



Õiguskantsler

Hr Elmar Vaher  
peadirektor  
Politsei- ja Piirivalveamet  
ppa@politsei.ee

Teie 28.04.2014 nr 15.7-16/56417-2

Meie 04.09.2014 nr 7-4/140413/1403670

### **Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Väljasaatmismenetluse läbiviimine**

Austatud peadirektor

Pöördusin Teie poole 01.04.2014 teabe nõudmisega (kiri nr 7-4/140413/1401458) seoses avaldusega, milles paluti kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevust avaldaja elamisloa taotluse menetlemisel ning tema väljasaatmisel Eestist. Lisaks tõusetusid küsimused väljasaatmise korralduse kohta.

Täna Teid edastatud vastuse eest teabe nõudmisele. Menetluse ajal teatas PPA esindaja avaldaja väljasaatmisest. Kõnealuse menetluse käigus tulid siiski esile mitmed põhimõttelised küsimused, mida on vajalik PPA halduspraktika kujundamisel arvestada. Seetõttu teen Teile läbiviidud menetluse tulemusena järgmised soovitused.

- 1) Teen Teile soovitusena arvestada väljasaatmismenetluse läbiviimisel ning isikute kinnipidamise otsustamisel ning selleks kohtult loa taotlemisel direktiivist 2008/115/EÜ tulenevate õiguslike kohustustega.
- 2) Olen seisukohal, et PPA tegevus avaldaja väljasaatmise täideviimisel ei olnud kooskõlas põhiseaduse üldpõhimõtete, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 14 lg 5 punktiga 4 ega direktiivi 2008/115/EÜ art 5 punktiga c ja art 9 lg 2 punktiga a, millest tuleneb kohustus arvestada väljasaatmise täideviimisel isiku vaimse ja füüsilise tervisega.
- 3) Leian, et PPA tegevus avaldajale koheselt sundtäidetava ettekirjutuse tegemisel oli vastuolus direktiivi 2008/115/EÜ artikliga 7.
- 4) Ühtlasi teen Teile soovitusena muuta PPA praktikat inimeste kinnipidamiskeskusesse paigutamise otsustamisel ning tagada, et see toimub kooskõlas direktiivi 2008/115/EÜ artiklis 15 sätestatud õiguslike aluste ning põhimõtete, mille kohaselt on kinnipidamine lubatav vaid konkreetse õigusliku aluse esinemisel ning juhul, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet.
- 5) Teen Teile soovitusena muuta PPA praktikat, nii et oleks tagatud väljasaatmise eesmärgil isiku kinni pidamise ja kinnipidamisasutusse paigutamise otsuse kirjalik vormistamine, otsuses

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

sellekohaste põhjenduste esitamine ning menetluse läbiviimisel haldusmenetluse nõuete järgimine.

6) Olen seisukohal, et PPA ei järginud avaldaja sooviavalduse elamisloa taotluse siseriigis esitamiseks läbivaatamisel Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud tähtaega, edastades isikule vastuse 1,5 kuud hiljem määrusega nõutust. Seetõttu teen Teile soovitusel tagada haldusmenetluse läbiviimisel menetlustähtaegade järgimine. Lisaks on vajalik kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega, mille kohaselt tuleb menetlustähtaja arvestamisel võtta arvesse konkreetse isiku olukorda, võimalusel vaadata kinnipidamiskeskuses viibiva isiku taotlus läbi kiirendatud korras.

7) Teen Teile soovitusel tagada, et väljasaatmismenetluse läbiviimisel tuleb arvestada isiku poolt esitatud elamisloa taotlust ja sooviavaldust selle esitamiseks riigisiselt PPA-le ning kaaluda väljasaatmismenetluse peatamist kuni vastavate taotluste sisulise läbivaatamiseni, väljasaatmismenetluse peatamise või sellest keeldumise otsus on vajalik üldjuhul vormistada kirjalikult ning sellest tuleb konkreetset isikut teavitada.

8) Lisaks teavitan, et minu poolt menetlusse kaasatud perearstist ekspert asus seisukohale, et avaldajale ei olnud kinnipidamiskeskuses tagatud parima võimaliku ravi ning uuringute kättesaadavus. Edastan eksperdi seisukoha teadmiseks keskuse arstile.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

## **I Menetluse asjaolud ja käik**

1. Avaldajat peeti kinni PPA välismaalaste kinnipidamiskeskuses alates 22.10.2013. Avaldaja saabus Eestisse 01.07.2007 ning viibis sellest ajast Eestis ebaseaduslikult. Avaldaja peeti kinni 21.10.2013 oma elukohas Tapal. Avaldaja selgitas, et on elanud Eestis ka varasemal perioodil, kuid oli vahepeal Eestist lahkunud.

2. PPA koostas 21.10.2013 avaldajale [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) § 11 lg 1, § 7<sup>2</sup> lg 2 p 3 ja § 7<sup>2</sup> lõike 2 alusel koheselt sundtäidetava ettekirjutuse nr 1026478972 Eestist lahkumiseks.

3. Tartu Halduskohus andis 22.10.2013 loa (kohtuasi nr 3-13-2224) avaldaja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks kuni tema Eesti Vabariigist väljasaatamiseni, kuid mitte kauemaks kui 22.12.2013. Kohus esitas järgmised põhjendused: „Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 2 lg 1 keelab viibida Eestis ilma seadusliku aluseta. Sama seaduse § 7 lg 1 ja § 7<sup>2</sup> lg 2 p 8 kohaselt tehakse viibimisalusetas Eestis viibivale välismaalasele ettekirjutus Eestist lahkumiseks ega määrata vastava kohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega ja sundtäidetakse lahkumiskohustus kohe, kui on kahtlus, et välismaalane võib põgeneda või muul viisil lahkumissettekirjutuse täitmisest kõrvale hoida. [Avaldaja] on viibinud pikemat aega Eestis ilma selleks seaduslikku alust omamata. Seega on kahtlus, et ta võib hakata väljasaatmismenetlusest kõrvale hoidma igati põhjendatud. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 18 lg 1 kohaselt viiakse väljasaatmine lõpule 48 tunni jooksul välismaalase kinnipidamisest arvates. Sama seaduse § 23 lg-s 1 on kehtestatud, et kui väljasaatmist ei ole võimalik lõpule viia seaduses sätestatud tähtaja jooksul, paigutatakse väljasaadetav väljasaatmist taotlenud või täideviiva valitsusasutuse taotlusel halduskohtuniku loal kinnipidamiskeskusesse kuni väljasaatamiseni, kuid mitte kauemaks kui kaheks kuuks. [Avaldajal] puudub kehtiv dokument, mis võimaldaks väljasaatmise seaduses ettenähtud 48 tunni

jooksul lõpule viia. Asja materjalidest ja tema enda seletustest ei nähtu, et väljasaatmine oleks perspektiivitu.“ 20.12.2013 andis Tallinna Halduskohus loa avaldaja kinnipidamiskeskuses kinnipidamiseks kuni väljasaatmise võimaluse tekkimiseni, kuid mitte kauem kui 20.02.2014. 19.02.2014 andis Tallinna Halduskohus loa avaldaja kinnipidamiskeskuses kinnipidamise pikendamiseks kuni kinnipidamise aluste äralangemiseni, kuid mitte kauemaks kui 19.04.2014. Tallinna Halduskohtus 19.02.2014 toimunud kohtuistung (haldusasi nr 3-13-2224 (PPA taotlus avaldaja kinnipidamiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks)) protokollist nähtub, et PPA esindaja andis järgmised selgitused: „Kuna [avaldatajal] on terviseprobleemid, siis ei toimu isiku üleandmine tavapäraselt, vaid kaasata tuleb ka meditsiinitöötajad. Arvatavasti paigutatakse isik Venemaal raviasutusse. Praegu koostab perearst arstlikku hinnangut isiku kohta ja meie plaani kohaselt peaks isik üle antama kuu aja pärast.“ 15.04.2014 andis Tallinna Halduskohus loa avaldaja kinnipidamiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks kuni isiku Eesti Vabariigist väljasaatmiseni, kuid mitte kauemaks kui 15. juunini 2014. a (kaasa arvatud). 15.04.2014 toimunud kohtuistung protokollist nähtuvalt märkis PPA esindaja, et „isiku üleandmine viibib, kuna tegemist on abivajava isikuga, kes ei saa oma igapäevaste ülesannetega hakkama ja vajab meditsiinilist abi. FMT tegeleb käesoleval ajal sellega, et tagada isikule koht vastavas sotsiaalhoolekande asutuses.“ Kohus küsis, kuidas on isiku tervis kinnipidamiskeskuses tagatud. PPA esindaja vastas, et „keskuse inspektorid jälgivad teda ja aitavad vajadusel. Samuti ka perearst jälgib isiku tervises seisundit, kuid seda, mida ta igapäevaselt vajab, ei oska hetkel kommenteerida.“ Kohus küsis, kas isik on esitanud elamisloa taotluse. PPA esindaja vastas, et tema teada on avaldaja esitanud sooviavalduse siseriiklikult elamisloa taotluse esitamiseks. Kohus soovis teada, kas selle kohta on otsus tehtud. PPA esindaja vastas, et „ei. Võin vaid öelda, et väljasaatmisele kuuluva isiku elamisloa perspektiivid on üsna madalad.“

4. Avalduse asjaolude täpsustamiseks kohtus minu nõunik avaldatajaga kinnipidamiskeskuses. Lisaks andsid keskuse ametnikud ja arst esimesed selgitused avaldataja olukorra kohta. Keskuse arst selgitas, et avaldatajale määrati erinevaid ravimeid, kuid mingist ajahetkest alates loobus avaldataja tema jätkuva väljasaatmise kavatsuse tõttu koostööst ning ravimite võtmisest. Arst selgitas, et keskuses viibimise ajal avaldataja tervis paranes ja tema kehakaal tõusis korrapärase toitumise ja režiimi tulemusena. Väljasaatmise kavatsuse tõttu pidas avaldataja aga korduvalt näljastreiki, mistõttu tema tervislik seisund halvenes uuesti ja kaal langes.

5. Esitasin 01.04.2014 kirjaga nr 7-4/140413/1401458 Teile teabe nõudmise avalduses esile toodud asjaolude ning väljasaatmismenetluse läbiviimise kohta teabe saamiseks.

6. 28.04.2014 kirjaga nr 15.7-16/56417-2 andsite järgmised selgitused.

6.1. PPA menetluses ei olnud avaldataja tähtajalise elamisloa taotlust. Isiku poolt oli kinnipidamiskeskusest posti teel edastatud sooviavaldus erandina Eestis tähtajalise elamisloa taotluse esitamise õiguse saamiseks (välismaalaste seaduse § 214 lg 2 ja § 216 lg 1 p 6 alusel), mis registreeriti 16.01.2014. Isiku sooviavaldusele olid lisatud tähtajalise elamisloa taotlemise ankeedid. Avalduses põhjendas isik erandina Eestis tähtajalise elamisloa taotluse esitamise soovi asjaoluga, et tal oli 2012. aastal insult ning et tal on Eestis pärandatud kinnisvara. Sooviavalduse menetluse käigus hinnati isikuga seotud asjaolusid, sealhulgas tema väljasaatmise perspektiivikust ning tema poolt esitatud selgitusi erandina siseriiklikult elamisloa taotluse esitamiseks. PPA keeldus 14.02.2014 isiku sooviavalduse rahuldamisest ja erandina siseriiklikult tähtajalise elamisloa taotluse esitamise õiguse andmisest, leides, et isiku puhul ei tuvastatud erandlikke asjaolusid, mille tõttu tuleb anda õigus siseriiklikult elamisloa taotlus esitada (isikul puudub Eestis viibimiseks seaduslik alus, talle on tehtud lahkumisettekirjutus Eestist lahkumiseks, isik on halduskohtu loal paigutatud kinnipidamiskeskusesse väljasaatmise korraldamiseks, isikul tuleb tähtajalise elamisloa taotlus esitada üldises korras). Isikut teavitati

sooviavalduse rahuldamisest keeldumisest 27.03.2014 kirjaga, mis saadeti kinnipidamiskeskuse aadressile Aia 5, Harku, ning 28.03.2014 on isik oma allkirjaga kinnitanud otsuse kättesaamist. Kirjaga koos tagastati isikule ka tema poolt täidetud tähtajalise elamisloa taotlusankeedid ja foto. Kõnealusel isikul puudus seadusest tulenev õigus Eestis tähtajalise elamisloa taotlus esitada ning isikul paluti taotlus esitada üldises korras Eesti Vabariigi välisesindusele.

