



RIIGIKOHUS
♦♦♦♦♦♦♦♦

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

Rahvusvahelise kaitse taotleja ja välismaalase kinnipidamise põhjendamise kohtupraktikas

Kohtupraktika analüüs

Mariliis Toomiste
analüütik

Tartu

2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ANALÜÜSI ALUSEKS OLEVAD MATERJALID	4
2. ISIKU KINNIPIDAMISE ALUSED	5
3. ISIKU KINNIPIDAMISE PROPORTSIONAALSUS JA OLULISED ASJAOLUD	7
3.1. ISIKU PÕGENEMISE OHT	7
3.2. ISIKU KINNIPIDAMISE KESTUS.....	9
3.2.1. Mitte kauem kui 18 kuud.....	9
3.2.2. Korduva kinnipidamise puhul.....	9
3.2.3. Kinnipidamistähtaja pikendamine.....	10
3.3. MUUD KAALUTLUSED JA ASJAOLUD.....	10
4. ISIKU KINNIPIDAMISE EESMÄRGID.....	12
4.1. ISIKUSAMASUSE JA KODAKONDSUSE VÄLJASELGITAMINE.....	12
4.2. KÄTTESAADAVUS MENETLUSTOIMINGUTEKS	12
4.3. TAOTLUS ON ESITATUD VÄLJASAATMISE EDASILÜKKAMISE VÕI VÄLTIMISE EESMÄRGIL.....	13
4.4. RIIGI JULGEOLEKU VÕI AVALIKU KORRA KAITSE	14
4.5. ÜLEANDMINE MÄÄRUSES 604/2013 SÄTESTATUD KORRAS.....	15
4.6. PÕGENEMISE OHT (VRKS § 36¹ LG 2¹, VSS § 15 LG 2 P 1).....	15
4.6.1. Lahkumiskohustuse täitmata jätmine (VSS § 6 ⁸ p 1).....	15
4.6.2. Valeandmete esitamine (VSS § 6 ⁸ p 2).....	16
4.6.3. Põhjendatud kahtlus isikusamasuses või kodakondsuses (VSS § 6 ⁸ p 3).....	16
4.6.4. Varem toime pandud kuritegu (VSS § 6 ⁸ p 4)	16
4.6.5. Järelevalvemeetmete järgimata jätmine (VSS § 6 ⁸ p 5).....	17
4.6.6. Keeldumine lahkumiskohustuse täitmisest (VSS § 6 ⁸ p 6)	17
4.6.7. Ebaseaduslik piiriületus (VSS § 6 ⁸ p 8)	17
4.6.8. Elukohast ja EL/Schengeni riigist lahkumine (VSS § 6 ⁸ p 9, VRKS § 36 ¹ lg 2 ¹).19	
4.6.9. Sobimatuid põhjendusi: puudub PPA usaldus või alus põgenemisohtu välistada .19	
4.7. KAASAITAMISKOHUSTUSE TÄITMATA JÄTMINE	20
4.8. DOKUMENTIDE PUUDUMINE.....	20
KOKKUVÕTE	22
LISA	23

SISSEJUHATUS

Rahvusvahelise kaitse taotleja või lahkumissetekirjutuse saanud välismaalase kinnipidamiskeskuses kinnipidamine on viimastel aastatel pälvinud palju tähelepanu nii meedias kui ka kohtupraktikas. Riigikohtu halduskolleegium tegi vahemikus 2016–2019 mitu lahendit, mis aitavad kinnipidamiskeskusesse paigutamise eeldusi ja eesmärki täpsemalt mõista.

Kinnipidamine kinnipidamiskeskuses toimub [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses](#) (VRKS) ja [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses](#) (VSS) kehtestatud alustel ja on tihedalt seotud Euroopa Liidu (EL) õigusega, eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiviga 2013/33/EL](#), 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiviga 2008/115/EÜ](#), 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

Ilma halduskohtu loata saab isikut nii VSS § 15 lg 3 kui ka VRKS § 15 lg 6 kohaselt kinni pidada kuni 48 tundi. Analüüsi eesmärk on anda ülevaade sellest, kuidas on Riigikohtu ja ringkonnakohtute määrustes **tõlgendatud** isikute pikema või juba korduva kinnipidamise aluseid ja **põhjendatud** isikute kinnipidamise vajadust. Lisaks tuuakse esile praktikas ilmnenud kitsaskohad. Kõige sagedamini on kohtutel tulnud anda hinnang, kas esineb rahvusvahelise kaitse taotleja või viibimisalusetä välismaalase **põgenemise oht**. Seetõttu on analüüsis pööratud erilist tähelepanu sellele, kuidas kohtud on põgenemise ohtu tuvastanud: välja on toodud konkreetseid näiteid rahvusvahelise kaitse taotleja või välismaalase kinnipidamise põhjenduste kohta, mida kohtud analüüsiks valitud ajavahemikul kasutasid. Olulisemate põhimõteteliste seisukohtade juures on ka viited Euroopa Liidu Kohtu lahenditele.

Isikute kinnipidamise rakenduspraktikat VSS ja VRKS alusel analüüsitakse koos, sest rahvusvahelise kaitse taotleja ja viibimisalusetä Eestis viibiva välismaalase kinnipidamise alused kattuvad väga suurel määral. Lisaks juhtub sedagi, et isik tuleb kinni pidada esmalt ühes ja siis teises seaduses sätestatud alusel. Näiteks kui isik on esialgselt kinni peetud VRKS alusel rahvusvahelise kaitse taotlejana, kuid tema taotlust ei rahuldata ja alustatakse tema väljasaatmist, saab Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) isiku vajaduse korral VSS alusel kinni pidada; kui isik on aga esmalt VSS alusel kinni peetud, kuid esitab hiljem rahvusvahelise kaitse taotluse, muutub üldjuhul ka tema kinnipidamise alus. Kolmandat või enam korda rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isik peetakse siiski kinni VSS alusel, sest VRKS § 24 lg 5 järgi on isikul võimalik korduva taotluse menetlemise ajaks Eestisse jääda vaid juhul, kui tegemist on esmakordse korduva taotlusega.

Viimati käsitleti osalt sama teemat Riigikohtu 2008. aasta kohtupraktika analüüsis.¹

Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites. Kohtupraktika analüüsis esitatut ei saa võrdsustada Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

¹ Kanger, Liina. „Ebaseadusliku riigis viibimise lõpetamine. Väljasaatmine.” https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2008/analyyis_valjasaatmine_1_kanger.pdf.

1. ANALÜÜSI ALUSEKS OLEVAD MATERJALID

Analüüsitavate kohtulahendite valimisse kuulub 46 jõustunud määrust, millega isik peeti VRKS või VSS alusel kinnipidamiskeskuses kinni või pikendati tema kinnipidamistähtaega. Määrused on kättesaadavad Riigikohtu kodulehel või Kohtute Infosüsteemi lahendi ületekstiotsingu abil. Kohtumääruste nimekiri on analüüsi lisas.

Kuus analüüsis põhitähelepanu saanud Riigikohtu määrust jõustusid vahemikus märtsist 2016 kuni aprillini 2020 (viidatud on ka Riigikohtu varasemale praktikale). Kolmel juhul peeti isikut kinni VSS ja kolmel VRKS alusel. 40 analüüsitud Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtu määrust tehti aastal 2019 (ja viiteid leidub ka ringkonnakohtute varasemale praktikale). 20 ringkonnakohtu määrust käsitlesid kinnipidamist VSS alusel ja 20 VRKS alusel. 36 määrust tegi Tallinna Ringkonnakohus ja 4 (kõik neist VRKS alusel) Tartu Ringkonnakohus. 2019. aastal tegi nii Tallinna kui ka Tartu Ringkonnakohus kumbki ühe määruse, mille Riigikohus tühistas (vastavalt haldusasjad [3-19-415](#)² ja [3-19-1068](#)³).

Ringkonnakohtute seisukoht isiku kinnipidamiskeskuses kinnipidamise või tema kinnipidamistähtaja pikendamise määruste avalikustamise kohta on erinev: kui Tallinna Ringkonnakohus avaldas vaid kõigi 36 määruse resolutsioonid, siis Tartu Ringkonnakohtu määrused on Riigi Teataja kohtulahendite otsingu kaudu kättesaadavad, kuid isiku nimi on asendatud tähemärgiga.

² RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#).

³ RKHKm 17.04.2020, [3-19-1068](#).

2. ISIKU KINNIPIDAMISE ALUSED

VRKS § 36¹ „Kinnipidamise alused“ lõiked 1–2¹ sätestavad rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise alused, mille olulisemad komponendid on rõhutatud paksu kirjaga. Selle sätte aluseks on [direktiivi 2013/33/EL](#) art 8 lg-d 2 ja 3.

„(1) Rahvusvahelise kaitse taotlejat võib kinni pidada käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui käesolevas seaduses sätestatud **järelevameetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada**. Kinnipidamine peab olema kooskõlas **proportsionaalsuse põhimõttega** ning kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhtumil rahvusvahelise kaitse taotlejaga seotud **olulisi asjaolusid**.

(2) Rahvusvahelise kaitse taotlejat võib **vältimatu vajaduse korral** kinni pidada järgmistel alustel:

- 1) isiku **tuvastamine** või isikusamasuse kontrollimine;
- 2) isiku **kodakondsuse** kontrollimine või väljaselgitamine;
- 3) isiku riiki saabumise ja riigis viibimise **õiguslike aluste** kontrollimine;
- 4) rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel tähtsust omavate **asjaolude väljaselgitamine**, eelkõige juhul, kui on olemas **põgenemise oht**;
- 5) kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse **lahkumiskohustuse edasilükkamiseks** või **väljasaatmise vältimiseks**;
- 6) **riigi julgeoleku** või **avaliku korra** kaitsmine;
- 7) isiku **üleandmine** Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 604/2013 sätestatud korras, kui esineb isiku **põgenemise oht**.

(2¹) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 4 ja 7 nimetatud **põgenemisohuna** käsitatakse seda, kui esineb **väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse §-s 6⁸** nimetatud asjaolu või isik on **loata lahkunud** teisest Euroopa Liidu liikmesriigist.“

VSS § 15 „Välismaalase kinnipidamine ja väljasaatmise korraldamine“ lõiked 1 ja 2 reguleerivad Eestis viibimisalusetat viibiva välismaalase kinnipidamist. Sellesse kategooriasse satub ka isik, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus on tagasi lükatud ja keda ei või enam VRKS alusel kinni pidada. Sätte aluseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiivi 2008/115/EÜ](#) art 15 lg 1.

