



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUMÄÄRUS

Kohtuasja number	3-20-2004
Määruse kuupäev	30. märts 2021
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Viive Ligi ja Nele Parrest
Kohtuasi	Politsei- ja Piirivalveameti taotlus I. L. kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks
Menetlusosalised	Taotleja Politsei- ja Piirivalveamet, esindaja Julia Novodevitšenski von Jung
Vaidlustatud kohtulahend	Puudutatud isik I. L., esindaja vandeadvokaat Aleksei Ratnikov
Menetluse alus Riigikohtus	Tallinna Ringkonnakohtu 2. detsembri 2020. a määrus
Asja läbivaatamine	I. L. määruskaebus Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses:

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. a direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikli 15 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad kinni pidada kolmanda riigi kodaniku, kelle puhul esineb reaalne oht, et ta paneb vabaduses viibides enne väljasaatmist toime kuriteo, mille uurimine ja mille eest karistamine võib oluliselt raskendada väljasaatmise läbiviimist?

2. Peatada asja menetlus kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni eeltoodud küsimuses.

3. Rahuldada vandeadvokaadi Aleksei Ratnikovi riigi õigusabi suuruse kindlaksmääramise taotlus ja määrata tema poolt Advokaadibüroo A. Ratnikov & Partners OÜ kaudu määruskaebemenetluses osutatud riigi õigusabi tasu suuruseks 432 eurot (koos käibemaksuga).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. I. L. (puudutatud isik) on Moldova Vabariigi kodanik, kes sündis 1993. a-l Venemaal. Ta viibis Eesti Vabariigis viisavabaduse alusel.

2. Puudutatud isik peeti 12. oktoobril 2020 kell 05.03 kahtlustatavana kinni, sest ta põhjustas füüsilist valu ja tervisekahjustusi elukaaslasele ja veel ühele naiskannatanule.

Harju Maakohus mõistis 13. oktoobri 2020. a otsusega kriminaalasjas nr 1-20-7316 lühimenetluses kiirmenetluse korras puudutatud isiku süüdi karistusseadustiku (KarS) § 121 lg 2 p-de 2 ja 3 järgi (kehaline väärkohtlemine). Kohtuotsusest nähtuva süüdistuse järgi heitis prokuratuur puudutatud isikule lisaks ette, et viimane „võttis kööginoa ning hoides selle käes, ütles kannatanule [---], et kui teda deporteeritakse Eestist välja, siis tuleb ta Eestisse tagasi ning tapab kannatanu ära. Kannatanu

võttis I. L. sõnad ähvardusena ning kardab enda elu pärast“. Puudutatud isik mõisteti KarS § 120 lg 1 järgi (ähvardamine) siiski õigeks.

Puudutatud isiku lõplikuks karistuseks jäi maakohtu otsuse järgi üks aasta üks kuu kaksikümmend kaheks päeva vangistust kahe aasta pikkuse katseajaga. Ühtlasi vabastas kohus puudutatud isiku kohtumajas kinnipidamiselt.

3. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) lõpetas 13. oktoobri 2020. a teatisega välismaalaste seaduse (VMS) § 52 lg 1 p 7 ja § 52 lg 4 p 1 alusel ennetähtaegselt isiku viisavaba lubatud viibimisaja. Teatistes selgitati, et isiku viimane lubatud viibimispäev Eestis on 13. oktoober 2020 ning viibimisaja ennetähtaegsel lõpetamisel on välismaalane kohustatud viivitamata Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumilt lahkuma. Lahkumiskohustus võidakse viivitusega täita väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses (VSS) sätestatud korras.

PPA pidas puudutatud isiku samal päeval, 13. oktoobril 2020 kell 16.21 Harju Maakohtu kohtumajas VSS § 15 lg 2 p 1 alusel kinni. Kinnipidamise protokollis märgitakse, et kinnipidamisel on arvestatud isiku suhtumist toime pandud kuriteosse ja karistusjärgset käitumist. Nende põhjal on alust arvata, et puudutatud isik võib väljasaatmisest kõrvale hoida ning seda vaatamata tema lubadusele lahkuda riigist vabatahtlikult ja palvele, et talle tehtaks vabatahtliku lahkumise ettekirjutus.

Pärast kinnipidamist toimus küsitlus (protokollis toimumisaeg kell 17.10-18.10), mille käigus uuriti puudutatud isikult tema seisukohta väljasaatmise ja sissesõidukeelu kohta.

