



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUMÄÄRUS

Kohtuasja number	3-19-1068
Määruse kuupäev	17. aprill 2020
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Viive Ligi ja Jüri Pöld
Kohtuasi	Politsei- ja Piirivalveameti taotlus X kinnipidamiseks ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks
Menetlusosalised	Taotleja Politsei- ja Piirivalveamet, esindaja Triinu Moora Puudutatud isik X, esindaja vandeadvokaat Aleksei Ratnikov
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Ringkonnakohtu 25. juuli 2019. a määrus
Menetluse alus Riigikohtus	X määruskaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tagastada puudutatud isikule määruskaebuse lisana esitatud tervisekaardi väljavõte, sissesõidukeelu kehtetuks tunnistamise otsus ja elamisloa andmise otsus.
2. Rahuldada määruskaebus.
3. Tühistada Tartu Halduskohtu 5. juuni 2019. a määrus ja Tartu Ringkonnakohtu 25. juuli 2019. a määrus.
4. Teha uus määrus, millega jätta Politsei- ja Piirivalveameti taotlus X kinnipidamiseks ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks rahuldamata.
5. Määrata riigi õigusabi tasu suuruseks 561 eurot 60 senti (sh käibemaks 93 eurot 60 senti).
6. Asendada avaldatavas määruses puudutatud isiku nimi tähemärgiga.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) tabas 4. juunil 2019 Setomaa vallas ebaseaduslikult piiriületamiselt 66-aastase Armeenia Vabariigi kodaniku X (puudutatud isik). Puudutatud isik esitas kinnipidamise käigus suuliselt rahvusvahelise kaitse taotluse ning PPA pidas isiku välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 15 lg 1 p-de 1–6, § 15 lg 6 ja § 36¹ lg 2 p-de 1–6 alusel kuni 48 tunniks kinni.

2. PPA esitas 5. juunil 2019 halduskohtule **taotluse** puudutatud isiku kinnipidamiseks ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks kuni tema varjupaigataotluse suhtes lõpliku otsuse jõustumiseni, kuid mitte kauemaks kui kaheks kuuks. Taotluse kohaselt on puudutatud isiku kinnipidamine vältimatult vajalik VRKS § 36¹ lg 2 p-de 5 ja 6 alusel, kuna on põhjendatud alus arvata, et ta on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks ning ta võib osutada ohtlikuks riigi julgeolekule või avalikule korrale.

Puudutatud isikul puudub Eestisse saabumiseks ja siin viibimiseks seaduslik alus. Ta saabus Eestisse ebaseaduslikult ning on seda ka varem korduvalt teinud. PPA lükkas 2018. aastal sama isiku rahvusvahelise kaitse taotluse tagasi, kohtud jätsid PPA otsuse jõusse ning ta saadeti 21. jaanuaril 2019 Eestist välja. Alates sellest kuupäevast hakkas tema suhtes kehtima viieks aastaks kehtestatud sissesõidukeeld. Isiku varem esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused on põhjendamatusse tõttu tagasi lükatud. Praegusel juhul kinnitas isik taotluses, et tema eesmärk on elada Eestis, sest siin elab tema naine, kuid tal endal pole elukohta. Sel põhjusel esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust ei saa pidada põhjendatuks. Isiku Eestisse saabumise asjaolud ja tema varjamatu eesmärk saada mõnes Euroopa Liidu riigis paremale elujärjele annavad piisava aluse väita, et kui kohaldada üksnes VRKS §-s 29 sätestatud järelevalvemeetmeid, esineb reaalne oht, et isik võib põgeneda. Ka korduv ebaseaduslik piiriületamine ja sissesõidukeelu eiramine viitavad sellele, et isik on valmis õigusrikkumiseks ja võib olla motiveeritud põgenema. Seega on menetluses oluline välja selgitada tõesed asjaolud ja isiku Eestisse saabumise tegelikud motiivid ja asjaolud. Isikuga seotud asjaolud seavad kahtluse alla tema valmisoleku teha ametnikega koostööd ja puudub veendumus, et kõik esitatud andmed on tõesed. Kinnipidamiskeskusesse paigutamise aluseks on vajadus välja selgitada menetluses tähtsust omavad asjaolud, tagades isiku küsitlemise võimaluse ja tema kättesaadavuse.