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

(2) Välismaalast võib kinni pidada, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevameetmete 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 § 6⁸ defineerib välismaalase põgenemise ohu nii VSS kui VRKS tarbeks. Põgenemisohu tuvastamise kriteeriumid sisustavad EL riigid ise. Eestis alates 1. oktoobrist 2014 kehtivate kriteeriumite aluseks on Saksamaa, Šveitsi ja Hollandi õigusaktid.⁴

„Lahkumisettekirjutuse tegemisel või välismaalase kinnipidamisel hinnatakse välismaalase põgenemise ohtu. Välismaalase põgenemise oht esineb, kui:

1) välismaalane ei ole Eestist või Schengeni konventsiooni liikmesriigist lahkunud **pärast lahkumisettekirjutusega määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega**;

2) välismaalane on **esitanud valeandmeid** või **võltsitud dokumendi** Eestis viibimise seadusliku aluse või selle pikendamise, Eesti kodakondsuse, rahvusvahelise kaitse või isikut tõendava dokumendi taotlemisel;

3) on põhjendatud kahtlus välismaalase **isikusamasuses** või tema **kodakondsuses**;

4) välismaalane on **korduvalt toime pannud tahtlikke kuritegusid** või toime pannud **kuriteo**, mille eest on talle mõistetud **vangistus**;

5) välismaalane ei ole järginud tema suhtes lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks kohaldatud **järelevalvemeetmeid**;

6) välismaalane on Politsei- ja Piirivalveametile või Kaitsepolitseiametile teada andnud, et ta **ei täida lahkumiskohustust**;

7) välismaalane on sisenenud Eestisse tema suhtes kohaldatud **sissesõidukeelu kehtivusaja jooksul**;

8) välismaalane on kinni peetud **Eesti välispiiri ebaseadusliku ületamise tõttu** ning ta ei ole saanud luba või õigust Eestis viibida;

9) välismaalane on **loata lahkunud** määratud elukohast või teisest Schengeni konventsiooni liikmesriigist;

10) välismaalase lahkumiskohustus on kohtulahendiga pööratud **sundtäitmisele**.”

⁴ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seadus 444 SE, seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3d29680f-dcbd-4866-900f-cd4e5e995e25>.

3. ISIKU KINNIPIDAMISE PROPORTSIONAALSUS JA OLULISED ASJAOLUD

3.1. ISIKU PÕGENEMISE OHT

VRKS § 36¹ lg 1 ja VSS § 15 lg 1 kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotlejat ja välismaalast kinni pidada vastavalt VRKS § 36¹ lg-s 2 või VSS § 15 lg-s 2 sätestatud alusel, kui leebemaid järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Seejuures peab kinnipidamine olema kooskõlas **proportsionaalsuse põhimõttega** ning arvestada tuleb igal üksikjuhtumil **isikuga seotud olulisi asjaolusid**.

VSS alusel isiku kinnipidamise proportsionaalsust analüüsid on Tallinna Ringkonnakohus sageli rõhutanud, et leebemate järelevalvemeetmete kohaldamiseks ei piisa üksnes sellest, et nende kohaldamine oleks objektiivselt võimalik, vaid need peavad olema ka **tõhusad** – tagama lahkumiskohustuse täitmise. Sellest on järeldatud, et isiku kinnipidamine ei oleks proportsionaalne eelkõige juhul, kui sama eesmärki oleks sama tõhusalt võimalik saavutada leebemate meetmetega.⁵ See on kooskõlas Euroopa Komisjoni 2017. aasta tagasisaatmise käsiraamatuga, mille kohaselt peab kinnipidamine eelkõige olema **vajalik** ja **proportsionaalne**.⁶

Üks sagedasemaid põhjendusi, miks leebemad järelevalvemeetmed ei oleks tõhusad ja kinnipidamine on proportsionaalne, on isiku **põgenemisoht**. Kuigi põgenemise ohu esinemise kriteeriumid on loetletud VSS §-s 6⁸ ja ka VRKS § 36¹ lg 2¹ kohaselt käsitatakse põgenemise ohuna muu hulgas seda, kui esineb VSS §-s 6⁸ nimetatud asjaolu, **ei saa ohu olemasolu tuvastamist jäigalt siduda selles sättes loetletud alustega**, vaid seda tuleb alati hinnata konkreetsest isikust ja olukorrast lähtudes.⁷

Kui isiku puhul on põgenemisoht tuvastatud, on Riigikohus pidanud kinnipidamiskeskusesse paigutamist VRKS § 36¹ mõttes proportsionaalseks meetmeks – **tõenäolist ebaseaduslikku piiriületust saab objektiivselt takistada vaid isiku liikumisvabaduse piiramisega**.⁸ Sellest lähtudes on kohtud pidanud isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamist põgenemise ohu tuvastamise korral üldjuhul proportsionaalseks. Proportsionaalsust hinnates on mh arvesse võetud ka kinnipidamise kestust.⁹

Kuna põgenemisoht mängib kinnipidamise proportsionaalsuse hindamisel nii suurt rolli, on äärmiselt oluline selle tuvastamise viis ja põhjalikkus. Haldusasjas [3-3-1-93-16](#) selgitas Riigikohus, et VSS § 6⁸ sätestab üksnes asjaolud, mis peavad põgenemise ohu kindlakstegemiseks vältimatult esinema, kuid **ohu lõplikuks kindlakstegemiseks tuleb vaadelda ka muid välismaalast ja juhtumit iseloomustavaid asjaolusid**. Rahvusvahelise kaitse taotleja puhul tuleb see kohustus veel ka VRKS § 36¹ lg-st 1.¹⁰ **Iga juhtumi asjaolude eraldi**

⁵ Vt nt TlnRnKm 08.07.2019, [3-19-1063](#), p 12; TlnRnKm 28.06.2019, [3-18-2017](#), p 7; TlnRnKm 10.04.2019, [3-19-146](#), p 8; TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-334](#), p 14; TlnRnKm 20.03.2019, [3-19-306](#), p 15; TlnRnKm 07.02.2019, [3-18-2412](#), p 10; TlnRnKm 31.01.2019, [3-18-2150](#), p 13 (Riigi Teatajas (RT) avalikustatud resolutsioonid).

⁶ Vt Komisjoni [soovitus \(EL\) 2017/2338](#), 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 14.1 „Kinnipidamist õigustavad asjaolud”.

⁷ Euroopa Kohus on andnud juhise hinnata põgenemise ohu konkreetse isiku olukorda eraldi uurides: vt EKO 06.12.2012, [C-430/11](#), p 41.

⁸ RKHKm 29.01.2015, [3-3-1-48-14](#), p 17.

⁹ Vt nt TlnRnKm 12.09.2019, [3-19-334](#), p 17; TlnRnKm 26.08.2019, [3-19-1005](#), p 14 (RT-s avalikustatud resolutsioonid).

¹⁰ RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#), p 13. Vt selle kohta ka EKO 15.02.2016, [C-601/15 PPU](#), p 61.

hindamist ning kinnipidamise vajaduse ja proportsionaalsuse ranget kontrollimist igal konkreetsel juhul on Riigikohus hiljemgi rõhutanud.¹¹

Sellest juhindudes on kohtud esiteks tuvastanud **põgenemisohule viitavad asjaolud** ja seejärel kaalunud, kas muud isikuga seotud asjaolud kogumis (näiteks elukaaslane, laps või pooleliolev kohtumenetlus Eestis (mille vähesed eduväljavaated võivad aga põgenemisohtu ka suurendada)) võivad põgenemisohtu maandada.¹² Üks olulisemaid asjaolusid, mis kohtute hinnangul osutab isiku põgenemise ohule ja vajadusele ta kinni pidada, on see, kui isiku ütlustest nähtub, et Eesti ei ole sihtriik, kuhu ta tegelikult jõuda soovib. Muu sihtriigi põhjendusega kaasneb sageli ka sotsiaalsete sidemete ja võimaliku elukoha puudumine Eestis (ja olemasolu tegelikus sihtriigis või riigis, kuhu isik välja saadetakse).¹³ Ainuüksi elukoha olemasolust ei piisa, et põgenemisoht välistada – sellest ei saa järeldada, et isik on ka edaspidi enda kättesaadav.¹⁴ Ka see, kui isik väidab, et soovib jääda Eestisse, ei ole põgenemisohtu maandamiseks piisav. Seda eelkõige olukorras, kus isikule on pandud kohustus Eestist lahkuda. Võib eeldada, et isiku motivatsioon ebaseaduslikult EL territooriumile jääda on suurem, kui tal lasub kohustus EL-st lahkuda, kuid ta ei soovi seda teha.¹⁵

Tallinna Ringkonnakohus on täpsustanud, et põgenemisohtu hindamine on prognoosotsus, mistõttu ei pea kohus selle tuvastamiseks kindlaks tegema, et isik on teinud katset põgeneda, vaid piisab, kui kohtul on **põhjendatud kahtlus**, et isik võib seda teha.¹⁶

Seega määrab **põgenemisohtu olemasolu või puudumise suuresti kohtu siseveendumus, mis isikuga seotud asjaolude alusel kujuneb**. Veelgi enam, põgenemisohtu nähakse kinnipidamise küllaltki universaalse põhjendusena. Nimelt on ringkonnakohtud sageli viidanud haldusasjale [3-3-1-52-14](#), kus Riigikohus selgitas, et kuigi põgenemise ohtu on otsesõnu nimetatud üksnes VRKS § 36¹ lg 2 p-s 4, saab sellega põhjendada ka p-de 1–5 ja 7 kohaldamist.¹⁷ Kohtud kasutavad seda selgitust siiani samas sõnastuses, kuigi praegu on põgenemise ohtu mainitud juba nii p-s 4 kui ka p-s 7, mis puudutab isiku üleandmist [Dublini määruses](#)¹⁸ sätestatud korras.

Põgenemisohtu kriteerium lisati VRKS § 36¹ lg 2 p-le 7 aastal 2016¹⁹ sõnastuses „kui esineb isiku põgenemise oht”, mis on rangem eeldus kui p 4 „eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht” tingimus. [Direktiivi 2013/33/EL](#) art 8 lg 3 p d põgenemise ohtu ei maini, küll aga käsitletakse **märkimisväärset** põgenemise ohtu direktiivis viidatud [määruse 604/2013](#) art 28 lg-s 2. Kohtupraktikast ei nähtu aga, et põgenemisohtu märkimisväärset või suurust alati tingimata eraldi analüüsitaks. Kuna isiku võib kinni pidada, kui esineb kas või ainult üks VRKS-s nimetatud kinnipidamisalus, nagu on kinnitanud ka Tartu Ringkonnakohus,²⁰ kuid isikult vabaduse võtmine on vaieldamatult suur põhiõiguste riive, tasub järele mõelda, kas põgenemisoht saab tõepoolest olla VRKS § 36¹ lg 2 kõigi punktide (ühiks) põhjenduseks, nagu

¹¹ RKHKm 30.01.2018, [3-17-792](#), p 18.5.

¹² TlnRnKm 12.09.2019, [3-19-334](#), p 12 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

¹³ Vt nt TlnRnKm 23.12.2019, [3-19-1689](#); TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#); TlnRnKm 17.12.2019, [3-19-1794](#); TlnRnKm 26.11.2019, [3-19-1667](#); TlnRnKm 22.08.2019, [3-19-1063](#); TlnRnKm 21.06.2019, [3-19-958](#) (RT-s avalikustatud resolutsioonid).

¹⁴ TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-334](#), p 16.3 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

¹⁵ TlnRnKm 13.02.2019, [3-19-96](#), p 12 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

¹⁶ TlnRnKm 23.05.2019, [3-19-805](#), p 17 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

¹⁷ RKHKm 29.01.2015, [3-3-1-52-14](#), p 12.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrus \(EL\) 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 (Dublini määrus).