PPA tegi 13. oktoobril 2020 puudutatud isikule ka VSS § 7 lg 1 alusel ettekirjutuse Eestist lahkuda, kuna ta viibis Eestis seadusliku aluseta. Sama otsusega kohaldas PPA puudutatud isikule VSS § 7⁴ lg 3 alusel sissesõidukeeldu kolmeks aastaks lahkumiskohustuse täitmise päevast alates. Ettekirjutuses märgitakse: „teha I. L. ettekirjutuse Eesti Vabariigist lahkumiseks koheselt, kuid mitte hiljem kui 13.10.2020, ettekirjutus kuulub sundtäitmisele alates 13.10.2020, pärast nimetatud tähtaja saabumist saadetakse lahkumisetekirjutust mitte täitnud välismaalane vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 14 lg 1 ja § 15 lg 1 Eesti Vabariigist välja Moldova.“

4. PPA esitas 14. oktoobril 2020 Tallinna Halduskohtule **taotluse** loa saamiseks pidada puudutatud isik kinni ja paigutada ta kuni kaheks kuuks kinnipidamiskeskusesse VSS § 15 lg 2 p-de 1-3 alusel. PPA märkis kokkuvõtlikult järgmist.

- 1) Puudutatud isikule tehtud lahkumisetekirjutus on täitmata ning sundtäidetav.
- 2) Puudutatud isik selgitas küsitlusel, et konflikt elukaaslasega on kestnud kolm kuud. Tema närvid ei pidanud vastu ja tekkis konflikt. Ta ei soovi oma elukaaslasest lahku minna, vaid tahab minna tema juurde tagasi, et kõik tehtu heastada.
- 3) Kuigi isik on lubanud vabatahtlikult riigist lahkuda, võib ta väljasaatmisest kõrvale hoiduda. Isik kasutas lähisuhtes vägivalda. Esineb suur avalik huvi selliseid kuritegusid ennetada. Sundtäidetava lahkumisetekirjutuse peamine eesmärk on ära hoida tulevaseid kuritegusid. Isik selgitas, et soovib enne lahkumist elukaaslasega probleemid lahendada. Vestluse käigus selgus ka, et isik ei teadvusta, et ta pani toime mitteaktsepteeritava teo, kui ta kasutas oma elukaaslase ja veel teise isiku vastu vägivalda. PPA pole veendunud, et sarnane käitumine stressiolukorras ei kordu. Isiku elukaaslane pole konflikti lahendamiseks valmis. Pole tõenäoline, et kannatanu hakkaks isikuga koos elama. Haldusmenetluses tehakse prognoosotsus. Seega, kuigi isik mõisteti õigeks KarS § 120 järgi (ähvardamine), saab PPA arvestada sellega, et isik ähvardas deporteerimise korral elukaaslase kallal vägivalda kasutada.
- 4) Isikul ei ole riigis viibimiseks seaduslikku alust, mistõttu ta ei saa seaduslikult töötada ega tulu teenida. Tal puudub raha majutuse eest tasumiseks.
- 5) Isikust lähtuvat ohtu kirjeldab eelnev kuritegu. Isik ei lahku Eestist ja asub lahendama lähisuhtes tekkinud konflikti. Seetõttu tuleb isik kuni tema väljasaatmiseni paigutada kinnipidamiskeskusesse.

6) Isik pole oma varasema käitumisega tekitanud usaldust, mistõttu ei ole leebemaid järelevalvemeetmeid võimalik kohaldada.

5. Tallinna Halduskohus lubas 15. oktoobri 2020. a määrusega paigutada puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse kuni tema väljasaatmiseni Eesti Vabariigist, kuid mitte kauemaks kui 15. detsembrini 2020. Kohus põhjendas määrust kokkuvõtlikult järgmiselt.

1) PPA taotles kohtuistungil puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamist üksnes VSS § 15 lg 2 p 1 alusel. PPA täpsustas kohtuistungil, et isik on täitnud kaasaaitamiskohustust ja tal on Moldova Vabariiki tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid olemas.

2) Puudutatud isiku puhul esineb oht, et ta hakkab väljasaatmismenetlusest kõrvale hoidma ega lahku vabatahtlikult Eestist (VSS § 6⁸ p-d 1 ja 4). Isikul ei ole seaduslikku alust Eestis viibimiseks ning PPA on teinud lahkumisettekirjutuse, mis on täitmata. Harju Maakohus tunnistas isiku süüdi lähisuhtes toime pandud korduvas kehalises väärkohtlemises. PPA küsitluse protokollist nähtub, et isik ei pea väljasaatmist õigeks ning soovib kõike heastada. Puudutatud isik kinnitas kohtuistungil, et vabanemisel läheks ta oma elukohta üksnes oma asjadele järele ning väldiks kokkupuudet endise elukaaslasega. Seejärel lahkuks isik Eestist vabatahtlikult. Arvestades isiku eelnevat käitumist, on alus arvata, et tema Eestist lahkumine ei pruugi kirjeldatud viisil toimuda. Võimalik ei ole tagada, et ta oma asjadele järele minnes endise elukaaslasega kokku ei puutu. Kui isik peaks endise elukaaslasega vaid mõned päevad pärast kuriteo toimepanemist kokku puutuma, on suur tõenäosus, et olukord eskaleerub ja isik võib uue kuriteo toime panna. Uue kuriteo toimepanemisel on lahkumisettekirjutuse vabatahtlik täitmine ilmselt välistatud, sest kui algatatakse kriminaalmenetlus, on isikul õigus olla oma asja arutamise juures ja kriminaalmenetluses saab ka vahistamist kohaldada. Seega on alust kahelda isiku istungil väljendatud kavatsuse usaldusväärsuses. Riigil on soov hoida ära võimalikke uusi süütegusid. Isiku puhul on võimalike uute kuritegude toimepanemise risk praeguse seisuga suur.