6.2. Märkisite, et VSS § 14 lg 5 loetleb väljasaatmise peatamise alused. Muu hulgas peatatakse VSS § 14 lg 5 p 4 kohaselt välismaalase väljasaatmine PPA otsusel, kui välismaalase Eestis ajutine viibimine on põhjendatud humaansete kaalutluste või vääramatu jõu tõttu. PPA kaalub iga väljasaadetava juhtumiga seotud asjaolusid ning vajadusel peatab välismaalase väljasaatmise. Seejuures märkisite, et ainuüksi elamisloa taotluse esitamine ei saa olla automaatseks aluseks väljasaatmise peatamiseks ning eriti olukorras, kus isik on esitanud elamisloataotluse või sooviavalduse pärast väljasaatmistoimingute algust. PPA hindab väljasaatmise peatamise otsustamisel kõiki isikuga seonduvaid asjaolusid koosmõjus. Lisaks eelnevale juhtisite tähelepanu asjaolule, et avaldaja elamisloa taotlust PPA menetluses ei olnud.

6.3. Nõustasite minu esmases analüüsis esitatud seisukohaga, et teatud juhtudel on vajalik kaaluda väljasaatmismenetluse peatamisel ka isiku poolt esitatud elamisloa taotlemise asjaolusid. Märkisite, et PPA kaalub isiku väljasaatmise peatamise otsustamisel kõiki isikuga seotud asjaolusid kogumis, sh ka elamisloa taotlemisega seonduvaid asjaolusid ning võib esineda juhtumeid, kus isikuga seonduva väljasaatmismenetluse peatamine võib olla põhjendatud lähtuvalt elamisloa taotlemisega seonduvatest asjaoludest.

6.4. PPA rakendab VSS § 14 lg 5 p 4 toodud väljasaatmise peatamise õigust olukordades, kus isiku kohene väljasaatmine võib osutada ebaproportsionaalseks lähtuvalt humaansetest kaalutlustest. Samuti rakendatakse eeltoodud väljasaatmise peatamise õigust olukordades, kus väljasaatmise kohene lõpuleviimine ei ole võimalik vääramatu jõu ilmnemise tõttu. Praktikas ei ole väljasaatmise peatamine eeltoodud alusel väga sagedane põhjusel, et PPA kaalub isikuga ning isiku väljasaatmisega seonduvaid asjaolusid äärmise põhjalikkusega juba enne väljasaatmismenetluse alustamist ning eelpool märgitud tehilude ilmnemisel hoidub väljasaatmismenetluse alustamisest.

Avaldaja juhtumiga seonduvalt ei pidanud PPA VSS § 14 lg 5 p 4 toodud väljasaatmise peatamise aluse kohaldamist põhjendatuks. Isiku tervislik seisund ei olnud Teie hinnangul selline, mis takistanuks isiku reisimist ning isikul on võimalik saada asjakohast hooldust ja edasist ravi ka tema päritoluriigis. PPA teavitas väljasaatmise korraldamisel isiku päritoluriiki tema tervislikust seisundist ning sai kinnituse, et isiku väljasaatmisel jätkub tema ravi päritoluriigis.

6.5. PPA võimuses ei ole väljasaatmismenetluse läbiviimisel nõuda väljasaadetava paigutamist kindlasse tüüpi raviasutusse. PPA võimuses on teavitada päritoluriiki väljasaadetava tervislikust seisundist ning vajadusel arvestada väljasaatmise teostamisel päritoluriigi tegevust ning päritoluriigi üldist teadaolevat võimekust väljasaadetava edasiseks raviks. Juhul kui väljasaadetava elu ja tervis oleks päritoluriiki naasmisel ohus, on PPA-l kohustus isiku tervise ja elu kaitseks isiku väljasaatmine peatada või lõpetada.

6.6. Avaldaja juhtumi puhul teavitas PPA 28.02.2014 Vene Föderatsiooni Föderaalset Migratsiooniteenistust (FMT) isiku tervislikust seisundist ning edastas FMT-le kinnipidamiskeskuse perearsti koostatud isiku tervisliku seisundi kokkuvõtte. 04.03.2014 edastas PPA FMT-le avaldaja psühholoogilist seisundit puudutava hinnangu venekeelse tõlke. Märkisite, et isiku edasise ravi ning võimaliku raviasutusse paigutamise otsuse langetamine on Vene Föderatsiooni vastavate ametkondade pädevuses. Isiku võimalikku paigutamist raviasutusse ei

otsusta PPA, küll aga teavitas FMT 09.04.2014 PPA-d, et tegeles isikule koha hankimisega raviasutusse.

6.7. Selgitasite, miks ei paigutatud isikut raviasutusse Eestis viibimise jooksul. Lähtuvalt VSS § 26<sup>9</sup> lõikest 2 on väljasaadetava terviseseisundi jälgimiseks kinnipidamiskeskuses alaline ravipunkt ning sama paragrahvi lõike 3 kohaselt osutab kinnipidamiskeskuses tervishoiuteenuseid perearsti kvalifikatsiooniga isik vastavalt haiglavälise eriarstiabi osutamist reguleerivatele sätetele. Kinnipeetavate seisundi ning vajadusel ravi, sh ambulatoorse ravi määramine on kinnipidamiskeskuse perearsti kohustus. Kinnipidamiskeskuse perearst teavitas oma 12.11.2013 kirjas kinnipidamiskeskuse juhatajat, et isiku viibimine kinnipidamiskeskuses on raskendatud, kuid ambulatoorsele ravile perearst isikut ei suunanud.

6.8. Lisaks kinnipidamiskeskuse perearsti kirjale koostati avaldaja suhtes ka psühholoogiline uuring, mille tulemustest teavitas kliiniline psühholoog 07.11.2014 PPA-d. Uuringu kokkuvõttes anti mõista, et kinnipidamiskeskus ei olnud isiku viibimiseks sobivaim koht lähtuvalt isiku tervislikust seisundist. Vaatamata eelnevale ei olnud teavituses ettenähtud isiku suunamist ambulatoorsele ravile. Seejuures juhtisite tähelepanu, et isiku ambulatoorsele ravile suunamise otsustab kinnipidamiskeskuse meditsiinipersonal ning PPA-l puudub selle osas pädevus.

6.9. Selgitasite, et vahetult enne väljasaatmise lõpuleviimist koostatakse väljasaadetava osas riskihinnang, mille raames muu hulgas võetakse arvesse isiku tervislikku seisundit. Väljasaatmise lõpule viimiseks on oluline, et isiku tervislik seisund võimaldaks reisimist päritoluriiki. Isiku tervisliku seisundi ning reisikõlblikkuse hindamise pädevus on kinnipidamiskeskuse meditsiinipersonalil. Juhul kui kinnipidamiskeskuse meditsiinipersonalil on isiku reisikõlblikkuse hindamine keeruline või raskendatud, on alati võimalus kaasata muude erialaste meditsiiniteadmistega isikuid. Väljasaadetava reisikõlblikkuse hindamine lähtuvalt isiku tervislikust seisundist ei ole reguleeritud PPA siseste dokumentidega ning selle andmisel peab kinnipidamiskeskuse meditsiinipersonal lähtuma raviteenuse osutamist reguleerivatest õigusaktidest ja vastavalt VSS § 26<sup>9</sup> lõikele 3 haiglavälise eriarstiabi osutamist reguleerivatest sätetest.

6.10. Selgitasite, et iga välismaalase kinnipidamise otsustamisel kaalub PPA äärmise hoolikusega kõiki nimetatud välismaalasega seonduvaid asjaolusid. Samuti arvestati avaldaja kinnipidamisel kogumis kõiki temaga seonduvaid asjaolusid. Avaldaja kinnipidamise hindamisel võeti arvesse, et isik siseneks ilma seadusliku aluseta Eesti Vabariiki juba 2007. aastal ning alates sellest ajast varjas ennast riigis. Samuti võeti isiku kinnipidamisel arvesse asjaolu, et isik andis nii lahkumisettekirjutuse koostamise hetkel kui ka hilisema väljasaatmismenetluse raames korduvalt

mõista, et ta Eesti Vabariigist lahkuda ei soovi ning andis oma varasema käitumisega aluse põhjendatud kahtluseks, et isik võib lahkumiskohustuse sundtäitmisest kõrvale hoiduda. Muu hulgas andis isik omakäelises seletuskirjas mõista, et ei kavatse Eestist lahkuda. Hinnanud isikuga seonduvaid asjaolusid ja tõendeid ning isiku käitumist, ei pidanud PPA võimalikuks isiku suhtes leebemate järelevõetavate meetmete kohaldamist, millest lähtuvalt peeti isik kinni. Sealhulgas hinnati kõikide VSS § 10 lg 2 loetletud järelevõetavate meetmete kohaldamise võimalikkust. Arvestades asjaolu, et isik andis korduvalt mõista, et ei soovi ja ei kavatse Eesti Vabariigist lahkuda, ei oleks ühegi loetletud järelevõetavate meetmete kohaldamine olnud PPA hinnangul tulemuslik.

6.11. Seejuures hindas PPA isiku kinnipidamisel ka isiku tervislikku seisundit ning isiku perekondlikke, sotsiaalseid ja majanduslikke sidemeid Eesti Vabariigiga. PPA hinnangul puudusid isikul Eesti Vabariigis kaitsmistväärivad huvid, mis kaaluksid üles isikust tuleneva ohu

avalikule korrale ning lahkumiskohustuse täitmisest kõrvale hoidumise. Lisaks eelnevale juhtisite tähelepanu asjaolule, et avaldaja kinnipidamine läbis korduva kohtuliku kontrolli halduskohtus ning halduskohus pidas isiku kinnipidamist ja PPA kaalutlusi õiguspärasteks, andes loa isiku kinnipidamiseks.

6.12. Isiku kinnipidamine vormistatakse iga juhtumi puhul kirjalikult ning isikule selgitatakse tema kinnipidamise aluseid ning põhjuseid. Tulenevalt VSS § 7<sup>3</sup> lõikest 3 koostatakse välismaalase lahkumiskohustuse sundtäitmisel lahkumiskohustuse sundtäitmise protokoll, milles kirjeldatakse isiku lahkumiskohustuse sundtäitmise aluseid ja põhjuseid. VSS § 7<sup>3</sup> lg 5 kohaselt ei koostata sundtäitmise toimingu protokoll, juhul kui välismaalasele ei ole VSS § 7<sup>2</sup> lõike 2 kohaselt määratud vabatahtliku lahkumise tähtaega või välismaalasele määratud vabatahtliku lahkumise tähtaega on lühendatud VSS § 7<sup>2</sup> lõike 6 alusel. Taolistel juhtudel kirjeldatakse isiku kinnipidamise aluseid vastavalt kas lahkumisettekirjutusega või vabatahtliku lahkumistähtaja lühendamise otsusega. Lisaks eelnevale koostatakse iga isiku kinnipidamisel isiku kinnipidamise protokoll.

7. 07.05.2014 külastas õiguskantsleri nõunik koos eksperdiga (perearst) keskust. Ekspert teostas avaldaja läbivaatuse. Samal külastusel teavitas PPA esindaja, et avaldaja väljasaatmine teostatakse 13.05.2014.

