteks sõrmejälgede muutmine, isikut tõendavate dokumentide hävitamine) võib samuti rängalt takistada tagasisaatmisotsuse täideviimist.

Kuigi on selgunud üldine pilt meetodite liigist, mida (liikmes)riikides kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate isiku tuvastamise protsessis, esineb olulisi erinevusi nende meetodite tegeliku rakendamise viisis ja konkreetsest olukorrast või juhtumist olenevalt võidakse neid kasutada paindlikult ja kombineeritult. Põhjus võib olla ka selles, et kasutatavad menetlused võivad olla (nii tööjõu kui ka rahalises mõttes) ressursimahukad ja aeganõudvad. Suurem lähenemisviiside ja varjupaigataotlejate isiku tuvastamise lõpptulemuste ühtsus kogu ELis aitaks kaasa Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eesmärkide saavutamisele, eriti kõigi rahvusvahelise kaitse taotlejate võrdsele kohtlemisele ELis.

Selleks, et arendada ja jagada terves ELis oskusteavet isikusamasuse kindlakstegemise või omistamise kohta rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetluste raames ning parandada lõppkokkuvõttes protsessi üldist kvaliteeti ja lõpptulemuste ühtsust, võiks konkreetsed meetmed hõlmata järgmist:

- eraldi isikusamasust käsitleva mooduli loomine Euroopa varjupaigateemalises koolituskavas³⁹;
- ühiste suuniste koostamine selle kohta, kuidas isikut (konkreetsetel juhtudel) tuvastada juhul, kui puuduvad kehtivad isikut tõendavad dokumendid;
- kogu ELi hõlmava pädevuskeskuste võrgustiku väljaarendamine, et jagada parimaid tavasid ja vahetada oskusteavet;
- eriteadmiste jagamine isiku tuvastamise kohta, eriti liikmesriikidele, kelle koormus varjupaigasüsteemi mõttes on suur;
- asjaomaste statistiliste andmete ühtlasem koostamine ja jagamine eesmärgiga saada nähtuse ulatusest paremini aru ja seda hinnata, näiteks teha kindlaks, milliste kolmandate riikide kohta on (liikmes)riikidel ühiseid kogemusi seoses isikut tõendavate dokumentidega (nende puudumisega).

Teine aspekt seoses eitava vastuse saanud taotlejate isiku ametlikuma tuvastamisega nende tagasisaatmiseks on parem koostöö kolmandate riikidega rände ja liikuvuse suhtes võetud ühtse lähenemisviisi kontekstis ning kolmandate riikidega tagasisaamisega seotud küsimustes peetava laiema dialoogi osana. Selline dialoog võiks näiteks hõlmata ka teabe vahetamist dokumentide kohta, mida (liikmes)riikides ja kolmandates riikides kasutatakse isiku tuvastamiseks. Peale selle võib olemasolevate tehnoloogiate, sh andmebaaside optimaalne ärakasutamine teabe vahetamiseks liikmesriikide vahel samuti hõlbustada tagasisaatmismenetlusi.

³⁹ EAC (<http://easo.europa.eu/support-expertise/training-quality>) on peamine koolitusvahend, mida haldab ja arendab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. EAC on koolitussüsteem, mis on mõeldud eelkõige varjupaigaküsimistega tegelevatele ametnikele kogu ELis; see hõlmab varjupaigamenetluse kõiki aspekte interaktiivsetes moodulites, sidudes veebipõhise e-õppe vormi kontaktõppe sessioonidega ja pakkudes nii teoreetilisi kui ka praktilisi koolitusmeetodeid.

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

*

*

*

LISA

Tabel 1. Rahvusvahelise kaitse taotlejate arv ja osakaal, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal (2007–2011) dokumenteeritud