Puudutatud isik rikub Eestis avalikku korda ja õigusruumi, sest ta on korduvalt ületanud riigipiiri ebaseaduslikult ja sisenenud riiki sissesõidukeelu kehtivusaja jooksul. Tema teod näitavad, et ta ei ole seaduskuulekas.

VRKS §-s 29 sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamine ei pruugi olla tõhus, sest esineb isiku põgenemisoht ning ta ei täida lahkumis- ja kaasaitamiskohustust. Põgenemisoht väljendub väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 6⁸ p-de 7 ja 8 järgi selles, et isik sisenes Eestisse tema suhtes kohaldatud sissesõidukeelu kehtivusaja jooksul ning ta peeti kinni Eesti välispiiri ebaseadusliku ületamise tõttu. Ajafaktori tõttu ei olnud võimalik kontrollida isikuga seonduvaid andmeid. Piiratud informatsiooni tõttu piisab esmakordse loa andmiseks sellest, et kinnipidamiskeskusesse paigutamine on vajalik ega ole ilmselgelt ebamõeldukas.

3. Puudutatud isik selgitas halduskohtu istungil, et ta elas alates 1988. aastast Eestis, kuid saadeti esimest korda Eestist Armeeniasse välja 2009. aastal ja teist korda 2019. aastal. Tal ei ole Armeenias kedagi. Eestis elab tema pikaajaline elukaaslane, kellega ta on nüüdseks abiellunud. Ta soovis tulla Eestisse abikaasa juurde. Sissesõidukeelu tõttu pole tal õnnestunud elamisluba saada. Viisataotlusele ei ole ta vastust saanud. PPA täiendas taotlust teabega, et puudutatud isik üritas 2019. a märtsis piiripunkti kaudu Eestisse tulla, kuid talle ei antud riiki sisenemiseks luba.

4. Tartu Halduskohus rahuldab 5. juuni 2019. a **määrusega** PPA taotluse ning andis loa puudutatud isiku kinnipidamiseks ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks kuni kinnipidamise aluste äralangemiseni, kuid mitte kauemaks kui 5. augustini 2019. Kohus põhjendas määrust järgmiselt:

1) PPA kahtlus, et isik soovis rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega vältida Eestist väljasaatmist, on põhjendatud. PPA ja kohtud on varem leidnud, et sama isiku rahvusvahelise kaitse taotlus on põhjendamatu, sest tema tagakiusamist ei tuvastatud ning teda ei ähvardanud tõsine oht VRKS § 4 lg 3 tähenduses. Puudutatud isik kinnitas kohtuistungil, et rahvusvahelise kaitse taotlemise asjaolud ei ole muutunud. Kuna ta ei toonud rahvusvahelise kaitse taotluses välja VRKS §-s 4 nimetatud asjaolusid, vaid viitas Eestis elavale naisele ja elukoha puudumisele, on tõenäoline, et ta ei saanud Eestisse eesmärgiga saada rahvusvahelist kaitset;

2) PPA kahtlus, et puudutatud isik võib põgeneda, on põhjendatud. Kohtupraktika kohaselt on VRKS § 36¹ lg 2 p 5 kohaldamine seotud põgenemisohuga, kuid VRKS § 36¹ lg 2 p 6 kohaldamiseks ei ole vaja põgenemisohtu tuvastada (Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-52-14,

p 12). Põgenemisohu hindamisel võib muu hulgas arvesse võtta isiku viibimisalust puudutavaid otsustusi erinevates menetlustes, mis võivad mõjutada isiku käitumist vabaduses, samuti arvestada isiku varasemat käitumist (Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-24-17, p-d 12 ja 13). Puudutatud isik esitas 4. aprillil 2018, vahetult pärast Eestis elava elukaaslasega abiellumist, elamisloa taotluse abikaasa juurde elama asumiseks. PPA ei ole taotluses põhjalikumalt analüüsinud, millist tähendust omab põgenemisohu hindamisel asjaolu, et puudutatud isiku abikaasa elab Eestis. Samas märkis PPA esindaja kohtuistungil, et soov abikaasaga kohtuda ei õigusta ebaseaduslikku riiki sisenemist ning isikule on varasemalt selgitatud võimalust vaidlustada lahkumisettekirjutust. Puudutatud isik selgitas kohtuistungil, et ta ei ole Siseministeeriumile esitatud taotlusele vastust saanud ning talle on keeldutud Eestisse tulekuks viisat andmast. Ta ei soovi ülejäänud elu vaidlemisele kulutada. Kohtule kättesaadavate materjalide põhjal ei ole puudutatud isik vaidlustanud otsustusi, mis takistavad tal abikaasa juurde tulemist. Puudutatud isiku varasem käitumine ning asjaolu, et ta ei ole Eestisse tulekut takistavaid haldusakte või toiminguid eesmärgipäraselt vaidlustanud, viivad järeldusele, et võib esineda põgenemisoht. Seega on VRKS § 36¹ lg 2 p 5 kohaldamise eeldused täidetud;

3) rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamiseks on piisav ka ainult ühe VRKS § 36¹ lg-s 2 nimetatud aluse esinemine. PPA tugineb ka VRKS § 36¹ lg 2 p-le 6. Avalik kord on korrakaitseseaduse § 4 lg 1 kohaselt ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Isikute õigushüved riigis ei ole kaitstud ega kehtiv õigus järgitud, kui riiki sisenevad ja seal viibivad isikud, kellel puudub selleks õiguslik alus;

4) puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamist ei saa pidada ebaproportsionaalseks. Nagu PPA-gi, pole ka kohus veendunud, et VRKS § 29 lg-s 1 sätestatud järelevalvemeetmed täidaksid puudutatud isiku puhul kinnipidamisega samaväärset eesmärki. Isikul on küll kehtiv isikut tõendav dokument, tal on Eestis abikaasa ning ta on kinnipidamisel andnud kontaktaadressi Eestis. Samas viitavad isiku ebaseaduslikud piiriületused valmisolekule ka edaspidi ebaseaduslikult käituda. Talle on varasemast rahvusvahelise kaitse menetlusest teada, et tema esitatud asjaoludel ei ole rahvusvahelise kaitse taotlusel kuigivõrd eduväljavaadet. Isiku soov Eestist väljasaatmist vältida on ilmne. Asjas kogutud tõendeid ning varasemaid menetlusi arvestades on põhjendatud PPA kahtlus, et vabaduses viibides võib isik Eestist lahkuda ega ole edasiseks menetluseks kättesaadav. Taotluse kohaselt on vaja rahvusvahelise kaitse menetluses välja selgitada, millised olid puudutatud isiku Eestisse saabumise tegelikud motiivid ja asjaolud.

5. Puudutatud isik esitas halduskohtu määruse peale **määruskaebuse**, milles palus halduskohtu määruse tühistada ja jätta loataotlus rahuldamata. Alternatiivselt palus ta kohaldada järelevalvemeetmena elamist kindlaksmääratud kohas koos teiste VRKS § 29 lg-s 1 sätestatud järelevalvemeetmetega või paigutada ta pagulaskeskusesse. Ta märkis muu hulgas, et tema elukoht on olnud Tallinnas aadressil, kus elab tema abikaasa. Aastatel 1992–1993 varastati tema dokumendid. Ta saadeti Eestist välja passi puudumise tõttu ning riik ei ole aidanud tal Eestis viibimist seadustada.

6. Tartu Ringkonnakohus jättis 25. juuli 2019. a **määrusega** määruskaebuse rahuldamata ja halduskohtu määruse muutmata. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu määruse põhjendustega ning põhjendas oma määrust järgmiselt:

1) puudutatud isiku väide, et ta saadeti Eestist välja kehtiva passi puudumise tõttu, ei pea paika, sest tal on kehtiv Armeenia kodaniku pass. Arusaamatu on ka tema etteheide, et PPA ei väljastanud talle kodakondsuseta isiku passi või pikaajalise elaniku elamisluba. PPA ei ole keelanud tal elamisluba taotleda ning ka passe ei väljasta PPA omal initsiatiivil;

2) kohus ei hinda ega arvesta puudutatud isiku esitatud apellatsioonkaebust ega kohtulahendeid varasemas rahvusvahelise kaitse taotlemise asjas, sest praeguses menetluses hinnatakse tema kinnipidamiseks antud halduskohtu luba;