3) VSS § 18 lg 1 kohaselt viiakse väljasaatmine lõpule 48 tunni jooksul välismaalase kinnipidamisest arvates. PPA selgitas taotluses, et Moldova Vabariiki naasmiseks tuleb isikul teha COVID-19 test, sest ilma selleta Moldova Vabariiki isikut vastu ei võta. Kui isik tahetakse Moldova Vabariiki saata lennukiga, on lennuliikluse praegune korraldus täiendav ajaline takistus. Otselende Moldova Vabariiki ei ole ja väljasaatmine toimub praegu Saksamaa kaudu. Seega ei ole väljasaatmist võimalik 48 tunni jooksul lõpule viia.

4) Leebemad järelevalvemeetmed ei pruugi tagada väljasaatmismenetluse lõpuleviimist ning puudub ka muude järelevalvemeetmete kohaldamise eelduseks olev usaldus puudutatud isiku vastu. Kinnipidamiskeskusesse paigutamine ei ole vastuolus turvalisuse ega tervisekaalutlustega. Kinnipidamine on proportsionaalne.

6. Puudutatud isik esitas määruskaebuse, milles palus halduskohtu määrus tühistada ja ta vabastada. Samuti esitas ta taotluse, et kohus kohustaks PPA-d puudutatud isiku vara (hoiustatud töötasu ja asjad) kokku koguma ja kaebajale toimetama.

7. Tallinna Ringkonnakohus jättis 2. detsembri 2020. a määrusega puudutatud isiku esialgse õiguskaitse taotluse läbi vaatamata, määruskaebuse rahuldamata ja halduskohtu määruse muutmata. Kohus põhjendas oma seisukohta järgmiselt.

1) Puudutatud isikul tuleb pöörduda esmalt taotlusega PPA poole, et PPA tagaks vara säilimise ja toimetaks selle puudutatud isiku valdusse. PPA ei ole tema taotlust lahendanud ega ole keeldunud seda täitmast.

2) Puudutatud isiku puhul esineb VSS § 6⁸ p-s 1 nimetatud põgenemisohu alus, s.o välismaalane ei ole Eestist lahkunud pärast lahkumisettekirjutusega määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega. Puudutatud isikut kohustati Eestist lahkuma samal päeval, kui anti lahkumisettekirjutus. Isik väitis PPA-le ja halduskohtule, et enne, kui ta riigist lahkub, soovib ta oma endise elukaaslasega probleemid lahendada ning tuua endisest elukohast asjad ära. Teisisõnu, enne

probleemi lahendamist ja asjade saamist ta Eestist ei lahku. Olukorras, kus isik on riigist lahkumiseks seadnud eeltingimused, mis peavad olema lahkumiseks täidetud, on tõenäoline, et isik ei pruugi riigist lahkuda pärast seda, kui eeltingimused ei peaks osutama täidetuks. Isik võib hakata otsima uusi võimalusi, et jääda riiki ja keelduda lahkumast. Tõenäosus selleks on seda suurem, mida lühem on isikule antud tähtaeg riigist lahkuda. Arvestades puudutatud isiku toime pandud kuriteo iseloomu ja raskust, ei saa pidada ka tõenäoliseks seda, et tal õnnestuks enda seatud eeltingimused täita ja seejärel lahkuda Eestist vabatahtlikult talle määratud tähtaja jooksul.

3) VSS § 15 lg 2 p-des 1–3 sätestatud kinnipidamisalused ei anna õigust pidada isikut kinni võimaliku uue kuriteo ärahoidmiseks. VSS normide alusel isiku kinnipidamise eesmärk on tagada, et isik lahkuks Eestist.

4) VSS § 6⁸ p 4 on kohaldatav vaid juhul, kui süüdimõistev kohtuotsus on jõustunud. Harju Maakohtu otsus puudutatud isiku süüdimõistmise kohta jõustus 21. oktoobril 2020, PPA oli taotluse esitanud ja halduskohus selle rahuldanud aga juba varem. Kuna isiku põgenemise ohtu saab jaatada VSS § 6⁸ p 1 alusel, puudub vajadus analüüsida isiku põgenemise ohtu VSS § 6⁸ p 4 järgi.

5) Leebemate järelevalvemeetmete kohaldamine pole põhjendatud.

8. Puudutatud isik saadeti Eesti Vabariigist välja Moldovasse 23. novembril 2020.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

9. Puudutatud isik esitas ringkonnakohtu määruse peale **määruskaebuse**, milles palub ringkonnakohtu määrus tühistada ning teha uus määrus, millega tuvastada PPA taotluse ja puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamise õigusvastasus. Puudutatud isiku seisukohad on kokkuvõtlikult järgmised.