Liikmesriik	Näitaja	2007	2008	2009	2010	2011	Kokku
Eesti	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	15	15	40	35	65	170
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	7	2	17	13	22	61
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	47%	13%	43%	37%	34%	36%
Hispaania	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	7664	4517	3007	2744	3422	21 354
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	2732	2697	1838	1379	1749	10 395
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	36%	60%	61%	50%	51%	49%
Prantsusmaa	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	35 520	42 599	47 686	52 762	57 337	235 904
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud menetluse ajal dokumenteeritud	23 088	27 689	31 114	34 295	37 123	156 559
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	65%	65%	65%	65%	65%	65%
Läti	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	34	51	52	61	335	533
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	13	18	10	42	50	133
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	38%	35%	19%	69%	15%	25%
Leedu	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	480	540	449	503	527	2499
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	214	221	212	135	256	1038
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	45%	41%	47%	27%	49%	42%
Portugal	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	224	163	141	162	277	967
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	180	130	110	130	220	770
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	80%	80%	78%	80%	79%	80%
Rootsi	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	36 205	24 860	24 194	31 819	29 648	146 726
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	34 033	23 866	22 984	29 910	26 980	137 772
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	94%	96%	95%	94%	91%	94%
Norra	Rahvusvahelise kaitse taotlejate koguarv	6 528	14 431	17 226	10 064	9 053	57 302
	Taotlejate arv, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	6 136	13 854	16 365	9 058	8 238	53 651
	Taotlejate protsent, kelle isikusamasus ei olnud taotlemise ajal dokumenteeritud	94%	96%	95%	90%	91%	94%

Tabel 2. Isiku tuvastamise eest vastutavad organisatsioonid rahvusvahelise kaitse menetluste korral ELi liikmesriikides ja Norras

Liikmesriik	Kaasatud organisatsioonide liik	Ülesannete jaotus	Kas taotluse kohta teeb otsuse muu asutus?
Austria	Föderaalne varjupaigaküsimuste amet (siseministeerium) Kriminaaljälitusteenistus (politseiregistrite osakond)	Föderaalne varjupaigaküsimuste amet: kannab üldist vastutust isiku tuvastamise eest. Kriminaaljälitusteenistus: toetab föderaalset varjupaigaküsimuste ametit ja edastab biomeetrilised andmed riiklikesse ja Euroopa andmebaasidesse ning teostab ekspertide abiga daktüloskoopilist kontrolli.	Ei, taotlust hindab föderaalne varjupaigaküsimuste amet, kes vastutab isiku tuvastamise eest.
Belgia	Sisserändeamet (varjupaigaküsimuste direktoraadid) ning põgenike ja kodakondsuseta isikute peavoliniku amet Politsei (föderaalpolitsei võltsimise vastu võitlemise kesküksus)	Sisserändeamet: vastutab avalduse registreerimise eest, võtab sõrmejäljed ning võrdleb neid riiklike ja Euroopa andmebaasidega. Põgenike ja kodakondsuseta isikute peavoliniku amet: vastutab süvaküsitluse eest taotluse kõikide aspektide kohta Politsei: kontrollib dokumentide ehtsust	Ei, otsuse teeb põgenike ja kodakondsuseta isikute peavoliniku amet
Bulgaaria	Riiklik põgenikega tegelev asutus		Ei, riiklik asutus vastutab ka rahvusvahelise kaitse taotluste kohta otsuste tegemise eest.
Eesti	Politsei- ja Piirivalveamet (rahvusvahelise kaitse üksus) Eesti Kohtuekspertiisi Instituut	1. Politsei- ja Piirivalveamet (reisidokumentide hindamise keskus) hindab dokumente Kohtuekspertiisi Instituut teostab kriminaalasjade korral kohtuekspertiisi.	Ei
Hispaania	Varjupaigaküsimuste ja põgenike amet Välismaalaste küsimuste ja piiridega tegelev peakomissariaat (riiklikud politseijõud)	Varjupaigaküsimuste ja põgenike amet vastutab isiku tuvastamise eest. Välismaalaste küsimuste ja piiridega tegelev peakomissariaat vastutab dokumentide kontrollimise eest.	Ei, Hispaania varjupaigaküsimuste ja põgenike amet vaatab toimiku läbi ja pärast ettepanekut teeb ja allkirjastab ametliku lõppotsuse siseminister.
Iirimaa	Põgenike taotlustega tegelev volinik	Põgenike taotlustega tegelevat volinikku abistavad eri organisatsioonid, kes kontrollivad dokumente, nagu An Garda Síochána või Garda tehniline büroo, Garda riiklik immigratsiooniamet	Ei
Itaalia	Pädeva politsei peakorteri sisserändeamet		Jah, otsuse rahvusvahelise kaitse taotluste kohta teeb rahvusvahelise kaitse tunnustamise territoriaalne komisjon
Kreeka	Varjupaigaküsimuste teenistus (esialgse vastuvõtu teenistus) Kriminaaluurimise direktoraat	Vastutaja: varjupaigaküsimuste teenistus Toetaja: Kreeka politsei kriminaaluurimise direktoraat	Ei

