



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 07.05.2015 nr 7-4/150099/1502031

Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta

Austatud

Esitasite 07.01.2015 mulle avalduse, milles palusite kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse õiguspärasust seoses Teie kinnipidamisega Eestist väljasaatmiseks.

Teavitan, et läbiviidud menetluse tulemusena ei tuvastanud ma rikkumist PPA tegevuses.

Järgnevalt annan ülevaate menetluse käigus selgunud asjaoludest ning põhjendan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Esitasite mulle avalduse, milles palusite abi seoses Teie väljasaatmise algatamise ja kinnipidamisega. Töite esile, et pärast varjupaigataotluse tagasilükkamise otsuse jõustumist ei teatanud PPA Teile, mis ajal Te peate Eestist lahkuma. Selgitasite, et viibisite vahepealsel ajal Eestis ennast varjamata ja osalesite vabatahtliku fotograafina aktiivselt ühiskonnaelus.
2. 26.01.2015 edastasın kirjaga nr 7-4/150099/1500380 teabe nõudmise PPA-le Teie avalduses esile toodud asjaolude täpsustamiseks.
3. PPA edastas oma vastuse 12.03.2015 kirjaga nr 1.2-5/2808-3.
4. Menetluse materjalidest tulevad esile järgmised andmed.
5. Esitasite 19.07.2011 Eesti riigile vormikohase varjupaiga ja elamisloa taotluse (olles varem esitanud varjupaigataotluse Rootsis).
6. 29.08.2011 andis PPA Teile loa elada väljaspool Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskust.
7. 17.01.2012 tegi PPA Teie varjupaigataotluse suhtes varjupaigataotluse tagasilükkamise ja elamisloa andmisest keeldumise otsuse [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) (VRKS) § 21 lg 2 alusel, sest esinesid VRKS § 20 p 10, 11 ja 14 sätestatud asjaolud ning taotlus

loeti põhjendamatuks. Otsusega keeldus PPA elamisloa andmisest VRKS § 40 p 1 alusel. Samas otsuses tehti Teile välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 25 lg 2 ja § 41 lg 2 alusel ettekirjutus Eestist lahkumiseks. Ettekirjutuses ei määratud kindlaks lahkumiskohustuse täitmise tähtaega.

8. 03.04.2012 tegi PPA Teie suhtes järelevalvemeetmete kohaldamise otsuse. Sellega kohustati Teid elama kindlaksmääratud kohas ja teavitama PPA-d elukohast eemal viibimisest kauem kui kolm päeva.

9. 11.08.2012 teavitas Teie elukaaslane PPA-d uuest elukoha aadressist seoses üürilepingu lõppemisega.

10. 08.08.2013 jõustus Teie varjupaigataotluse tagasilükkamise otsus seoses edasikaebamise võimaluste ammendumisega.

11. PPA teatel käisid ametnikud Teid pärast otsuse jõustumist kahel korral Teie elukohas otsimas, kuid Teid ei õnnestunud tabada. 09.09.2013 toimus PPA teatel kolmas kontrollkäik. Siis oli kodus Teie elukaaslane, kelle sõnade kohaselt olite antud elukohast lahkunud. 09.09.2013 toimunud kontrollkäik on dokumenteeritud.

12. 08.10.2013 esitas Belgia Kuningriik Eestile Teie kohta tagasivõtmisepalve. Sellest nähtus, et olite Eestist lahkunud 17.08.2013, s.o 9 päeva pärast seadusliku viibimisaluse lõppemist. 22.08.2013 taotlesite Belgias varjupaika. 15.01.2014 teatas Belgia Kuningriik, et Teid ei ole võimalik kuue kuu jooksul üle anda, sest olite kadunud, millest tulenevalt pikendas Belgia Teie üleandmise tähtaega kuni 16.04.2015.

13. 12.12.2014 teavitas Teie elukaaslane PPA-d Teie naasmisest endisesse elukohta.