1) Esialgse õiguskaitse taotluse läbi vaatamata jätmisel tulnuks arvestada puudutatud isiku olukorraga. Tal ei olnud varem esindajat, mistõttu ta ei teadnud, kas ja milliseid taotlusi tuleb tal esitada.

2) Puudutatud isik on enda teost järeldused teinud ja hoidub edaspidi rikkumistest. Ta on menetlusele igati kaasa aidanud. Seetõttu on väär kartus, et ta paneb asjadele järele minnes toime uue kuriteo.

3) Puudutatud isiku vara maksumus on tema jaoks suur. Isiku soov enne lahkumist enda asjad kokku koguda ja kaasa võtta on loogiline ning seda ei või pidada lubamatuks eeltingimuseks. Kui puudutatud isik on välismaal, ei ole tal tõenäoliselt võimalik saada enda kätte elukaaslase (kellega tal oli konflikt) valduses olevaid asju ega tööandjalt saamata jäänud töötasu (maksmiseks määratud sularahas).

4) Puudutatud isiku põgenemise ohtu ei ole ning kohaldada tulnuks leebemaid järelevalvemeetmeid.

5) Puudutatud isik on Eestist välja saadetud. Seetõttu on põhjendatud üle minna tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele. Kui Riigikohus tuvastab PPA taotluse ja kinnipidamiskeskusesse paigutamise õigusvastasuse, annab see puudutatud isikule aluse esitada kahju hüvitamise nõue PPA vastu (isik ei saanud tööd teha ega palka, temalt võeti ebaseaduslikult vabadus).

10. PPA palus vastuses jätta määruskaebus rahuldamata. Vastuseks Riigikohtu küsimustele selgitas PPA järgmist.

1) Pärast maakohtu istungit teavitati puudutatud isikut, et samal päeval lõpetas PPA ennetähtaegselt puudutatud isiku viisavaba lubatud viibimisaja, lubatud viimane viibimispäev on 13. oktoober 2020 ja tal puudub seaduslik alus Eestis viibimiseks, ning küsiti, kas ta on nõus Eestist vabatahtlikult lahkuma. Puudutatud isik vastas, et tal on vaja lahendada konflikt elukaaslasega ja et tal on probleeme tööandjaga. Seega ei olnud puudutatud isik nõus Eestist lahkuma. PPA ei saanud lubada, et isik suunduks tagasi kannatanu juurde. Kannatanu kartis puudutatud isiku ähvarduste tõttu enda elu pärast ning puudutatud isik oli kannatanule öelnud, et kui ta Eestist deporteeritakse, tuleb ta Eestisse tagasi ja tapab kannatu ära.

2) Puudutatud isik peeti kohe pärast kriminaalasjas peetud maakohtu istungit kinni ja toimetati illegaalimenetluseks Põhja prefektuuri. Põhja prefektuuris anti puudutatud isikule allkirja vastu teatis

tema viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohta, millest teda oli teavitatud pärast maakohtu istungit. Isikule selgitati, et ta peab Eestist lahkuma, ja küsiti, kas ta on nõus seda vabatahtlikult tegema. Puudutatud isik oli nõus, aga seadis oma tingimused: ta ei ole nõus lahkuma enne, kui on kannatanuga konflikti lahendanud. Isikule anti võimalus esitada vastuväited nii lahkumisettekirjutuse kui ka sissesõidukeelu kohta. Need fikseeriti küsitluse protokollis. Pärast isiku vastuväidete ärakuulamist, kaalus PPA nii vabatahtlikult täidetava kui ka sundtäidetava ettekirjutuse võimalusi. Lahkumisettekirjutuse tegemisel hindas PPA tõendeid ja kaalus faktilisi asjaolusid, samuti arvestas PPA isiku vastuväidetega, isiku suhtumisega toime pandud kuriteosse ning tema karistusjärgse käitumisega. PPA asus seisukohale, et isik võib väljasaatmisest kõrvale hoida ning on avalikule korrale ohtlik. Puudutatud isik oli kasutanud lähisuhtes vägivalda. Eesti Vabariigi prioriteet on lähisuhtevägivalla kuritegude ennetamine ning avalik huvi selliste sündmuste vastu on väga suur. Kui kriminaalkorras karistamine on reaktsioon juba tehtud teole ning see teenib ka eesmärki eraldada potentsiaalselt ohtlik isik õiguskorrale ühiskonnast, siis sundtäidetava lahkumisettekirjutuse peamiseks eesmärgiks oli riigi soov hoida ära võimalikke uusi süütegusid.

3) PPA ei kohaldanud puudutatud isiku suhtes VSS § 6⁸ p-s 1 sätestatud alust põgenemisohu hindamiseks. Isikule koostati sundtäidetav lahkumisettekirjutus VSS § 7² lg 2 p-de 1 ja 4 alusel.