3) puudutatud isiku kinnipidamine on asjas tuvastatud asjaolude põhjal õigustatud. Halduskohus kohaldas VRKS § 36¹ lg-t 1 ja § 36¹ lg 2 p 5 ja 6 õigesti. PPA taotluses esitatud asjaolud annavad kogumis alust kahtluseks, et rahvusvahelise kaitse taotlus on esitatud lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimise eesmärgil ning esineb oht, et vabanemise korral ei ole isik PPA-le menetlustoiminguteks kättesaadav. Väljasaatmise vältimiseks esitatud varjupaigataotluse puhul on alust järeldada, et esineb ka põgenemisoht (Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-52-14, p 12). Halduskohus on põgenemisohtu piisavalt põhjendanud ja võtnud õigesti arvesse isiku riiki saabumise ja siin viibimisega seotud asjaolusid, muu hulgas seda, et ta saabus Eestisse ebaseaduslikult. Puudutatud isik ei ole esitanud veenvaid põhjendusi, miks ta vajab rahvusvahelist kaitset. Tema abikaasa Eestis elamise fakt ei välista põgenemisohtu. See võib seisneda ka kõrvalehoidumises PPA menetlustoimingutest, arvestades tema varasemat korduvat õigusvastast käitumist ja seda, et ta ei ole ettenähtud korras vaidlustanud otsustusi, mis takistavad tal Eestisse abikaasa juurde tulla, ning pole proovinud tulla Eestisse seaduslikul teel;

4) kui on tuvastatud põgenemisoht, on kinnipidamiskeskusesse paigutamine proportsionaalne meede. Halduskohus on ammendavalt selgitanud, miks ei ole puudutatud isiku suhtes võimalik kohaldada leebemaid järelevalvemeetmeid. Põgenemisohtu esinemise korral ei tagaks isiku paigutamine varjupaigataotlejate majutuskeskusesse ilmselt eesmärki, et isik oleks järgnevateks menetlustoiminguteks kättesaadav. Kui esineb kinnipidamise alus, siis ei paigutata isikut üldjuhul majutuskeskusesse.

7. PPA vabastas puudutatud isiku 29. juulil 2019 kinnipidamiskeskusest ja kohaldas tema suhtes muid järelevalvemeetmeid.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

8. Puudutatud isik esitas Riigikohtule **määruskaebuse**, milles palub ringkonnakohtu määruse tühistada ja teha uus lahend, millega jätta PPA loataotlus rahuldamata. Määruskaebuse kohaselt ei esine puudutatud isiku puhul põgenemisohtu, sest ta soovis naasta oma abikaasa juurde riiki, kus ta on elanud juba väga pikka aega, mitte Eestist põgeneda. Asjaolud, et ta saabus Eestisse sissesõidukeelu kehtivuse ajal ja ületas riigipiiri ebaseaduslikult, ei viita põgenemisohtule, vaid soovile elada Eestis. Kohtud ei ole arvestanud tegelike eluliste asjaoludega.

9. PPA leiab **vastuses**, et määruskaebus tuleb jätta rahuldamata. Põgenemisoht hõlmab ka menetlusest kõrvalehoidumist, mitte üksnes isiku omavolilist ja ebaseaduslikku riigist lahkumist. Loa taotleja ei pea tõendama, et põgenemisoht on reaalne, vaid piisab, kui ta näitab ära põhjendatud kahtluse, et selline oht esineb (Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-52-14, p 12). Pärast seda, kui puudutatud isik esitas elamisloa taotluse ja PPA toetas tema sissesõidukeelu kehtetuks tunnistamise taotlust, vähenes tema põgenemise oht sedavõrd, et PPA vabastas ta omal algatusel kinnipidamiskeskusest. Puudutatud isiku suhtes kohaldatud sissesõidukeeld on tunnistatud kehtetuks ja talle on antud tähtajaline elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

10. Määruskaebus tuleb rahuldada ja kohtute määrused materiaalõiguse normi väära kohaldamise tõttu tühistada (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 234 ja § 230 lg 5 p 5). Kolleegium teeb

asjas uue määruse, millega jätab PPA taotluse puudutatud isiku kinnipidamiseks ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks rahuldamata.

11. PPA taotles puudutatud isiku kinnipidamist ja kinnipidamiskeskusesse paigutamist otsesõnu VRKS § 36¹ lg 2 p-de 5 ja 6 alusel ning halduskohus andis loa neile normidele tuginedes. Ringkonnakohus leidis, et loa andmine oli mõlemal alusel põhjendatud.

12. VRKS § 36¹ lg 2 p 5 järgi võib rahvusvahelise kaitse taotleja vältimatu vajaduse korral kinni pidada, kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks.