¹⁹ 1. mail 2016 jõustus [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#).

²⁰ TrtRnKm 10.10.2019, [3-19-1667](#), p 9; TrtRnKm 09.10.2019, [3-19-1665](#), p 8.

Riigikohus seda 2015. aastal sisustas, ning kui märkimisväärne peaks põgenemisoht selle erinevate punktide mõttes olema.

3.2. ISIKU KINNIPIDAMISE KESTUS

3.2.1. Mitte kauem kui 18 kuud

VSS § 25 lg 2 järgi ei või isikut kinnipidamiskeskuses väljasaatmise eesmärgil kinni pidada kauem kui 18 kuud. VRKS-s kinnipidamise maksimaalset kestust sätestatud ei ole.

Haldusasjas [3-3-1-14-16](#) asus Riigikohus seisukohale, et ka VRKS § 36¹ alusel ei tohi isiku kinnipidamine kesta kauem kui 18 kuud, juhindudes [direktiivi 2008/115/EÜ](#) art 15 lg-st 6 ja VSS § 25 lg-s 2 sätestatud tähtajast, mis piirab väljasaadetavate isikute kinnipidamist. **Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine kauem kui 18 kuud on ebaproportsionaalne.**²¹

Samas tuleb silmas pidada, et isiku kinnipidamine VRKS alusel on seotud konkreetse rahvusvahelise kaitse taotlusega ja kui isik esitab uue taotluse, siis käivitab see ka uue kinnipidamistähtaja arvestuse. Haldusasjas [3-3-1-93-16](#) asus Riigikohus seisukohale, et **kinnipidamisaegade summeerimise korral puuduks korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste puhul mõnikord vajalik väljasaatmist tagav mehhanism, kuid igasugune vahepealne vabaduses viibimine ei saa iseenesest käivitada kinnipidamistähtaja uut arvestust**, sest piirmäär kaotaks oma mõtte.²²

3.2.2. Korduva kinnipidamise puhul

Kuna välismaalast võib kinni pidada nii VRKS kui ka VSS alusel või sama seaduse alusel korduvalt, on praktikas tekkinud vajadus arvutada kinnipidamise kogukestust ja hinnata selle proportsionaalsust.

Kuigi VRKS ja VSS alusel toimunud kinnipidamiste vältusi ei saa summeerida, pidas Riigikohus haldusasjas [3-3-1-24-17](#) tehtud määruses ka **korduvate kinnipidamiste pikka kestust ebaproportsionaalseks**. Selles asjas oli isik **varem pikka aega kinni peetud ja vabaduses viibides ei asunud ta end ei varjama ega menetlustest kõrvale hoidma.**²³

Haldusasjas [3-3-1-93-16](#) käsitles Riigikohus seda, millistel tingimustel saab isiku varasema VRKS § 36¹ alusel toimunud kinnipidamise kestusele liita hilisema samal alusel kinnipidamise kestuse. Varem rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise tõttu VRKS alusel kinni peetud isikut, kes esitab uue rahvusvahelise kaitse taotluse, ei või kergekäeliselt veel kord 18 kuuks kinni pidada, olgugi et uue taotluse esitamisega algab ka uue kinnipidamistähtaja arvestus. Korduva rahvusvahelise kaitse taotluse peab läbi vaatama kiiremini, sest **varasem pikaajaline kinnipidamine muudab teistkordse kinnipidamise igal juhul väga intensiivseks vabadusõiguse riiveks**. Niisugustes olukordades **tuleb väga rangelt kontrollida, kas taotluse esitajat on vaja uuesti kinni pidada.**²⁴ Mida pikem on kinnipidamine, seda **kaalukamad** peavad olema kinnipidamist põhjustavad asjaolud ning seda **rangem** peab olema ka kontroll kinnipidamise põhjendatuse üle.²⁵

²¹ RKHKm 03.03.2016, [3-3-1-14-16](#), p-d 11 ja 13. Vt selle kohta ka EKo 30.11.2009, [C-357/09 PPU](#), p-d 48 ja 71; EKo 14.09.2017, [C-18/16](#), p 48.

²² RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#), p 8.

²³ RKHKm 16.06.2017, [3-3-1-24-17](#), p 14.

²⁴ RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#), p 9.

²⁵ RKHKm 30.01.2018, [3-17-792](#), p 18.3.

Tallinna Ringkonnakohus on sellele toetudes leidnud, et kinnipidamine konkreetse seaduse alusel ei tohi ületada 18 kuud, ja pidanud õiguspäraseks näiteks olukorda, kus isik peeti VSS alusel kinni 11 kuuks ja VRKS alusel ligikaudu 10 kuuks.²⁶ Ringkonnakohtute 2019. aasta praktikast ilmneb, et kohtud ei pidanud ülipikki kinnipidamisperioode üldjuhul probleemiks.

3.2.3. Kinnipidamistähtaja pikendamine

Haldusasjas [3-17-792](#) tegeles Riigikohus olukorraga, kus madalama astme kohtud olid loa pikendamisel leidnud, et kuna uusi asjaolusid ei esitatud ning õiguslik ja faktiline olukord on sama, mis esmase loa andmise ajal, siis pole põhjust varasemates määrustes võetud seisukohta muuta. Riigikohutu hinnangul **ei pruugi argument, et olukord ei ole muutunud, olla kinnipidamise pikendamiseks piisav**. Riigikohus rõhutas, et pikendamist taotledes tuleb **PPA-l selgitada, milliseid toiminguid on vahepealsel ajal asjaolude väljaselgitamiseks tehtud**, et kohus saaks **kontrollida vajaliku hoolsuse ja kõnealuse kinnipidamisaluse rakendamise tingimuse täitmist**. Asjaolude väljaselgitamine võib aega võtta, näiteks juhul, kui on vaja saada teavet välisriikidest. Aga ka seda saab haldusorgan kohtule selgitada, kirjeldades, mida ta on teinud ja milliseid päringuid ta on välja saatnud.²⁷

Ka 2019. aasta praktikas kerkis küsimus, kas kohus saab kinnipidamiskeskusse paigutamise loa pikendamise üle otsustades tugineda sellele, et **õiguslik ja faktiline olukord ei ole vahepeal muutunud**. Tallinna Ringkonnakohus asus seisukohale, et sellisel puhul võib samas asjas tehtud kohtulahenditele osutada, kuigi kinnipidamise vajalikkust, aluste esinemist ja proportsionaalsust tuleb siiski igal konkreetsel juhul eraldi hinnata.²⁸ Piirduda võib ka üksnes nendinguga, et nõustutakse varasemates lahendites esitatud seisukohtadega. Vaatamata sellele, kas asjaolud on muutunud või mitte, tuleb kohtul siiski hinnata taotlust tervikuna.²⁹

Kinnipidamistähtaja pikendamise puhul on oluline tuvastada ka see, kas PPA võib olla oma menetlustoimingute tegemisega põhjendamatult viivitanud. Olukorras, kus isiku rahvusvahelise kaitse menetlus on alles algfaasis, isiku kinnipidamisest arvates kuu aja jooksul on temaga peetud vaid esmane vestlus ja kinnipidamistähtaja pikendamise taotluse esitamise ajaks on vestlusest samuti möödas vähem kui kuu, ei ole Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul alust arvata, et PPA oleks menetlustoimingutega ilmselgelt viivitanud.³⁰

Ka see, kui kinnipidamiskeskusesse paigutatud isik alustab näljastreiki, ei ole Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul asjaolu, millest tulenevalt võiks tema kinnipidamiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamist eaproportsionaalseks pidada.³¹

3.3. MUUD KAALUTLUSED JA ASJAOLUD

Vaadeldud ajavahemikul ei asunud kohtud kordagi seisukohale, et isiku paigutamine kinnipidamiskeskusesse on tema **tervise ja turvalisuse** kaalutlustel eaproportsionaalne. Ka olukorras, kus isik võis tervisliku seisundi tõttu vajada erihoolt, leidis Tallinna Ringkonnakohus, et isikule on õigusaktidega tagatud vajaliku tervishoiuteenuse osutamine nii kinnipidamiskeskuses kui ka vajaduse korral raviasutuses. Samas asjas hindas kohus ka isiku

²⁶ TlnRnKm 22.10.2019, [3-18-2150](#), p 21 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

²⁷ RKHKm 30.01.2018, [3-17-792](#), p-d 18.3,18.4.

²⁸ TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#), p 14 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

²⁹ TlnRnKm 26.11.2019, [3-19-1667](#), p 12 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

³⁰ TlnRnKm 26.11.2019, [3-19-1667](#), p 10 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

³¹ TlnRnKm 23.05.2019, [3-19-805](#), p 19 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

perekonnaelu riivet. Kohtu hinnangul oli riive proportsionaalne, sest isik paigutati kinnipidamiskeskusesse, et tema rahvusvahelise kaitse taotlust oleks võimalik menetleda, ning elukaaslaselane sai teda kinnipidamiskeskuses külastada.³²

Proportsionaalsuse hindamise seisukohast väärrib märkimist, et 2019. aastal otsustas Tallinna Ringkonnakohtus kinnipidamiskeskusesse paigutada ka **lapse**. Kohus lähtus seejuures lapse emast, kellega koos laps Eestisse saabus ja kelle edasisest tegutsemisest lapse käekäik sõltus. Kõiki asjaolusid arvesse võttes pidas kohus kinnipidamiskeskusesse paigutamist proportsionaalseks, seda enam, et ka lastekaitse spetsialist leidis, et selle lapse elukvaliteet on kinnipidamiskeskuses parem kui vabades viibides (emal polnud töökohta, sotsiaalseid garantiisid ega suhtlusvõrgustikku), kuigi laiemas mõttes ei ole kinnipidamiskeskuses kinnipidamine lapse parimates huvides.³³ Siinkohal tasub tähelepanu pöörata Tallinna Ringkonnakohtu varasemale praktikale, mille kohaselt peavad alaealise kinnipidamist õigustavad **äärmuslikud asjaolud** seisnema milleski tõeliselt erakordses, nt tõsisel ohus avalikule korrale (terrorismi vms kahtlus, täielik võimatus viibida lahus mõnest isikust, kelle kinnipidamine kinnipidamiskeskuses on täiesti vältimatu jne). Kohus selgitas veenvalt, et õigusriigis pole mõeldav võtta inimeselt vabadus ja paigutada ta vangistusrežiimiga sarnanevatesse tingimustesse motiivil, et see on temale endale kasulik, isegi kui lastekaitsetöötaja leiab, et alaealised ei peaks viibima kinnipidamiskeskuses, kuid kõnealuste isikute kultuurilist tausta arvestades on parem, kui nad viibivad koos.³⁴

[Direktiivi 2013/33/EL](#) art 11 lg 2 esimese lõigu kohaselt võib alaealisi kinni pidada üksnes äärmusliku abinõuna ja alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid ei saa tõhusalt kohaldada. Alaealisi peetakse kinni võimalikult lühikest aega ning tehakse kõik selleks, et kinnipeetud alaealised vabastada ja majutada nad alaealistele sobival viisil.

³² TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-376](#), p 12 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

³³ TrtRnKm 09.10.2019, [3-19-1665](#), p-d 9, 13.

³⁴ TlnRnKm 23.12.2015, [3-15-2383](#), p-d 11–13 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

4. ISIKU KINNIPIDAMISE EESMÄRGID

4.1. ISIKUSAMASUSE JA KODAKONDSUSE VÄLJASELGITAMINE

Kuigi VRKS § 36¹ lg 2 p-des 1 ja 2 nimetatud kahtlused rahvusvahelise kaitse taotleja või viibimisaluse ta välismaalase isikusamasuses ja kodakondsuses ei ole praktikas harvad, ei pea kohtud isiku kinnipidamist vaid nende väljaselgitamise eesmärgil tingimata põhjendatuks.

Näiteks Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul ei pruugi olukorras, kus isik tuvastati tema enda ütluste alusel ja ta ei ole esitanud isikusamasust tõendavaid dokumente (mille ta enda väitel välisriigis kaotas), olla isiku kinnipidamine tema tuvastamiseks ja kodakondsuse väljaselgitamiseks vajalik. See, et isik on oma sünniaja kohta andnud vastukäivaid ütlusi, ei tähenda tingimata, et kahtlema peaks ka isikusamasuse kohta antud ütlustes. Veelgi enam, kui PPA-l ei ole võimalik lisadokumente hankida ja ka isik ise neid ei esita, ei saa kinnipidamine oma eesmärgi täita.³⁵

4.2. KÄTTESAADAVUS MENETLUSTOIMINGUTEKS

VRKS § 36¹ lg 2 p 4 – rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht – on praktikas tõlgendatud peamiselt nii, et sellega tagatakse isiku kättesaadavus menetlustoimingute tegemiseks.

Haldusasjas [3-19-1068](#) rõhutas Riigikohus, et vajadust isik menetlustoimingute tegemiseks kinni pidada ei või põhjendada üldsõnaliselt, vaid tuleb esile tuua, milliseid andmeid on vaja täpsemalt kontrollida ja kuidas on need seotud rahvusvahelise kaitse menetlusega. Taotlusest peab ilmnema **konkreetne ja pakiline vajadus, mis õigustab vabaduse võtmist**.³⁶

Haldusasjas [3-17-792](#) selgitas Riigikohus, et VRKS § 36¹ lg 2 p 4 kohaldamise eesmärk on, et isik oleks haldusorganile asjaolude selgitamiseks vajalikeks menetlustoiminguteks (nt ärakuulamisteks) kättesaadav. Lisaks aitab selle sätte kohaldamine ennetada taotleja edasi-liikumist. Isikut ei või aga sel alusel kinni pidada üksnes põhjusel, et tagada rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsuse täitmine. **Väljaselgitamist vajavad asjaolud on pagulase staatuse aluseks olevad väited (nt tagakiusukartust põhistavad asjaolud, päritoluriigis ümberpaiknemise võimalikkus jms)**, mille kontrollimine eeldab taotleja **isiklikku osalust ja kättesaadavust**. Üldjuhul ei ole **asjaolude ebaselgus** üksi piisavaks aluseks, et võtta isikult vabadus. Küll võib see olla aluseks **koostoimes põgenemisohuga**, juhul kui asjaolusid pole isiku osaluseta võimalik välja selgitada.³⁷

Haldusasjas [3-19-415](#) juhtis Riigikohus tähelepanu ka sellele, et põgenemise ohtu ei ole seni puütud põhjendada isiku võimaliku tervisliku seisundiga (ning VSS § 6⁸ sellist võimalust ette ei näe). Siiski võib **isiku tervislik seisund** olla rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses sellist tähtsust omav asjaolu, et selle väljaselgitamise vajadus õigustab kinnipidamiskeskusse paigutamist **VRKS § 36¹ lg 2 p 4 alusel, kui kinnipidamiskeskus on tervisliku seisundi väljaselgitamiseks sobiv koht**.³⁸

Tallinna Ringkonnakohtu nägi VRKS § 36¹ lg 2 p-s 4 sätestatud halduskinnipidamise eesmärgina ka selle tagamist, et Eestisse ei asuks ebaseaduslikult elama isik, kes tegelikult ei vaja

³⁵ TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#), p 13 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

³⁶ RKHKm 17.04.2020, [3-19-1068](#), p 25.

³⁷ RKHKm 30.03.2018, [3-17-792](#), p-d 18.1, 18.2. Vt selle kohta ka EKo 14.09.2017, [C-18/16](#), p 39.

³⁸ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#), p 15.

rahvusvahelist kaitset.³⁹ Ringkonnakohus pidas VRKS § 36¹ lg 2 p 4 esimest eeldust täidetuks ka näiteks juhul, kui kinnipidamiskeskusesse paigutamise taotluse esitamise ajal oli rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemine veel pooleli ja PPA pidi analüüsima menetlusega seotud asjaolusid ja isikuga veel kord vestlema. Ringkonnakohus rõhutas, et pärast rahvusvahelise kaitse taotluse kohta otsuse tegemist ei ole see kinnipidamisalus enam kohaldatav.⁴⁰ Tartu Ringkonnakohus on arvanud selliste asjaolude hulka, mida on tarvis rahvusvahelist kaitset taotleva isiku kaasabil välja selgitada, ka näiteks küsimuse, kas isiku päritoluriigis on isiku elu ja tervis ohus, sest ta on suhtes oma sugulasega. Seejuures on ringkonnakohus mõõnnud, et on tõenäoline, et vabaduses viibides ei pruugi isik aidata seda asjaolu kindlaks teha.⁴¹

4.3. TAOTLUS ON ESITATUD VÄLJASAATMISE EDASILÜKKAMISE VÕI VÄLTIMISE EESMÄRGIL

Haldusasjas [3-19-1068](#) juhtis Riigikohus tähelepanu olulisele puudujäägile: VRKS § 36¹ lg 2 p 5 ei ole kooskõlas [direktiivi 2013/33/EL](#) art 8 lg 3 p-ga d, mille kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja kinni pidada vaid **juhul, kui ta peetakse kinni [direktiivis 2008/115/EÜ](#) ette nähtud viisil tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks**. Lisaks peab riik objektiivsete kriteeriumite alusel, sealhulgas selle alusel, et isikul on juba olnud võimalus saada **juurdepääs varjupaigamenetlusele**, põhjendama, et on olemas **piisavalt alust arvata**, et isik esitas rahvusvahelise kaitse taotluse **üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist**. Riigisisises õiguses ei saa kinnipidamise aluseid laiendada. VRKS § 36¹ lg 2 p 5 alusel saab rahvusvahelise kaitse taotleja kinni pidada üksnes juhul, **kui teda peetakse juba kinni lahkumiskohustuse sundtäitmise tagamiseks**. Kolleegium juhtis ka seadusandja tähelepanu VRKS § 36¹ lg 2 p 5 täpsustamise vajadusele.⁴²

Ringkonnakohtute 2019. aasta praktikas esines juhtumeid, kus ebaseaduslikult riiki sisenenud isikule oli tehtud lahkumisettekirjutus ja ta VSS alusel kinni peetud, ent siis esitas isik rahvusvahelise kaitse taotluse ning väljasaatmismenetlus katkes selle tõttu.⁴³ Ühel juhtumil esitas isik rahvusvahelise kaitse taotluse suisa alles pärast seda, kui tema väljasaatmine oli muutunud vältimatuks (talle oli organiseeritud lend, kuid ta peitis end enne pardalimineku lennujaama tualettruumi, mistõttu ei olnud teda võimalik välja saata).⁴⁴

VRKS § 36¹ lg 2 p 5 kitsaskohale osutas Tallinna Ringkonnakohus **juba 2015. ja 2018. aastal**. Kohus nentis, et sätet oleks vaja tõlgendada kooskõlas [direktiivi 2013/33/EL](#) art 8 lg 3 p-ga d, ning rõhutas, et isiku vastu algatatud väljasaatmismenetlus peab olema katkenud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise tõttu ja tuvastatud peab olema, et isikul oli võimalus esitada samas riigis rahvusvahelise kaitse taotlus juba varem, kuid ta ei teinud seda.⁴⁵ Riigikohtu haldusasjas [3-19-1068](#) antud tõlgendus on sellest veelgi rangem.

Nagu teistegi kinnipidamisaluste juures, tuleb ka väljasaatmise edasilükkamise või vältimise eesmärgil esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse puhul kaaluda, kas olemas on ka põgenemisoht. Haldusasjas [3-3-1-93-16](#), kus isikule oli tehtud sundtäidetav ettekirjutus Eestist lahkumise kohta ja ta oli VSS alusel kinni peetud, nõustus Riigikohus halduskohtu seisukohaga,

³⁹ TlnRnKm 20.03.2019, [3-19-397](#), p 14 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁴⁰ TlnRnKm 23.12.2019, [3-19-1689](#), p 13 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁴¹ TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1287](#), p 9; TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1286](#), p 9.

⁴² RKHKm 17.04.2020, [3-19-1068](#), p-d 13, 15, 19.

⁴³ Vt nt TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#); TlnRnKm 17.12.2019, [3-19-1794](#) (RT-s avalikustatud resolutsioonid).

⁴⁴ TlnRnKm 23.05.2019, [3-19-805](#), p 17 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁴⁵ TlnRnKm 29.10.2018, [3-18-1178](#), p-d 14, 15; TlnRnKm 23.12.2015, [3-15-2383](#), p 9 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

et isik esitas rahvusvahelise kaitse taotluse väljasaatmise vältimiseks. Samas täpsustas Riigikohus, et isegi kui taotlus on esitatud väljasaatmise vältimise eesmärgil, ei too see **vältimatult** kaasa isiku kinnipidamise vajadust ning tuleb piisavalt põhjendada, miks on just konkreetsel juhul alust arvata, et esineb **põgenemisoht**.⁴⁶

Varem on Riigikohus pidanud VRKS § 36¹ lg 2 p-le 5 toetumist võimalikuks ka olukorras, kus isik ei olnud veel lahkumiskohustuse sundtäitmise tagamiseks kinni peetud. Riigikohus selgitas haldusasjas [3-19-415](#), et ajavahemiku pikkus piiril kinni pidamise ja taotluse esitamise vahel võiks teatud juhtudel viidata sellele, et rahvusvahelise kaitse taotlus on esitatud lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks, ja sellisel juhul võib isiku VRKS § 36¹ lg 2 p 5 alusel kinnipidamiskeskusse paigutada.⁴⁷ Sätte uue tõlgenduse valguses ei ole see seisukoht enam asjakohane.

