



Õiguskantsler

Hr Hanno Pevkur
minister
Siseministerium
info@siseministerium.ee

Teie 30.05.2014 nr 1-6/737-1, SIM/14-0737/-
1K

Meie 18.06.2014 nr 18-2/140774/1402698

Arvamus eelnõule Kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirja kehtestamine

Austatud siseminister

Täna Teid 30.05.2014 edastatud pöördumise eest, millega esitasite arvamuse avaldamiseks siseministri määruse „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirja kehtestamine“ eelnõu.

Soovin tunnustada Siseministeriumi kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirja sätete ülevaatamise algatamise ning osade õiguskantsleri poolt keskusesse toimunud kontrollkäikude tulemusena esitatud soovitude arvestamise eest eelnõu koostamisel.

Esitan järgmised märkused eelnõu suhtes.

1. Eelnõu järgi jäetakse sisekorraeskirjast välja säte, mille kohaselt tuleb välismaalane kinnipidamiskeskusesse vastuvõtmisel registreerida. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kinnipidamiskeskusesse paigutatud väljasaadetav registreeritakse tema andmete kandmisega Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogusse. Varjupaigataotlejate kinnipidamisega seotud andmed kantakse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel riiklikusse rahvusvahelise kaitse andmise registrisse.

Pean sellekohast muudatust, et nii väljasaadetavate kui varjupaigataotlejate kinnipidamine registreeritakse ainult vastavates andmekogudes, küsitavaks. Kõigi kinnipidamisasutusse saabuvate isikute kohese registreerimise nõue on üks olulisemaid väärkohtlemise ennetamise ja tuvastamise meetmeid. Kinnipidamisasutusse paigutatud isikutest ülevaate saamiseks on vajalik kõigi kinni peetud isikute registreerimine koondatult, mis võimaldab saada igahetkeliselt ülevaate kinnipidamisasutuses viibivatest ja varasemalt viibinud isikutest. Tegemist on läbiva nõudega, mida järgitakse ka arestimajades ja ajutise kinnipidamise kohtades.¹

¹ Siseministri 14.07.2010 määruse nr [23 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu pidamise põhimäärus“](#) § 3 lõike 1 kohaselt on selle andmekogu pidamise eesmärk on tagada avalik kord ja riigi julgeolek välismaalaste Eestis ebaseadusliku viibimise ja Eestist lahkumise kohustuse täitmise andmete töötlemise kaudu. Antud määruse § 18 lg 2 punktist 3 nähtub, et andmed välismaalase ja temaga läbiviidud toimingute kohta kantakse andmekogusse hiljemalt kahe tööpäeva jooksul väljasaadetava kinnipidamiskeskusesse paigutamistest või

2. Eelnõu § 3 lg 2 näeb ette, et alates välismaalase kinnipidamiskeskusesse saabumisest teostatakse 24 tunni jooksul tema suhtes tervisekontroll, välja arvatud juhul, kui tervishoiuteenuse osutaja ei pea seda vajalikuks põhjusel, et välismaalase suhtes on tervisekontroll teostatud enne kinnipidamiskeskusesse saabumist.

Pean tervitatavaks, et õigusaktides määratletakse selgelt kohustus teostada välismaalasele pärast kinnipidamiskeskusesse saabumist tervisekontroll. Antud kohustusele on õiguskantsler oma kontrollkäikude tulemusena varasemalt tähelepanu juhtinud ning selgitanud selle vajalikkuse põhjuseid.² Pean aga küsitavaks eelnõus märgitud piirangut, et pärast kinnipidamiskeskusesse saabumist võib jätta tervisekontrolli teostamata, kui tervishoiuteenuse osutaja ei pea seda vajalikuks põhjusel, et välismaalase suhtes on tervisekontroll teostatud enne kinnipidamiskeskusesse saabumist.

Selgitan, et iga kinnipidamisasutusse saabuva isiku suhtes on vajalik teostada esmane tervisekontroll, et selgitada välja isiku tervise seisund kinnipidamisasutusse saabumise ajal. Selle tervisekontrolli käigus on tervishoiuteenuse osutajal võimalik teha kindlaks, missugune on isiku tervise seisund keskusesse saabudes, missuguseid tervishoiuteenuseid on isikule eelnevalt osutatud (s.h milliseid nakkushaiguste uuringuid on korraldatud) ja milliseid tervishoiuteenuseid on täiendavalt vajalik osutada. Ennekõike on vajalik esmase tervisekontrolli teostamine igale kinnipidamisasutusse paigutatud isikule selleks, et tagada tema ja teiste kinnipidamisasutuses viibivate (aga ka ametnike) õiguste kaitset. Teiseks omab see ka tõenduslikku tähendust juhuks, kui hiljem tekib vaidlus, kas isikule on kinnipidamisasutuses viibimise ajal tekkinud mingi tervisekahjustus. Kolmandaks on esmane tervisekontroll oluline väärkohtlemise ennetamiseks ja avastamiseks, juhuks kui isiku tervislik seisund on saanud kannatada enne kinnipidamisasutusse saabumist.