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

Liikmesriik	Kaasatud organisatsioonide liik	Ülesannete jaotus	Kas taotluse kohta teeb otsuse muu asutus?
Küpros	Varjupaigaküsimuste teenistus		Ei, varjupaigaküsimuste teenistus teeb otsuseid rahvusvahelise kaitse taotluste kohta.
Leedu	Riiklik piirivalveteenistus Politsei	Mõlemad asutused võtavad taotlusi vastu ja koguvad olemasolevaid dokumente, viivad läbi esialgsed küsitlused ja uurivad sõrmejälgi/fotosid andmebaasides	Jah, otsuse rahvusvahelise kaitse taotluste kohta teeb migratsiooniosakond
Luksemburg	Kohtupolitsei	Kohtupolitsei viib ellu kõik isiku tuvastamiseks vajalikud menetlused, sh näiteks isiku läbiotsimine, sõrmejäljed, foto, küsitlus. Kahtluse korral võidakse mõni dokument anda kontrollimiseks üle lennujaama kontrolliteenistuse dokumendiekspertiisi osakonnale.	Jah, otsuseid rahvusvahelise kaitse kohta teeb sisserändedirektoraat
Läti	Riiklik piirivalve		Jah, kodakondsus- ja migratsioonibüroo
Madalmaad	Välismaalaste politsei Sadamapolitsei Madalmaade Kuninglik Marechaussee IND Varjupaigataotlejate vastuvõtmise keskasutus (COA) Munitsipaalsed perekonnaseisuosakonnad	IND vastutab isiku tuvastamise eest, kuid välismaalaste politsei, sadamapolitsei, Madalmaade Kuninglik Marechaussee vastutavad esialgse isikusamasuse uurimise eest, isiku tuvastamise eest ja esialgse registreerimise eest, kusjuures COA kontrollib varjupaigataotlejate sõrmejälgi vastuvõtuasutustes iga nädal. Perekonnaseisuosakonnad sisestavad isikuandmed munitsipaaalsesse isikuandmete andmebaasi.	Ei, IND teeb otsuseid rahvusvahelise kaitse taotluste kohta ja vastutab ka isiku tuvastamise eest.
Poola	Piirivalve Välismaalaste amet	Piirivalve vastutab isiku tuvastamise eest. Välismaalaste amet kontrollib piirivalve kogutud teavet/andmeid.	Jah, otsuseid rahvusvahelise kaitse taotluste kohta teeb välismaalaste amet
Portugal	Sisserände ja piirivalveteenistus (varjupaigaküsimuste ja põgenikega tegelev büroo)		Ei
Prantsusmaa	Prefektuurid Sisserände ja integratsiooni peasekretariaadi varjupaigaküsimuste osakond Prantsusmaa põgenike ja kodakondsuseta isikute kaitse amet (OFPRA)	Prefektuurid tuvastavad biomeetrilise isikusamasuse taotluse esitamisel ja pärast tõendamist vastutab Prantsusmaa põgenike ja kodakondsuseta isikute kaitse amet isiku tuvastamise eest. Varjupaigaküsimuste osakond kontrollib prefektuuri esialgseid tulemusi ja teavitab neist asjaomast prefektuuri.	Ei, otsuse rahvusvahelise kaitse taotluste kohta teeb OFPRA
Rootsi	Rootsi migratsiooniamet		Ei
Saksamaa	Föderaalne rände ja põgenikega tegelev amet Föderaalne kriminaalpolitsei büroo Föderaalne haldusamet	Föderaalne rände ja põgenikega tegelev amet vastutab isiku tuvastamise eest Föderaalne kriminaalpolitsei büroo: sõrmejälgede võrdlemine andmebaasidega	Ei, föderaalne rände ja põgenikega tegelev amet kannab üldist vastutust isiku tuvastamise eest ja teeb otsuseid rahvusvahelise kaitse taotluste kohta.