14. 12.12.2014 tegi PPA uue kontrollkäigu Teie arvatavasse viibimiskohta, et kontrollida, kas Teil on seaduslik alus Eestis viibimiseks. PPA selgitas, et see toimus [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 296 lõike 1 alusel teostamiseks riiklikku järelevalvet välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise ning Eestist eemalviibimise asjaolude üle. Teie tabamisel Teie elukaaslase elukohas tuvastati, et Teil puudub seaduslik alus Eestis viibimiseks. Samal ajal avaldasite Te suuliselt soovi esitada uus varjupaigataotlus. Sellest tulenevalt käsitles PPA Teid sellest hetkest uuesti varjupaigataotlejana. Teid peeti kinni kell 14:30 VRKS § 36¹ lg 2 p 4 ja 5 alusel ning vormistati kinnipidamise protokoll. Samal päeval võeti Teilt vastu vormikohane varjupaigataotlus.

15. PPA asus seisukohale, et Teie poolt korduva varjupaigataotluse esitamise ajendiks oli soov vältida väljasaatmist kodakondsusjärgsesse riiki. PPA leidis, et Teie paigutamine kinnipidamiskeskusesse oli proportsionaalne, sest oli olemas põgenemise oht, s.t muul viisil ei olnud võimalik tagada varjupaigamenetlust.

16. 13.12.2014 esitas PPA Tallinna Halduskohtule taotluse loa saamiseks Teie paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse. Tallinna Halduskohus andis 13.12.2014 loa paigutada Teid VRKS § 36¹ lg 2 p 5 alusel kinnipidamiskeskusesse kuni kaheks kuuks, kuid mitte kauemaks kui 13.02.2015. 13.02.2015 pikendas Tallinna Halduskohus kinnipidamise tähtaega kuni VRKS § 36¹ lõikes 2 sätestatud aluste äralangemiseni, kuid mitte kauemaks kui 13.04.2015.

17. PPA selgitas, et ei ole teinud lisaks 17.01.2012 lahkumisettekirjutusele Teile täiendavaid lahkumisettekirjutusi või teatise. PPA selgitas, et Teid püüti korduvalt tabada pärast

varjupaigaotsuse lõpliku jõustumist 08.08.2013, kuid Teid ei leitud. Seetõttu puudus võimalus vormistada Teie suhtes väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud korras lahkumisetekirjutust. Kuna Belgia Kuningriigi poolt esitatud tagasivõtmispalvest oli teada, et Te olete Eestist lahkunud, ei püütud Teid Eestis rohkem otsida. PPA teatel kuulutati Teid 05.06.2014 väljasaatmise eesmärgil tagaotsitavaks.

18. PPA märkis, et 2012. aastal kehtinud menetluspraktika kohaselt edastati teade varjupaigataotluse tagasilükkamise ja elamisloa andmisest keelduva otsuse kohta väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse alusel ettekirjutuse vormistamiseks teisele PPA struktuuriüksusele. Ettekirjutus vormistati varjupaigataotluse tagasilükkamise ja elamisloa andmisest keelduva otsuse lõpliku jõustumise järgselt, kui kõik edasikaebamise võimalused Eestis olid ammendunud, isik ei olnud enam varjupaigataotleja staatuses ning tema riigis viibimine oli ebaseaduslik.

19. PPA teatas, et alates 2015. aastast kehtib PPA-s praktika, mille kohaselt ei kajastata varjupaigataotluse tagasilükkamise ja elamisloa andmisest keelduvates otsustes lahkumisetekirjutuse tegemist. Uue praktika kohaselt vormistatakse ettekirjutus väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud korras eraldi haldusaktina ning antakse isikule kätte samaaegselt rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsusega. PPA hinnangul tagab muudetud praktika isikutele varasemast parema õigusselguse.

II Õiguskantsleri seisukoht

20. Kõnealuses menetluses on põhiküsimuseks, kas PPA tegevus Teie suhtes lahkumiskohustuse täitmisel ja Teie kinnipidamisel oli õiguspärane. Nimelt tõite oma pöördumistes esile, et pärast varjupaigataotluse tagasilükkamise otsuse jõustumist ei teatanud PPA Teile, mis ajaks peate Te Eestist lahkuma, ning märkisite, et viibisite vahepealsel ajal Eestis ennast varjamata ja osalesite vabatahtliku fotograafia aktiivselt ühiskonnaelus.