Eelnõu seletuskirjas on toodud esile, et eelnõuga antakse kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutajale õigus hinnata igal üksikjuhul tervisekontrolli vajalikkust ning jätta kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalase suhtes tegemata need terviseuuringud, mis on asjaomase välismaalase suhtes juba tehtud (nt juhul, kui need uuringud teostati juba välismaalase majutamisel varjupaigataotlejate majutuskeskuses). Seega nähtub seletuskirjast, et eesmärk on vältida uuringute dubleerimist. Selle vajaduse hindamiseks peab siiski teostama esmase tervisekontrolli. Seega vajab eelnõu vastav säte muutmist.

3. Eelnõu § 6 lg 3 sätestab, et kui kõnealuse määruse § 7 lõike 1 punktis 1–10 nimetatud andmed ja dokumendid on enne isikliku toimiku avamist kantud Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogusse või riikliku rahvusvahelise kaitse andmise registrisse (edaspidi *andmekogud*), käsitletakse nimetatud andmekogudesse kantud andmeid ja dokumente isikliku toimiku osana.

Vastavalt eelnõu § 7 lõikele 1 kantakse isiklikku toimikusse järgmised dokumendid ja andmed: 1) kinnipidamiskeskusesse paigutamise aluseks olevad dokumendid ja andmed; 2) välismaalase isikuankeet; 3) välismaalase vastuvõtmisel üle antud dokumendid ja andmed; 4) välismaalase

väljasaadetava kinnipidamisest arvates, kui väljasaadetavat ei ole varem seadusliku aluseta viibiva välismaalase arvele võetud. Seega ei ole tagatud andmete pidev ajakohasus.

² Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (edaspidi CPT) on pidanud selle põhimõtte järgimist väga oluliseks, et tuvastada ja ennetada võimalikke väärkohtlemise juhte ning ennetada ohtu teiste kinnipidamisasutuses viibivate isikute tervisele. Vt nt õiguskantsleri 06.05.2009 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõtte, lk 9, kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_valjasaatmiskeskus.pdf.

dokumendid; 5) välismaalase daktüloskoopiline kaart; 6) välismaalase signaleetilised fotod; 7) välismaalase kinnipidamisega seotud dokumendid ja andmed; 8) välismaalase taotlused, avaldused ja kaebused; 9) kinnipidamiskeskusest vabastamisega seotud dokumendid ja andmed; 10) andmed selle kohta, et välismaalasele on selgitatud tema õigusi ja kohustusi ning ta on tutvunud kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirja ja kodukorraga.

Seletuskirjas on märgitud, et eesmärgiga välistada andmete ja dokumentide dubleerimine, sätestatakse eelnõus, et pabertoimikusse ei kanta edaspidi enam andmeid ja dokumente, mis on enne isikliku toimiku avamist kantud Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogusse või riiklikusse registrisse. Need andmekogude andmed ja dokumendid moodustavad isikliku toimiku osa ning neid töödeldakse ja säilitatakse digitaalsel kujul vastavalt andmekogu põhimääruses sätestatud korrale.

Seega, vastavate andmete andmekogudesse kandmise korral ei ole kavas taasesitada neid dokumente paber kandjal isiklikus toimikus.

Märgin, et isiku kinnipidamist puudutavad andmed peavad olema koondatud isiklikku toimikusse ning kontrollitavad nii kinnipidamise kestel kui ka tagantjärele. CPT on märkinud, et iga kinni peetava isiku kohta tuleb avada isiklik toimik, kus peavad olema kajastatud kõik kinnipidamist puudutavad asjaolud ja isiku suhtes läbiviidud toimingud. Kindlasti peab toimikus sisalduma kinnipidamise aluseks olev otsus. Dokumendid peavad olema koondatud üheks toimikuks ja see peab sisaldama kogu kinnipidamisega seonduvat infot.³ Nimetatud eesmärgid on saavutatavad vaid juhul, kui toimikut peetakse koondatult.

Eeltoodut arvestades leian, et eelnõu § 6 lõikes 3 esitatud regulatsioon ei ole nimetatud põhimõtetega kooskõlas.