13. Selle normiga on Eesti õigusesse üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), art 8 lg 3 p d. Nimetatud sätte järgi võib taotleja kinni pidada „üksnes siis, kui ta peetakse kinni Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivis 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel sätestatud tagasisaatmiskorra kohaselt tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks ning asjaomane liikmesriik saab objektiivsete kriteeriumite alusel, sealhulgas selle alusel, et tal on juba olnud võimalus saada juurdepääs varjupaigamenetlusele, põhjendada, et on olemas piisavalt alust arvata, et ta esitas rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist“.

14. Euroopa Kohus on mõned nädalad enne direktiivi 2013/33 vastuvõtmist tehtud lahendis selle direktiivi art 8 lg 3 p d reguleerimisesemele vastava olukorra kohta selgitanud, et kui kolmanda riigi kodanik on paigutatud kinnipidamisasutusse direktiivi 2008/115 art 15 alusel, kuna tema käitumine võis tekitada kahtlust, et kinnipidamisasutusse paigutamata jätmisel ta põgeneks ja takistaks enda väljasaatmist, ja tema esitatud varjupaigataotlus näib olevat esitatud üksnes selleks, et lükata edasi või isegi nurjata tema suhtes tehtud väljasaatmisotsuse täideviimist, siis on sellise isiku kinnipidamine õigustatud ka pärast varjupaigataotluse esitamist (C-534/11: Arslan, p 57). Kohus selgitas, et tagasisaatmismenetlus võib pärast varjupaigataotluse tagasilükkamist jätkuda. Kui isik tuleks varjupaigataotluse esitamise tõttu igal juhul vabastada, kahjustaks see direktiivi 2008/115 eesmärki, nimelt riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusat tagasisaatmist (C-534/11: Arslan, p 60; vt ka C-601/15 PPU: J. N., p 75).

15. Direktiivi 2013/33 art 8 lg 3 sõnastusest nähtub, et selles sättes on esitatud kinnipidamise aluste ammendav loetelu. Ka sama direktiivi põhjenduste p-s 15 on rõhutatud, et rahvusvahelise kaitse taotlejaid võib kinni pidada ainult selle direktiiviga ette nähtud väga selgelt kindlaksmääratud erandlike asjaolude korral. Kuigi art 8 lg 3 viimase lause kohaselt sätestatakse kinnipidamise alused siseriiklikus õiguses, ei saa riigisiseses õiguses kinnipidamise aluseid laiendada.

16. Eeltoodust lähtudes tuleb VRKS § 36¹ lg 2 p 5 tõlgendada kooskõlas direktiivi 2013/33 art 8 lg 3 p-ga d nii, et selle sätte alusel saab rahvusvahelise kaitse taotleja kinni pidada üksnes juhul, kui teda peetakse juba kinni lahkumiskohustuse sundtäitmise tagamiseks. Sellises olukorras on võimalik isik VRKS § 36¹ lg 2 p 5 alusel kinni pidada, kui objektiivsete kriteeriumide põhjal ja konkreetse juhtumi asjaolude hindamise tulemusel on piisavalt alust arvata, et isik esitas rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi lahkumiskohustus või vältida väljasaatmist (vt direktiivi 2013/33 art 8 lg 2 ja lg 3 p d).

17. Praeguses asjas ei takistanud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine lahkumiskohustuse sundtäitmist. PPA pidas puudutatud isiku kuni 48 tunniks kinni vahetult pärast ebaseaduslikku piiriületust rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist reguleerivate sätete alusel. Kuna puudutatud

isikut ei peetud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal lahkumiskohustuse sundtäitmise eesmärgil kinni, ei olnud tema kinnipidamine VRKS § 36¹ lg 2 p 5 alusel lubatav.

18. Seadus näeb rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguse kuritarvitamise vältimiseks ette ka muid võimalusi. VRKS § 20² lg 1 ja § 20¹ p 6 võimaldavad vaadata rahvusvahelise kaitse taotluse, mis on esitatud üksnes lahkumiskohustuse täitmise vältimiseks, läbi kiirmenetluses, sealhulgas piiril. Korduv taotlus, mille puhul on tuvastatud, et uusi asjaolusid ei esine, ning taotleja ei ole esitanud uusi dokumente või tõendeid, mis omavad tähtsust taotleja kvalifitseerimisel rahvusvahelise kaitse saajana, jäetakse VRKS § 24 lg 3 alusel läbi vaatamata. Siiski tuleb iga juhtumi olulisi asjaolusid üksikasjalikult hinnata, et ebaseadusliku rände tõkestamise meetmete rakendamine ei läheks vastuollu tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega (VRKS § 50 lg 1).