21. Vastavalt VRKS § 25 lõikele 2 tehakse varjupaigataotluse tagasilükkamise otsuses välismaalasele ettekirjutus Eestist lahkumiseks, välja arvatud juhul, kui välismaalasel on seaduslik alus Eestis viibimiseks. VRKS § 41 lõike 1 järgi teeb PPA pärast varjupaigataotluse läbivaatamist kirjaliku põhjendatud otsuse anda taotlejale elamisloa või keelduda elamisloa andmisest. Vastavalt VRKS § 41 lõikele 2 tehakse elamisloa andmisest keeldumise korral sama otsusega välismaalasele lahkumisetekirjutus.

22. VRKS § 42 lg 1 sätestab, et elamisloa andmisest keeldumise otsuses tehtud lahkumisetekirjutus sundtäidetakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud korras.

23. [Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) § 7 lg 1 sätestab, et viibimisalusetu Eestis viibivale välismaalasele tehakse ettekirjutus Eestist lahkumiseks. VSS § 7 lõike 2 kohaselt tehakse lahkumisetekirjutusega kindlaks, et välismaalane viibib Eestis ebaseaduslikult, pannakse välismaalasele kohustus Eestist lahkuda, määratakse lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg, tehakse hoiatus välismaalase suhtes sunniraha rakendamise kohta lahkumisetekirjutuse täitmata jätmise korral, tehakse hoiatus lahkumiskohustuse sundtäitmise kohta ja vajaduse korral kohaldatakse välismaalase suhtes sissesõidukeeldu.

24. VMS § 296 lg 1 sätestab, et Politsei- ja Piirivalveametil, Kaitsepolitseiametil ja Eesti Töötukassal on õigus teostada riiklikku järelevalvet välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise ning Eestist eemalviibimise asjaolude üle.

25. VRKS § 36¹ lg 2 sätestab, et varjupaigataotlejat võib vältimatu vajaduse korral kinni pidada m.h järgmistel alustel: varjupaigataotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht (p 4), või kui on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud varjupaigataotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks (p 5).

26. Seega tuleneb VRKS § 42 lõikest 1, et lahkumisettekirjutus sundtäidetakse VSS-s sätestatud korras. Samuti ei ole VRKS-s reguleeritud lahkumisettekirjutuse tegemise korda ega ettekirjutuse sisu, vaid selles osas tuleb lähtuda VSS-is toodud regulatsioonist. Seega tuleb lahkumisettekirjutuses selgelt määratleda lahkumisettekirjutuse täitmise tähtaeg. See on vajalik, et isiku jaoks oleks üheselt selge, mis tähtajaks ta on kohustatud lahkumisettekirjutuse täitma ning missugused õiguslikud tagajärjed kaasnevad kohustuse mittetäitmisega.

27. PPA poolt edastatud selgitustest tuleb esile, et Teie suhtes tehtud varjupaigataotluse tagasilükkamise otsusega tehti Teie suhtes küll lahkumisettekirjutus, kuid selles ei olnud täpsustatud selle täitmise üksikasju. PPA põhjendas, et varasema praktika kohaselt tehti isikule uus lahkumisettekirjutus pärast varjupaigaotsuse lõplikku jõustumist. Seega tuleb PPA vastusest esile, et varasemalt kehtis PPA-s menetluskord, mille kohaselt tehti varjupaigaotsusega lahkumisettekirjutus, kuid pärast varjupaigaotsuse jõustumist tehti uus lahkumisettekirjutus, milles määrati kindlaks selle täitmise tingimused. See tähendab, et PPA ei pööranud sundtäitmisele algset otsust, millega oli isikule tehtud teatavaks, et varjupaigataotluse tagasilükkamise ning elamisloa andmisest keeldumise tagajärjeks on kohustus riigist lahkuda, vaid uue lahkumisettekirjutusega määratleti konkreetset lahkumiskohustuse täitmise tingimused.

28. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et kuigi algne lahkumisettekirjutus ei sisaldanud selle täitmise konkreetseid tingimusi, ei olnud PPA sellekohane praktika minu hinnangul iseenesest õigusvastane, sest lahkumisettekirjutuse täitmise tingimused määratleti siiski eraldi haldusaktiga ning enne uue haldusakti andmist ei olnud võimalik lahkumiskohustuse sundtäitmisele pööramine. Märgin, et juhul kui varjupaigaotsus vaidlustatakse, jõustub see alles määratlemata aja jooksul, mille kestel võivad muutuda riigis viibimise asjaolud. See tähendab, et lahkumisettekirjutusega ette nähtavad tingimused (nt selle täitmise tähtaeg või ettekirjutuse tegemise põhjendus) võivad selle aja jooksul muutuda.

29. PPA selgitas, et sama menetluskorda püüti kohaldada ka Teie suhtes. Selleks külastasid PPA ametnikud 2013. aasta augustis kahel korral Teie elukohta, kuid kedagi ei olnud kodus. Kolmanda külastuse ajal oli kodus Teie elukaaslane, kes teatas PPA-le, et Te olite Eestist lahkunud. Antud asjaolu leidis kinnitust ka selle tulemusena, et Belgia riik esitas Eesti riigile taotluse Teie tagasivõtmiseks pärast seda, kui olite Belgias esitanud uue varjupaigataotluse. Seega leidis kinnitust asjaolu, et pärast varjupaigaotsuse jõustumist olite Eestist lahkunud teise Euroopa Liidu liikmesriiki. Teid puudutava tagasivõtutaotluse menetluse käigus aga selgus, et Teie üleandmine Eesti ametivõimudele ei olnud võimalik, sest Teie viibimiskoht ei olnud Belgia ametivõimudele teada, vaid olite kadunud. Eeltoodut teavet arvestades ei kontrollinud PPA uuesti Teie varasemat elukohta Eestis Teie leidmise eesmärgil.

30. Menetluse materjalidest selgub, et Teie Eestis viibimisest teatas 12.12.2014 PPA-le Teie elukaaslane. Kuigi selgus, et vahepealsel ajal olite Te Eestisse naasnud ja väidetavasti ennast ei

varjanud, ei teatanud Te sellest ise PPA-le ega täpsustanud enda riigis viibimise seadusliku aluse küsimust.

31. PPA selgitustest tuleb esile, et PPA kontrollis Teie elukaaslaselt saadud andmetest lähtuvalt Teie elukohta VMS § 296 lõike 1 alusel. Kontrolli raames selgus, et viibite Eestis seadusliku aluseta. Selle käigus avaldasite suuliselt soovi taotleda uuesti varjupaika. Seega pidas PPA Teid kinni kui varjupaigataotleja VRKS § 36¹ lõike 2 alusel, sest PPA hinnangul ei oleks olnud muude järelevalvemeetmete kohaldamine tõhusaks viisiks Teie poolt menetlusest eemalehoidmise ärahoidmiseks. Seejärel taotles PPA halduskohtult luba Teie kinnipidamiseks. PPA asus tegema menetlustoiminguid Teie korduva varjupaigataotluse suhtes. Eeltoodud arvestades ei ole PPA Teie suhtes varasemalt tehtud lahkumissettekirjutust sundtäitmisele pööranud.

32. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et PPA tegevus Teie viibimiskoha kontrollimisel ning kinnipidamisel seoses uue varjupaigataotluse esitamiseiga toimus kooskõlas seadusega. Seetõttu ei tuvastanud ma läbiviidud menetluse tulemusena Teie õiguste rikkumist.

Kokkuvõte

33. Läbiviidud menetluse tulemusena ei tuvastanud ma rikkumist PPA tegevuses Teie kinnipidamisel seoses Teie ebaseadusliku Eestis viibimisega. Loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks PPA tegevuse õiguslike põhjenduste mõistmisel.

34. Selgitan, et ma ei lisa käesolevale kirjale tõlget inglise keelde, sest Teil on Eestis elukaaslane. Samuti on Teid käesolevaks ajaks PPA kinnipidamiskeskusest vabastatud. Kuna edastasite volituse oma elukaaslasele Teie esindamiseks, edastan koopia oma seisukohast ka temale, nii et tal on võimalik aidata seda Teile tõlkida.

35. Tänan Teid veelkord minu poole pöördumise eest. Teie muude avalduste osas vastan Teile täiendavalt.

Lugupidamisega

Ülle Madise