8. Ekspert asus oma 11.05.2014 arvamuses seisukohale, et avaldaja ei saanud kinnipidamiskeskuses parimat võimalikku ravi ning uuringuid. Ekspert märkis, et patsiendile pandud diagnoosi määramiseks ei piisa ainult patsiendi enda sõnadest, iseäranis tüüpilise kliinilise pildita isiku puhul. Ekspert asus seisukohale, et arvestades patsiendi orienteeritust, adekvaatsust ja rahuldavat üldseisundit, ei vajanud ta antud hetkel statsionaarset paigutamist hooldus- ega raviasutusse, vaid uuringuid ja ravi ambulatoorselt ning võimalik, et kõrvalabi sotsiaalsetes toimetustes. Ekspert leidis, et otsustamaks, kas avaldaja oli võimeline osalema asjade õiguslikus menetluses ja neid täielikult mõistab, oleks vaja olnud läbi viia psühhiaatiline ekspertiis. Ta märkis, et arvestades psühholoogi 05.11.2013 kokkuvõtet, kus on esiplaanil kesknärvisüsteemi düsfunktsiooni tunnused, oli alust arvata, et avaldaja ei mõistnud juriidilisi dokumente täielikult. Ta märkis lisaks, et arvestades mehe suhteliselt head üldseisundit, kaebusi ning objektiivset leidu, ei olnud alust arvata, et transport autoga tema füüsilist tervislikku olukorda halvendanuks või vastunäidustatud olnuks.

## II Õiguskantsleri seisukoht

9. Kõnealusel menetluses on küsimuseks väljasaatmismenetluse läbiviimise kooskõla isiku põhiõiguste ja hea halduse tavaga.

### 1. Põhiseaduslik raamistik

10. Esmalt käsitlem põhiseaduslike põhimõtteid, mida on vajalik väljasaatmismenetluse läbiviimisel silmas pidada. Isiku riigist väljasaatmisega võib kaasneda intensiivne põhiõiguste riivamine. Isiku riigis viibimise asjaoludest sõltuvalt võib väljasaatmisega kaasneda isiku perekonnapõhiõiguse või õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusse või muu põhiõiguse riive. Isiku väljasaatmisotsuse täideviimise tagamiseks näeb seadus ette võimaluse võtta isikult vabadus. Samuti võib väljasaatmise täideviimisega kaasneda isiku suhtes sunni kasutamine. Seetõttu peab olema tagatud, et väljasaatmisotsus ning vastav menetlus viiakse läbi kooskõlas põhiseadusega.

**11.** See tähendab, et väljasaatmisotsuse tegemisel tuleb silmas pidada põhiseaduse nõudeid ning hinnata, kas isiku Eestis viibimine seondub mõne põhiõigusega, kas isiku väljasaatmine võib põhiõigusi riivata ja kui intensiivne see riive on. Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-le 14 on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. See tähendab, et avaliku võimu teostajal lasub aktiivne kohustus jälgida, et tema tegevus järgiks põhiõigusi. PS §-st 14 tuleneb ühtlasi põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Õiglase menetlus on oluline põhiseaduslik väärtus, mis juurdub õigusriigi põhimõttes. Õigused menetlusele ja korraldusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige ja õiglase tulemuse saavutamisele.<sup>1</sup> Riigikohus on märkinud, et „Õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda”<sup>2</sup> See seob ka täitevvõimu, kes peab tagama menetluste läbiviimise kooskõlas õigusega heale haldusele.<sup>3</sup> Antud põhiõigus tähendab ühtlasi, et avaliku võimu kandjaga suhtlevat eraisikut käsitletakse õigusi ja kohustusi omava subjekti, mitte objektina.<sup>4</sup>

**12.** Antud põhimõtete järgimine eeldab, et enne isiku väljasaatmist tehakse kindlaks, kas isiku Eestis viibimine, kuigi konkreetset seaduslikku alust omamata, võib seonduda mõne põhiõigusega ning kas seetõttu võib olla vajalik anda isikule võimalus Eestis viibimise seadustamiseks või on põhjendatud isiku väljasaatmine.<sup>5</sup> Seetõttu ei ole põhiseadusega kooskõlas õigusaktide mehaaniline kohaldamine, mille tulemusena lähtutaks väljasaatmisotsuse tegemisel ning väljasaatmismenetluse algatamisel pelgalt asjaolust, et isik viibib riigis konkreetse seadusliku aluseta. Isiku väljasaatmine, enne kui kohase menetluse tulemusena tehakse kindlaks, kas isikul on põhiseaduslik õigus riigis viibimiseks, objektistaks inimest.<sup>6</sup>

**13.** Kui menetluse raames selgitatakse välja kõik olulised asjaolud ja antakse neile õiguslik hinnang, sellest teavitatakse isikut ning teda kaasatakse menetlusse kooskõlas hea halduse põhimõttega, siis on ühtlasi suurem tõenäosus, et väljasaatmise otsuse põhjendused on isikule arusaadavad ning ta teeb väljasaatmismenetluse käigus koostööd, hoidub enese kahjustamisest ning väheneb sunni kohaldamise vajaduse tõenäosus. Seega nimetatud põhimõtete järgimine aitab tagada riigi poolt õiglase otsuse tegemist, kuid suurendab ka tõenäosust, et otsuse adressaat otsustusprotsessi õiglasena tajub ning otsuse põhjendusi mõistab.

## *2. Direktiivi 2008/115/EÜ otsekohaldamine ning VSS muutmise seaduse veel jõustumata regulatsioonid direktiivi ülevõtmiseks*

**14.** Lisaks põhiseadusele tuleb väljasaatmisotsuste tegemisel silmas pidada ka Euroopa õigusest tulenevaid nõudeid.

<sup>1</sup> M. Ernits. [Kommentaariid §-le 14](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, p 3.

<sup>2</sup> [RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 23](#); M. Ernits. [Kommentaariid §-le 14](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, p 3.1.

<sup>3</sup> M. Ernits. [Kommentaariid §-le 14](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, p 3.2, 3.2.2.

<sup>4</sup> M. Ernits. [Kommentaariid §-le 14](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, p 3.2.1.2.

<sup>5</sup> Ka Riigikohus on sedastanud, et välismaalase õigus Eestis viibimiseks ei tulene pelgalt välismaalaste seadusest, vaid ka põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste konventsioonist. - RKHKo 18.05.2000, nr [3-3-1-11-00](#), p 2.

<sup>6</sup> Seejuures olen korduvalt kokku puutunud olukorraga, kus väljasaatmismenetluse algatamise tulemusena seatakse inimese suhtes sissesõidukeeld, mille tulemusena jäetakse isiku elamisloa taotlus (nt abikaasa juurde elamisloa taotlemiseks) läbi vaatamata. Välismaalaste seaduse § 126 lg 1 sätestab, et tähtjalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui välismaalase suhtes kehtib sissesõidukeeld. Selle tulemusena peab inimene asuma sissesõidukeelu kehtestamist vaidlustama kohtus või esitama taotluse siseministrile selleks, et üldse tema elamisloa taotlus läbi vaadataks.

15. Õiguskantsler on juba varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et isikute väljasaatmise korraldamisel ning kinnipidamise otsustamisel on vajalik pidada silmas, et kehtiv väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus ei ole kooskõlas [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiiviga 2008/115/EÜ](#) ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.<sup>7</sup> Sellele asjaolule on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Komisjon.

16. Õiguskantsler on selgitanud Teile Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõtet ning juhtinud tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on direktiivist tulenevad kohustused vastavate tingimuste täitmise korral siduvad kõigile riigivõimuorganitele, s.h täitevõimule. Sellest tulenevalt peavad ka haldusorganid direktiivi norme oma tegevuse käigus kohaldama, juhul kui need vastavad direktiivi otsekohaldamise tingimustele.<sup>8</sup>

17. Seejuures tuleb silmas pidada, et direktiivist tulenevad riigi jaoks miinimumnõuded, mille rakendamisel tuleb järgida ka Eesti põhiseadust. Siiski nendin, et direktiivis on esile toodud mitmed menetluslikud nõuded, mis ühtivad Eesti haldusmenetluse ning põhiseaduse põhimõtetega.

18. Ka Eesti ametivõimud on sisuliselt möönnud kehtiva VSS-i vastuolu direktiiviga. Riigikogu võttis 12.02.2014 vastu [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seaduse](#), mille eesmärk on viia Eesti seadused kooskõlla direktiiviga.<sup>9</sup> Vastavad seadusemuudatused jõustuvad aga alles 01.10.2014. Seega vahepealsel perioodil on jätkunud olukord, kus Eesti seadused ei ole kooskõlas direktiiviga.

19. Sellega seoses märgin, et Riigikohus on leidnud, et teatud juhtudel on haldusorganil kohustus võtta arvesse Riigikogu poolt vastuvõetud, kuid veel jõustumata seadusemuudatusi. Riigikohus märkis, et: „Kuigi seaduseelnõu menetluse võtmine kolleegiumi arvates haldusorganile haldusmenetluse peatamiseks õigust ei anna, võib kolleegiumi arvates selleks õiguse anda seaduse vastuvõtmine. Vastuvõetud seaduse puhul on tegemist Riigikogu selgelt väljendatud seisukohaga, seadusandja tahtega, mistõttu võib Riigikogus seaduse vastuvõtmisest peale alata haldusorganil kaalutusõigus veel jõustumata, kuid vastu võetud seadusega arvestada.“<sup>10</sup>

20. Arvestades nii viidatud Riigikohtu seisukohta kui Euroopa õiguse otsekohaldamise nõuet riigisisese õiguse ja Euroopa õiguse vastuolu korral, **teen Teile soovitus arvestada väljasaatmismenetluse läbiviimisel ning isikute kinnipidamise otsustamisel ning selleks kohtult loa taotlemisel direktiivist 2008/115/EÜ tulenevate õiguslike kohustustega ka juba enne 01.10.2014.**

21. Seejuures märgin, et tegemist on direktiiviga, mis on vastu võetud 16.12.2008 ning mille riigisisesse õigusesse ülevõtmise tähtaeg oli juba 24.12.2010.

22. Järgnevalt analüüsin põhiseadusest ning direktiivist tulenevate kohustuste järgimist kõnealusel juhul.

<sup>7</sup> [Õiguskantsleri 12.03.2013 PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.10, lk 26jj.

<sup>8</sup> Samas.

<sup>9</sup> Vt Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seaduse eelnõu, [444 SE](#).

<sup>10</sup> RKHKo 27.05.2010, nr [3-3-1-16-10](#), p 21.



### 3. Avaldaja füüsilise ja vaimse tervise seisundi arvestamine väljasaatmise korraldamisel

**23.** Kõige kaalukamad probleemid seoses avaldaja suhtes väljasaatmismenetluse läbiviimisega seonduvad tema tervise seisundiga. Seetõttu tõusetub küsimus, kas PPA tegevus avaldaja suhtes väljasaatmismenetluse läbiviimisel oli õiguspärane. Eeltoodu puudutab avaldaja kinnipidamise jätkamist pärast keskuse perearsti ja psühholoogi poolsete teatiste esitamist avaldaja tervise seisundi kohta, väljasaatmismenetluse peatamise otsustamist ning avaldajale esindaja määramise vajalikkuse hindamist.

**24.** Vastavalt direktiivi 2008/115/EÜ art 5 punktile *c* võtavad liikmesriigid kõnealuse direktiivi rakendamisel nõuetekohaselt arvesse asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit. Direktiivi art 9 lg 2 punkti *a* kohaselt võivad liikmesriigid väljasaatmise sobiva ajavahemiku võrra edasi lükata, võttes arvesse iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid. Liikmesriigid võtavad eelkõige arvesse kolmanda riigi kodaniku füüsilist või vaimset seisundit.

**25.** VSS § 14 lg 5 p 4 näeb ette, et väljasaatmine peatatakse PPA otsusel, kui välismaalase Eestis ajutine viibimine on põhjendatud humaansete kaalutluste või vääramatu jõu tõttu.

