

Riigikohtu arvamus 11. märtsil 2025. a avaldatud Euroopa Komisjoni ettepaneku tagasisaatmise määruse kohta

1. Määruse vastuvõtmisel tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, mille art 2 lg 2 p b võimaldab liikmesriigil otsustada, kas direktiivi kohaldada sellistele kolmandate riikide kodanikele suhtes, kelle suhtes rakendatakse tagasisaatmist kriminaalkaristusena või kriminaalkaristuse tagajärjena või kelle suhtes rakendatakse väljaandmismenetlust. KarS § 54 lg 1 võimaldab välisriigi kodanikust süüdlasele mõista lisakaristusena riigist väljasaatmise koos sissesõidukeeluga kuni kümneks aastaks. Eesti on direktiivi 2008/115/EÜ art 2 lg 2 p-s b lubatud erandit kasutanud ning lisakaristuse määramisele ei kohaldu VSS. Eelnõu järgi planeeritavas määruses direktiivi art 2 lg 2 p-ga b analoogset sätet ei esine, mistõttu on oluline teada, kas määruse kehtima hakkamisel muutub lisakaristusena väljasaatmise mõistmine lubamatuks või on kriminaalmenetluses tehtav otsus (sh vajadusel peatamine, muutmine jms) välja saata ja/või kohaldada sissesõidukeeldu lubatav, aga peab vastama kavandatavas määruses sätestatule.

2. Tagasisaatmisotsuse (lahkumisettekirjutuse) resolutsioonist sõltub, kas lahkumisettekirjutust kui haldusakti tuleb asjaolude muutumisel muuta, avades seeläbi uue vaidlustusvõimaluse. Ehkki kehtiva direktiivi art 3 p 4 on sarnane eelnõu art 4 p-ga 4, tuleb nimetatud direktiivi sätet tõlgendada koos Euroopa Kohtu praktikaga. Selle järgi kujutab varasemas tagasisaatmisotsuses nimetatud sihtriigi muudatus endast uut tagasisaatmisotsust, mille suhtes peab asjaomasel kolmanda riigi kodanikul olema tõhus õiguskaitsevahend (EKO [C-924/19 PPU](#) – Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, p 123). Eeltoodu on kooskõlas ka *non-refoulement*-põhimõttega – kohus ei saa selle põhimõtte järgimist tagasisaatmisotsuse õiguspärasuse hindamisel kontrollida, kui ei ole teada, kuhu riiki isik saadetakse. Määruse art 7 lg 4 võimaldab otsuse resolutsiooni märkida kas ühe või mitu sihtriiki. Selgusetuks jääb, kas seeläbi soovitakse teadlikult muuta Euroopa Kohtu viidatud seisukohta ning mil moel peab kohus kooskõla tagasisaatmist keelava aluspõhimõttega kontrollima, kui lahkumisettekirjutuses on art 7 lg 4 alusel nimetatud rohkem kui üks riik.

3. Ebaselge on eelnõu art 10 lg-te 2 ja 5 suhe küsimuses, milline on liikmesriigi kaalutusõigus sissesõidukeelu kohaldamise otsustamisel. Seejuures ei ole arusaadav, kas art 10 lg 2 võimaldab liikmesriigil jätta sissesõidukeelu kohaldamata lisaks art 10 lg-tes 1 ja 5 nimetatud alustele.

4. Art 16 lg-s 1 nimetatud alused *public policy*, *public security* ja *national security* põhjustavad praktikas suure tõenäosusega ebaselgust. Arvestades piiranguid, mis kolmanda riigi kodanikele nendel alustel rakenduda võivad (nt art 29 kinnipidamine), peab alusnorm olema üheselt mõistetav. Välismaalasi puudutava kohtupraktika järgi eristatakse ühelt poolt „avalikku korda“, millel on oma kindel tähendus, ja teisalt „avalikku julgeolekut“ ja „riiklikku julgeolekut“, mille tähendus näib kohtupraktikas pigem kattuvat. Määruse eelnõus neid siiski eristatakse. Näiteks kohtuasjades [C-601/15 PPU](#) – N. (vt p 66) ja [C-72/22 PPU](#) – Valstybės sienos apsaugos tarnyba (vt p 88) on ingliskeelses versioonis mõlemas asjas kasutatud terminit *public security*. Nii eesti-, saksa- kui ka prantsuskeelses versioonis on esimeses kohtuotsuses tõlgitud see kui avalik julgeolek (*Öffentliche Sicherheit*, *sécurité publique*), teises aga riiklik julgeolek (*nationale Sicherheit*, *sécurité nationale*). Euroopa Kohtu esitatud definitsioon on aga

sama, sõltumata termini tõlkest.¹ Seevastu sideandmete säilitamise valdkonnas on neid kahte – avalik julgeolek ja riiklik julgeolek – selgelt eristatud, sh on avaliku julgeoleku kaitse eesmärkide hierarhias vähem oluline kui riigi julgeoleku tagamine. Viimati nimetatud sisu on avatud järgmiselt: „[E]esmärk kaitsta riigi julgeolekut vastab esmatähtsale huvile kaitsta riigi põhifunktsioone ja ühiskonna põhihuve ning hõlmab selliste tegevuste ennetamist ja mahasurumist, mis võivad tõsiselt destabiliseerida riigi põhilisi põhiseaduslikke, poliitilisi, majanduslikke või sotsiaalseid struktuure.“ (EKo 05.04.2022, [C-140/20](#) – Commissioner of An Garda Síochána jt, p-d 57, 60–63)

5. Selgusetuks jääb, kas art 22 p 6 all on mõeldud halduskaristust, mis Eesti õiguskorras puudub, või süüteomenetluses kohaldatavat karistust.