4) PPA pidas vajalikuks paigutada puudutatud isik väljasaatmise täideviimiseks kinnipidamiskeskusesse. Tema suhtes ei olnud võimalik kohaldada VSS §-s 10 nimetatud järelevalvemeetmeid, sest need ei viinuks piisava tõenäosusega soovitud tulemuseni. Isikul puudus seaduslik alus Eesti Vabariigis viibimiseks ja töötamiseks ning olemasolevatest rahalistest vahenditest ei piisanud majutuskulude katteks. Isik võinuks hakata väljasaatmismenetlusest kõrvale hoiduma ning see raskendanuks oluliselt isiku väljasaatmist riigist. Tuginedes puudutatud isiku toime pandud süüteo asjaoludele ja arvestades puudutatud isiku emotsionaalset seisut, oli PPA seisukohal, et isik ei lahku Eestist vabatahtlikult ning asub lahendama lähisuhtes tekkinud konflikti.

5) Kriminaalasja menetleja tagastas 2021. a alguses kannatanule asitõendeid. Viimane teatas, et puudutatud isik helistab ja kirjutab talle ning ähvardab, et leiab võimaluse tulla Eestisse, et temale kätte maksta.

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

11. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. a direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel

„Artikkel 15

Kinnipidamine

1. Kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige kui:

a) on olemas põgenemise oht või

b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid.

Iga kinnipidamine on võimalikult lühike ja see kestab ainult seni, kuni kestab väljasaatmise korraldamine, ning see viiakse ellu nõuetekohase hoolsusega.

[---]“.

12. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus

„§ 15. Välismaalase kinnipidamine ja väljasaatmise korraldamine

(1) Välismaalast võib kinni pidada käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhul välismaalasega seotud olulisi asjaolusid.

(2) Välismaalast võib kinni pidada, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamine ei taga lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkust ning eelkõige juhul, kui:

1) esineb välismaalase põgenemise oht;

2) välismaalane ei täida kaasaaitamiskohustust või

3) välismaalasel puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtvast või transiidiriigist viibib.

[---]“.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

13. Kohtuasjas on vaidlus üksnes puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamise lubatavuse üle. Küsimused, kas puudutatud isiku viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine, talle lahkumissetkirjutuse tegemine ning sissesõidukeelu kohaldamine olid õiguspärased, jäävad väljapoole selle kohtuasja eset.

14. Tallinna Halduskohus andis 15. oktoobri 2020. a määrusega loa puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks. Praeguseks on isik vabastatud ja Eestist välja saadetud. Seetõttu on puudutatud isiku sõnul põhjendatud minna üle tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele.

15. Praegusel juhul ei ole tegu isiku tühistamiskaebuse alusel algatud haldusakti õiguspärasuse kontrollimise menetlusega. Seetõttu ei kohaldu kohtupraktikas välja kujunenud tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku põhimõtted (vt nt Riigikohtu määrus nr 3-20-580/47, p-d 11–12). Haldustoiminguks loa andmise menetluses on kohus ise isiku põhiõiguste piiramise õiguspärasuse eelduseks oleva loa andjaks. Luba antakse määrusega, mis on vaidlustatav määruskaebe korras (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 265 lg 5). See, et asjaolud muutuvad määruskaebemenetluse jooksul (nt isik saadetakse Eestist välja), ei väära kõrgema astme kohtu võimalust kontrollida loa andnud määruse õiguspärasust ning seda vajaduse korral tühistada, s.o kaotada luba andva määruse kehtivus tagasiulatuvalt. Seeläbi kaob ühtlasi isiku põhiõiguste piiramise lubatavuse eeldus (vt ka haldusasi nr 3-3-1-24-17, p 17). Luba andva määruse tühistamise võimalikkust ei välista praegusel juhul ka HKMS § 158 lg-s 2 sätestatu.

16. Kolleegium nõustub ringkonnakohtu seisukohaga, et puudutatud isiku esialgse õiguskaitses taotlus tema vara kokku kogumiseks ja kaebajale toimetamiseks tuli jätta läbi vaatamata. Puudub vajadus põhjendusi korrata (HKMS § 234, § 231 lg 6).

17. VSS § 23 lg 1¹ kohaselt annab halduskohus loa väljasaadetava kinnipidamiseks ja paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse kuni kaheks kuuks, kui esinevad VSS § 15 lg-s 2 sätestatud alus ja lg-s 1 nimetatud põhimõtted. VSS § 15 lg 2 sätestab, et välismaalast võib kinni pidada, kui VSS-s sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamine ei taga lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkust ning eelkõige juhul, kui 1) esineb välismaalase põgenemise oht, 2) välismaalane ei täida kaasaaitamiskohustust või 3) välismaalasel puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtvast või transiidiriigist viibib. VSS § 15 võtab Eesti õigusesse üle direktiivi 2008/115/EÜ art 15.