4. Eelnõu § 7 lõikes 2 on reguleeritud PPA kohustus edastada isikuga kaasasolevad tervislikku seisundit kirjeldavad dokumendid kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutajale.

Märgin, et tuleks kaaluda võimalust õigusaktides määratleda ka vajadus, et isiku keskest vabastamisel antakse talle kaasa kokkuvõtte osutatud tervishoiuteenuste ning määratud ravi kohta. See on vajalik juhul, kui isik suundub elama nt varjupaigataotlejate majutuskeskusesse,⁴ aga isiku soovi või jätkuva ravi korral ka päritoluriiki naasmisel.

5. Eelnõu § 10 lõikes 1 on sätestatud, et välismaalane võib päevakavas ettenähtud aegadel äratusest öörahuni liikuda eluruumis ning eluruumide koridoris, söögi- ning puhkeruumis ja tualettruumis ning kinnipidamiskeskuse territooriumil jalutushoovis. Kinnipidamiskeskuse juhataja või tema määratud ametniku kirjalikul otsusel võib juhul, kui on ohus väljasaatmise täideviimine, sisekorraeskirja täitmine, kinnipidamiskeskuse turvalisus, välismaalase tervis, teised välismaalased või kinnipidamiskeskuse ametnikud või töötajad, teha eelnimetatud viibimise korras ajutisi erandeid. Otsuses märgitakse erandi tegemise põhjus ja eeldatav kehtivusaeg.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 26⁶ lg 1 esimene lause näeb ette, et äratusest kuni öörahuni võib väljasaadetav liikuda kinnipidamiskeskuse elamus sisekorraeskirjadega ettenähtud ruumides.

³ CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2013, p 85, lk 72. Kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>.

⁴ 12.05.2014 varjupaigataotlejate majutuskeskusesse toimunud kontrollkäigu raames selgus, et käesoleval ajal antud andmeid varjupaigataotlejatele kaasa ei anta.

Sellega seoses tõusetub küsimus, millisel seaduslikul alusel on kehtestatud eelnõu § 10 lg 1 teises lauses piirang, mille kohaselt võib kinnipidamiskeskuse juhataja või tema määratud ametnik keskuses kinni peetavate isikute liikumisvabadust piirata. VSS § 26¹⁵ lg 2 p 1 näeb ette väljasaadetava liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramise kui turvaabinõu. Selleks on VSS § 26¹³ ja § 26¹⁵ nähtud ette seaduslikud alused ning pädevusnorm turvaabinõude kohaldamiseks. Kõnealune eelnõu säte ei ole vastavate VSS sätetega kooskõlas; samuti puudub vajadus sisekorraeeskirjas turvaabinõude kohaldamise tingimuste taasesitamiseks. Juhin tähelepanu sellele, et määrusega ei saa seada täiendavaid piiranguid isikute õigustele, mistõttu ei ole eelnõu § 10 lg 1 teises lauses toodud õigus keskuses kinni peetava isiku liikumisvabaduse piiramiseks seadusega kooskõlas.

6. Lisaks nähtub, et eelnõuga on kavas jätta sisekorraeeskirjast välja säte põhjendatud juhtudel keskuse päevakavast erandite tegemiseks.

Sellega seoses märgin, et kontrollkäikude raames on keskuses kinni peetavad isikud tõstatanud korduvalt küsimuse keskuse sisekorraeeskirja jäikusest seoses asjaoluga, et öörahu algab keskmise täiskasvanud isiku jaoks liiga vara. See tähendab, et juba kell 21.30 suletakse ühisruumide uksed ning inimesed peavad suunduma oma tubadesse. Selle tulemusena ei ole keskuses kinni peetavatel isikutel, kellel ei ole endal telerit, võimalik vaadata õhtusel ajal telerist filme ega muid ülekandeid. Olukorda leevendava asjaoluna on PPA esindajad selgitanud, et keskuse juhataja otsusega on tehtud siiski päevakavast erandeid, nii et nt spordi suursündmuste (jalgpallivõistluste, olümpiamängude jm) ülekannete ajal on võimaldatud kauem telerit vaadata.

Kehtiva sisekorraeeskirja § 17 lõike 1 kohaselt võib kinnipidamiskeskuse juhataja põhjendatud juhtudel kirjaliku otsusega lubada kinnipidamiskeskuse päevakavas erandeid. Eelnõus analoogset sätet ette nähtud ei ole, mille alusel oleks võimalik teatud juhtudel keskuses kinni peetavate isikute päevakavasse teha soodustusi. Seega kitsendatakse eelnõu kohaselt keskuses kinni peetavate isikute õigusi võrreldes olemasolevate õigustega. Vastavat muudatust ei ole seletuskirjas põhjendatud. Arvestades varasematel kontrollkäikudel isikute poolt esitatud kaebusi ning PPA esindajate poolt esitatud selgitusi päevakava kohta pean sellist täiendavat piirangut põhjendamatuks. Seetõttu leian, et sisekorraeeskirjas tuleks ette näha selge alus põhjendatud juhtudel keskuses kinni peetavatele isikutele päevakavast soodustuste tegemise võimaldamiseks.