**26.** Seega tuleneb nii VSS-st kui direktiivist 2008/115/EÜ kohustus väljasaatmismenetluse raames võtta arvesse isiku tervise seisundit. Ka vastavalt PS § 28 lõikele 1 on igal ajal õigus tervise kaitsele. Samuti seonduvad isiku tervise seisundi arvestamise kohustus muude põhiseaduse üldpõhimõtete järgimisega (õigus- ja sotsiaalriigi põhimõte, inimväärikuse põhimõte, hea halduse põhimõte, õigus elule). See tähendab, et isiku väljasaatmise täideviimisega ei tohi seada ohtu isiku elu ja tervist. Samuti tuleb arvestada vastavate õiguslike menetluste läbiviimise mõju isiku tervise seisundile ning isiku võimet menetlustes osaleda. Kui isiku tervise seisundist tulenevad erivajadused, mille tõttu vajab isik kõrvalist abi või hooldust, siis võib isiku kinnipidamisasutuses hoidmine iseenesest või vajalikke kohandusi tegemata olla vastuolus ka inimväärikuse põhimõttega. Eeltoodust tulenevalt on haldusorganil kohustus hinnata, kas isiku tervise seisund võimaldab tal adekvaatselt vastavates menetlustes osaleda või on vajalik isikule esindaja määramine; kas isiku suhtes koormava mõjuga menetluse läbiviimine võib mõjuda kahjustavalt tema tervisele; kas väljasaatmise füüsiline täideviimine võib ohustada isiku tervist ning kas eeltoodust tulenevalt on vajalik väljasaatmismenetlus peatada; kas kinnipidamisasutusse paigutamine või kinnipidamise jätkamine terviseprobleemide ilmnemisel on kooskõlas isiku põhiõigustega – s.t kas kinnipidamisasutuse tingimustes on võimalik isikule osutada vajalikku ravi ja hooldust.<sup>11</sup>

**27.** PPA oli teadlik, et avaldajal olid terviseprobleemid, mis seadsid piiranguid nii tema füüsilisele kui vaimsele toimetulekule. Menetluse materjalidest nähtub, et avaldajat peeti alates 22.10.2013 kinni PPA välismaalaste kinnipidamiskeskuses. 12.11.2013 esitas keskuse perearst PPA-le teadaande avaldaja tervise seisundi kohta. Selles on toodud esile avaldaja terviseandmed

<sup>11</sup> Märgin, et terviseprobleemide esinemine iseenesest mõistagi ei tähenda alati seda, et väljasaatmist ei ole üldse võimalik täide viia. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et terviseprobleemide esinemine või ravi saamine ei välista väljasaatmist. Kohus märkis järgmist: „Moreover, aliens who are subject to expulsion cannot, in principle, claim any entitlement to remain in the territory of a Contracting State in order to continue to benefit from medical, social or other forms of assistance and services provided by the expelling State. The fact that an applicant’s circumstances, including his life expectancy, would be significantly reduced if he were to be removed from the Contracting State is not sufficient in itself to give rise to a breach of Article 3. The decision to remove an alien who is suffering from a serious mental or physical illness to a country where the facilities for the treatment of that illness are inferior to those available in the Contracting State may raise an issue under Article 3, but only in a very exceptional case, where the humanitarian grounds against the removal are compelling“ – Euroopa Inimõiguste Kohtu 21.05.2013 lahend asjas 74467/12, p 30.

ning kaasnud muutused. Teadaandes on märgitud arsti hinnang, et „patsiendi viibimine kinnipidamisasutuses on isikule raskendatud nimetatud häirete tõttu. Kuna isikul on raske puue, siis kuulub ta haavatavate isikute kategooriasse ja keskkond, kus ta viibib, ei ole tema tervisele sobiv. Vajab hooldekodusse suunamist.“ Lisaks esitas keskkuses psühholoogilise nõustamise teenust osutav kliiniline psühholoog 07.11.2013 PPA-le teavituse kinnipidamiskeskuses viibiva isiku (avaldataja) psüühilise seisundi kohta. Selles on märgitud, et „[Avaldataja] psühholoogilise nõustamise ja psühholoogilise uuringu käigus saadud anamneesi, esitatud kaebuste ja uuringu tulemuste põhjal on ilmne, et kinnipidamiskeskus ei sobi elamiseks nii raskete terviseprobleemidega isikule. Isiku juriidilise staatuse otsustamisel on oluline arvestada tema langenud intellektuaalset taset, mis halvendab tal endaga toimuva mõistmist, aru saamist ning vajalike otsuste tegemist. Teavitusele on lisatud psühholoogilise uuringu tulemused ja hinnang isiku psüühilisele tegevusele.“

**28.** Seega teavitasid nii keskuse arst kui psühholoog PPA-d sellest, et kinnipidamiskeskuses kinnipidamine ei olnud isiku tervise seisundit arvestades sobiv lahendus. Samuti andis keskuse psühholoog PPA-le teada, et isiku seisundit on vajalik arvestada ka isiku õigusliku staatuse suhtes otsuse tegemisel.

**29.** Vastuses teabe nõudmisele märkisite, et PPA ei pidanud VSS § 14 lg 5 p 4 kohaldamist põhjendatuks. Märkisite, et isiku tervislik seisund ei olnud selline, mis takistaks isiku reisimist ning isikul oli võimalik saada asjakohast hoolt ja edasist ravi ka tema päritoluriigis. Märkisite, et PPA teavitas väljasaatmise korraldamisel isiku päritoluriiki tema tervislikust seisundist ning sai kinnituse, et isiku väljasaatmisel jätkub tema ravi päritoluriigis. Lisaks tõite esile, et ei keskuse arst ega psühholoog ei suunanud avaldatajat raviasutusse, mistõttu ei olnud PPA-l võimalik midagi teha.

**30.** Märgin, et keskuse perearsti ja psühholoogil puhul on tegemist PPA väliste teenuseosutajatega, kelle ülesanne on oma ametioskuste raames osutada isikutele sõltumatut abi. Lisaks konkreetse abi osutamisele täidavad nad sõltumatute teenuseosutajatena ka olulist rolli väärikoheldamise ennetamisel ja avastamisel, sest neil on võimalik juhtida kinnipidamisasutuse tähelepanu kinnipeetavate heaolu ohustavatele olukordadele. Kui kinnipidamisasutus nende poolt esitatud teabe sisulise tähelepanuta jätab, siis vähendab see suure tõenäosusega ka nende valmisolekut edaspidiselt sarnastele juhtudele tähelepanu juhtida.

**31.** Kõnealusel juhul ei nähtu olemasolevatest menetluse materjalidest, et PPA oleks perearsti ja psühholoogi teatistest lähtuvat kinnipidamiskeskuses kinnipidamise osas või väljasaatmismenetluse jätkamise otsustamisel arvesse võtnud; menetluse materjalidest nähtub, et arsti teatist arvestades kooskõlastati siiski enne avaldataja väljasaatmist talle vastuvõtvast riigis ravi- või hooldusasutusse koha leidmine. Menetluse materjalidest ega Teie vastusest teabe nõudmisele ei tule aga esile, kas ja missuguseid samme PPA vastavate teatiste tulemusena astus avaldataja kinnipidamise jätkamise ning menetluste läbiviimise osas. Vastupidi, menetluse materjalidest nähtub, et isiku olukorra osas ei toimunud pärast vastavate teatiste esitamist mingeid teadaolevaid muutusi. Samuti ei tule esile, et PPA oleks korraldanud isiku toimetuleku hindamiseks psühhiaatrilist ekspertiisi või läbi viinud muid toiminguid avaldataja tervise seisundi ja toimetuleku kohta täiendava hinnangu saamiseks. Teisisõnu, asjas kogutud materjalide ja Teie antud selgituste põhjal järeldan, et PPA jättis vastavad teatised avaldataja suhtes läbiviidavate menetluste ning kinnipidamiskeskuses kinni pidamise jätkamise osas sisulise tähelepanuta.

**32.** Samuti ei nähtu, et PPA oleks isiku kinnipidamise pikendamiseks kohtu loa taotlemisel antud hinnangutest kohut teavitanud.<sup>12</sup> Leian, et sellesisuline teave on sellise iseloomuga, mis omab tähendust isiku kinnipidamiseks loa andmise menetluses. Õigusemõistmisse sekkumise keelu tõttu ei saa ega või ma kujundada seisukohta avaldaja (jätkuva) kinnipidamise õiguspärasuse suhtes. Siiski pean oluliseks rõhutada, et kohtult loa taotlemisel lasub PPA-l esiteks kohustus teha kohtule teatavaks isiku terviseseisundiga seotud teave (vt ka kirja p 34 isiku vaimse tervise kohta) ning teiseks ka kohustus ise hinnata, kas kinnipidamise eeldused on täidetud ja kas esineb kinnipidamist välistavaid asjaolusid (vt ka kirja p 46).

**33.** Lisaks puudutab Teie vastus vaid isiku seisundit seoses reisimisega, samas kui nii keskuse arst kui psühholoog pidasid isiku terviseseisundit arvestades kinnipidamist keskuses üleüldse ebasobivaks ning keskuse psühholoog tõi esile, et isiku seisundit tuleks arvesse võtta ka tema õigusliku staatuse määramisel. See tähendab, et PPA pidanuks võtma isiku seisundit arvesse ka isiku suhtes erinevate haldusmenetluste läbiviimisel – nii isiku elamisloa taotluse küsimuse kui väljasaatmismenetluse läbiviimise (s.h selle peatamise) üle otsustamisel. Teie selgitustest ei nähtu, et PPA oleks antud asjaolu hinnanud.

**34.** Samuti ei nähtu, et PPA oleks isiku terviseseisundit arvestanud vastavate menetluste läbiviimisel isiku toimetuleku aspektist lähtuvalt. Keskuse psühholoogi teatisest tuleb esile, et isiku intellektuaalne tase oli langenud, mis halvendas tal endaga toimuva mõistmist. Ka õiguskantsleri menetlusse kaasatud ekspert leidis, et otsustamaks, kas avaldaja oli võimeline osalema vastavates menetlustes ja neid täielikult mõistis, oleks vaja olnud korraldada psühhiaatriline ekspertiis. Ta märkis, et arvestades psühholoogi 05.11.2013 kokkuvõtet, kus on esiplaanil kesknärvisüsteemi düsfunktsiooni tunnused, on alust arvata, et avaldaja ei mõistnud juriidilisi dokumente täielikult. See tähendab, et isik ei pruukinud olla võimeline täiel määral menetlustes osalema ja kohaseid taotlusi esitama. Samal ajal ei nähtu, et PPA oleks seda arvesse võtnud või astunud mingeid täiendavaid samme isiku õiguste tagamiseks. Leian, et isiku vähenenud toimetulekut näitab muuhulgas asjaolu, et isik ise, kes oli keskuse psühholoogi teatisest teadlik, ei tulnud selle peale, et kohtumenetluses ise antud asjaolu esile tuua.

**35.** Tagantjärele ei ole võimalik anda hinnangut sellele, kas isik vajab esindaja määramist menetlustes osalemiseks. Küll aga tuleb menetluse materjalidest esile, et PPA sõltumatud teenuseosutajad teavitasid PPA-d küsitavustest isiku toimetuleku osas ning isiku kinnipidamise jätkamise probleemsest, kuid PPA jättis need hinnangud sisulise tähelepanuta.

**36. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et PPA tegevus avaldaja väljasaatmise täideviimisel ei olnud kooskõlas põhiseaduse üldpõhimõtete, VSS § 14 lg 5 punktiga 4 ega direktiivi art 5 punktiga c ja art 9 lg 2 punktiga a.**

#### *4. Koheselt sundtäidetava ettekirjutuse tegemine*

**37.** Menetluse materjalidest nähtub, et PPA ei kohaldanud avaldaja suhtes direktiivist 2008/115/EÜ tulenevat vabatahtliku lahkumise võimaldamise nõuet, sest avaldaja suhtes tehti koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus.

**38.** Menetluse käigus kogutud teabest nähtub, et PPA tegi avaldajale 21.10.2013 VSS § 11 lõike 1, § 7<sup>2</sup> lg 2 punkti 3 ja § 7<sup>2</sup> lõike 2 alusel koheselt sundtäidetava ettekirjutuse Eestist

<sup>12</sup> Alles 19.02.2014 kohtuistungil protokollist nähtub, et PPA esindaja on viidanud avaldajal terviseprobleemidele. 15.04.2014 toimunud kohtuistungil ei olnud PPA esindaja tegelikult teadlik avaldaja tervisest tulenevatest vajadustest ega osanud neid kommenteerida.

lahkumiseks. VSS § 7<sup>2</sup> lg 2 p 3 sätestab, et lahkumisettekirjutuses ei määrata lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega ja lahkumiskohustus sundtäidetakse kohe, kui lahkumisettekirjutus tehakse ebaseaduslikult Eestisse saabunud välismaalasele. Seega näeb kehtiv VSS ette, et ebaseaduslikult riiki saabunud isikule ei anta võimalust vabatahtlikuks lahkumiseks.