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

Liikmesriik	Kaasatud organisatsioonide liik	Ülesannete jaotus	Kas taotluse kohta teeb otsuse muu asutus?
		Föderaalne haldusamet: fotode võrdlemine riiklike andmebaasidega	
Slovakkia	Migratsiooniamet Piiri- ja välismaalaste politsei Politseijõudude kohtuekspertiisi instituut Bratislava ja Kosice ringkonnakohtud ja ülemkohus	Politsei kogub isikuandmeid ja väljastab reisidokumendi, mis on vajalik vastuvõtukeskusesse võtmiseks. Migratsiooniamet viib ellu küsitlused. Kohtuekspertiisi instituut võrdleb sõrmejälgi. Riiklikud kohtud vaatavad läbi isiku tuvastamise otsuse.	Ei, otsuse teeb migratsiooniamet
Sloveenia	Migratsiooni- ja naturalisatsiooni direktoraat Politsei	Politsei tuvastab eeldatava isiku. Migratsiooni- ja naturalisatsiooni direktoraat vastutab isiku tuvastamise eest rahvusvahelise kaitse taotlemise ajal.	Jah, migratsiooni- ja naturalisatsiooni direktoraat teeb ka otsuse rahvusvahelise kaitse taotluse kohta.
Soome	Politsei Soome piirivalve	Mõlemad vastutavad isikuandmete kogumise eest	Jah, otsuseid rahvusvahelise kaitse kohta teeb Soome immigratsiooniteenistus
Tšehhi	Varjupaigaküsimuste ja rändepoliitika osakond Tšehhi Vabariigi politsei	Varjupaigaküsimuste ja rändepoliitika osakond tuvastab isiku Tšehhi Vabariigi politsei	Ei, varjupaigaküsimuste ja rändepoliitika osakond tuvastab isiku ja teeb otsuseid rahvusvahelise kaitse taotluste kohta.
Ungari	Immigratsiooni- ja kodakondsusamet		Ei
Ühendkuningriik	Siseministerium		Ei
Norra	NPIS UDI	NPIS vastutab dokumenteeritud või deklareeritud isikusamasuse registreerimise eest taotluse vastuvõtmisel. UDI teeb otsuseid rahvusvahelise kaitse kohta, aga uurib ka taotlejate isikut.	Jah, otsuse rahvusvahelise kaitse taotluste kohta teeb UDI

Tabel 3. Isiku tuvastamise eest vastutavad organisatsioonid tagasisaatmismenetluste korral ELi liikmesriikides ja Norras

Liikmesriik	Isiku tuvastamise eest vastutav organisatsioon tagasisaatmismenetluste korral	Kas see erineb organisatsioonist, kes vastutab isiku tuvastamise eest rahvusvahelise kaitse menetluste korral?	Kui jah, siis kas need organisatsioonid jagavad (vastastikku) teavet?
Austria	Vastutaja: välismaalaste politsei Toetaja: föderaalpolitsei peakorterid	Jah	Jah
Belgia	Vastutaja: sisserändeameti tuvastamisüksus	Ei	Ei
Bulgaaria	Vastutaja: migratsioonidirektoraat Toetaja: koostöös välisministeerium, riiklik põgenikega tegelev asutus jt.	Jah	Jah
Eesti	Vastutaja: Politsei- ja Piirivalveamet (migratsiooni järelevalve büroo)	Ei	Ei
Hispaania	Vastutaja: riiklikud politseijõud	Jah	Jah
Iirimaa	Vastutaja: Garda riiklik immigratsiooniamet Toetaja: INISE kodumaale tagasipöördumise üksus (vastutab tagasisaatmise korraldamise eest) koostöös asjaomaste konsulaatidega kolmandates riikides; An Garda Siochiana kontrollib dokumentide ehtsust	Jah	Jah
Itaalia	Vastutaja: pädeva politsei peakorteri sisserändebüroo Toetaja: rahvusvahelise kaitse tunnustamise territoriaalne komisjon	Ei	Ei
Kreeka	Vastutaja: Kreeka politsei	Jah	Jah
Küpros	Vastutaja: välismaalaste ja sisserände teenistus Toetaja: (kinnitab varjupaigaküsimuste teenistuse otsuse, kes tegi otsuse isikusamasuse kohta rahvusvahelise kaitse taotlemise ajal)	Jah	Jah
Leedu	Vastutaja: riiklik piirivalve ja politsei (viib täide otsuse, mille migratsiooniosakond teeb rahvusvahelise kaitse mitteandmise kohta ja määrab riigi, kuhu isik tuleb välja saata).	Ei	Ei
Luksemburg	Vastutaja: sisserände direktoraat Toetaja: kohtupolitsei (dokumentide ehtsus)	Jah	Jah
Läti	Vastutaja: riiklik piirivalve	Ei	Ei
Madalmaad	Vastutaja: tagasipöördumis- ja lähetusteenistus Toetaja: IND	Jah	Jah