Ringkonnakohtud viitasid 2019. aasta praktikas väljasaatmise edasilükkamist või vältimist käsitlevat sätet kohaldades sageli⁴⁸ Riigikohtu varasemale, haldusasjas [3-3-1-52-14](#) antud tõlgendusele. Selles asjas leidis halduskolleegium, et VRKS § 36¹ lg 2 p 5 eesmärk on takistada rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguse kuritarvitamist lahkumiskohustuse sundtäitmise või tagasisaatmise edasilükkamise eesmärgil ja tagada, et isik ei hoiaks väljasaatmisest (sh tagasisaatmisest) lõplikult kõrvale (ei põgeneks) ning oleks rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise korral kättesaadav selleks, et väljasaatmismenetlus saaks jätkuda.⁴⁹ Sellele tõlgendusele tugines Tallinna Ringkonnakohus ka olukorras, kus Eestis pikaajalise viisa alusel elav isik esitas rahvusvahelise kaitse taotluse pärast seda, kui ta mõisteti süüdi kuriteos ja tema viisa tunnistati kehtetuks. Asjaolu, et isik esitas taotluse alles siis, kui selgus, et ta oli minetanud Eestis viibimise aluse ja teda ähvardas väljasaatmine, viitas kohtu hinnangul rahvusvahelise kaitse vajaduse puudumisele ja süsteemi kuritarvitamise ohule. Isikut ei peetud seejuures veel kinni lahkumiskohustuse sundtäitmise eesmärgil.⁵⁰ Väljasaatmise edasilükkamise või vältimise eesmärgile toetuti ka näiteks juhtumil, kus isikule koostati Eestisse saabumisel sisenemiskeeld, tema lühiajaline Schengeni viisa tunnistati kehtetuks ja ta esitas järgmisel päeval rahvusvahelise kaitse taotluse.⁵¹ Samuti tugines ringkonnakohus VRKS § 36¹ lg 2 p-le 5 olukorras, kus PPA pidas ebaseaduslikult riiki sisenenud isiku esialgu küll VSS alusel kinni, kuid isik esitas juba samal päeval rahvusvahelise kaitse taotluse.⁵²

4.4. RIIGI JULGEOLEKU VÕI AVALIKU KORRA KAITSE

Haldusasjas [3-19-1068](#) selgitas Riigikohus, et „avalik kord“ on VRKS § 36¹ lg 2 p 6 tähenduses EL õiguse autonoomne mõiste ja seda ei saa sisustada üksnes korrakaitseseaduse alusel. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on isiku kinnipidamine [direktiivi 2013/33/EL](#) art 8 lg 3 p e alusel avaliku korra ohustamise tõttu tulenevalt vajalikkuse põhimõttest põhjendatud **üksnes siis, kui isiku käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi**. Selles asjas ei pidanud Riigikohus avaliku korra

⁴⁶ RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#), p-d 11, 12.

⁴⁷ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#), p 13.

⁴⁸ Vt nt TlnRnKm 23.12.2019, [3-19-1689](#), p 15; TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#), p 15; TlnRnKm 01.03.2019, [3-18-1448](#), p 9; (RT-s avalikustatud resolutsioonid); TlnRnKm 07.11.2019, 3-19-1794, p 12.

⁴⁹ RKHKm 29.01.2015, [3-3-1-52-14](#), p 12.

⁵⁰ TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-376](#), p-d 2, 3, 9, 10 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁵¹ TlnRnKm 02.04.2019, [3-19-53](#) (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁵² TlnRnKm 01.02.2019, 3-18-1344, p-d 4, 13.

kaitsmise eesmärgil isiku kinnipidamise piisavaks põhjenduseks ainuüksi seda, et isik sisenes riiki ebaseaduslikult ja eiras talle kohaldatud sissesõidukeeldu.⁵³

VSS-s ette nähtud isiku kinnipidamise aluste hulgas riigi julgeoleku või avaliku korra kaitset ei ole. Siiski on Tallinna Ringkonnakohus märkinud, et ohtu avalikule korrale ei saa tuletada üksnes asjaolust, et isikul pole piisavalt raha ega sissetulekut, ja kuna VSS ei võimalda isikut kinni pidada üksnes temast lähtuva ohu tõttu avalikule korrale, peaks selline oht seonduma VSS § 15 lg-2 nimetatud tingimustega.⁵⁴ Avalikku huvi on ringkonnakohus pidanud ka üheks argumendiks, mis õigustab VSS alusel kinni peetud isikuga seotud asjaolude täiendavat kontrollimist, kui isik oli teises EL riigis toime pannud tahtlikke kuritegusid, tema sealne elamisluba oli tühistatud ja talle oli kehtestatud sissesõidukeeld Schengeni alale, samuti oli ta end Eestis viibimise ajal kriminaalasjas kokkuleppemenetluses süüdi tunnistanud.⁵⁵

Kui isik peetakse kinni riigi julgeoleku või avaliku korra kaitse eesmärgil, siis pole vaja tuvastada põgenemisohtu.⁵⁶

4.5. ÜLEANDMINE MÄÄRUSES 604/2013 SÄTESTATUD KORRAS

VRKS § 36¹ lg 2 p-s 7 sätestatud kinnipidamisaluse olemasolu jaatas Tartu Ringkonnakohus olukorras, kus isiku ütlustest nähtus, et ta on taotlenud rahvusvahelist kaitset neljas erinevas riigis ja väidetavalt neist ühest lahkunud juba enne, kui seal otsus tehti. Seetõttu võib juhtuda, et Eesti riik ei saa isiku taotlust lõpuni menetleda. Selle väljaselgitamine võtab aga aega ja isik ei pruugi vabadusse pääsedes enam vastutavale riigile väljaandmiseks kättesaadav olla.⁵⁷

4.6. PÕGENEMISE OHT (VRKS § 36¹ LG 2¹, VSS § 15 LG 2 P 1)

4.6.1. Lahkumiskohustuse täitmata jätmine (VSS § 6⁸ p 1)

Olukorrana, kus välismaalane ei ole Eestist või Schengeni konventsiooni liikmesriigist lahkunud pärast lahkumisettekirjutusega määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega, on Tallinna Ringkonnakohus käsitanud näiteks juhtumit, kus rahvusvahelise kaitse menetlus lõppes, isikule tagastati dokumendid, kuid ta ei pöördunud tagasi mitte oma päritoluriiki, vaid liikus edasi teise Euroopa riiki. Seal saadeti ta tagasi Eestisse ja talle tehti lahkumisettekirjutus. Pärast seda pidanuks isik PPA-le võimalike väljasaatmistoimingute tegemiseks kättesaadav olema, kuid ta lahkus taas Eestist mujale kui oma päritoluriiki ja saadeti uuesti tagasi. Sellises olukorras ei tule põgenemisohtu jaatamiseks välja selgitada konkreetset riiki, kuhu isikul on plaanis suunduda, vaid saab tugineda tema varasemale käitumisele.⁵⁸

⁵³ RKHKm 17.04.2020, [3-19-1068](#), p-d 21, 23. Vt selle kohta ka RKHKm 29.01.2015, [3-3-1-52-14](#), p 12. Riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmisega seotud kinnipidamise puhul „rangelt vajalikuga“ piirdumise vajadust ja „avaliku korra“ mõistet selgitab EKo 15.02.2016, [C-601/15 PPU](#), p-d 55, 56, 57, 65–67.

⁵⁴ TlnRnKm 04.12.2019, [3-19-2028](#), p 20 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁵⁵ TlnRnKm 26.08.2019, [3-19-1005](#), p 14 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁵⁶ RKHKm 29.01.2015, [3-3-1-52-14](#), p 12.

⁵⁷ TrtRnKm 09.10.2019, [3-19-1665](#), p 12.

⁵⁸ TlnRnKm 04.12.2019, [3-19-2028](#), p 21 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

4.6.2. Valeandmete esitamine (VSS § 6⁸ p 2)

Haldusasjas [3-19-415](#) leidis Riigikohus, et kuigi isik on andnud temaga kolmandas riigis juhtunu kohta vastuolulisi selgitusi, ei heidetud talle ette **valeandmete esitamist rahvusvahelise kaitse taotlemisel**, mis oleks vajalik põgenemisohu tuvastamiseks VSS § 6⁸ p 2 alusel.⁵⁹

Ringkonnakohtud on põgenemisohule viitava valeandmete esitamisenäiteks käsitanud näiteks isikute vastuolulisi ütlusi oma sünniaja kohta⁶⁰ ja varem erinevates EL riikides esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste resultaatide kohta,⁶¹ võltsitud dokumendi esitamist,⁶² valeandmete andmist väidetava pikaajalise ärisuhte kohta Eestis⁶³ jpm.

4.6.3. Põhjendatud kahtlus isikusamasuses või kodakondsuses (VSS § 6⁸ p 3)

Olukorras, kus isik väitis end olevat kolmanda riigi kodanik, kuid selle riigi saatkonna sõnul tema väidetava nime ja sünniajaga kodanikku ei leidunud, pidas Tallinna Ringkonnakoht isikusamasuses või kodakondsuses kahtlemist põhjendatuks. Kogumis muude asjaoludega võimaldas see põgenemisohu tuvastada.⁶⁴

4.6.4. Varem toime pandud kuritegu (VSS § 6⁸ p 4)

Haldusasjas [3-3-1-93-16](#) ei nõustunud Riigikohus halduskohtuga, kes oli pidanud põgenemisohu piisavalt tõsiseks olukorras, kus isik oli **varem karistatud** ja kinnitas, et ei naase ka korduva rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldumata jätmise korral siiski mingil juhul oma päritoluriiki. Riigikohtu hinnangul ei pööratud piisavalt tähelepanu sellele, et isik oli kahe kinnipidamise vahel peaaegu seitse kuud vabaduses viibides Eestis püsinud ja töötanud ega lahkunud isegi siis, kui jõustus kohtuotsus rahvusvahelise kaitse andmata jätmise kohta. **Vabatahtlikuks lahkumiseks valmisoleku puudumine ei näita nende asjaolude puhul põgenemissoovi sellisel määral, et oleks täidetud ranged eeldused rahvusvahelise kaitse taotleja teistkordseks kinnipidamiseks.**⁶⁵

Sama isikut puudutavas hilisemas, VSS alusel toimunud kinnipidamise puhul haldusasjas [3-3-1-24-17](#) tuginesid kohtud ja PPA taas sellele, et põgenemisohu esineb, kui isik on pannud toime kuriteo, mille eest on talle mõistetud vangistus. Riigikohus jäi oma seisukoha juurde ja lisas, et isik oli vahepeal veel kuid vabaduses viibinud ja tema kinnipidamise taotluse esitamist ei tinginud ükski tema vabaduses tehtud tegu või muu PPA-le teatavaks saanud asjaolu peale selle, et muutus lõplikuks määrus, millega piirati isiku õigust kohtumenetluse ajal Eestis viibida. Riigikohtu hinnangul **ei ole põgenemise ohu hindamisel iseenesest keelatud arvesse võtta ka isiku viibimisel puudutavaid otsustusi erinevates menetlustes, mis võivad mõjutada isiku käitumist vabaduses**, kuid prognoosotsuse tegemisel **ei saa siiski loobuda isiku varasema käitumise hindamisest.**⁶⁶ Kuigi põgenemisohu ei saa sellises olukorras täiesti välistada, tuleb siiski põhjendada, **miks ei piisa lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks**

⁵⁹ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#), p 14.

⁶⁰ TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#), p 18 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁶¹ TrtRnKm 09.10.2019, [3-19-1665](#), p 11.