18. Halduskohus andis loa puudutatud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks VSS § 15 lg 2 p 1 alusel, s.o esineb välismaalase põgenemise oht. Direktiivi art 3 p 7 järgi tuleb termin „põgenemise oht“ sisustada õigusaktides kehtestatud objektiivsete kriteeriumite alusel (vrd ka

Euroopa Kohtu otsus asjas C-528/15: Al Chodor jt). Eesti õiguses on need ammendavalt sätestatud VSS §-s 6⁸. Sättes nimetatud asjaolud peavad põgenemisohtu kindlakstegemiseks vältimatult esinema, kuid ohu lõplikuks kindlakstegemiseks tuleb vaadelda ka muid välismaalast ja juhtumit iseloomustavaid asjaolusid (vt ka Riigikohtu määrused asjades nr 3-3-1-93-16, p 13; 3-3-1-24-17, p 12).

19. Kolleegiumi hinnangul ei esine kohtuasjas asjaolusid, mis viitaksid puudutatud isiku põgenemise ohule.

20. Põgenemisohtu jaatas halduskohus kahel alusel: 1) välismaalane ei ole Eestist lahkunud pärast lahkumisetekirjutusega määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega (VSS § 6⁸ p 1) ning 2) välismaalane on toime pannud kuriteo, mille eest on talle mõistetud vangistus (VSS § 6⁸ p 4).

21. VSS § 6⁸ p 1 ei ole selles asjas kohaldatav. PPA kinnitas Riigikohtule, et lahkumisetekirjutuse tegemisel ei määratud kaebajale vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaega ning et isikule koostati kohe sundtäidetav lahkumisetekirjutus VSS § 7² lg 2 p-de 1 ja 4 alusel. Seda kinnitavad ka PPA astunud sammud 13. oktoobril 2020 – faktiliselt ei olnud puudutatud isikul võimalust vabatahtlikult lahkuda (vt eespool p-d 2 ja 3). Eelöeldut arvestades ei saa puudutatud isikule ka ette heita, et ta ei järginud vabatahtliku lahkumise tähtaega, ega tuletada sellest VSS § 6⁸ p 1 alusel tema põgenemise ohtu. VSS § 6⁸ p 1 kohaldamine eeldab, et isikule on kirjaliku lahkumisetekirjutusega määratud vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaeg.

22. Ka VSS § 6⁸ p 4 ei ole praegusel juhul kohaldatav. Säte eeldab, et isiku suhtes on jõustunud süüdimõistev otsus, millega teda on toime pandud kuriteo eest karistatud vangistusega (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 22 lg-s 2 sätestatud süütuse presumptsioon). Kaebajat süüdi mõistev otsus jõustus pärast halduskohtu loa andmist.

23. Kolleegiumi hinnangul ei esine ka muid asjaolusid, mis viitaksid puudutatud isiku põgenemise ohule VSS § 6⁸ mõttes, sh ei ole kohaldatav nt VSS § 6⁸ p 6, mille järgi „välismaalane on Politsei- ja Piirivalveametile [...] teada andnud või haldusorgan järeldeb tema hoiakutest ja käitumisest, et ta ei soovi lahkumiskohustust täita“. Väljasaatmisest kõrvalehoidumise kavatsust ei ole võimalik järeldebada lahkumisetekirjutuse tegemise menetluses puudutatud isiku ärakuulamise protokollis kantud seisukohast, et ta ei soovi oma elukaaslasest lahku minna ja palub võimalust kõik heastada. Isikul peab olema võimalik haldusakti andmise menetluses väljendada oma seisukohta kavandatava koormava haldusakti sisu kohta, ilma et see tooks kaasa negatiivseid järeldusi. Äraakuulamisel öeldust ei saa automaatselt järeldebada isiku soovimatust haldusakti täita, kui puuduvad muud asjaolud, mis viitavad ohule, et isik asub väljasaatmisest kõrvale hoiduma. Põgenemisoht ei nähtu ka puudutatud isiku halduskohtu istungil väljendatud soovist saada tagasi elukaaslase juurde jäänud asjad ja tööandjalt saadav töötasu. Isiku soov saada enne riigist lahkumist tagasi talle kuuluv vara, kuna lahkumise järel on selle kättesaamine keeruline, kui mitte võimatu, on olemuslikult legitiimne. PPA ei ole osutanud asjaoludele, millega koostoimes järelduks puudutatud isiku öeldust oht, et ta läheb pakku või hoiab kõrvale väljasaatmisest, ja et seetõttu esineb põgenemisoht VSS § 6⁸ mõttes.

24. Kolleegiumi hinnangul ei esine käesolevas asjas ka selliseid asjaolusid, mis viitaks VSS § 15 lg 2 p-des 2 ja 3 sätestatud kinnipidamisaluste täidetusele.

25. Seega sõltub puudutatud isiku kinnipidamise õiguspärasus küsimusest, kuidas tõlgendada VSS § 15 lg-t 2: kas p-des 1–3 sätestatud alused on ammendav loetelu, millest vähemalt üks peab esinema, või on tegu mitteammendava näidisloeteluga ning isik on võimalik kinni pidada ka üldalusel. Kinnipidamise üldaluse all peab kolleegium silmas VSS § 15 lg 2 sissejuhatavas osas nimetatud ohtu väljasaatmise tulemuslikkusele. Viimasele tõlgendusvariandile osutab sätte sõnastus, s.o p-dele 1-3

eelnevad sõnad „eelkõige juhul, kui“. Mõistagi eeldab lõplik hinnang kinnipidamise õiguspärasusele igal juhul ka VSS § 15 lg-s 1 sätestatud põhimõtete (kinnipidamine kui viimane abinõu, proportsionaalsuse põhimõtte järgimine) täidetust.