7. Eelnõu § 16 lg 2 esimeses lauses on sätestatud, et tervishoiuteenuse osutaja vastuvõtt kinnipidamiskeskuse ravipunktis toimub vähemalt üks kord kuus. Märgin, et nagu ka eelnõu seletuskirjas selgitatud, toimuvad tegelikkuses nii perearsti kui meditsiiniõe visiidid keskusesse oluliselt sagedamini. Ei oleks mõeldav, et tegelikkuses toimuks tervishoiuteenuse osutaja visiit keskusesse vaid üks kord kuus (arvestades seejuures kohustust teostada esmane tervisekontroll 24 tunni jooksul pärast keskusesse saabumist). Seetõttu tuleks õigusaktides kajastada adekvaatselt, millise sagedusega tervishoiuteenuse osutajate visiidid keskusesse peavad toimuma.

Samuti on õiguskantsler käsitletud psühholoogilise abi tagamise vajadust keskuses kinni peetavatele isikutele. Seetõttu tuleks kaaluda võimalust sisekorraeeskirjas määratleda ka psühholoogi visiitide korraldamise kohustus.

Lisaks on õiguskantsler korduvalt käsitletud tervishoiuteenuste osutamisel ning psühholoogilise nõustamise puhul tõlke korraldamise kohustust isikule arusaadavasse keelde. Õiguselguse eesmärgil tuleks nimetatud kohustused ka õigusaktides selgelt määratleda.

8. Eelnõu § 17 lõikes 1 on sätestatud, et kokkusaamine toimub kinnipidamiskeskuses selleks ettenähtud ruumis teisipäeval ja neljapäeval kell 10.00 kuni 13.00 ja 14.00 kuni 16.00.

Õiguskantsler on oma kontrollkäikude raames korduvalt käsitlenud küsimust, et keskuse sisekorraeeskirjas ette nähtud kord, mis on samane eelnõus esitatuga, on liiga jäik. Selleks on õiguskantsler teinud PPA-le soovitusel võimaldada kokkusaamisi ka töövälisel ajal. Samuti on õiguskantsler teinud siseministrile soovitusel analüüsida keskuse sisekorraeeskirjas toodud regulatsiooni ning näha kokkusaamiste korralduse osas ette paindlikum regulatsioon, mis võimaldab vajadusel kokkusaamiste korraldamist ka nädalavahetustel.⁵

Seetõttu kordan õiguskantsleri soovitusel näha keskuse sisekorraeeskirjas ette paindlikum regulatsioon, mis võimaldaks vajadusel kokkusaamisi korraldada ka töövälisel ajal.

Lisaks on eelnõu § 17 lõikes 5 sätestatud, et välismaalasele võimaldatakse kokkusaamine korraga kuni kahe isikuga. Tegemist on imperatiivselt sõnastatud sättega. On arusaadav, et teatud juhtudel võib turvalisuse huvides olla vajalik piirata kokkusaamisel osalevate isikute arvu. Antud sätte tulemusena võib aga kujuneda olukord, kus kokkusaamisele ei ole võimalik tulla inimesel koos kahe lapsega, vaid kaasa on lubatud võtta korraga vaid üks laps. Selline korraldus ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas. Seetõttu tuleks kaaluda vastava sätte ümbersõnastamist, nii et oleks võimalik võtta arvesse konkreetse juhtumi asjaolusid.

9. Eelnõu § 24 lõikes 1 on sätestatud, et välismaalased võivad kasutada oma rahaliste vahendite eest kinnipidamiskeskuse poolt selleks ette nähtud telefoni.

Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu CPT poolt Eesti Vabariigile tehtud soovitudele võimaldada keskuse kulul helistada isikutele, kellel puuduvad selleks rahalised vahendid.⁶ Kordan, et kui õigusaktid näevad ette vastupidise regulatsiooni võrreldes õiguskantsleri ja/või CPT soovitustega, siis on haldusorganil keeruline planeerida eelarvelisi vahendeid ning ka isikud ei ole teadlikud oma õigustest.