**39.** Kõnealust küsimust käsitles õiguskantsler juba ka PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõttes.<sup>13</sup> Õiguskantsler osutas, et direktiivi põhjenduspunktis 10 on esile toodud põhimõte, et sunniviisilisele tagasisaatmisele tuleks eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kui ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks tagasipöördumise eesmärki, ning tuleks võimaldada tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks. Vastavalt direktiivi art 7 lõikele 1 nähakse tagasisaatmisotsusega ette sobiv, seitsme kuni 30 päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks (antud tähtaega tuleb vajadusel pikendada ning selle kestel on lubatud kehtestada kohustusi tagasipöördumise tagamiseks (art 7 lg 2-3)). Art 7 lg 4 näeb ette, et liikmesriigid võivad jätta vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata alla seitsmepäevase tähtaja, kui esineb põgenemise oht või kui elamisloa taotlus on jäetud rahuldamata, kuna see osutus selgelt põhjendamatuks või pettusel põhinevaks, või kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.

**40.** Liikmesriigid ei pea direktiivi kohaldama isikute suhtes, kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks. Seega tuleb direktiivi kohaselt vabatahtliku lahkumise võimaldamist puudutavaid sätteid kohaldada ka ebaseaduslikult riiki saabunud isikute suhtes. Mida kauem on isik riigis ebaseaduslikult viibinud, seda enam sotsiaalseid või õiguslikke sidemeid võib tal riigis olla tekkinud. Vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja andmine võimaldab isikul enne riigist lahkumist antud küsimustele tähelepanu pöörata.

**41.** PPA lähtus avaldajale koheselt sundtäidetava ettekirjutuse tegemisel aga kehtivast VSS-i regulatsioonist, jättes tähelepanuta Euroopa Liidu direktiivist tulenevad nõuded.

**42.** Nagu märgitud, VSS-i antud regulatsioon on vastuolus direktiiviga 2008/115/EÜ. VSS-i uus redaktsioon sellesisulist sätet enam ette ei näe. Muudetud VSS § 7<sup>2</sup> lõike 2 punkti 6 kohaselt võib lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaja jätta määramata ja lahkumisettekirjutuse kohe sundtäita, kui lahkumisettekirjutus tehakse välismaalasele, kes on kinni peetud Eesti välispiiri ebaseadusliku ületamise tõttu ning kes ei ole saanud luba või õigust Eestis viibida. Seega on VSS-i uue redaktsiooni kohaselt tegemist kaalutusõigust võimaldava normiga ning selle kohaselt võib koheselt sundtäidetava ettekirjutuse teha, kui see kaalumise tulemusena on põhjendatud, vaid isikule, kes on kinni peetud ebaseaduslikul välispiiri ületusel ning keda seejärel riiki ei lubata, mitte igale ebaseaduslikult riiki saabunud isikule.

**43.** Nagu eelpool märgitud, jõustub vastav VSS-i regulatsioon 01.10.2014. PPA esindaja teavitas suusõnaliselt minu nõunikku, et PPA on siiski antud küsimuse osas oma menetluspraktikat muutnud ning juhindub veel jõustumata VSS-i regulatsioonist, mis on kooskõlas direktiiviga. Leian, et selline praktika on kooskõlas Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõttega. Teie kirjalikus vastuses kahjuks seda esile ei olnud toodud.

**44. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et PPA tegevus avaldajale koheselt sundtäidetava ettekirjutuse tegemisel oli vastuolus direktiivi 2008/115/EÜ artikliga 7.**

---

<sup>13</sup> Õiguskantsleri 12.03.2013 PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.10, lk 26.

## 5. Kinnipidamise alused

45. Seoses väljasaatmismenetlusega tõusetus küsimus PPA praktika õiguspärasusest ebaseaduslikult riigis viibivate isikute kinnipidamise korraldamisel. See puudutab kinnipidamise otsustamisel arvestatavaid asjaolusid ning kinnipidamise vormistamist.

46. Selle osas märgin, et avaldaja kinnipidamiseks andis loa halduskohus. Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 25 lõikele 2 ei tohi avaldusealuses asjas olla jõustunud kohtuotsust ega samaaegselt toimuda kohtumenetlust. Seetõttu ei anna õiguskantsler otseselt hinnangut konkreetse avaldaja kinnipidamise õiguspärasusele. Küll aga on õiguskantsler juba varasemalt kõnealust küsimust käsitlenud oma 03.06.2013 PPA-le edastatud soovitustes seoses PPA kinnipidamiskeskusesse toimunud kontrollkäiguga.<sup>14</sup> Õiguskantsler märkis, et kuigi loa isiku kinnipidamiseks annab kohus, on haldusorganil kohustus ennekoike ise hinnata kinnipidamise õiguspärasust ning kaaluda kinnipidamise alternatiive. Eeltoodu tähendab, et esmalt peab haldusorgan ise hindama, kas esialgne kinnipidamine kuni 48 tundi on seaduses ja direktiivis sätestatud tingimusi arvestades põhjendatud. Samuti peab haldusorgan hindama, kas edasine kinnipidamine on põhjendatud, enne selleks halduskohtult loa taotlemist. Ühtlasi tuleneb sellest, et kui kinnipidamine ei ole enam põhjendatud ning vastavad alused on ära langenud või on võimalik kohaldada alternatiivseid järelevalvemeetmeid, peab haldusorgan enda algatusel isiku kinnipidamiskeskusest vabastama, kuigi kohus on andnud loa isiku kinnipidamiseks teatud tähtajaks (üldjuhul kuni kaheks kuuks). Antud põhimõte tuleneb õiguse üldpõhimõtetest ning on sätestatud direktiivi 2008/115 art 15 lõikes 4.<sup>15</sup>

47. Nagu märgitud, on õiguskantsler kontrollkäigu kokkuvõttes juba juhtinud tähelepanu sellele, et direktiiv näeb ette konkreetsed õiguslikud alused, millistel juhtudel on lubatud isiku kinnipidamine. Nimetatud sätteid ei ole kehtivas VSS-is kohaselt üle võetud. Vastavalt direktiivi 2008/115/EÜ art 15 lõikele 1 võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, ning 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. Sama artikli lõike 5 kohaselt võib isikut kinni pidada seni, kuni on täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused ning kuni see on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks. Iga liikmesriik sätestab kinnipidamise piiratud kestuse, mis ei tohi ületada kuut kuud. Liikmesriigid ei tohi lõikes 5 osutatud ajavahemikku pikendada, välja arvatud piiratud ajavahemiku puhul, mis ei ületa siseriikliku õiguse kohaselt veel kahteteist kuud, kui hoolimata nende mõistlikest jõupingutustest on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on: a) asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või b) kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine (art 15 lg 6). Euroopa Kohus on sedastanud, et direktiivi 2008/115/EÜ artiklid 15 ja 16 on piisavalt selged ja mittetingimuslikud, mistõttu ei ole nende liikmesriikide poolt kohaldamiseks vajalik mingite täiendavate spetsiifiliste elementide määratlemine.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Õiguskantsleri 12.03.2013 [PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.10, lk 27 jj.

<sup>15</sup> Direktiivi 2008/115 art 15 lg 4 näeb ette, et kui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või muudel kaalutlustel või lõikes 1 sätestatud tingimused enam ei kehti, ei ole kinnipidamine enam õigustatud ning asjaomane isik vabastatakse viivitamatult. Samuti sätestab 01.10.2014 jõustuvas VSS redaktsioonis § 15 lg 4, et Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet vabastab välismaalase viivitamata, kui kinnipidamise alus on ära langenud või kui väljasaatmine on perspektiivitu.

<sup>16</sup> Euroopa Kohtu 28.04.2011 lahend asjas [C-61/11 PPU](#), El Dridi, p 46-47.

**48.** VSS-i 01.10.2014 jõustuvates muudatustes on sõnaselgelt määratletud kinnipidamise alused. Seaduse uue redaktsiooni § 15 lõike 1 järgi võib välismaalast kinni pidada sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui kõnealuses seaduses sätestatud järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada; kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhtumil välismaalasega seotud olulisi asjaolusid. VSS-i uue redaktsiooni § 15 lõike 2 kohaselt võib välismaalast kinni pidada, kui antud 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.

**49.** Juhin tähelepanu sellele, et ka seaduse uue redaktsiooni § 15 lg 2 punkti 3 kooskõla direktiiviga on küsitav, sest direktiiv ei näe ette sellist iseseisvat kinnipidamise alust, et isikul puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid. Direktiivi art 15 lg 6 p *b* järgi võib kohaldada asjaolu, et kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimine viibib, vaid kinnipidamise pikendamiseks kuni 18 kuud, mitte iseseisva kinnipidamise alusena. Kuigi direktiivi art 15 lõikes 1 esile toodud alused ei ole esitatud ammendava loeteluna, ei saa dokumentide puudumist iseenesest pidada sama kaalu omavaks asjaoluks, mis iseseisva õigusliku faktina õigustaks inimese kinnipidamist. Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et asjaolu, et asjaomasel kolmanda riigi kodanikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid, ei saa olla ainus põhjendus direktiivi 2008/115 art 15 lõikes 6 ette nähtud kinnipidamise pikendamisele.<sup>17</sup> Põhiseaduse ning direktiiviga kooskõlas oleva tulemuse saavutamiseks on kinnipidamiseks kohase kaalutletud otsuse tegemiseks seejuures vaja järgida muid seaduses esitatud põhimõtteid, et kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Selleks tuleb muuhulgas hinnata, kas isiku väljasaatmise tagamiseks ei ole võimalik kasutada muid järelevalvemeetmeid.

**50.** Direktiivi art 3 punkti 7 kohaselt on „põgenemise oht” õigusaktides kehtestatud objektiivsetel kriteeriumitel rajanevate selliste põhjuste olemasolu üksikjuhul, mis annavad alust arvata, et kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, võib põgeneda. Seega näeb direktiiv ette kohustuse sisustada riigisisestes õigusaktides mõiste „põgenemise oht”. Tegemist on siiski määratlemata õigusmõistega, mida on võimalik tõlgendamise teel sisustada ning mis peab igakordselt olema faktiliselt põhjustatud.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Kohus sedastas, et direktiivi art 15 lõikeis 1 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt võib esialgse kinnipidamise kuuekuulist perioodi pikendada üksnes seetõttu, et asjaomasel kolmanda riigi kodanikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid. – Euroopa Kohtu otsus (3. koda), 05.06.2014, kohtuasi nr [C-146/14](#) PPU, Mahdi, p 73-74.

<sup>18</sup> Riigikogu poolt 12.02.2014 vastu võetud [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seadusega](#) kehtestatud muudatuste kohaselt täiendatakse seadust §-ga 6<sup>8</sup> järgmises sõnastuses: „§ 6<sup>8</sup>. Välismaalase põgenemise oht. Lahkumisetekirjutuse tegemisel või välismaalase kinnipidamisel hinnatakse välismaalase põgenemise ohtu. Välismaalase põgenemise oht esineb, kui: 1) välismaalane ei ole Eestist või Schengeni konventsiooni liikmesriigist lahkunud pärast lahkumisetekirjutusega 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 lahkumisetekirjutuse 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.“

**51.** Olen täheldanud erinevate kinnipidamiseks loa taotlemist puudutavate kohtuasjade materjalidest, et PPA kasutab oma taotlustes kohtule kinnipidamiseks loa saamiseks tüüplauset, et „hinnanud tõendeid ja kaalunud faktilisi asjaolusid, ei pidanud PPA proportsionaalseks isiku viibimist vabaduses, kuna oli alust arvata, et ta võis väljasaatmise menetlusest kõrvale hoiduda“. Juhin tähelepanu sellele, et hinnata tuleb põhiõiguse riivamise (kinnipidamise) proportsionaalsust. Nii nagu konkreetse avaldaja puhul, on see väide tavapäraselt loa taotlemisel sisuliselt põhistamata. See tähendab, et ei selgu, missuguseid tõendeid on hinnatud, missuguseid faktilisi asjaolusid on kaalutud, kas ja missuguste alternatiivsete järelevalvemeetmete kohaldamist on kaalutud ning miks neid ei ole peetud tulemuslikuks.