19. Kolleegium juhib seadusandja tähelepanu VRKS § 36¹ lg 2 p 5 täpsustamise vajadusele. Seadus, mis volitab kohut jätma isiku ilma tema vabadusest, peab nii Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt kui ka EL põhiõiguste harta art 52 lg 1 nõuetele vastamiseks olema piisavalt täpne ja kohaldamise seisukohast ettenähtav, et vältida täielikult omavoli ohtu (vt nt Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-528/15: Al Chodor, p-d 38–40 ja seal viidatud kohtupraktika).

20. VRKS § 36¹ lg 2 p 6 võimaldab rahvusvahelise kaitse taotleja kinni pidada, kui see on riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks vältimatult vajalik. See säte vastab direktiivi 2013/33 art 8 lg 3 p-le e, mille kohaselt võib taotleja kinni pidada üksnes siis, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine.

21. Euroopa Kohtu selgituste kohaselt kaitstakse sellisel alusel isiku kinnipidamisega avalikkust selle isiku käitumisega kaasneda võiva ohu eest (C-601/15 PPU: J. N., p 55). Arvestades EL põhiõiguste harta art-s 6 ette nähtud vabadusõiguse tähtsust ja sekkumise tõsidust, mida kinnipidamine selle õiguse suhtes endast kujutab, tuleb vabadusõiguse kasutamise piirangute puhul piirduda rangelt vajalikuga (C-601/15 PPU: J. N., p 56). Tulenevalt vajalikkuse nõudest on taotleja kinnipidamine direktiivi 2013/33 art 8 lg 3 p e alusel avaliku korra ohustamise tõttu põhjendatud üksnes siis, kui isiku käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi (C-601/15 PPU: J. N., p 67). Ka kolleegium on leidnud, et VRKS § 36¹ lg 2 p 6 kohaldamiseks peab oht avalikule korrale või julgeolekule olema märkimisväärne (määrus asjas nr 3-3-1-52-14, p 12).

22. Praeguses asjas põhjendas PPA puudutatud isiku kinnipidamist avaliku korra kaitsmise eesmärgil sellega, et isik pole seaduskuulekas: ta on korduvalt ületanud ebaseaduslikult riigipiiri ja sisenenud riiki sissesõidukeelu kehtivusaja jooksul. Halduskohus leidis korrakaitseseadusele tuginedes, et isikute õigushüved riigis ei ole kaitstud ega kehtiv õigus järgitud, kui riiki sisenevad ja seal viibivad isikud, kellel puudub selleks õiguslik alus. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu seisukohaga.

23. Nagu kolleegium eespool selgitas, on „avalik kord“ VRKS § 36¹ lg 2 p 6 tähenduses EL õiguse autonoomne mõiste ning seetõttu ei saa seda mõistet sisustada üksnes korrakaitseseaduse alusel. PPA ega kohtud ei ole põhjendanud, miks kujutab puudutatud isiku õigusvastane käitumine endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist mõnda ühiskonna põhihuvi kahjustavat ohtu, mis muudab tema kinnipidamise vältimatult vajalikuks. Kolleegiumi hinnangul ei saa praegusel juhul pidada kinnipidamist avaliku korra kaitsmise eesmärgil põhjendatuks ainuüksi seetõttu, et puudutatud isik sisenes riiki ebaseaduslikult ja eiras talle kohaldatud sissesõidukeeldu. Seepärast ei olnud puudutatud isiku kinnipidamine VRKS § 36¹ lg 2 p 6 alusel põhjendatud.

24. Kolleegium on varem märkinud, et esmakordse kinnipidamiskeskusesse paigutamise taotluse puhul ei saa kinnipidamise aluseks olevate asjaolude tõendatuse nõuded olla alati nii kõrged kui

kinnipidamise tähtaja pikendamise taotluse puhul, sest esmakordsel loa taotlemisel tuleb sageli tegutseda piiratud aja jooksul ning puudulikule või kontrollimata teabele tuginedes (määrus asjas nr 3-3-1-52-14, p 14).