10. Eelnõu § 25 punktis 11 on sätestatud, et välismaalasele on kinnipidamiskeskuses keelatud mobiiltelefonid ja muud elektroonilised või tehnilised sidepidamisvahendid, sealhulgas raadiosaatjad, pihu- ja personaalarvutid, mille kaudu on võimalik infot edastada ja vastu võtta.

Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et CPT on riikidel soovitanud võimaldada väljasaadetavatel kasutada oma mobiiltelefoni.⁷ CPT on märkinud, et välismaalased peaksid saama hoida mobiiltelefoni enda juures või vähemasti omama vajadusel sellele juurdepääsu.⁸

⁵ Vt nt õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.6.1, lk 29, kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_ppa_valjasaatmiskeskus_0.pdf;

õiguskantsleri 14.09.2011 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 45, lk 5, kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_ppa_valjasaatmiskeskus.pdf.

⁶ CPT soovitusel Eesti valitsusele 09.05-18.05.2007 toimunud visiidi kohta, p 51, kättesaadav:

http://www.cpt.coe.int/documents/est/2011-15-inf-eng.htm#_Toc187546653. Vt õiguskantsleri soovitusel

22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kohta, p 4.7, lk 33; õiguskantsleri soovitusel 12.03.2013 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kohta, p 4.12, lk 35, kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_ppa_valjasaatmiskeskus_1.pdf.

⁷ Vt nt raport Ungari valitsusele seoses CPT visiidiga 24.03.-02.04.2009, CPT/Inf(2010)160, p 52. Kättesaadav:

http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2010-16-inf-eng.htm#_Toc26263587. Vt õiguskantsleri 22.11.2010

väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.7, lk 33.

⁸ CPT standardid, lk 71, p 82. Kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>.

Seega tuleks täpsustada, mis põhjusel ei lubata kinnipidamiskeskuses isikutel mobiiltelefoni kasutada. Juhul, kui turvariskid seonduvad sellega, et mobiiltelefoni on võimalik operatiivselt ja pidevalt kasutada, siis tuleb kaaluda, kuidas saaks antud eesmärki saavutada isikute õigusi kõige vähem riivaval viisil, nii et isikutel oleks siiski võimalik vajadusel oma mobiiltelefoni kasutada. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et eelnõus esitatud regulatsioon ei ole kooskõlas CPT seisukohtade ega põhiseadusega.

Lisaks vajab täpsustamist, et isikud saaksid kasutada oma mobiiltelefone ja muid elektroonilisi vahendeid vaba aja sisustamisel (nt muusika kuulamine, mängud), kui sellelt on eemaldatud SIM-kaart, juhul kui Te ei pea võimalikuks mobiiltelefonide pidevat vaba kasutamist keskuses viibivate isikute poolt.

11. Eelnõu § 26 lõikes 2 on sätestatud, et kinnipidamiskeskuses lubatud asja võtab kinnipidamiskeskuse ametnik viivitamatult välismaalasele ära, kui see häirib teisi kinnipidamiskeskuses viibivaid isikuid, ohustab isiku enda või teiste isikute elu või tervist või kinnipidamiskeskuse turvalisust või raskendab oluliselt kinnipidamiskeskuse hügieeninõuete täitmist.

Kõnealuse sätte osas tõusetub küsimus, millisel seaduslikul alusel on see kehtestatud. Vastavalt VSS § 26¹⁵ lg 2 punktile 2 on ette nähtud turvaabinõudena isiklike esemete kasutamise keelamine. Selleks on VSS § 26¹³ ja § 26¹⁵ nähtud ette seaduslikud alused ning pädevusnorm turvaabinõude kohaldamiseks. Kõnealune säte ei ole kooskõlas seaduses sätestatuga; samuti puudub vajadus sisekorraeeskirjas turvaabinõude kohaldamise eelduste taasesitamiseks. Kuna tegemist on isiku omandiõigust piirava sättega, ei saa määrusega kehtestada selle suhtes seadusega võrreldes täiendavaid piiranguid.

12. Eelnõu § 24 lõikes 2 on sätestatud, et telefoni kasutamise aeg ja kestus sätestatakse kinnipidamiskeskuse kodukorras.

Vastavalt VSS § 26¹¹ lg 1 teisele lausele toimub kirjavahetus ja telefoni ning muude üldkasutatavate sidekanalite kasutamine kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirjas sätestatud korras. Kehtiva kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja § 29 esimese lause kohaselt võivad väljasaadetavad kasutada päevakavas sätestatud vabal ajal ja oma rahaliste vahendite eest kinnipidamiskeskuse poolt selleks ettenähtud telefoni. Seega kehtiva korra järgi võivad keskuses kinni peetavad isikud kasutada telefoni päevakavas ette nähtud vabal ajal; samuti ei ole piiratud telefoni kasutamise kestus. Kuna telefonid asuvad keskuse eluosakonnas, kus keskuses viibivatel inimestel on võimalik vabalt liikuda, siis on neil võimalik ka vabalt telefoni kasutada ning selleks ei ole vajalik eraldi registreeruda ega taotlust esitada.