**52.** Seega tuleb PPA otsustest esile, et PPA ei ole direktiivi nõudeid seni sisuliselt praktikas järgima asunud. See nähtub ka VSS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast, kus on märgitud, et „Eelnõuga sätestatakse Politsei- ja Piirivalveametile ning Kaitsepolitseiametile kohustus hinnata, kas väljasaadetava kinnipidamiseks esineb seaduses sätestatud alus ning kuivõrd otstarbekas oleks muude järelevalvemeetmete kohaldamine väljasaatmise täideviimise tagamiseks. Selles osas kasvab menetlejate koormus, sest kinnipidamise vajalikkust tuleb igal üksikjuhul kaaluda ning põhjendada.“<sup>19</sup>

**53.** Vastuses teabe nõudmisele tõite kinnipidamise osas esile, et avaldaja andis korduvalt mõista, et ei soovi ega kavatse Eesti Vabariigist lahkuda. Seetõttu leidsite, et ühegi loetletud järelevalvemeetme kohaldamine ei oleks PPA hinnangul olnud tulemuslik. Märkiste lisaks, et seejuures hindas PPA isiku kinnipidamisel ka isiku tervislikku seisundit ning isiku perekondlikke, sotsiaalseid ja majanduslikke sidemeid Eesti Vabariigiga.

**54.** Nagu eelpool märgitud, ei anna õiguskantsler omalt poolt õiguslikku hinnangut konkreetse avaldaja kinnipidamiskeskuses kinni pidamise õiguspärasusele, arvestades asjaolu, et kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks andis PPA-le loa kohus. Kõnealuse juhtumi raames tulevad esile siiski mitmed põhimõttelised küsimused, mida on halduspraktika kujundamisel vajalik silmas pidada. Seetõttu käsitlen avaldajaga seonduvaid asjaolusid näitlikuna üldisema halduspraktika kujundamisel.

**55.** Esiteks märgin, et asjaolu, et isik ei soovi Eesti Vabariigist lahkuda, ei saa käsitleda iseseisvalt sellise asjaoluna, millest saab automaatselt järeldada, et isik asub väljasaatmismenetlusest kõrvale hoidma, vaid seda tuleb vaadelda koostoimes muude asjaoludega. Nimelt nähtub avaldaja selgitustest, et ta oli seisukohal, et tal peaks olema võimalik Eestisse elama jääda (ta tõi näiteks esile, et ta päris ema korteri, samuti elab tema isa Eestis ning ta ise oli küll vahepealsel ajal Eestist lahkunud ja 2007. aastal ebaseaduslikult riiki sisenenud, kuid varasemalt pikka aega Eestis elanud). Selleks esitas avaldaja PPA-le ka elamisloa taotluse koos sooviavaldusega, et tal võimaldataks see esitada riigis viibides. Seega, avaldaja ütlustest saab tõesti järeldada, et ta ei soovinud Eestist lahkuda, sest leidis, et tal peaks olema võimalik Eesti elamisloa saada, kuid avaldaja sellekohaseid ütlusi ei saa samastada asjaoluga, et ta oleks asunud väljasaatmismenetlusest eemale hoidma. Enamgi veel, avaldaja tegi PPA-ga igati koostööd selleks, et taotleda Venemaale tagasisaatmiseks vajalikud dokumendid ning täitis selleks vastava taotluse. Samuti ei nähtu, et PPA oleks võtnud kõnealusel juhul arvesse, et isikul oli Eestis püsiv elukoht. Menetlusest kõrvalehoidmise ohu hindamisel tuleb arvesse võtta ka laiemat konteksti. Avaldaja tõi näiteks selgelt esile, et ta soovis jääda Eestisse. Seega, erinevalt isikutest, kes saavad Eestisse ebaseaduslikult siit edasi liikumise eesmärgil, ei saa pidada tõenäoliseks, et avaldaja oleks kavatsenud Venemaale tagasisaatmise vältimiseks Eestist

---

<sup>19</sup> Seletuskiri [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seaduse](#) juurde, lk 10.

lahkuda. Samas, kui inimesel on Eestis püsiv elukoht, kuid puuduvad olulised ühiskondlikud sidemed, on vähetõenäoline ka see, et inimene asuks end riigisiselt kusagil varjama.

**56.** Ühtlasi märgin, et nagu eelpool käsitlesin, lasub riigil põhiõiguste tagamise kohustus ja sellega seonduvalt ka kohustus veenduda selles, et väljasaatmisotsuse tegemisega ei rikutaks isiku põhiõigusi. Selleks tuleb väljasaatmise otsuse tegemise eelselt tuvastada, et isiku riigis viibimise asjaolud ei välista väljasaatmist. Seetõttu võivad erinevad haldusmenetlused (lahkumisettekirjutuse tegemine, elamisloa taotluse riigisisese esitamise võimaldamise taotlemine ning elamisloa taotlemine) vastastikku õiguslikku mõju omada. Menetluse materjalidest nähtub, et avaldaja suhtes tehti koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus ilma sellekohaseid asjaolusid kaalumata. Nagu eelpool märgitud, siis õiglase menetluse tulemusena kujundatud põhistatud seisukoht, isegi kui selle otsuse sisuks peaks olema haldusorgani seisukoht elamisloa taotluse põhjendamatus kohta, on suurema tõenäosusega arusaadav ka isiku enda jaoks ja suunab isikut koostööle. Kui isiku taotlus elamisloa saamiseks jäetakse läbi vaatamata, siis isik ei saagi teada, mis põhjusel tal elamisluba saada ei ole võimalik, ning usub jätkuvalt vastava õiguse olemasolusse. Seetõttu kordan, et kohase menetluse läbiviimine aitab kaasa sellele, et isik teeb menetluses koostööd ega asu sellest kõrvale hoiduma.

**57.** Kinnipidamise proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvesse võtta muuhulgas isiku tervise seisundit. Riigikohus on asunud seisukohale, et väljasaatmiskeskuses kinnipidamise otsustamisel tuleb hinnata, kas kinnipidamine võib olla ebaproportsionaalne sekkumine PS § 20 lg 2 p-ga 6 kaitstud õigusesse.<sup>20</sup> Üheks selliseks asjaoluks, mida tuleb proportsionaalsuse hindamisel arvestada, on isiku tervise seisund.

**58.** Menetluse materjalidest ei nähtu, et PPA oleks vastavate otsuste tegemisel arvestanud isiku tervise seisundiga. Nagu eelpool juba märgitud, ei nähtu menetluse materjalidest, et PPA oleks seda arvestanud muuhulgas avaldaja kinnipidamiskeskusesse paigutamisel, selleks kohtu loa taotlemisel või kinnipidamise jätkuva vajalikkuse hindamisel. Nagu eelpool nimetatud, ei teavitanud PPA keskuse perearsti ja psühholoogi teatistest ka kohut kinnipidamise pikendamiseks loa taotlemisel ning isik ise ei osanud seda vaatamata kohtuistungil osalemisele vastuargumendina välja tuua. Alles kolme kuu möödumisel vastavate teatiste esitamisest mainis PPA esindaja kinnipidamiseks loa taotlemist puudutaval kohtuistungil, et avaldajal on terviseprobleeme, kuid ka siis ei teavitanud ta kohut sellest, et nii keskuse perearst kui psühholoog on pidanud kinnipidamist ebasobivaks.

**59.** Seega, kuigi kinnitasite oma vastuses teabe nõudmisele, et PPA arvestab kõiki olulisi asjaolusid kinnipidamise otsustamisel ning kaalub alternatiivsete järelevalvemeetmete kohaldamist, ei nähtu seda menetluse materjalidest. Nagu märkisin, on ka muude menetluste käigus, mille raames õiguskantsler on tutvunud väljasaatmise eesmärgil kinni peetud isikute toimikutega, nähtunud, et kinnipidamise põhjendused on esitatud üldsõnaliselt.

**60.** Seetõttu teen Teile soovitusi muuta PPA praktikat inimeste kinnipidamiskeskusesse paigutamise otsustamisel ja kauem kui 48 tundi kestvaks kinnipidamiseks kohtult loa taotlemise põhjendatuse hindamisel ning tagada selle otsustamine kooskõlas direktiivi 2008/115/EÜ artiklis 15 sätestatud õiguslike aluste ning põhimõtetega, mille kohaselt on kinnipidamine lubatav vaid konkreetse õigusliku aluse esinemisel ning kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

---

<sup>20</sup> RKHKo 13.11.2006, nr [3-3-1-45-06](#), p 10.



6. *Kinnipidamise otsuse vormistamine, põhjenduste esitamine ning haldusmenetluse nõuete järgimine*

**61.** Järgnevalt käsitlen kinnipidamise otsuse vormistamist, põhjendamiskohustust ning haldusmenetluse põhimõtete järgimist.

**62.** Avaldaja ega teiste väljasaadetavate isiklikes toimikutes ega väljasaatmismenetlust puudutavates toimikutes, millega on õiguskaitsleri nõunikud tutvunud, ei ole olnud PPA kirjalikku otsust isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamise otsustamise kohta koos sellekohaste kirjalike põhjendustega.

**63.** Direktiivi art 15 lg 2 punkt 2 näeb ette, et kinnipidamine otsustatakse kirjalikult koos faktiliste ja õiguslike asjaolude esitamisega.

**64.** Samad põhimõtted tulenevad ka [haldusmenetluse seadusest](#) (HMS). HMS-i kohaselt sõltuvad haldusmenetluse nõuded osaliselt sellest, kas tegemist on haldusakti andmise või toiminguga, mille piiritlemine ei ole üheselt selge. Õiguspraktikas käsitatakse kinnipidamist üldjuhul haldustoiminguna.<sup>21</sup>

**65.** Märgin, et haldusmenetluse üldised põhimõtted laienevad lisaks haldusakti andmisele ka toimingute suhtes ning seaduslikkuse ning hea halduse põhimõttest tulenevalt on toimingute puhul vajalik erinevaid haldusmenetluslike põhimõtteid järgida seda rangemalt, mida intensiivsemalt toiminguga isiku põhiõigusi riivatakse.<sup>22</sup> Isiku kinnipidamine võib aset leida erinevas vormis ja selle intensiivsus sõltub omakorda konkreetse juhtumi asjaoludest. Seetõttu võib selle õiguslik olemus erineda (nt kohustus viibida politseisõidukis menetluslike toimingute teostamise ajal vs isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamine).

**66.** Olen seisukohal, et halduskorras isiku kinnipidamisasutusse paigutamise puhul on tegemist väga intensiivselt isiku põhiõigusi piirava toiminguga, mistõttu tuleb järgida kõiki sellekohaseid haldusmenetluse nõudeid. Tuleb silmas pidada, et kinnipidamisasutusse paigutamine on isikult vabaduse võtmine, millega piiratakse üht kõige kesksemat põhiõigust. Seetõttu peavad selle toimingu õiguslik alus ning faktilised põhjendused olema selgelt määratletud. Eelpool käsitlesin põhimõtteid, mida tuleb väljasaatmise eesmärgil isiku kinnipidamise otsustamisel arvestada – see on lubatav vaid konkreetse aluse esinemisel, nii lühiajaliselt kui võimalik, järgida tuleb proportsionaalsuse põhimõtet ning see on põhjendatud vaid juhul, kui isiku õigusi vähem riivavaid järelevalvemeetmeid ei ole võimalik kohaldada. Tegemist on kaalutusotsusega. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Ei ole mõeldav, et antud asjaolusid oleks võimalik järgida neid kirjalikult fikseerimata. Samuti ei ole antud põhimõtete järgimine selle dokumenteerimiseta hiljem kontrollitav. Juhin tähelepanu sellele, et põhjendamiskohustus on üks haldusmenetluse üldpõhimõtteid.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> HMS § 106 lõike 1 järgi on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.

<sup>22</sup> Leian, et isiku põhiõigusi intensiivselt riivavate toimingute puhul tuleb tähelepanuta jätta HMS § 108 lg 1, mis sätestab, et kui toiminguga piiratakse isiku õigusi, on isikul õigus nõuda toimingu kirjalikku põhjendamist. Intensiivselt põhiõigusi riivavate toimingute puhul tuleb selle toimingu õiguslikud alused ning põhjendused esitada samaväärse põhjalikkusega kui haldusakti andmisel.