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

Liikmesriik	Isiku tuvastamise eest vastutav organisatsioon tagasisaatmismenetluste korral	Kas see erineb organisatsioonist, kes vastutab isiku tuvastamise eest rahvusvahelise kaitse menetluste korral?	Kui jah, siis kas need organisatsioonid jagavad (vastastikku) teavet?
Poola	Vastutaja: piirivalve	Ei	
Portugal	Vastutaja: sisserände- ja piiriteenistus (piirkondlik direktoaraat)	Ei	Ei
Prantsusmaa	Vastutaja: prefektuurid Toetaja: kohtupolitseiametnikud	Jah	Jah
Rootsi	Vastutaja: Rootsi migratsiooniamet politsei toetusel (sunniviisilise tagasisaatmise korral)	Jah	Jah
Saksamaa	Vastutaja: välismaalastega tegelevad ametiasutused Toetaja: föderaalpolitseiasutused	Jah	Jah
Slovakkia	Vastutaja: piiri- ja välismaalaste politsei	Jah	Jah
Sloveenia	Vastutaja: politsei (välismaalaste keskus) Toetaja: riiklik kriminalistikalabor	Jah	Jah
Soome	Vastutaja: Helsingi politseiosakond Toetaja: Soome riiklik uurimisbüroo (pädevuskeskus) dokumentide tehnilise kontrolli jaoks	Jah	Jah
Tšehhi	Vastutaja: välismaalaste politseiteenistus	Jah	Jah
Ungari	Vastutaja: välismaalaste politsei osakond	Jah	Jah
Ühendkuningriik	Vastutaja: Ühendkuningriigi siseministeerium, piiriamet ja piirivalve vastutavad koos	Ei	Ei
Norra	Vastutaja: Norra politsei sisserändeteenistus (NPIS)	Jah ⁴⁰	Jah

⁴⁰ NPIS vastutab dokumenteeritud või deklareeritud isikusamasuse registreerimise eest taotluse vastuvõtmisel. UDI teeb otsuse isikusamasuse kohta taotlust läbi vaadates.

Tabel 4. Isikusamasuse määratlus, mida kasutatakse ELi liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaatmise kohta: määratluse liik ja põhisisu

Liikmesriik	Õiguslik määratlus	Kasutusel olev määratlus	Eesnimi	Perekonnanimi	Varjunimi	Sünniaeg	Sünnikoht	Sugu	Kodakondsus	Aadress	Dokumendid üksikasjad ⁴¹	Muu
Austria	Ei	Jah	✓	✓		✓		✓				Päritoluriik
Belgia	Jah ⁴²											
Bulgaaria	Ei											
Eesti	Ei	Jah ⁴³	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Hispaania	Ei	Jah	✓	✓		✓	✓	✓	✓			
Iirimaa	Ei											
Itaalia	Ei	Jah	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Kreeka	Ei	Jah	✓	✓		✓						Isa nimi, ema nimi, keel, hõim
Küpros	–	–										
Leedu	Ei											
Luksemburg	Ei	Jah	✓	✓		✓				✓	✓ ⁴⁴	
Läti	Jah ⁴⁵											
Madalmaad	Ei	Jah	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		Sugulussuhte kolmanda riigi kodanikega
Poola	Ei	Jah	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	Päritoluriik

⁴¹ See hõlmab seerianumbrit, väljastanud riiki jms.

⁴² Välismaalaste seaduse artikli 1 lõike 14 alusel on tuvastatud mittekodanik iga mittekodanik, kellel 1) on olemas kehtiv reisidokument, kehtiv pass või kehtiv ID-kaart või 2) kelle tema riigi valitsus tunnistas oma alamaks ning kes kinnitas, et ta vastab reisiloa väljastamise tingimustele või 3) kes kuulub selle kodakondsuse kategooria alla, kellele minister võib väljastada reisiloa.

⁴³ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse artikkel 13³ ja isikut tõendavate dokumentide seaduse artikkel 9:
<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XX00013K1&keel=et&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=rahvusvahelise+kaitse> ja
<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30039K12&keel=et&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=isikut+t%F5endavate+>

⁴⁴ Käibel olev määratlus, mida ametiasutused kasutavad, hõlmab: valitsuse väljastatud ametlikku juhiluba või identifitseerimisnumbrit, valitsuse väljastatud passi numbrit, tööandja või maksumaksja registreerimisnumbrit, ainukordset elektroonilist registreerimisnumbrit.

⁴⁵ „Füüsilise isiku andmete täielikkus, füüsilised tunnused ja parameetrid, mis võimaldavad seda isikut eristada väga täpselt teisest füüsilisest isikust” (biomeetriliste andmete töötlemise süsteemide seaduse artikli 1 lõige 3).

Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad

Liikmesriik	Õiguslik määratlus	Kasutusel olev määratlus	Eesnimi	Perekonnanimi	Varjunimi	Sünniaeg	Sünnikoht	Sugu	Kodakondsus	Aadress	Dokumendid üksikasjad ⁴¹	Muu
Portugal	Ei	Jah	✓	✓		✓			✓			„Vähemalt”
Prantsusmaa	Ei	Jah	✓	✓		✓	✓		✓			Sugulased ja perekonna koosseis
Rootsi	Ei	Jah ⁴⁶	✓	✓		✓			✓			
Saksamaa	Ei	Jah ⁴⁷	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓ ⁴⁸		Päritoluriik, perekonnaseis, etniline päritolu, religioosne kuulumus
Slovakkia	Ei	Jah	✓	✓		✓			✓			
Sloveenia	Ei											
Soome	Ei											
Tšehhi	Ei	Jah	✓	✓		✓			✓	✓ ⁴⁹		
Ungari	Ei	Jah ⁵⁰	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			Ema nimi ja esimene kodakondsus
Ühendkuningriik	Ei	Jah	✓	✓		✓		✓			✓	
Norra	Ei	Jah	✓	✓		✓	✓		✓			Võimalusel: suguvõseline kuulumus, vanus, peresidemed, perekonnaseis

⁴⁶ Juurdunud tava alusel seoses Rootsi kodakondsuse taotlustega.

⁴⁷ Nagu on järeldatud isikuandmetest, mis registreeritakse varjupaigataotluse osana, ja Saksamaa varjupaigamenetluse seadusega on ette nähtud keeleanalüüs päritoluriigi kindlakstegemiseks.

⁴⁸ „Harjumuspärane elukoht”.

⁴⁹ „Viimase alalise elukoha aadress”.

⁵⁰ Isiku tuvastamise protsessiga seoses.

Tabel 5. Dokumentide liigid, mida tunnustatakse varjupaigamenetlustes isiku tuvastamisel (sellele kaasaitamisel)

Liikmesriik	Pass / muu isikut tõendav dokument	Sünnitunnistus	Abielutunnistus / abielulahutuse tunnistus	Kvalifikatsioonitunnistus	Selgitused ja muud dokumendid
Austria	✓	✓	✓	✓	Kõik dokumendid võivad aidata isikut tuvastada.
Belgia	✓	✓	✓		Põhidokumendid on pass / isikut tõendav dokument, kõiki muid dokumente (näiteks ka juhiluba, sünnitunnistust) tunnustatakse täiendava materjalina.
Bulgaaria	✓	✓			Tunnustatakse kõiki dokumente, mis on väljastatud päritoluriigi seaduste kohaselt ja millele võib kinnitada viisa.
Eesti	✓				Tunnustatakse järgmisi täiendavaid põhidokumente: elamisluba, ajutine reisidokument, meremehe teenistusraamat, põgeniku reisidokument, meresõidutunnistus, tagasipöördumistunnistus, tagasipöördumisluba. Muud dokumendid (näiteks juhiluba, sünnitunnistus, abielutunnistus) on täiendavad dokumendid.
Hispaania	✓	✓	✓	✓	Taotleja isiku tuvastamiseks tunnustatakse täiendava tõendina kõiki dokumente.
Iirimaa	✓	✓	✓	✓	Põhidokumendid on pass või muud samaväärsed isikut tõendavad dokumendid. Muid viidatud dokumente, nagu sünni- ja abielulahutuse tunnistus, abielutunnistus või muud tunnistused, nagu kvalifikatsioonitunnistus, ametiühingu liikmepilet ja kaaskirjad, käsitletakse isiku tuvastamisele kaasa aitavate tõenditena.
Itaalia	✓	✓	✓	✓	Isikut tõendavate dokumentide õiguslik määratlus: a) dokument peab olema fotoga, b) selle väljaandja peab olema pädev asutus Itaalias või muus riigis, c) see peab olema paberil ja magnetiliste või elektrooniliste elementidega. Tunnustatakse järgmisi dokumente: ID-kaart, sõjaolukorras antav luba, viisa, tunnistused, partei liikmepiletid jne.
Kreeka	✓	✓	✓	✓	Tunnustatakse kõiki dokumente, põhidokumentidena passe, reisidokumente ja ID-kaarti (näiteks ka sõjaväelase isikutunnistust) ja täiendavate dokumentidena näiteks juhiluba, sünnitunnistust, abielulahutuse tunnistust.
Küpros	✓	✓	✓	✓	Tunnustatakse kõiki isikut tõendavaid dokumente, kuigi kõige suuremat kaalu omistatakse ametlikele dokumentidele, st passile, ID-kaardile, sünnitunnistusele, abielutunnistusele, abielulahutuse tunnistusele, kvalifikatsioonitunnistusele, sõjaväelase isikutunnistusele, juhiloale. Muud dokumendid moodustavad täiendava materjali.
Leedu	✓	✓	✓	✓	Arvesse võetakse kõik dokumendid, mis varjupaigataotleja esitab.
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	Põhidokumendid on pass, ID-kaart ja kõiki muid dokumendiliike (näiteks sünnitunnistus, abielutunnistus, abielulahutuse tunnistus, juhiluba, sõjaväelase isikutunnistus, sõjaväelase kaart, kvalifikatsioonitunnistus, registriväljavõtted) käsitletakse täiendava materjalina. Koopiad võib esitada, kuid üldiselt nõuavad ametiasutused originaaldokumente.
Läti	✓	✓	✓	✓	Põhidokumentidena tunnustatakse passi ja ID-kaarti (ka viisapid ja elamislubasid), kuid kõiki muid dokumente (näiteks sünnitunnistus, abielutunnistus, kvalifikatsioonitunnistused, kohtuotsused, partei liikmepilet) käsitletakse täiendavate