Eelnõu kohaselt on ette nähtud aga telefoni kasutamise piiramine ning võrreldes kehtiva korraga täiendavate piirangute kehtestamine. Selle osas märgin, et vastavalt VSS § 26¹¹ lg 1 teisele lausele tuleb telefoni kasutamine reguleerida keskuse sisekorraeeskirjas. Eelnõu kohaselt on kavas see määratleda keskuse kodukorras. Selline edasivolitamine ei ole seega kooskõlas seadusega. Kuna telefoni kasutamise aja kestuse kaudu on võimalik vastavat õigust väga sisuliselt piirata, ei saa seda küsimust ka pidada pelgalt korralduslikuks.

Teiseks vajab põhjendamist, mis põhjusel on kavas vastavat õigust võrreldes kehtiva korraga täiendavalt piirata. Eelnõu seletuskirjast ei tule esile sellekohaseid sisulisi põhjendusi. Õiguskantsleri kontrollkäikudel on vaid ajal, kui keskuse täituvus oli lühiajaliselt peaaegu maksimaalne, tulnud esile argumente, et telefoni vaba kasutamise korral ei olnud kõigil väljasaadetavatel võimalik piisavalt helistada. Selles osas lubas PPA aga paigaldada keskusesse

lisaks täiendava telefoniaparaadi. Hiljem ei ole keskuses kinni peetavad isikud ega keskuse ametnikud selliseid küsimusi tõstatanud. Sellest tulenevalt vajab telefoni kasutamise piiramise kavatsus täiendavalt sisulist põhjendamist.

13. Kirjavahetuse ja sidevahendite kasutamisega seoses on eelnõu seletuskirjas (p 3.7) lisaks märgitud, et „välismaalased võivad kasutada seadusega ette nähtud suhtlemisvõimalusi põgenemise ettevalmistamiseks või muu õigusrikkumise organiseerimiseks või toimepanemiseks. Sellest lähtuvalt on põhjendatud kontrollivajadus, mis arvestab küll isiku õigusega sõnumisaladusele, kuid võimaldab kinnipidamiskeskusel jälgida, kellega välismaalane suhtleb. Meetme eesmärgiks on ennetada õigusrikkumiste toimepanemist, tagada kinnipidamiskeskuse turvalisus ning hiljem vajadusel aidata kaasa nende menetlemisele.“

Eelnõuga tutvumisel jääb arusaamatuks, millise eelnõu sätte kohta see käib. Lisaks palun täpsustada, millisel seaduslikul alusel selline andmete kogumine toimub ja milles see seisneb.

14. Eelnõu § 26 lõikes 1 on sätestatud, et välismaalase enda juures ja hoiuruumis olevate asjade kaal ei või ületada 30 kilogrammi. Eelnõu § 29 lõikes 2 on sätestatud, et kui välismaalase asjade kaal ületab 30 kilogrammi, siis piirkogust ületavad asjad hävitatakse.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et piirangud asjade kogukaalule on vajalikud, et kinnipidamiskeskuse igapäevatöö seoses välismaalaste asjade ebamõistlike kogustega ei oleks häiritud. Kuivõrd väljasaadetavat võib kinni pidada ka arestimajas, siis on kinnipidamiskeskuses keelatud asjade loetelu aluseks võetud arestimaja sisekorraeeskirjades sätestatud asjad ning lubatud asjade kogukaal. Lisaks on märgitud, et reaalselt vajab välismaalane vähem asju kui vabaduses viibiv isik. Talle on tagatud elamiseks vajalik mööbel, voodivarustus ja vajadusel kinnipidamiskeskuse poolt antav riietus, mida ei arvestata välismaalase asjade kaalu hulka. Seletuskirjas on leitud, et seetõttu on 30 kg piirkaal igati põhjendatud.

Märgin, et pean küsitavaks keskuses kinni peetava isiku suhtes eelnõus sätestatud viisil asjade kogukaalu kehtestamise kooskõla põhiseadusega. Samuti pean kaheldavaks seletuskirjas esile toodud võrdluse sobivust vabaduses viibivale isikule ja kinnipidamiskeskuses viibivale isikule vajalike asjade osas, samuti võrreldavust arestimajas viibiva isikuga.