<sup>23</sup> RKHKo 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p 2; RKHKo 14.01.2009, nr 3-3-1-62-08, p 10. Riigikohus on haldusakti põhjendamiskohustuse kohta märkinud, et põhjendamiskohustuse järgimine on vajalik, et haldusakti adressaat mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult. See tähendab, et isik saaks aru, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti, mis on tema õiguste piiramise põhjused ning seaduslik alus. Samuti peab haldusakti põhjendamine võimaldama isikul oma õiguste kaitsmiseks haldusakti vaidlustada, sest teadmata õiguste piiramise põhjuseid on

Põhjendusest peavad piisava selgusega välja tulema konkreetse juhtumi puhul tähtsust omavad asjaolud. Riigikohus on märkinud, et mida keerulisem on seaduse tõlgendamine ning faktiliste asjaolude väljaselgitamine, samuti mida suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja mida olulisemaid huvisid otsus riivab, seda enam peavad haldusakti andmise põhjused olema lahti kirjutatud. Haldusakti faktilises põhistuses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti andmise aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku põhistuse omavaheline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.<sup>24</sup>

**67.** Seega on vajalik isiku kinnipidamisasutusse paigutamise otsus ja selle põhjendused vormistada kirjalikult ning selles tuleb esitada põhjendused. Esile tuleb tuua nii kinni pidamise õiguslik alus kui faktilised põhjendused. See tähendab, et antud otsusest peab tulema esile, mis alusel isikut kinni peetakse, missuguseid asjaolusid on vastava kaalutusotsuse tegemisel arvesse võetud, mis põhjusel ei ole PPA hinnangul võimalik kohaldada muid järelevalvemeetmeid ning kas kokkuvõttes on kinnipidamine kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

**68.** Vastuses teabe nõudmisele selgitasite, et isiku kinnipidamine vormistatakse iga juhtumi puhul kirjalikult ning isikule selgitatakse tema kinnipidamise aluseid ning põhjuseid. Tulenevalt VSS § 7<sup>3</sup> lõikest 3 koostatakse välismaalase lahkumiskohustuse sundtäitmisel lahkumiskohustuse sundtäitmise protokoll, milles kirjeldatakse isiku lahkumiskohustuse sundtäitmise aluseid ja põhjuseid. VSS § 7<sup>3</sup> lõike 5 kohaselt ei koostata sundtäitmise toimingu protokoll, juhul kui välismaalasele ei ole VSS § 7<sup>2</sup> lõike 2 kohaselt määratud vabatahtliku lahkumise tähtaega või välismaalasele määratud vabatahtliku lahkumise tähtaega on lühendatud VSS § 7<sup>2</sup> lõike 6 alusel. Taolistel juhtudel kirjeldatakse isiku kinnipidamise aluseid vastavalt kas lahkumisettekirjutusega või vabatahtliku lahkumistähtaja lühendamise otsusega. Lisaks eelnevale koostatakse iga isiku kinnipidamisel isiku kinnipidamise protokoll.

**69.** Kuna haldusmenetluse seadus näeb ette vormivabaduse põhimõtte, siis on minu hinnangul piisav, kui vastavad põhjendused esitatakse lahkumisettekirjutuses või vabatahtlikuks lahkumise tähtaja lühendamise otsuses, nagu märkisite oma vastuses.<sup>25</sup> Kahjuks aga antud otsused vastavaid põhjendusi tegelikkuses üldjuhul ei sisalda. Nii puudusid asjakohased põhjendused ka avaldaja kinnipidamise kohta vormistatud dokumentides.

**70.** Konkreetset juhul koostati avaldaja suhtes isiku kinnipidamise protokoll 21.10.2013. Selles on kirjeldatud, et ametnik juhendus isiku kinnipidamisel VSS § 15 lõikest 1 ja § 19 lõikest 1, isikuandmed ja viide isiku tuvastamise aktile, kinnipidamise koht (avaldaja elukoha aadress), kinnipeetava isiku kirjeldus. Seega dokumenteeritakse isiku kinnipidamise protokollis isiku kinnipidamise fakt, selle õiguslik alus ning isiku seisund kinnipidamise hetkel. Seega ei sisaldanud protokoll kinnipidamise põhjendusi.

---

raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Haldusakti põhjendamine võimaldab täiendavalt kontrollival organil otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti põhjendamine tagab selle kontrollitavuse. Samuti sunnib põhjendamise nõue haldusorganit oma kaalutusotsust põhjalikumalt läbi mõtlema (RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18).

<sup>24</sup> RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19.

<sup>25</sup> Seejuures tuleb aga silmas pidada, et PS § 21 lg 1 esimese lause järgi tuleb igapähele, kellelt on võetud vabadus, teatada viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused. Seega peavad põhjendused olema isikule esitatud talle arusaadavas keeles.

71. Avaldaja suhtes on 21.10.2013 koostatud ettekirjutus Eestist lahkumiseks (koheselt sundtäidetav). Selles on esitatud isikuandmed: märgitud, et „[avaldaja] viibib Eesti Vabariigis ilma seadusliku aluseta, rikkudes sellega väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 2 lg 1 sätteid ning tema suhtes ei ole tuvastatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 9 lg 1 loetletud asjaolusid ja juhindudes väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 11 lg 1, § 7<sup>2</sup> lg 2 p 3, § 7<sup>2</sup> lg 2 otsustas: teha [avaldajale] ettekirjutuse Eesti Vabariigist lahkumiseks koheselt, kuid mitte hiljem kui 21.10.2013, ettekirjutus kuulub sundtäitmisele alates 21.10.2013, pärast nimetatud tähtaja saabumist saadetakse lahkumisettekirjutust mitte täitnud isik vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 14 lg 1 ja § 15 lg 1 Eesti Vabariigist välja.“ Lisaks on ettekirjutuses märgused sissesõidukeelu kohaldamise, sunniraha kohaldamise võimaluse ja otsuse vaidlustamise võimaluse kohta. Seega puuduvad antud aktis põhjendused isiku kinnipidamise kohta, millest nähtuks, kas ja kuidas on võetud arvesse direktiivi 2008/115/EÜ art 15 sätestatud kinnipidamise lubatavuse eelduseid. Õiguskantsleri nõunike poolt tutvutud väljasaadetavate isiklikes toimikute põhjal võib väita, et tegemist on tüüpiliselt vormistatud ettekirjutusega. Seega ei ole kinnipidamise põhjenduste mitteesitamine erandlik.

72. Eeltoodust tulenevalt ei nähtu Teie poolt viidatud dokumentidest sisulisi põhjendusi isiku kinnipidamise ja kinnipidamiskeskusesse paigutamise kohta. Pean vajalikuks selgitada, et seejuures on vajalik eristada isiku kinnipidamise fakti dokumenteerimist, s.t isiku kinni pidamist seoses menetlustoimingute alustamisega, mille puhul on vajalik fikseerida isiku seisund tema kinnipidamise hetkel. Antud fakt on dokumenteeritud kinnipidamise protokollis. Sellest tuleb aga eristada isiku kinnipidamise jätkamist seoses kinnipidamisasutusse paigutamiseega. Sellega kaasneb oluliselt intensiivsem põhiõiguste riive, mistõttu tuleb vastavad põhjendused vormistada ning isikule esitada, järgides seejuures haldusmenetluse läbiviimise nõudeid.

73. Lisaks tuleb järgida ka muid haldusmenetluse põhimõtteid – kui ei esine seaduses sätestatud ärakuulamist välistavaid asjaolusid, tuleb isikule võimaldada ärakuulamine enne vastava otsuse tegemist ning vastava otsuse ja selle põhjenduste tutvustamine isikule. Vastavalt PS § 21 lg 1 esimesele lausele tuleb igäühele, kellelt on võetud vabadus, teatada viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused. Leian, et isikut ärakuulamata ei ole haldusorganil üldjuhul võimalik kõiki olulisi asjaolusid arvesse võtvalt hinnata, kas isik võib hakata menetlusest kõrvale hoidma ning kas on võimalik kohaldada isiku õigusi vähem riivavaid järelevalvemeetmeid. Lisaks aitab see tagada, et isik on teadlik tema kinnipidamise põhjustest ning võib tänu sellele olla suuteline ka vajaduse korral PPA taotlusele kohtus vastu vaidlema. Sellekohastest kohtuistungide protokollidest nähtub, et sageli toovad isikud kohtus esile asjaolusid, mis võivad küll aidata kaasa isiku riigis viibimise asjaolude laiema konteksti avamisele (nt elamisloa taotlemine), kuid enamasti ei käsitleta seda, kas kinnipidamise õiguspärasuse otsesed eeldused on täidetud.

**74. Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusel muuta PPA praktikat, nii et oleks tagatud väljasaatmise eesmärgil isiku kinni pidamise ja kinnipidamisasutusse paigutamise otsuse kirjalik vormistamine, otsuses sellekohaste põhjenduste esitamine ning menetluse läbiviimisel haldusmenetluse nõuete järgimine.**

#### *7. Elamisloa taotluse esitamise sooviavalduse menetlemise tähtaeg*

75. Lisaks tõusetus küsimus, kas avaldaja sooviavalduse elamisloa taotluse riigisiselt esitamiseks läbivaatamine toimus kooskõlas seaduse ja hea halduse tavaga. Ennekõike puudutab see avaldaja poolt esitatud sooviavalduse elamisloa taotluse riigisiselt läbivaatamiseks menetlemise kiirust.

**76.** HMS § 5 lg 2 näeb ette, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 5 lõike 4 järgi viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul.

**77.** Vastavalt [välismaalaste seaduse](#) § 224 lg 1 punktile 1 kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega [tähtajalise elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise korra, tähtajad, taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu](#). Antud Vabariigi Valitsuse määruse § 7 lg 1 sätestab, et välismaalane, kellel mõjuval põhjusel puudub võimalus esitada tähtajalise elamisloa taotlus Eesti välisesindusele, esitab erandina PPA-le kirjaliku sooviavalduse tähtajalise elamisloa taotlemiseks. Määruse § 7 lõike 9 kohaselt tehakse otsus sooviavalduse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta 30 päeva jooksul sooviavalduse esitamise päevast arvates.

**78.** Kuigi õigusaktidega on isiku taotluse läbivaatamiseks kehtestatud tähtaeg, võib hea halduse põhimõttest tulenevalt olla konkreetse juhtumi asjaoludest tingituna vajalik taotluse kiirendatud korras läbivaatamine. Ka HMS § 5 lg 4 rõhutab, et õigusaktides sätestatud tähtaeg on maksimaalne tähtaeg, mille saabumist ei pea ära ootama. Sellisteks menetlust kiirendavateks asjaoludeks võivad olla isiku kinnipidamine sooviavalduse või elamisloa taotluse menetlemise ajal või käimasolev väljasaatmismenetlus, kui isiku sooviavaldusest või elamisloa taotlusest nähtuvad asjaolud, millest tulenevalt võib isiku riigis viibimine olla seotud põhiõiguste teostamisega.

**79.** Kõnealusel juhul esitas avaldaja 07.01.2014 sooviavalduse erandina siseriigis elamisloa taotlemiseks, mis registreeriti 16.01.2014. PPA saatis 27.03.2014 avaldajale vastuse, millega jäeti tema sooviavaldus rahuldamata. PPA leidis, et sooviavalduses esitatud asjaolusid ei saa pidada mõjuvaks põhjuseks, miks tal puudub võimalus esitada elamisloa taotlus Eesti Vabariigi välisesinduses.

**80.** Vastuses teabe nõudmisele selgitasite, et PPA keeldus 14.02.2014 isiku sooviavalduse rahuldamisest, kuid see otsus saadeti talle 27.03.2014. Märkisite, et sooviavalduse menetluse käigus hinnati isikuga seotud asjaolusid, sealhulgas tema väljasaatmisperspektiivikust ning tema poolt esitatud selgitusi erandina siseriiklikult elamisloa taotluse esitamiseks. Samas ei selgitanud Te oma vastuses, millest tulenes niivõrd suur ajaline erinevus vastava otsuse tegemise (Teie sõnutsi 14.02.2014) ja selle isikule edastamise vahel (27.03.2014).