⁶² Vt nt TlnRnKm 22.08.2019, [3-19-1063](#), p 14; TlnRnKm 04.07.2019, [3-19-1005](#), p 11 (RT-s avalikustatud resolutsioonid).

⁶³ TlnRnKm 02.04.2019, [3-19-53](#), p 16 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁶⁴ TlnRnKm 19.03.2019, [3-18-1580](#), p-d 4, 11 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁶⁵ RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#), p 14.

⁶⁶ Kolleegium on pidanud isiku esmakordset kinnipidamiskeskusesse paigutamist või loa pikendamist ka piiratud informatsiooni tingimustes põhimõtteliselt võimalikuks; vt RKHKm 29.01.2015, [3-3-1-52-14](#), p 14.

muudest järelevalvemeetmetest (kindlaksmääratud elukohas elamine, PPA-s registreerimise kohustus).⁶⁷

Ka Tallinna Ringkonnakohus on VSS § 6⁸ p 4 tõlgendades leidnud, et põgenemise ohule ei saa anda hinnangut, lähtudes **üksnes isiku karistamise faktist**. Kriminaalkaristus viitab küll sellele, et isik on valmis käituma õigusvastaselt, kuid arvesse tuleb võtta ka muid temaga seotud asjaolusid. Siiski on Tallinna Ringkonnakohus mõõnnud, et korduv kuritegude toimepanemine osutab sellele, et isik on valmis ka edaspidi õiguskorda rikkuma. Kohus jõudis sellisele järeldusele, lahendades juhtumit, kus isikut oli üle kümne korra karistatud (ühelsal korral vanglakaristusega) peamiselt varavastaste kuritegude eest.⁶⁸

Teisel juhtumil, kus isikut oli korduvalt kriminaal- ja väärteokorras karistatud, lisas Tallinna Ringkonnakohus, et isiku kinnipidamine väljasaatmismenetluses ei ole karistusliku iseloomuga ja vastupidine tõlgendus oleks vastuolus topeltkaristamise keeluga, kuid isiku varasem karistus iseloomustab siiski tema **suhtumist õiguskorda**, sh lahkumiskohustuse täitmisesse, mida võib põgenemisohu hindamisel arvestada. Samuti vähendab eelnev karistus usaldust, et isik on menetluse kestel kättesaadav.⁶⁹ Ringkonnakohus nentis, et isiku varasem käitumine ja karistamine ei näita, et tegemist oleks seaduskuuleka isikuga, kes aktsepteeriks õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Kuna karistused ei ole ära hoidnud uute süütegude toimepanemist – need on muutunud hoopis üha raskemaks – on olemas põhjendatud kahtlus, et isik ei pruugi täita ka talle lahkumissettekirjutusega pandud kohustust.⁷⁰

4.6.5. Järelevalvemeetmete järgimata jätmine (VSS § 6⁸ p 5)

Haldusasjas [3-3-1-24-17](#) tõdes Riigikohus, et on õige, et vabaduses viibiv väljasaadetav peab tegelema reisidokumendi hankimisega, kuid samal ajal peaks PPA astuma lahkumiskohustuse sundtäitmiseks vajalikke samme, et hiljem ei oleks vaja väljasaadetavat pikka aega kinni pidada. Kui isik **ei järgi süüliselt PPA järelevalvemeetmeid**, võib tekkida VSS § 6⁸ p-s 5 sätestatud alus tema põgenemise ohtu eeldada.⁷¹

4.6.6. Keeldumine lahkumiskohustuse täitmisest (VSS § 6⁸ p 6)

Seda põgenemisohu tuvastamise alust saab Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul rakendada näiteks juhul, kui isik on andnud PPA-le teada, et ei täida lahkumiskohustust. Kui isik väljendab selgelt, et ei soovi päritoluriiki naasta ega selleks vajalike dokumentide hankimisele kaasa aidata, on põhjust eeldada, et ta ei kavatses lahkumiskohustust täita.⁷² Kuigi olukord, kus isik väljendab oma **soovimatust** lahkuda, on väga levinud, ei ole sellele põgenemisohu tuvastamise alusele 2019. aastal sagedasti tuginetud.

4.6.7. Ebaseaduslik piiriületus (VSS § 6⁸ p 8)

Haldusasjas [3-19-415](#) ei andnud Riigikohtu arvates põgenemisohu tuvastamiseks alust ei see, et isik **ületas piiri ebaseaduslikult** (suusatades Peipsi järvel üle ajutise kontrolljoone Vene Föderatsioonist Eesti Vabariiki) ja oli selleks pikka aega ettevalmistusi teinud, ega ka see, et tal oli kaasas kirves ja ta jõudis Eestisse pimeduse saabumisel. Riigikohtu arvates osutavad

⁶⁷ RKHKm 16.06.2017, [3-3-1-24-17](#), p-d 12, 13.

⁶⁸ TlnRnKm 21.06.2019, [3-19-958](#), p 9 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁶⁹ TlnRnKm 12.09.2019, [3-19-334](#), p 13 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁷⁰ TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-334](#), p 14 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁷¹ RKHKm 16.06.2017, [3-3-1-24-17](#), p 18.

⁷² TlnRnKm 10.04.2019, [3-19-146](#), p 10 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

kirjeldatud asjaolud ilmselt sellele, et isik soovis vältida pigem Vene Föderatsiooni võimudele vahelejäamist.⁷³

Haldusasjas [3-17-792](#) jäi Riigikohtu hinnangul puudu selgitustest, miks ei omista kohtud VSS 6⁸ p 8 sisustamisel ja kohaldamisel mingit tähendust isiku väitele, et ta **pöördus kohe pärast Eestisse sisenemist ise lähimasse piirivalvepunkti ja esitas samal kuupäeval rahvusvahelise kaitse taotluse**. Riigikohus nentis, et see asjaolu võib kinnitada isiku tegelikku ja juba Eestisse saabumise hetkel eksisteerinud tahet seadustada Eestis viibimine, mida tema põgenemisohtu hindamisel koostoimes teiste tõenditega arvestada tuleb.⁷⁴

2019. aasta praktikas ei ole ringkonnakohtud põgenemisohtu põhjendanud ainult piiriületuse ebaseaduslikkuse ning selle ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise vahelise ajaga, vaid on võtnud arvesse isiku käitumist ja väiteid üldisemalt. Nii on isikuga seotud asjaolusid kaaludes leitud, et isegi kui piiri ületamise koha ja viisi valik lähtus vaid eesmärgist vältida kolmanda riigi piirivalvet, ei nähtu muust infost, et isikul oleks olnud plaanis Eesti võimuesindajatega kontakteeruda, vaid pigem soovis ta teise EL riiki edasi liikuda.⁷⁵ Siiski on ebaseaduslik riiki sisenemine tekitanud rohkesti kahtlusi isiku huvis Eestisse jääda. Näiteks tõdes Tartu Ringkonnakohus, et kui isik soovib saada konkreetsest riigist rahvusvahelist kaitset, võib ta riiki siseneda legaalsel viisil. Ebaseaduslik riiki sisenemine võib tähendada seda, et tegemist on vaid transiitriigiga, mida isik soovib läbida võimuesindajatega kokku puutumata.⁷⁶

Seadustest ei tulene, **kui kiiresti** peaks isik Eestisse jõudes rahvusvahelise kaitse taotluse esitama, et viivitusest ei saaks järeldada, et ta kas ei vaja rahvusvahelist kaitset või ei soovi seda Eestis taotleda. Haldusasjas [3-19-415](#) asus Riigikohus seisukohale, et põgenemisohtu ei saa põhjendada asjaoluga, et eelmisel õhtul kinni peetud isik esitas rahvusvahelise kaitse kirjalikult vormistatud taotluse alles järgmisel päeval. Riigikohtu arvates ei ole mõistlik eeldada, et ebaseaduslikult riiki sisenev isik esitaks vormikohase rahvusvahelise kaitse saamise avalduse **juba piiril kinni pidamisel**.⁷⁷

Ka ringkonnakohtud on **rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega viivitamisele** sageli tähelepanu juhtinud, nähes selles märki, et tegelikult varjupaika ei vajata. Seda näiteks olukorras, kus isik on väljendanud soovi liikuda edasi mõnesse teise EL riiki, ja vaatamata sellele, et talle selgitati korduvalt tema õigusi, esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse alles kuu aja möödudes ebaseaduslikust riiki sisenemisest.⁷⁸ Samuti juhul, kui isiku informeeritusest ja vastuolulistest selgitustest võis järeldada, et ta sai aru, et peab jääma riiki, kus ta rahvusvahelist kaitset taotleb ja et Eesti on turvaline riik, kuid soovis kaitset taotleda mujal kui Eestis.⁷⁹ Ka 20-tunniline viivitus rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega on kogumis muude asjaoludega olnud kohtu hinnangul piisav, et viidata sellele, et isiku tegelikuks eesmärgiks ei olnud Eestis rahvusvahelise kaitse taotlemine.⁸⁰ Rahvusvahelise kaitse taotlusega viivitamist on ringkonnakohus ette heitnud isegi isikule, kes esitas selle juba mõni tund pärast kinnipidamist Eestis. Enne seda olid PPA ametnikud talle selgitanud, et teda ähvardab Eestist väljasaatmine. Kindlaks tehti ka see, et isik oli viibinud Vene Föderatsioonis mitu kuud, ent polnud seal rahvusvahelist kaitset taotlenud.⁸¹

⁷³ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#), p 12.

⁷⁴ RKHKm 30.01.2018, [3-17-792](#), p 18.6.

⁷⁵ TlnRnKm 23.12.2019, [3-19-1689](#), p 14 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁷⁶ TrtRnKm 10.10.2019, [3-19-1667](#), p 9; TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1287](#), p 9.

⁷⁷ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#), p 13.

⁷⁸ TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795](#), p 18 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁷⁹ TlnRnKm 07.11.2019, [3-19-1794](#), p 10.1 (ei ole RT-s kättesaadav); TlnRnKm 01.11.2019, [3-19-1795](#), p 13 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁸⁰ TlnRnKm 02.04.2019, [3-19-53](#), p 17 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁸¹ TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1287](#), p 10.