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

Liikmesriik	Pass / muu isikut tõendav dokument	Sünnitunnistus	Abielutunnistus / abielulahutuse tunnistus	Kvalifikatsioonitunnistus	Selgitused ja muud dokumendid
					dokumentidena.
Madalmaad	✓	✓	✓	✓	Tunnustatakse kõiki isikut tõendavaid dokumente, kuid rohkem kaalu omistatakse ametlikele dokumentidele, näiteks pass, ID-kaart, sünnitunnistus jne.
Poola	✓	✓	✓	✓	Põhidokumendid on ID-kaart, pass, reisidokument või muu fotoga dokument, mis tunnustatakse ehtsaks; sünni- ja abielutunnistust ning muid tunnistusi tunnustatakse täiendava materjalina.
Portugal	✓	✓			
Prantsusmaa	✓	✓	✓	✓	Isikusamasust võib tuvastada kõikide vahenditega.
Rootsi	✓	✓	✓	✓	Põhidokumendid on pass ja ID-kaart, täiendava materjalina tunnustatakse sünnitunnistust, reisiluba, välismaalase passi, mille on välja andnud muu riik peale Rootsi, abielutunnistust, kvalifikatsioonitunnistusi, lennupileteid jne.
Saksamaa	✓	✓	✓		Isikut tõendavad dokumendid (pass või ID-kaart) tagavad täieliku kindluse tingimusel, et päritoluriigis on toimiv registreerimissüsteem. Arvesse võetakse ka järgmisi dokumente: perekonnakiri, juhiluba, abielu- või sünnitunnistus.
Slovakkia	✓	✓	✓	✓	Põhidokumendid on pass ja ID-kaart ning muud dokumendid (näiteks sünni-, abielu- ja abielulahutuse tunnistus, kvalifikatsioonitunnistused, liikmepiletid) on täiendav materjal.
Sloveenia	✓				Kolmanda riigi kodanik saab oma isikusamasust tõendada reisidokumendi, ID-kaardi, passi, elamisloa või muu fotoga ametliku dokumendi abil, mille on väljastanud riigi ametiasutus.
Soome	✓	✓	✓		Põhidokumendid on pass / isikut tõendav dokument, Soome välisministeeriumi väljastatud reisidokumendid ja juhiluba; sünni- ja abielutunnistust tunnustatakse juhtumipõhiselt.
Tšehhi	✓	✓	✓	✓	Põhidokumendid on pass / ID-kaart / reisidokumendid. Muid dokumente (sünnitunnistus, abielu-, abielulahutuse tunnistus ja/või kvalifikatsioonitunnistus) tunnustatakse juhul, kui need on väljastatud Tšehhi Vabariigis. Kuid neid ei peeta siiski oluliseks, sest neis ei ole fotot.
Ungari	✓	✓	✓	✓	Reisidokument või muu dokument, mille abil saab tuvastada isikut / kodakondsust (näiteks partei liikmepilet).
Ühendkuningriik	✓	✓	✓	✓	Taotlejad peaks esitama oma passi või muu dokumendi, mille alusel saaks tuvastada nende isiku, kodakondsuse ja Ühendkuningriiki sisenemise alused.
Norra	✓	✓	✓		Põhidokumendid on pass, ID-kaart ja kõiki muid dokumente, nagu juhiluba, üliõpilaspilet, sünni- ja abielutunnistus, kodakondsustõend käsitletakse täiendava materjalina.