**81.** Seejuures märgin, et menetlusele lisatud dokumentidest nähtub, et PPA välismaalaste talitus on pöördunud 22.01.2014 järelepärimisega migratsioonijärelevalve büroo poole isiku väljasaatmise kohta info saamiseks. Kirjas on märgitud, et sooviavalduse menetlustähtaeg on 14.02.2014, samas on vastust palutud paar päeva enne vastavat tähtaega. Seega nähtub menetluse materjalidest, et PPA lähtus isiku sooviavalduse läbivaatamisel üldistest tähtaegadest ega püüdnud menetlust kiirendada.

**82.** Samuti pean küsitavaks Teie vastuses toodud teavet, et sooviavalduse rahuldamata jätmise otsus tehti 14.02.2014. Isikule 27.03.2014 edastatud kirjas puuduvad põhjendused selle kohta, miks see isikule nii suure viivitusega edastati. Vastupidi, kirjast nähtub, et kõnealuse kirja näol ongi tegemist otsusega isiku sooviavalduse rahuldamata jätmisega (sisaldab mh vaidlustamisviidet).

**83.** Seega ei järginud PPA Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud tähtaega sooviavalduse läbivaatamiseks, edastades isikule vastuse 1,5 kuud hiljem määrusega nõutust. Samuti nähtub menetluse materjalidest, et PPA lähtus isiku sooviavalduse läbivaatamisel üldistest tähtaegadest ega püüdnud menetlust kiirendada.

**84.** Eeltoodut arvestades teen Teile soovitusel tagada haldusmenetluse läbiviimisel menetlustähtaegade järgimine. Lisaks on vajalik kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega, mille puhul tuleb menetlustähtaja arvestamisel võtta arvesse konkreetse isiku olukorda, võimalusel vaadata kinnipidamiskeskuses viibiva isiku taotlus läbi kiirendatud korras.

#### *8. Väljasaatmismenetluses elamisloa taotlemise arvestamine*

**85.** Avaldaja esitas kinnipidamiskeskuses viibimise ning väljasaatmismenetluse toimumise ajal sooviavalduse elamisloa taotluse esitamiseks PPA-le. Vastuses tõite esile, et PPA menetluses ei olnud avaldaja elamisloa taotlust. Leian, et avaldaja sooviavaldus elamisloa taotlemiseks siseriigis (millega edastas ka elamisloa taotluse) väljendas siiski avaldaja soovi taotleda elamisluba Eestis elamiseks.

**86.** Eesti seadustes ei ole sätestatud, et elamisloa taotluse esitamine iseenesest oleks aluseks väljasaatmismenetluse peatamiseks või isiku kinnipidamiskeskusest vabastamiseks.<sup>26</sup> Tuleb siiski silmas pidada, et vastavalt PS §-le 14 on põhiõiguste tagamine ka täitevvõimu kohustus ning isiku suhtes õigusi piiravate toimingute tegemisel peab haldusorgan välja selgitama kõik olulised asjaolud. Nii võib isiku riigist väljasaatmine rikkuda isiku põhiõigusi riigis viibimiseks seadusliku aluse puudumisele vaatamata, kui isiku riigis viibimine seondub mõne põhiõiguse teostamisega (nt õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle ja perekonnapõhiõigus). Sama küsimusega on õiguskantsler kokku puutunud seoses õiguskantslerile esitatud avaldustega, kus koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus on tehtud Eesti kodaniku abikaasale ja/või kellel elavad Eestis alaealised lapsed.

**87.** Direktiivi 2008/115/EÜ art 6 lg 5 sätestab, et kui seoses kolmanda riigi kodanikuga, kes viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, on pooleli elamisloa või muu riigis viibimist lubava loa uuendamise menetlus, kaalub kõnealune liikmesriik tagasisaatmisotsuse väljastamisest hoidumist, kuni pooleliolev menetlus on lõppenud.

**88.** Seega näeb direktiiv ette liikmesriigi kohustuse kaaluda tagasisaatmisotsuse väljastamisest hoidumist riigis viibimiseks seadusliku aluse saamiseks käimasoleva menetluse ajal. Kaalumise kohustuse sisuks on haldusorgani kohustus kõnealust asjaolu eraldi hinnata. See tähendab, et asjaoludest sõltuvalt võib olla põhjendatud väljasaatmiseks otsuse tegemine sõltumata elamisloa taotluse esitamisest (nt kui elamisloa taotlus ei seonu isiku põhiõiguste teostamisega, mistõttu võib isik vastavat seisukohta oodata ka oma päritoluriigis, elamisloa taotlus on esitatud pelgalt tagasisaatmise vältimiseks ning puuduvad sellised elulised asjaolud, mis võiksid anda alust selle rahuldamiseks vms). Haldusorgan peab sellist asjaolu aga oma initsiatiivil eraldi kaaluma ja põhjendatud otsuse tegema.

---

<sup>26</sup> Nagu eelpool märgitud, näeb VSS § 14 lg 5 p 4 ette, et väljasaatmine peatatakse PPA otsusel, kui välismaalase Eestis ajutine viibimine on põhjendatud humaansete kaalutluste või vääramatu jõu tõttu. Kõnealuse sätte kohaldamine võib olla kohane ka juhtudel, kui isik on esitanud elamisloa taotluse sõltuvalt elamisloa taotlemise asjaoludest.

**89.** Menetluse materjalidest nähtub, et PPA tegi seaduse imperatiivsele sättele tuginedes avaldaja suhtes koheselt sundtäidetava lahkumisettekirjutuse ning seejärel asus korraldama avaldaja riigist väljasaatmist. Kõnealusel juhul esitas avaldaja taotluse siseriigis elamisloa taotlemiseks koos elamisloa taotlusega siis, kui väljasaatmise otsus oli juba tehtud. Avaldaja ise selgitas, et ta kartis elamisloa taotlust varem esitada, kuigi oleks soovinud. Olen seisukohal, et eeltoodud kaalumise kohustus laieneb ka olukorra suhtes, kus elamisloa taotlus on esitatud pärast väljasaatmismenetluse algatamist ning elamisloa taotluse esitamisega viivitamise põhjuseid tuleb ühe asjaoluna seejuures arvesse võtta.

**90.** Vastuses teabe nõudmisele väljendasite, et PPA nõustub, et teatud juhtudel on vajalik kaaluda väljasaatmismenetluse peatamisel ka isiku poolt esitatud elamisloa taotlemise asjaolusid. Märkisite, et PPA kaalub isiku väljasaatmise peatamise otsustamisel kõiki isikuga seotud asjaolusid kogumis, sh ka elamisloa taotlemisega seonduvaid asjaolusid ning võib esineda juhtumeid, kus isikuga seonduva väljasaatmismenetluse peatamine võib olla põhjendatud lähtuvalt elamisloa taotlemisega seonduvatest asjaoludest.

**91.** Kuigi väljendasite, et kaalute antud asjaolu, ei nähtu seda menetluse materjalidest. Antud kaalutusotsus (s.h kaalutavad asjaolud ning tehtava otsuse põhjendused) on vajalik kirjalikult vormistada ning antud otsusest on vajalik teavitada ka konkreetset isikut, kelle suhtes see otsus on tehtud. Samuti, kuigi märkisite, et elamisloa taotlemise asjaolusid võetakse kaalumisel arvesse, on õiguskantsleri menetlustest tulnud siiski esile, et elamisloa taotlemise ajal on välja saadetud (ja kinnipidamiskeskuses kinni peetud) Eesti kodanikuga abielus olevat isikut. Samuti on PPA esindajad seda varasemalt põhjendanud asjaoluga, et elamisloa taotlemine ei lükka väljasaatmist edasi. Ka kõnealusel juhul ei nähtu menetluse materjalidest, millisel viisil PPA avaldaja elamisloa taotluse soovi väljasaatmismenetluse läbiviimise osas arvestas, missuguseid asjaolusid seejuures kaalumisel arvesse võeti ning miks otsustati väljasaatmismenetlusega jätkata. Seejuures on lisaks avaldaja poolt esile toodud asjaoludele elamisloa taotlemise soovi osas ka keskuse psühholoog esitanud PPA-le teatise, kus ta on toonud esile, et isiku terviseseisundiga on vajalik arvestada isiku õigusliku staatuse üle otsustamisel. Seega on tegemist veel täiendava asjaoluga, millega PPA pidi arvestama isiku elamisloa taotluse puhul. Samuti nähtub Teie selgitustest ning menetluse materjalidest, et isiku sooviavalduse läbivaatamisel oli põhirõhk küsimusel, kas ja millal on avaldaja väljasaatmist võimalik täide viia. Märgin veel kord, et väljasaatmine võib riivata isiku põhiõigusi ning seetõttu tuleb enne väljasaatmise täideviimist teha kindlaks, kas antud toiminguga rikutaks isiku põhiõigusi. Seetõttu ei taga õiguspärasest tulemust keskendumine sellele, kas teine riik on valmis isikut vastu võtma ja seetõttu on võimalik väljasaatmist realselt täide viia, vaid haldusorgani enda kohustus on veenduda, et antud toiminguga isiku põhiõigusi ei rikuta.

**92.** Kuna antud otsuse tulemus puudutab oluliselt isiku põhiõigusi, on eesmärgipärane ka isikut antud otsusest teavitada ning üldjuhul vormistada vastav otsus kirjalikult, nii et oleksid jälgitav ja kontrollitav, missuguseid asjaolusid haldusorgan kaalus ning mis põhjendustel vastavasisuline otsus tehti.<sup>27</sup>

**93.** Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusel tagada, et väljasaatmismenetluse läbiviimisel võetakse arvesse isiku poolt esitatud elamisloa taotlust (ja sooviavaldust selle esitamiseks PPA-le) ning kaaluda väljasaatmismenetluse peatamist kuni vastavate taotluste sisulise läbivaatamiseni, väljasaatmismenetluse peatamise otsus on vajalik asjaoludest sõltuvalt kirjalikult vormistada ning sellest tuleb konkreetset isikut teavitada.

---

<sup>27</sup> Vt ka RKHKo 15.02.20015, nr 3-3-1-90-04, p 17.

## 9. Arstiabi kvaliteet

**94.** Nagu eelpool märgitud, asus minu poolt menetlusse kaasatud ekspert oma arvamuses seisukohale, et avaldaja ei saanud kinnipidamiskeskuses parimat võimalikku ravi ning uuringuid. Ekspert märkis, et patsiendile pandud diagnoosi määratlemiseks ei piisa ainult patsiendi enda sõnadest. Kuna PPA teatas avaldaja väljasaatmisest, ei olnud võimalik teha soovitusi talle Eestis kohase ravi osutamiseks. Lisan eksperdi arvamuse siiski keskuse perearsti jaoks teadmiseks, nii et loodetavasti on võimalik eksperdi arvamust silmas pidada edaspidi keskuses kinni peetavatele isikutele tervishoiuteenuste osutamisel.

### **Kokkuvõte**

**95.** Läbiviidud menetluse tulemusena teen Teile eeltoodud soovitused isikute põhiõiguste ja vabaduste tõhusamaks tagamiseks.

**96.** Lisaks palun anda ülevaade, kuidas avaldaja väljasaatmise täideviimine toimus ning kas selle käigus kohaldati avaldaja suhtes sundi. Lisaks palun anda ülevaade sellest, kas ja millal hindas keskuse perearst avaldaja tervise seisundit enne väljasaatmist ning kas ja kuidas arvestas PPA väljasaatmise täideviimisel vastava hinnanguga. Palun edastada mulle koopia vastavast hinnangust. Samuti palun mind teavitada, kas olete uurinud pärast väljasaatmise täideviimist avaldaja tervise seisundi ja toimetuleku kohta (s.h kas avaldaja on vajanud pärast väljasaatmise täideviimist arstiabi). Juhul, kui Te seda teinud ei ole, palun antud asjaolud välja selgitada ja mind sellest teavitada.

**97.** Palun mind teavitada soovituste täitmiseks astutavatest sammudest ning edastada vastused minu täiendavatele küsimustele 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Lisa: koopia eksperdi seisukohast keskuse perearstile edastamiseks (suletud ümbrikus)