Selleks, et isiku kinnipidamine oleks kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, tuleb igal üksikjuhtumil arvestada rahvusvahelise kaitse taotlejaga seotud olulisi asjaolusid (VRKS § 36¹ lg 1; vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-56-14, p 16). Kolleegium on ka varem rõhutanud, et PPA ja kohtud ei saa prognoosotsuse tegemisel loobuda isiku varasema käitumise hindamisest (määrus asjas nr 3-3-1-24-17, p 13). Isiku ohtlikkuse prognoosimisel tuleb lisaks ohtlikkust tõendavatele asjaoludele võtta arvesse ka tema kasuks rääkivaid olulisi asjaolusid (nt perekondlikud sidemed, majutuskoha või piisava sissetuleku eeldatav olemasolu jms). Kui isiku suhtes on varem läbi viidud menetlusi, nagu praegusel juhul, tuleb kasutada ka neis menetlustes kogutud andmeid. Kuigi isiku kinnipidamiseks loa andmine tuleb otsustada viivitamata, on kohtul võimalik nõuda täiendavate tõendite või seletuste esitamist, sealhulgas istungil ja telefoni teel (HKMS § 264 lg-d 2, 4 ja 5 ning § 134 lg 2 p 4).

25. PPA on loataotluses osutanud ka VRKS § 36¹ lg 2 p-le 4. Selle sätte kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja vältimatu vajaduse korral kinni pidada rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht. PPA on loataotluses üldsõnaliselt märkinud, et menetluses on vaja välja selgitada tõesed asjaolud ning isiku Eestisse saabumise tegelikud motiivid ja asjaolud. Loataotlusele lisatud rahvusvahelise kaitse menetluse isikuandmete ankeedis on puudutatud isik märkinud Eestisse saabumise ja rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjusena, et Eestis elab tema naine, kuid tal endal pole elukohta. Reisi eesmärgi ja tegeliku sihtkoha lahtrisse on puudutatud isik märkinud: „Perekond. Sihtkoht Tallinn.“ PPA ei ole loataotluses ega halduskohtus toimunud menetluse käigus piisavalt põhjendanud, milliseid andmeid on vaja täpsemalt kontrollida ja kuidas on need seotud rahvusvahelise kaitse menetlusega. Seetõttu ei ilmne taotlusest konkreetset ja pakilist vajadust, mis saaks õigustada vabaduse võtmist. Seepärast ei ole kolleegiumil võimalik PPA taotlust VRKS § 36¹ lg 2 p 4 alusel rahuldada.

26. Eeltoodud põhjustel tuleb jätta PPA taotlus puudutatud isiku kinnipidamiseks ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks rahuldamata.

27. Riigikohtule määruskaebuse lisana esitatud puudutatud isiku tervisekaardi väljavõte, sissesõidukeelu kehtetuks tunnistamise otsus ja elamisloa andmise otsus tuleb puudutatud isikule tagastada.

28. Puudutatud isiku esindaja taotleb kassatsiooniastmes riigi õigusabi osutamise eest tasu 842 eurot 40 senti (koos käibemaksuga). Taotluse kohaselt olid riigi õigusabi osutamise toiminguteks ringkonnakohtu määrusega tutvumine, kliendi nõustamine ja dokumentidega tutvumine, määruskaebuse koostamine Riigikohtule, PPA vastusega tutvumine ja taotluse koostamine (kokku kulus aega 9 tundi ja 25 minutit). Kolleegiumi väljakujunenud kohtupraktika järgi ei ole põhjendatud menetluskulud kõrgemas kohtuastmes üldjuhul suuremad kui eelmises kohtuastmes (nt otsus nr 3-18-1891/46, p 22). Advokaat esitas ringkonnakohtule taotluse määrata tasuks 820 eurot 80 senti (koos käibemaksuga). Ringkonnakohus rahuldab tasutaotluse, arvestades muu hulgas sellega, et advokaat asus isikut esindama ringkonnakohtu menetluses. Kuna vaidluse sisu on püsinud muutumatuna ja Riigikohtule esitatud määruskaebuse väited kattuvad suuresti ringkonnakohtus esitatuga, peab kolleegium põhjendatud ajakuks 6 tundi ja 30 minutit ning määrab seetõttu riigi õigusabi tasuks 468 eurot, millele lisandub käibemaks 20% ehk 93 eurot 60 senti (kokku 561 eurot 60 senti; riigi õigusabi seaduse § 22 lg 7).

29. HKMS § 175 lg 3 alusel asendab Riigikohus avaldatavas määruses puudutatud isiku nime tähemärgiga.

(allkirjastatud digitaalselt)