

Arvamus¹ välismaalase rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu kohta

Riigikohus peab alljärgnevalt vajalikuks avaldada arvamust mõne eelnõus sisalduva halduskohtumenetlust puudutava küsimuse kohta.

Eelnõu õiguskaitset puudutavate piirangute (esialgne õiguskaitse ja riigi õigusabi) ühine lähtekoht on, et kohtulik kaitse on oluline üksnes esimeses kohtuastmes. See arusaam tõukub määruse 2024/1348 art 67 lg-s 3 sätestatud nõudest, et tõhus õiguskaitsevahend keelduva otsuse vaidlustamiseks peab hõlmama nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude läbivaatamist vähemalt esimese astme kohtus. Samuti piirab sama määruse art 68 lg 2 isikute õiguse riigis viibida esimese astme kohtumenetlusega. Hilisem edasikaebus õigust liikmesriigi territooriumile jääda ei anna (art 68 lg 7). Siiski tuleb tähele panna, et määruse 2024/1348 art 68 lg 7 eeldab (või vähemalt ütleb selgelt, et ta ei piira) kohtu õigust ka kõrgemas kohtuastmes esialgse õiguskaitse korras lubada isiku taotlusel tal riiki jääda. Seepärast võib kavandata VRKS § 17 lg 3 koostoiimes kavandatava HKMS § 249 lg-ga 6 olla määruse 2024/1348 art 68 lg-ga 7 vastuolus. Lisaks tuleb arvestada, et esialgne õiguskaitse võimaldab ära hoida isiku õiguste pöördumatu rikkumise ebatüüpilistes olukordades, mida pole võimalik seadusandjal alati ette näha. Sellises olukorras võib esialgse õiguskaitse piirang osutada põhiseaduse või EL-i põhiõiguste hartaga vastuolus olevaks ning kohus peab piirava sätte kohaldamata jätma. Seepärast on mõistlik kunstlikult esialgset õiguskaitset piiravaid sätteid mitte ette näha. Eelnõu seletuskirjast ei selgu, et senises praktikas oleks probleeme ebamõistlikult ulatusliku esialgse õiguskaitse rakendamisega, mistõttu on ebaselge, millist probleemi niivõrd range piiranguga lahendada soovitakse.

Riigi õigusabi piiramist esimese kohtuastmega määruse 2024/1348 art 17 lg 2 p c lubab, jättes selle liikmesriigi otsustada. Siiski tasub kaaluda keerukamates asjades riigi õigusabi lubamist ka kõrgemas kohtuastmes. Professionaalse esindaja välistamine ei ole kooskõlas nt kassatsioonimenetluse olemusega, kus tavapäraselt vaieldakse kaalukate õigusküsimuste üle. Samuti väärib tähelepanu kavandatud haldusmenetluses riigi õigusabi taotlemise normid. Eelnõus kavandatud VRKS § 15 lg 6 kohaselt võib PPA otsustada mitte edastada riigi õigusabi taotlust kohtule lahendamiseks, kusjuures selline otsus pole sama paragrahvi lg 10 kohaselt kohtus vaidlustatav. Kuigi riigi õigusabi andmisest keeldumise kohtus vaidlustamist nõuab selgelt üksnes määruse 2024/1348 art 17 lg 3, mis reguleerib riigi õigusabi andmist kohtumenetluses, on haldusorgani omavoli risk sellises olukorras ilmselge. Riigi õigusabi taotluse kohtule edastamata jätmist saab sellisel juhul vaadata haldusmenetluse toiminguna, mis õigusvastasuse korral võib kaasa tuua rahvusvahelise kaitse menetluses antud haldusakti tühistamise. Samuti tuleb tähele panna, et kuna EL-i õigus ei reguleeri kohtus riigi õigusabi andmisest keeldumise vaidlustamist kõrgemas kohtuastmes, siis on asjakohane hinnata eelnõus ette nähtud määruskaebuse esitamise keelu kooskõla PS § 24 lg-ga 5. Eelnõu seletuskirjast sellist analüüsi ei leia. Riigi õigusabi andmisest keeldumise vaidlustamise piiramine võib küll iseenesest olla põhjendatud, kuid sel juhul tuleb arvestada, et see muutub samuti küsimuseks, mis võib kaasa tuua kohtuotsuse tühistamise apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses.

Seni on Eesti õiguses lähtutud PS § 21 lg 2 nõudest, et isikult ei tohi vabadust võtta üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu loata. Eelnõu autorid on asunud seisukohale, et PS § 21 lg 2 kehtib üksnes kriminaalmenetluses ning sarnast nõuet haldusõigusliku kinnipidamise korral ei kehti. Kuigi PS § 21 lg 1 grammatiline tõlgendamine võimaldab niisugust lähenemist, ei saa kõnealust põhiseaduse sätet tõlgendada isoleeritult. PS § 20 lg 2 näeb ette kataloogi juhtudest, mil isikult

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

võib vabaduse võtta, kusjuures selles kataloogis on tänapäevase jaotuse kohaselt nii karistus-, haldus- kui ka tsiviilõiguslikke kinnipidamise aluseid. Niisamuti kõneleb PS § 21 lg 1 esimene lause igasuguse vabaduse võtmise korral kinnipeetu õigustest. Selle valguses on tõenäoline, et PS § 21 lg 2 hõlmab ka halduskinnipidamist ning sellest saab kõrvale kalduda üksnes PS § 130 alusel erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Kui seadusandjal tekib kahtlus, et PS § 21 lg 2 on liiga range EL-i õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks, saab ta esitada Riigikohtule PSJKS § 7¹ alusel taotluse seisukoha saamiseks, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes EL-i õigusega.