Selge on, et ebaseaduslikule piiriületusele ei saa põgenemisohtu põhjendamisel tugineda siis, kui isik on Eestisse esialgu saabunud viisavabalt ning hiljem saadetud Eestisse tagasi Dublini määruse alusel.⁸²

4.6.8. Elukohast ja EL/Schengeni riigist lahkumine (VSS § 6⁸ p 9, VRKS § 36¹ lg 2¹)

Kui isik on esitanud korduvalt rahvusvahelise kaitse taotlusi erinevates EL riikides ja lahkunud nii Eestist kui ka Saksamaalt loata, annab see Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul alust tõsisele kahtlusele, et isik võib kinnipidamiskeskusest vabanedes uuesti Eestist lahkuda.⁸³

Lahkumist rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusest ei käsitanud Tallinna Ringkonnakohtus aga selge ja ühese põgenemisohtu tunnusega, võttes arvesse näiteks seda, et isik oli rahuldumata jäetud rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse vältel siiski majutuskeskuses viibinud ning isik ei lahkunud majutuskeskusest kindla eesmärgiga, vaid ta liikus ringi sihitult, kartes majutuskeskuses viibida.⁸⁴

4.6.9. Sobimatuid põhjendusi: puudub PPA usaldus või alus põgenemisohtu välistada

2019. aastal jõudis lõpule vaidlus isiku VRKS § 36¹ lg 2 p 4 alusel kinnipidamiskeskusse paigutamiseks antud loa pikendamise üle haldusasjas [3-19-415](#), kus Riigikohus leidis, et kinnipidamiskeskusse paigutamist õigustavat **põgenemisohtu ei saa põhjendada sellega, et puudub alus välistada isikust lähtuv võimalik põgenemisoht**. Samas asjas langes juba ringkonnakohtu menetluses ära veel üks puudutatud isiku kinnipidamiskeskusse paigutamise põhjendus: PPA usalduse puudumine. **Usalduse puudumine ei saa olla VSS ega VRKS järgi isiku kinnipidamise alus.**⁸⁵

Ka ringkonnakohtute hinnangul ei saa isiku kinnipidamise aluseks olla PPA usaldamatus isiku vastu, vaid seaduses sätestatud alused, sh põgenemise oht, mis peab olema objektiivne, mitte sõltuv haldusorgani usaldusest kui subjektiivsest hinnangust.⁸⁶ Siiski esines 2019. aasta praktikas juhtumeid, kus isiku põgenemise ohtu põhjendati küll konkreetsete asjaoludega, kuid lisati, et need asjaolud ei võimalda põgenemisohtu välistada.⁸⁷

Eelöeldu kinnitab, et ringkonnakohtud viitavad põgenemisohtu põhjendades endist viisi PPA – ja ka kohtu enda – usaldusele. Näiteks on ringkonnakohtus sedastanud, et leebemate järelevalvemeetmete kohaldamine eeldab usaldust, et isik järgib PPA seatud reegleid, kuid asjaolud kogumis (isik saabus Eestisse koos teise isiku ja tema alaealise lapsega, nende kinnipidamiskeskuses viibimise tähtaega ei pikendatud, ja neil on seni olnud selge eesmärk liikuda koos Eestist edasi teises riigis rahvusvahelist kaitset taotleva lähisugulase juurde) näitavad, et kinnipidamiskeskusest vabastamise korral läheks isik oma kaaslastega kaasa.⁸⁸

Rääkides sellisest usalduse puudumisest, mis välistab leebemate järelevalvemeetmete rakendamise, viitavad kohtud tihti asjas [3-3-1-24-17](#) tehtud Riigikohtu määrusele, mille järgi ei või PPA ja kohtud loobuda prognoosotsuse tegemisel isiku varasema käitumise hindamisest.⁸⁹ Usalduse puudumisele, et isikud ei üritaks vabaduses viibides Eestist lahkuda ja mõnda EL riiki

⁸² TlnRnKm 04.12.2019, [3-19-2028](#), p 19 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁸³ TlnRnKm 31.01.2019, [3-18-2150](#), p 15 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁸⁴ TlnRnKm 04.12.2019, [3-19-2028](#), p 19 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁸⁵ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415](#), p-d 9, 11.

⁸⁶ Vt nt TlnRnKm 04.12.2019, [3-19-2028](#); TlnRnKm 05.06.2019, [3-18-2150](#) (RT-s avalikustatud resolutsioonid).

⁸⁷ TrtRnKm 09.10.2019, [3-19-1665](#), p 11.

⁸⁸ TlnRnKm 26.11.2019, [3-19-1667](#), p 11 (RT-s avalikustatud resolutsioon); TrtRnKm 10.10.2019, [3-19-1667](#), p 10.

⁸⁹ RKHKm 16.06.2017, [3-3-1-24-17](#), p 13.

edasi liikuda, on Tartu Ringkonnakohus viidanud ka olukorras, kus ühe vend kahest ebaseaduslikult Eestisse sisenenud isikust elas Saksamaal ja oli teda tapmisega ähvardanud. Kohus leidis, et see asjaolu ei välista siiski edasiliikumist mõnesse muusse riiki.⁹⁰

PPA usalduse puudumise argumendiga sarnaneb ka põhjendus, mille kohaselt ei või võimalikku põgenemisohtu hinnates jätta arvestamata asjaolu, et PPA keeldus isikule väljastamast tähtajalist elamisluba ning tegi talle lahkumisettekirjutuse, sest sellises olukorras saab jaatada suuremat tõenäosust, et isik võib hoiduda võimalikust väljasaatmisest kõrvale.⁹¹

Usalduse puudumise ja põgenemisohtu esinemist kinnitavate asjaolude kogumis hindamise vahelist piiri on praktikas raske paika panna. Põgenemisohtu tuvastamiseks ei piisa pelgalt ühe või mõne VSS §-s 6⁸ sätestatud asjaolu kindlakstegemisest, vaid hinnata tuleb kõiki konkreetset isikut puudutavaid asjaolusid kogumis. Seetõttu on kujunenud välja **olukord, kus põgenemisohtu osutavaid asjaolusid on praktikas tublisti rohkem, kui seadus neid loetleb**, ja nende asjaolude põhjal tekib või ei teki kohtu usaldus. Kohtud on põgenemisohtu viitavate asjaoludena arvesse võtnud tervet hulka asjaolusid, mida seadus otsesõnu ei sätesta, nagu elukoha ja lähedaste puudumine Eestis, ilmne soov Eestist edasi liikuda ja PPA keeldumine rahvusvahelise kaitse andmisest.⁹² Valdav osa nendest asjaoludest tuleneb tagasisaatmise käsiraamatust.⁹³

4.7. KAASAAITAMISKOHUSTUSE TÄITMATA JÄTMINE

Üldise **kaasaaitamiskohustuse mittetäitmise** näeb välismaalase kinnipidamise põhjendusena ette VSS § 15 lg 2 p 2. Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul kirjeldab see säte kaasaaitamiskohustuse muul viisil (kui dokumentide hankimisega seotult) täitmata jätmist. Et seda sätet rakendada, peab kaasaaitamiskohustus olema piisavalt selgelt piiritletud. Rikkumist ei saa tuletada näiteks sellest, kui isik on väljendanud soovimatust Eestist lahkuda.⁹⁴

Kaasaaitamiskohustusena on kohtud käsitanud muu hulgas kohustust anda väljasaatmist täideviivatele valitsusasutustele suulisi ja kirjalikke andmeid ja seletusi ning aidata kaasa väljasaatmiseks vajalike dokumentide muretsemisele (VSS § 26⁴ lg 1 p-d 1 ja 3): sellele tuginedi näiteks olukorras, kus PPA oli isikule korduvalt selgitanud, mida ta enda tuvastamise ja dokumentide hankimise kiirendamiseks teha saab, kuid sellele vaatamata ei näidanud isik asjaajamiseks üles mingit soovi.⁹⁵

Isegi kui isik on varasema varjupaigamenetluse vältel kaasa aidanud vajaliku teabe ja dokumentide hankimisele, ei pruugi see (arvestades kõiki isikuga seotud muid asjaolusid kogumis) veel tema vastu sellist usaldust tekitada, mis annaks alust eeldada, et isiku kättesaadavus väljasaatmise tarbeks on leebemate järelevalvemeetmete kohaldamisega saavutatav.⁹⁶

4.8. DOKUMENTIDE PUUDUMINE

Haldusasjas [3-3-1-24-17](#) selgitas Riigikohus, et VSS § 15 lg 2 p 3, mis võimaldab välismaalast kinni pidada, kui tal puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtvast või transiidiriigist viibib, tuleb tõlgendada kooskõlas [direktiivi 2008/115/EÜ](#) art

⁹⁰ TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1287](#), p 9; TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1286](#), p 9.

⁹¹ TlnRnKm 03.12.2019, [3-19-334](#), p 22 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁹² TlnRnKm 20.03.2019, [3-19-306](#), p-d 17, 18 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁹³ Vt Komisjoni [soovitus \(EL\) 2017/2338](#).

⁹⁴ TlnRnKm 12.09.2019, [3-19-334](#), p 16 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁹⁵ TlnRnKm 28.06.2019, [3-18-2017](#), p-d 2, 9 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

⁹⁶ TlnRnKm 28.06.2019, [3-18-1839](#), p 11 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

15 lg-ga 1, mille p b sätestab, et isikut võib kinni pidada, kui ta hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid. Tagasipöördumiseks vajalike dokumentide puudumisele saab seega **tugineda üksnes siis, kui isik ei aita kaasa endale dokumentide hankimisele**. Riigikohtu hinnangul tuleb kohtul ja PPA-l selgitada, mida isik peaks reisidokumentide hankimiseks tegema ja kas tal on võimalik seda teha.⁹⁷ Dokumentide puudumise kriteeriumiga seotud väljasaadetava isiku **kaasaaitamiskohustus** tuleneb ka VSS § 26⁴ lg 1 p-st 3, mille kohaselt on väljasaadetav kohustatud kaasa aitama väljasaatmise korraldamisele, sealhulgas aitama kaasa väljasaatmiseks vajalike dokumentide muretsemisele.

Tallinna Ringkonnakohtus on dokumentide puudumist ja kaasaaitamiskohustust analüüsid leidnud, et asjaolust, et isik ei taotlenud endale varem vanglas viibides dokumente ega tagasipöördumistunnistust, ei saa järeldada, et ta ei aita kaasa dokumentide saamisele ka väljasaatmismenetluses, sest väljasaatmismenetlus algas alles pärast vanglast vabastamist. Kui isik aga ka väljasaatmismenetluse kestel kinnipidamiskeskuses viibides reisidokumendi hankimiseks samme ei astu – seejuures teades võimalusest suhelda saakonnaga ja tagasivõtmismenetluse kiirendamist taotleda – on kaasaaitamiskohustus täitmata.⁹⁸

Lisaks leidis Tallinna Ringkonnakohtus, et selliselt isikult, kellel pole reisidokumente, võib eeldada dokumentide saamisel **suuremat** hoolsuskohustust, seda eriti juhul, kui isik saabus Eestisse ebaseaduslikult ja ilma dokumentideta.⁹⁹ Kui reisidokument, mille koopia alusel on isikusamasus tuvastatud, kas puudub või ei ole selle asukoht PPA-le teada, peab isik esmajoonel ise astuma samme dokumendi PPA-le toimetamiseks. Seda enam, et ei ole võimalik välistada, et dokument on isikule tegelikult kättesaadav ja ta võiks vabaduses viibides edasi liikuda.¹⁰⁰

Olukorras, kus PPA on kolmanda riigi ametiasutustele isiku dokumenteerimistaotluse esitanud, ei piisa isikule kaasaaitamiskohustuse rikkumise etteheitmiseks ainuüksi sellest, et isik nende ametivõimude poole ise pöördunud ei ole.¹⁰¹

Seda, kas isik kavatseb dokumentide hankimisele kaasaaitamise kohustuse täitmisest hoiduda, on seejuures nähtud prognoosina. Kui kehtiv reisidokument on näiteks isiku venna käes, on eelkõige tal endal võimalik astuda samme, et vend selle Eesti ametivõimudele edastaks. Isegi kui halduskohus ja PPA ei ole eraldi põhjendanud, kuidas isik kaasaaitamiskohustuse täitmist väldib, võib eeldada, et kui isik andis eelnevas VRKS alusel toimunud menetluses korduvalt valeandmeid ja takistas oma isiku tuvastamist, ei asu ta ka väljasaatmismenetluses kaasaaitamiskohustust täitma.¹⁰²

⁹⁷ RKHKm 16.06.2017, [3-3-1-24-17](#), p-d 11, 15. Vt ka EKo 05.06.2014, [C-146/14](#), p 73.