26. Kolleegiumi esmasel hinnangul kinnitavad asjaolud praegusel juhul kinnipidamise üldaluse täidetust ning puudutatud isiku kinnipidamine VSS § 15 lg-s 2 sätestatud üldalusel oleks olnud koostoimes VSS § 15 lg-s 1 nimetatud põhimõtetega lubatav. Arvestades sündmuste ajalist lähedust ja isiku toime pandud süüteo olemust, oli piisav alus arvata, et isik võib asuda uuesti elukaaslasega tekkinud konflikti lahendama ja panna selle käigus toime uue kuriteo. Seetõttu oli reaalne oht, et isik paneb vabaduses viibides enne väljasaatmist toime kuriteo, mille uurimine ja mille eest karistamine (kohtulahendi tegemine ja võimalik järgnev karistuse täitmisele pööramine) nurjab, täpsemalt lükkab teadmata ajaks edasi isiku väljasaatmise, raskendades oluliselt väljasaatmise läbiviimist. Seega esines oht väljasaatmise tulemuslikkusele. Kaebaja isikut (vanus, tervises seisund), käitumist ja olukorda (seosed Eestiga, püsiva elukoha puudumine) iseloomustavaid asjaolusid arvestades ei olnud muude järelevalvemeetmetega (VSS §10 lg 2) võimalik sama tõhusalt tagada väljasaatmise tulemuslikkust. Kinnipidamine oli kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, sh arvestades potentsiaalset kinnipidamise kestust.

27. VSS §-ga 15 võeti üle direktiivi 2008/115/EÜ art-s 15 sätestatu. Art 15 lg 1 näeb ette, et kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige kui a) on olemas põgenemise oht või b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid. Lisaks on ette nähtud nõue, et iga kinnipidamine on võimalikult lühike ja kestab ainult seni, kuni kestab väljasaatmise korraldamine, ning see viiakse ellu nõuetekohase hoolega.

28. Direktiivi 2008/115/EÜ art 15 lg 1 (koostoimes põhjendusega 16) ei anna selget vastust küsimusele, kas kinnipidamine on lubatav ka ainult üldalusel, s.o oht väljasaatmise tulemuslikkusele, või peab igal juhul olema täidetud sättes sisalduva loetelu üks alustest (punkt a või b). Euroopa Komisjon on loetelu pidanud avatuks (vt komisjoni 16. novembri 2017. a soovitus (EL) 2017/2338, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 14.1). Kolleegiumile teadaolevalt ei ole Euroopa Kohus sellele küsimusele selget vastust veel andnud (vt ja vrd nt C-329/11: Achughbadian, p 36; C-146/14 PPU: Mahdi, p-d 61, 74; C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, p-d 269–272).

29. Art 15 on tingimusteta ja piisavalt täpne, st omab vahetut õigusmõju (nt C-61/11 PPU: El Dridi, p 47; C-146/14 PPU: Mahdi, p 54; C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, p 288). Kolleegiumi hinnangul ei ole välistatud, et analüüsitav olukord võiks põhimõtteliselt vastata näiteks art 15 lg 1 p-s b nimetatud alusele. Direktiivi art-t 15 üle võtva VSS § 15 lg 2 p-de 2 ja 3 sõnastused erinevad siiski mõneti direktiivist ja nagu öeldud, ei ole kumbki neist Eesti seaduse sätetest kolleegiumi hinnangul selles asjas kohaldatav. Vaatamata direktiivi vahetule õigusmõjule ei või isiku õigusi otse direktiivi alusel piirata.

30. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb Euroopa Liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada nii sõnastust kui ka selle õigusakti ülesehitust ja taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on (nt Euroopa Kohtu otsus C-18/19: Stadt Frankfurt am Main, p 33).

31. Art 15 lg 1 sõnastus „eelkõige kui“ (*insbesondere, in particular, en particulier*) viitab sellele, et tegu on avatud loeteluga, mis üksnes aitab sisustada üldalust, s.o ohtu väljasaatmise

tulemuslikkusele. Sellest annab tunnistust ka võrdlus näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. a direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, art 8 lg-ga 3, kus on kasutatud sõna „üksnes“ (*nur, only, ne ... que*), mis sõnaselgelt viitab kinnipidamisaluste loetelu ammendavusele (vt ka nt Euroopa Kohtu otsus C-808/18: komisjon vs. Ungari, p 168). Ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. a määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, art 28 lg-s 2 sätestatud kinnipidamisalus on ammendav (vt ka C-528/15: Al Chodor jt). Teisalt on Euroopa Kohus korduvalt rõhutanud direktiivi 2008/115/EÜ kinnipidamist puudutavate sätete kitsa tõlgendamise kohustust (nt C-61/11 PPU: El Dridi, p 42; C-146/14 PPU: Mahdi, p 55; C-47/15: Affum, p 62; C-18/19: Stadt Frankfurt am Main, p 42). See võib rääkida vastu tõlgendusele, et loetelu tuleks käsitada mitteammendavana.