Välismaalaste kinnipidamiskeskuses kinni peetava isiku eripäraks on asjaolu, et seal viibiv isik ootab väljasaatmist või on ta asja riiki saabunud ega oma Eestis muud elukohta. See tähendab, et mõnel isikul võivad kaasas olla vaid kõige elementaarsemad asjad, teisel isikul aga piltlikult öeldes mitu kohvritäit asju, mille riiki saabuja on endaga kaasa võtnud või mida nt kauem riigis elanud isik soovib endaga koduriiki kaasa võtta. Ka nende inimeste suhtes laieneb omandipõhiõigus. Mõõnan, et teatud juhtudel võib olla vajalik seada teatud maksimumpiirang asjade kogukaalule (või –mahule), et väljasaatmist oleks võimalik mõistlikul viisil täide viia. Küll aga peaks vastav regulatsioon olema piisavalt paindlik, mis võimaldaks võtta arvesse üksikjuhtude eripära.

Seega erineb kinnipidamiskeskuses kinni peetava välismaalase olukord arestialusest ja vabaduses viibivast isikust selles osas, et tal ei pruugi olla kaasas vaid need asjad, mida ta vajab selles asutuses viibimise ajal. Seetõttu on vajalik antud aspekti regulatsiooni kujundamisel ka arvesse võtta.

Teiseks ei tule seletuskirjast esile, et tegelikkuses oleks kinnipidamiskeskuses viibivate isikute asjade hulk olnud probleemiks asutuse töö korraldamisel. Kontrollkäikude raames esile tulnud asjaolusid arvestades võib pigem hinnata, et enamikel selles asutuses viibivatel inimestel on

kaasas vaid elementaarsed asjad. Seetõttu pean vähetõenäoliseks, et ka juhul, kui mõnel inimesel on asju rohkem kui eelnõus esitatud asjade piirmäär, kaasneks selle hoiustamisega asutusele suuri raskusi.

Kolmandaks pean küsitavaks eelnõus sätestatud asjade hävitamist puudutava regulatsiooni kooskõla põhiseadusega.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusest ei tulene seaduslikku alust piirkaalu ületavate asjade hävitamiseks. VSS §-s 26¹² on reguleeritud asjade soetamise küsimus. Selle lõike 3 kohaselt on PPA kohustatud kinni pidama ja väljasaadetavale mitte üle andma pakis sisalduvaid asju, mille omamine kinnipidamiskeskuses on keelatud. Lõikes 4 on sätestatud, et kinni peetud asjad, välja arvatud need, mida ei ole võimalik hoiustada, võetakse hoiule kuni väljasaadetava kinnipidamiskeskusest vabastamiseni. Lõikes 5 on sätestatud, et kinnipeetud asjad, mida ei ole võimalik hoiustada, hävitatakse sisekorraeeskirjas ettenähtud korras. Seega puudutab VSS-i antud säte pakiga üleantud asjadega toimimist. Samuti tuleb sellest kohustus asjade hoiustamiseks, kui see on võimalik. Seega asjadega, mille omamine ei ole tsiviilkäibes lubatud, tuleb toimida vastavalt eriseadustes sätestatule, kuid muud asjad tuleb hoiustada vastavalt VSS-le.

Võrdlevalt juhin tähelepanu sellele, et ka arestimaja sisekorraeeskirja § 37 lõikes 2 on sätestatud, et kui kinnipeetud asjade kaal ületab 30 kilogrammi, teeb arestimaja juht kinnipeetule ettepaneku saata piirkaalu ületav kogus asju lähedastele või muudele isikutele väljaspool arestimaja. Kui kinnipeetu sellest keeldub, hävitatakse piirkogust ületavad asjad, arvestades võimaluse korral kinnipeetu soovi. Andmata käesoleval juhul hinnangut vastava arestimaja sisekorraeeskirja sätte põhiseaduslikkusele, soovin siiski esile tuua, et sellest sättest tuleb esile vajadus püüda anda inimesele võimalus asjade kogukaalu vähendada. Eelpool käsitlesin aga kinnipidamiskeskuses viibiva isiku olukorra eripära, millest tingitult võib tal põhjendatult olla kaasas enam asju ning tema staatusest tulenevalt ei pruugi tal olla võimalik asju ka kellelegi teisele edastada.

15. Eelnõu § 31 lõikes 3 on märgitud sarnaselt kehtiva sisekorraeeskirjaga, et sisseoste võimaldatakse teha vähemalt kord kuus. Märgin, et tuleks kaaluda ka antud sättes sisalduva ajapiirangu põhjendatust.