6. Art 26 sätestab konkreetselt, et lahkumisettekirjutuse asjad tuleb kohtul *ex nunc* läbi vaadata. Olukorras, kus rahvusvahelise kaitse asjades on HKMS-is analoogse olukorra kohta erisäte (HKMS § 158 lg 3¹), tuleks selguse huvides ka lahkumisettekirjutuse kohta vastav erisäte luua (vrd siiski ka nt RKHKO [3-20-1115/147](#), p 32). Lisaks, määruse tekst võiks olla selgem küsimuses, mis puudutab kassatsiooniastme eripära (s.o lähtutakse faktilistest asjaoludest, mis on tuvastatud alama astme kohtu otsusega (HKMS § 229), vt ka nt RKHKO [3-20-1115/147](#), p 25). Soovitav oleks arutelude käigus sellele tähelepanu juhtida, et lahendada mitmete riikide kõrgemate kassatsiooniastmena toimivate kohtute ebakindlus küsimuses, kas *ex nunc* kohustaks ka kõrgemaid kohtuid tõendeid hindama.

7. Art 27 lg 1 kohustab liikmesriike määrama riigisiseses õiguses mõistlikud tähtjad, mille jooksul peab pädev esimese astme õigusasutus lahkumisettekirjutuse, sissesõidukeelu ja väljasaatmise vaidlustused läbi vaatama. Võttes arvesse halduskohtute töökoormust ja prioriteetsete asjade hulka (sh arvestades sellega, et välismaalaste asjad lahendatakse üldjuhul niikuinii eelisjärjekorras), ei ole konkreetse tähtja määramine otstarbekas ega vajalik. Ebaselge on ka lg-te 1 ja 2 seotus: eelduslikult on lg-s 2 mõeldud üksnes edasikaebetähtja kulgema hakkamist, kuid lg 2 sõnastusest võib järeldada, nagu oleks mõeldud kõiki lg-s 1 nimetatud tähtaegu.

8. Üheselt mõisteta ei ole, kas art 28 lg-d 2 ja 3 keelavad esialgse õiguskaitse kohaldamise kõrgemate kohtuastmete menetluse ajaks. Kui jah, siis saaks iga kohus EÕK-d kohaldada üksnes enda menetluse ja edasikaebetähtja ulatuses. Praktikas kohaldatakse esialgset õiguskaitset kohtumenetluse lõpuni klausliga, et kõrgem kohus võib seda omal äranägemisel muuta. Puudub vajadus konkreetse tähtja sätestamiseks (art 28 lg 4), võttes arvesse, et esialgse õiguskaitse asjad tuleb igal juhul lahendada viivitamatult (HKMS § 252 lg 1).

9. Mõneti jääb ebaselgeks, miks art 29 lg 4 kohustab kinnipidamise alused sätestama liikmesriigi õiguses olukorras, kus art 29 lg 3 loetelu on üsna selge (vrd ka nt nn Dublini määrus, mille kinnipidamise alus on otsekohalduv).

¹ „see hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeoleku kui ka välisjulgeoleku ja et järeltuleb võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele koeksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine“

10. Kehtiv VSS § 6⁸ ei vasta planeeritavale art 30 lg-le 1. Nii tuleks edaspidi põgenemisohu hindamisel arvesse võtta, kas kolmanda riigi kodaniku suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus mõne teise liikmesriigi poolt või kas isiku kohta on Schengeni infosüsteemi sisestatud hoiatusteadet. Lisaks tuleks edaspidi põgenemisohu jaatada ka olukordades, kui isikul puudub elukoht või usaldusväärne aadress, kui isik on rikkunud koostöökohustust või kui isik on olnud tagasisaatmismenetluse jooksul vägivaldne (art 30 lg 2 p-d a, d ja g). Samas on kehtivas VSS-is ka selliseid põgenemisohu jaatamise aluseid, mida määruses mainitud pole: kahtlus välismaalase isikusamasuses või kodakondsuses (p 3), korduvad tahtlikud kuriteod või kuritegu, mille eest on mõistetud vangistus (p 4) ja kinnipidamine Eesti välispiiri ebaseadusliku ületamise tõttu (p 8). Eesti pädevatel ametiasutustel tuleks analüüsida, kas kavandatava määruse art 30 kataks kõik praktikas ette tulevad olukorrad.

11. Art 31 lg 1 järgi peab liikmesriik võimaldama alternatiive kinnipidamisele. Eesti õiguskorras vastab sellele VSS § 10 lg 2. Kõiki määruse art 31 lg-s 2 nimetatud alternatiive (art 31 lg 2 p-d a, d ja e) kehtiv Eesti õigus hetkel ei võimalda. Määruse tekstist lähtudes (*Member States shall provide /.../*) peab liikmesriik neid kinnipidamise alternatiividena siiski võimaldama. Selgusetuks jääb muu hulgas, kas liikmesriik võib võimaldada veel täiendavaid järelevalvemeetmeid (näiteks VSS § 10 lg 2 p-d 3, 3¹, 4 ja 5), mida art 31 lg-s 2 nimetatud pole. Art 31 lg 5 nõuab ka selliste järelevalvemeetmete kohtulikku kontrolli kahe kuu jooksul, mis avaldab kindlasti mõju halduskohtute töökoormusele.