32. Direktiivi 2008/115/EÜ üheks eesmärgiks on tagada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tulemuslik väljasaatmine (põhjendus 2, art 1). Seda, et direktiiv paneb liikmesriikidele kohustuse rakendada direktiivis sätestatud nõudeid ja korda, et tagada ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva kolmanda riigi kodaniku tõhus tagasi- või väljasaatmine, on korduvalt rõhutanud ka Euroopa Kohus (nt C-673/19: M jt, p 31). Teisalt on direktiivi 2008/115/EÜ eesmärk tagada isiku põhiõiguste kaitse (põhjendus 2, art 1). See on eriti oluline kinnipidamise kui sunnimeetme kohaldamisel, kuna seeläbi riivatakse isiku õigust isikuvabadusele (Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 6). Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 5 lg 1 p f sätestab, et kellelki ei või võtta tema vabadust, välja arvatud seaduses kindlaksmääratud korras, kui tegu on seadusliku kinnipidamisega, et võtta meetmeid isiku väljasaatmiseks või -andmiseks. Seega, konventsioon peab väljasaatmise eesmärgil isiku kinnipidamist iseenesest lubatavaks, kuid Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on kujunenud teatud kvaliteedinõuded kinnipidamise seaduslikule alusele. Nii on ka Euroopa Kohus rõhutanud, et kinnipidamise õiguslik alus peab olema selge, ettenähtav, kättesaadav ja kaitsma omavoli eest (vt C-528/15: Al Chodor, p-d 40–44). Kolleegiumi esmasel hinnangul on oht väljasaatmise tulemuslikkusele koostoimes leebemate meetmete kasutamise ja proportsionaalsuse hindamise kohustusega selge ja ettenähtav õiguslik alus isiku kinnipidamiseks, mis tagab piisava põhiõiguste kaitse ja kaitseb omavoli eest.

33. Euroopa Kohus on märkinud, et võimalus pidada isikut kinni avaliku korra ja julgeolekuga seonduvatel põhjustel ei saa rajaneda direktiivil 2008/115/EÜ (C-357/09 PPU: Kadzoev, p 70). Ka eespool viidatud komisjoni 16. novembri 2017. a soovitusel rõhutatakse, et kinnipidamist ei või kasutada avaliku korra kaitse eesmärgil. Teisisõnu, VSS § 15 ja direktiivi 2008/115/EÜ art 15 alusel välismaalase kinnipidamise ainsaks eesmärgiks saab olla tulemusliku väljasaatmise tagamine. Kolleegiumi esmasel hinnangul ei ole siiski välistatud tulemusliku väljasaatmise tagamiseks isiku kinnipidamine, kui esineb reaalne oht, et ta paneb vabaduses viibides enne väljasaatmist toime kuriteo, mille uurimine ja mille eest karistamine võib oluliselt raskendada väljasaatmise läbiviimist. Ka Euroopa Kohus on nentunud (küll analüüsides kolmandate riikide kodanike vangistamist nende ebaseadusliku sisenemise või viibimise tõttu), et vangistus võib takistada tagasisaatmise menetluse kohaldamist ning põhjustada tagasisaatmise viibimist, kahandades nii direktiivi 2008/115/EÜ tõhusust (C-47/15: Affum, p 63; sama C-290/14: Skerdjan Celaj, p 26 ja seal viidatud praktika).

34. Kuna üksnes Euroopa Kohtul on õigus anda Euroopa Liidu õiguse siduvaid tõlgendusi, tuleb eelkirjeldatud erinevaid tõlgendusvõimalusi arvestades küsida eelotsust direktiivi 2008/115/EÜ art 15 lg 1 tõlgendamise kohta.

35. Kuna kolleegium taotleb Euroopa Kohtult eelotsust, tuleb menetlus peatada kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni (HKMS § 95 lg 4). Määruskaebuse lahendab Riigikohus pärast eelotsusetaotlusele vastuse saamist.

36. Puudutatud isikule määruskaebemenetluses riigi õigusabi osutanud vandeadvokaat Aleksei Ratnikov esitas määruskaebusega Riigikohtule taotluse määrata kindlaks riigi õigusabi tasu 360 eurot, millele lisandub käibemaks 72 eurot. Riigi õigusabi seaduse § 22 lg-s 7 sätestatud arvestades tuleb vandeadvokaadi Aleksei Ratnikovi riigi õigusabi tasu suuruse kindlaksmääramise taotlus rahuldada ja määrata tema poolt Advokaadibüroo A. Ratnikov & Partners OÜ kaudu määruskaebemenetluses osutatud riigi õigusabi tasu suuruseks 432 eurot (koos käibemaksuga).

(allkirjastatud digitaalselt)