⁹⁸ TlnRnKm 12.09.2019, [3-19-334](#), p 14; TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-334](#), p 15 (RT-s avalikustatud resolutsioonid).

⁹⁹ TlnRnKm 14.05.2019, [3-18-2018](#), p 13 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

¹⁰⁰ TlnRnKm 10.04.2019, [3-19-146](#), p-d 9, 10 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

¹⁰¹ TlnRnKm 18.01.2019, 13-18-2274, p 16.

¹⁰² TlnRnKm 07.02.2019, [3-18-2412](#), p 11 (RT-s avalikustatud resolutsioon).

KOKKUVÕTE

Viibimisalusetä välismaalase või rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine, mis peab olema eelkõige **vajalik** ja **proportsionaalne**, tugineb praktikas suuresti sellele, kas isiku puhul on olemas **põgenemisoht**, mis kohtute hinnangul üldjuhul välistab sama eesmärgi leebemate meetmetega sama **tõhusalt** saavutamise võimaluse.

Isiku põgenemisoht on kohtupraktikas küllaltki universaalne põhjendus nii VSS § 15 lg-st 2 tuleneva lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkuse tagamiseks kui ka VRKS § 36¹ lg-s 2 sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise eesmärkide saavutamiseks, sest tõenäolise ebaseadusliku piiriületuse takistamiseks peetakse sageli sobivaks vaid isiku liikumisvabaduse piiramist. Arvestades, kui suur põhiõiguste riive isikult vabaduse võtmine on, peab selleks leiduma **konkreetne ja pakiline vajadus**.

Põgenemisohu olemasolu tuvastamist ei saa järgalt siduda seadustes loetletud alustega, vaid seda tuleb alati hinnata konkreetsest isikust ja olukorrast lähtudes. Seetõttu võib põgenemise ohu kindlaksmääramisel kui **prognoosotsuse tegemisel** kohtute põhjenduste hulgas kohata isiku vastu tekkiva või tekkimata jääva **usalduse** kriteeriumit. 2019. aasta praktika kohaselt räägivad usalduse tekkimisele selgelt vastu näiteks isiku eelnev karistus või eelmise menetluse negatiivne tulemus, lähedaste või elukoha puudumine Eestis ja olemasolu mõnes teises EL riigis, ilmne soov kiiresti edasi liikuda jpm.

Kuna põgenemisohu tuvastamine on sisult prognoos, on kohtud leidnud, et põgenemisohu jaatamiseks piisab juba **põhjendatud kahtlusest**, et see olemas on. Kahtlus või veendumus põgenemisohu olemasolu või puudumises peaks kujunema iga konkreetse juhtumi asjaolusid kogumis hinnates ning kinnipidamise vajadust ja proportsionaalsust kontrollides. See ei tähenda aga, et kui seaduses loetletud alustel on isiku põgenemisohu keeruline tuvastada, tuleks kohtul võimalikke konkreetset juhul ohule viitavaid asjaolusid otsima asuda ja põgenemisohu kahtlust kindluse mõttes jaatada. Kohtul tuleks vältida ka abstraktseid argumente, nagu PPA usalduse puudumine isiku vastu või see, et tema põgenemisohu välistamiseks ei leidu lihtsalt alust.

Põgenemisohu tuvastamise aluseks on seaduse kohaselt muu hulgas ebaseaduslik Eesti riigipiiri ületamine, mis tekitab kohtutes 2019. aastal rohkesti kahtlusi isiku huvis Eestisse jääda. Ainuüksi ebaseadusliku piiriületuse faktist lähtudes on isiku edasiste plaanide kohta siiski keeruline selgeid järeldusi teha. Sageli käsitlesid kohtud ka seda, kui pikk **viivitus** rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel (kogumis muude asjaoludega) pärast piiriületust on piisav, et järeldada, et isiku tegelikult eesmärgiks ei ole Eestis rahvusvahelise kaitse taotlemine ja ta võib seetõttu põgeneda. Ei ole mõistlik eeldada, et ebaseaduslikult riiki sisenev isik oleks kohe veendunud, et on jõudnud turvalisse riiki, ja esitaks rahvusvahelise kaitse taotluse juba piiril kinni pidamisel. Isiku tahet seadustada Eestis viibimine tuleb tema põgenemisohu hindamisel arvestada koostöimes teiste tõenditega.

Eraldi väärib märkimist ka **seisukohamuutus**, mis puudutab väljasaatmise edasilükkamise või vältimise eesmärgil esitatud taotluse esitamist: nimelt saab rahvusvahelise kaitse taotleja VRKS § 36¹ lg 2 p 5 alusel kinni pidada üksnes juhul, kui teda peetakse juba kinni VSS alusel lahkumiskohustuse sundtäitmise tagamiseks.

LISA

Analüüsitud kohtumääruste nimekiri ja teave jõustumise kohta:

- 1) RKHKm 17.04.2020, [3-19-1068/39](#);
- 2) TlnRnKm 23.12.2019, [3-19-1689/43](#) (Riigikohtus 18.02.2020 menetlusse võtmata);
- 3) TlnRnKm 20.12.2019, [3-19-1795/51](#) (Riigikohtus 28.01.2020 menetlusse võtmata);
- 4) TlnRnKm 17.12.2019, [3-19-1794/44](#) (Riigikohtus 28.01.2020 menetlusse võtmata);
- 5) TlnRnKm 04.12.2019, [3-19-2080/21](#) (Riigikohtus 28.01.2020 menetlusse võtmata);
- 6) TlnRnKm 03.12.2019, [3-19-334/67](#) (Riigikohtus 13.01.2020 menetlusse võtmata);
- 7) TlnRnKm 26.11.2019, [3-19-1667/46](#) (Riigikohtus 19.12.2019 menetlusse võtmata);
- 8) TlnRnKm 07.11.2019, [3-19-1794/24](#) (Riigikohtus 10.12.2019 menetlusse võtmata);
- 9) TlnRnKm 01.11.2019, [3-19-1795/30](#) (Riigikohtus 26.11.2019 menetlusse võtmata);
- 10) TlnRnKm 22.10.2019, [3-18-2150/140](#) (jõustus 08.11.2019);
- 11) TrtRnKm 10.10.2019, [3-19-1667/29](#) (Riigikohtus 19.11.2019 menetlusse võtmata);
- 12) TrtRnKm 09.10.2019, [3-19-1665/28](#) (Riigikohtus 10.12.2019 menetlusse võtmata);
- 13) TlnRnKm 12.09.2019, [3-19-334/49](#) (Riigikohtus 15.10.2019 menetlusse võtmata);
- 14) TlnRnKm 26.08.2019, [3-19-1005/38](#) (Riigikohtus 02.10.2019 menetlusse võtmata);
- 15) TlnRnKm 22.08.2019, [3-19-1063/36](#) (Riigikohtus 24.09.2019 menetlusse võtmata);
- 16) TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1287/21](#) (Riigikohtus 10.09.2019 menetlusse võtmata);
- 17) TrtRnKm 26.07.2019, [3-19-1286/21](#) (Riigikohtus 10.09.2019 menetlusse võtmata);
- 18) TlnRnKm 08.07.2019, [3-19-1063/31](#) (Riigikohtus 12.08.2019 menetlusse võtmata);
- 19) TlnRnKm 04.07.2019, [3-19-1005/15](#) (Riigikohtus 12.08.2019 menetlusse võtmata);
- 20) TlnRnKm 28.06.2019, [3-18-2017/53](#) (Riigikohtus 12.08.2019 menetlusse võtmata);
- 21) TlnRnKm 28.06.2019, [3-18-1839/68](#) (Riigikohtus 12.08.2019 menetlusse võtmata);
- 22) TlnRnKm 21.06.2019, [3-19-958/26](#) (jõustus 11.07.2019);
- 23) RKHKm 19.06.2019, [3-19-415/44](#);
- 24) TlnRnKm 05.06.2019, [3-18-2150/80](#) (Riigikohtus 28.06.2019 menetlusse võtmata);
- 25) TlnRnKm 23.05.2019, [3-19-805/15](#) (Riigikohtus 26.06.2019 menetlusse võtmata);
- 26) TlnRnKm 14.05.2019, [3-18-2018/48](#) (Riigikohtus 18.06.2019 menetlusse võtmata);
- 27) TlnRnKm 10.04.2019, [3-19-146/19](#) (jõustus 03.05.2019);
- 28) TlnRnKm 02.04.2019, [3-19-53/43](#) (Riigikohtus 14.05.2019 menetlusse võtmata);
- 29) TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-334/28](#) (Riigikohtus 08.05.2019 menetlusse võtmata);
- 30) TlnRnKm 26.03.2019, [3-19-376/15](#) (Riigikohtus 23.04.2019 menetlusse võtmata);
- 31) TlnRnKm 20.03.2019, [3-19-397/15](#) (Riigikohtus 23.04.2019 menetlusse võtmata);
- 32) TlnRnKm 20.03.2019, [3-19-306/18](#) (Riigikohtus 08.05.2019 menetlusse võtmata);
- 33) TlnRnKm 19.03.2019, [3-18-1580/60](#) (Riigikohtus 08.05.2019 menetlusse võtmata);
- 34) TlnRnKm 13.03.2019, [3-19-53/40](#) (jõustus 30.03.2019);
- 35) TlnRnKm 01.03.2019, [3-18-1448/69](#) (Riigikohtus 02.04.2019 menetlusse võtmata);
- 36) TlnRnKm 13.02.2019, [3-19-96/21](#) (Riigikohtus 27.03.2019 menetlusse võtmata);
- 37) TlnRnKm 13.02.2019, [3-18-1449/65](#) (Riigikohtus 12.03.2019 menetlusse võtmata);
- 38) TlnRnKm 07.02.2019, [3-18-2412/10](#) (Riigikohtus 19.03.2019 menetlusse võtmata);
- 39) TlnRnKm 01.02.2019, [3-18-1344/114](#) (jõustus 22.02.2019);
- 40) TlnRnKm 31.01.2019, [3-18-2150/50](#) (Riigikohtus 26.02.2019 menetlusse võtmata);
- 41) TlnRnKm 22.01.2019, [3-18-1839/42](#) (Riigikohtus 02.04.2019 menetlusse võtmata);
- 42) TlnRnKm 18.01.2019, [13-18-2274/20](#) (Riigikohtus 18.05.2019 menetlusse võtmata);
- 43) RKHKm 30.03.2018, [3-17-792/61](#);
- 44) RKHKm 16.06.2017, [3-3-1-24-17](#);
- 45) RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#);
- 46) RKHKm 03.03.2016, [3-3-1-14-16](#).