Tabel 6. Ülevaade (liikmes)riikides isiku tuvastamiseks kasutatavatest eri meetoditest rahvusvahelise kaitse menetluste korral

Liikmesriik	Keeleanalüüs	Vanuse hindamine	Sõrmejäljed riiklikus andmebaasis	Sõrmejäljed ELi andmebaasis	Foto riiklikus andmebaasis	Foto ELi andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine riiklikus andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine ELi andmebaasis	DNA	Küsitlus
Austria	✓	✓	✓	✓					✓	✓
Belgia	✓	✓	✓	✓	✓					✓
Bulgaaria	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓
Eesti	✓	✓	✓	✓					✓	✓
Hispaania		✓	✓	✓					✓	✓
Iirimaa	✓	✓		✓	✓					✓
Itaalia	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓
Kreeka	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Küpros		✓	✓	✓						✓
Leedu	✓	✓	✓	✓					✓	✓
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓ ⁵¹	✓
Läti	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Madalmaad	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Poola	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓
Prantsusmaa	✓	✓		✓						✓
Rootsi	✓	✓	✓	✓					✓	✓
Saksamaa	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓

⁵¹ Ainult kriminaalasjades.

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

Liikmesriik	Keeleanalüüs	Vanuse hindamine	Sõrmejäljed riiklikus andmebaasis	Sõrmejäljed ELi andmebaasis	Foto riiklikus andmebaasis	Foto ELi andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine riiklikus andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine ELi andmebaasis	DNA	Küsitlus
Slovakkia		✓	✓	✓	✓	✓				✓
Sloveenia				✓						✓
Soome	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Tšehhi	✓ ⁵²	✓	✓	✓						✓
Ungari	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
Ühendkuningriik	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Norra	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓

⁵² Kuigi Tšehhis ei ole keeleanalüüsi rahvusvahelise kaitse menetlustes kasutatud, saab seda meetodit siseriikliku õiguse alusel tarvitada. Selle meetodi kasutamist takistab see, et rahvusvahelise kaitse taotleja peab andma oma nõusoleku meetodi kasutamiseks. Seega on selle meetodi tõhus tarvitamine tegelikkuses takistatud.

Tabel 7. Ülevaade ELi (liikmes)riikides isiku tuvastamiseks kasutatavatest eri meetoditest tagasisaatmismenetluste korral

Liikmesriik	Keeleanalüüs	Vanuse hindamine	Sõrmejäljed riiklikus andmebaasis	Sõrmejäljed ELi andmebaasis	Foto riiklikus andmebaasis	Foto ELi andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine riiklikus andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine ELi andmebaasis	DNA	Küsitlus
Austria	✓		✓	✓						✓
Belgia	✓	✓	✓	✓	✓					✓
Bulgaaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
Eesti	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Hispaania	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
Iirimaa				✓						
Itaalia	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
Kreeka	✓	✓	✓		✓					✓
Küpros										✓
Leedu		✓	✓	✓					✓	✓
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓ ⁵³	✓
Läti	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Madalmaad	✓		✓	✓						✓
Poola		✓	✓	✓	✓	✓				✓
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
Prantsusmaa		✓	✓	✓	✓	✓				✓
Rootsi	✓	✓	✓	✓						
Saksamaa	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
Slovakkia		✓	✓	✓	✓	✓				✓
Sloveenia		✓		✓						✓
Soome	✓	✓	✓	✓	✓					✓
Tšehhi		✓	✓	✓						✓
Ungari			✓	✓	✓	✓				✓
Ühendkuningriik	✓	✓	✓	✓	✓					✓

⁵³ Ainult kriminaalasjades.

**Euroopa rändevõrgustiku fookusuuringu analüüs:
Isiku tuvastamine rahvusvahelise kaitse korral: raskused ja tavad**

Liikmesriik	Keeleanalüüs	Vanuse hindamine	Sõrmejäljed riiklikus andmebaasis	Sõrmejäljed ELi andmebaasis	Foto riiklikus andmebaasis	Foto ELi andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine riiklikus andmebaasis	Vikerkesta skaneerimine ELi andmebaasis	DNA	Küsitlus
Norra ⁵⁴										✓

⁵⁴ Samad meetodid, mis tõi välja **Saksamaa**.