Kontrollkäikude raames on tulnud esile, et kui inimesel on selleks raha, ostetakse valdavalt toiduaineid, samuti telefonikaarte ja suitsu. Keskuse ametnikud on selgitanud, et telefonikaart ostetakse inimesele esimesel võimalusel, mitte üldisel poepäeval.

Leian, et sisekorraeeskirjas kehtestatud võimalus üks kord kuus sisseostude tegemiseks on vähese mõttekusega. Arvestades migratsioonijärelevalve eesmärgil isikute kinnipidamise põhimõtteid peaks kinnipidamine olema nii lühiajaline kui võimalik. See tähendab, et enamik isikuid peaks keskuses viibima tegelikult lühema aja jooksul ning neil ei pruugi üldse tekkidagi võimalust sisseostude tegemiseks. Teiseks soovivad inimesed osta menüü rikastamiseks toiduaineid, samuti suitsu, mille järele on ilmselt vajadus palju sagedamini kui kord kuus. Kuna keskuses puuduvad võimalused toiduainete säilitamiseks, on inimestel reaalselt võimalik osta toitu vaid lühiajaliseks tarbimiseks (v.a erinevad näksid). Samuti ei säili pikaajaliselt puuviljad, mille järele on inimesed kontrollkäikude raames suurt vajadust tundnud, sest keskuse menüüs on värsket toitu vähe. Eeltoodust tulenevalt tuleks kaaluda sisseostude tegemise korraldamist oluliselt sagedamini kui kord kuus.

Samuti ei näe antud regulatsioon ette erandeid, mille puhul on sisseostude tegemine nõutav esimesel võimalusel (nt telefonikaart jms).

16. Eelnõu § 33 lõikes 3 on sätestatud, et isikuarvel oleva raha eest võib katta välismaalasele sisseostude tegemisega seotud kulused, postikulused ning väljasaatmisega seotud kulused.

Kõnealuse sätte osas vajab täpsustamist, mida on peetud silmas väljasaatmisega seotud kulude katmise all. Seaduse kohaselt võetakse isiku kinnipidamiskeskuses kinni pidamise korral temaga kaasas olev sularaha hoiule (VSS § 26² lg 5). See tähendab, et see raha kuulub jätkuvalt kinni peetavale isikule, kes saab otsustada selle kasutamise üle. Isiku tahte vastaselt tema rahaga toimingute tegemiseks puudub seaduslik alus.

17. Eelnõu §-s 35 on reguleeritud edasikaebamise õiguse kord. Selle lõikes 1 on sätestatud, et PPA ametniku toiminguga peale võib välismaalane esitada kaebuse 30 päeva jooksul kinnipidamiskeskuse juhatajale toiminguga tegemise päevast arvates. Lõike 2 kohaselt võib välismaalane kinnipidamiskeskuse juhataja otsuse või toiminguga peale esitada kaebuse 30 päeva jooksul PPA peadirektorile otsuse või toiminguga tegemise päevast arvates. Vastavalt lõikele 3 võib PPA ametniku või juhataja otsuse või toiminguga peale välismaalane esitada halduskohtule kaebuse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

Eeltoodud kaebuste esitamise korra osas võib tekkida küsimus, kas eelnõu § 35 lõigetega 1 ja 2 on soovitud muuta üldist kaebuste esitamise korda, s.t et kas isik peaks keskuse ametniku tegevuse vaidlustamiseks pöörduma kõigepealt kaebusega keskuse juhataja poole ja alles seejärel saab esitada kaebuse PPA peadirektorile. Samuti võib õigusteadmisteta isikule jääda mulje, et eelnevalt keskuse juhataja või PPA peadirektori poole pöördumiseta ei saa esitada kaebust kohtule. Seetõttu tuleks kaaluda vastavate sätete ümbersõnastamist, nii et ka õigusteadmisteta ja kohalikus õiguskultuuris mitteorienteeruvate inimeste jaoks oleks selge, et eelnõu § 35 lõigetes 1 ja 2 kohaldamine ei piira kohtukeabeõigust.

Samuti sätestab haldusmenetluse seaduse § 72 lg 1, et vaidemenetluse korras võib nõuda: 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist; 2) haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; 3) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toiminguga sooritamiseks. Riigikohus on leidnud, et seega ei ole vaires võimalik taotleda toiminguga õigusvastaseks tunnistamist.⁹ Seetõttu tuleks hinnata ka vastavate sätete kooskõla haldusmenetluse seadusega.

Tänan Teid veelkord eelnõu mulle tutvumiseks edastamise eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kristiina Albi 693 8416
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

⁹ RKHKm 16.10.2013, nr 3-3-1-39-13, p 12.