



Õiguskantsler

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

Teie 17.04.2014 nr 15.7-17/56018-2

Meie 29.04.2014 nr 7-4/140416/1401919

**Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks
Kinnipidamiskeskuses elukaaslaste koos elamise ning
ajaveetmise võimaldamine**

Austatud peadirektor

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse õiguspärasust seoses asjaoluga, et tal ei võimaldata elada välismaalaste kinnipidamiskeskuses (edaspidi nimetatud ka keskus) koos samas kinni peetava elukaaslasega ega temaga koos aega veeta.

Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et PPA tegevus, mille tõttu avaldajal ei ole võimaldatud elada kinnipidamiskeskuses koos samas keskus kinni peetava elukaaslasega, on vastuolus väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 26⁵ lõikega 3. Samuti ei ole PPA tegevus olnud õiguspärane osas, milles avaldajal ei võimaldatud keskus oma elukaaslasega koos aega veeta.

Juhin tähelepanu õiguskantsleri poolt korduvalt esitatud soovitudele, mis puudutavad keskus kinni peetavatele naissoost isikutele teiste keskus viibivate isikutega suhtlemise võimaldamist. Olen seisukohal, et kõnealusel juhul ei järginud PPA isikute kinnipidamise korraldamisel õiguskantsleri soovitus võimaldada üksinda naiste elukorrusel kinni peetaval isikul suhelda teiste keskus viibivate isikutega, enneõike oma elukaaslasega.

Eeltoodust tulenevalt teen Teile ettepaneku võimaldada avaldajal ja tema elukaaslasel elada soovi korral koos peretoas. Samuti palun tagada, et keskus korraldatakse seal kinni peetavate isikute eluolu viisil, et naissoost kinni peetaval isikul võimaldatakse teiste keskus viibivate isikutega, iseäranis oma lähedaste isikutega vahetult suhelda.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Mulle esitas avalduse naissoost varjupaigataotleja, keda peetakse alates 28.02.2014 kinni PPA kinnipidamiskeskuses. Avaldaja märkis, et keskus peetakse kinni ka tema elukaaslast, kellega nad on koos elanud alates 2008. aastast.

2. Avaldaja selgitas, et teda peetakse kinni keskuse esimesel korrusel, kus tavapäraselt peetakse kinni naisi ja peresid. Ta on oma elukorrusel ainus inimene ja elanud seal täiesti üksi. Tema elukaaslast peetakse kinni keskuse teisel korrusel, kus peetakse kinni mehi. Avaldaja märkis, et ta on nii suuliselt kui kirjalikult pöördunud korduvalt keskuse ametnike ja juhataja poole, et neil võimaldataks elukaaslasega koos elada või vähemasti suhelda, kuid ta ei saanud oma avaldustele vastust.

3. Avaldaja tõi esile, et ta elas varem teises toas, mille aknad avanesid meeste õueala poole. Hiljuti aga pidi ta juhataja otsusel oma tuba vahetama. Uue toa aknad avanevad teisele poole, mistõttu ta ei saa oma elukaaslast isegi näha ega akna kaudu suhelda. Ta mõõnis, et toa vahetamise põhjuseks oli asjaolu, et ta rikkus sisekorraeskirju, sest nad saatsid elukaaslasega üksteisele akna kaudu kirju ja asju. Ta märkis, et on aru saanud, et selline tegevus ei ole lubatud ning on pöördunud juhataja poole palvega vahetada tuba tagasi, et ta saaks oma elukaaslast vähemasti näha.

4. Pöördusin 31.03.2014 kirjaga nr 7-4/140416/1401446 Teie poole avalduses esile toodud asjaolude täpsustamiseks.

5. PPA andis oma 17.04.2014 kirjas nr 15.7-17/56018-2 järgmised selgitused.

5.1. Avaldaja on PPA-le antud ütlustes kinnitanud, et on alates 29.12.2007 kuni käesoleva ajani abielus Valgevene kodanikuga. Avaldaja väidetav elukaaslane on PPA-le antud ütlustes kinnitanud, et on vallaline. Kinnipidamiskeskuses viibimise ajal on isikud hakanud viitama teineteisele kui elukaaslastele. Esmakordselt viitas avaldaja perekondlikele suhetele oma väidetava elukaaslasega 03.03.2014 ehk kolm päeva pärast keskusesse paigutamist. Kõnealused isikud ei ole PPA teostatud menetlustoimingute jooksul varasemalt viidanud üksteisele kui pereliikmetele. Keskuse hinnangul on isikute varasematest ütlustest ning kogutud andmetest lähtuvalt tegemist isikutega, kes reisisid koos ning tunnevad teineteist. Arvestades isikute käitumist ja varasemaid ütlusi võib eeldada, et isikute väited perekondlike sidemete kohta on alusetud. Isikute vaheline perekonnaelu ei ole leidnud tõendamist.

5.2. Vastavalt VSS § 26⁵ lõikele 2 majutatakse meessoost ja naissoost kinnipeetavad eraldi tubadesse. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt majutatakse perekonnaliikmed võimalusel kokku. Isikute vahelised perekondlikud sidemed ei ole leidnud kinnitust ning isikute endi ütlused on selles osas vasturääkivad, mistõttu on põhjendatud alus eeldada, et isikute vahel perekondlikke sidemeid ei ole. PPA hinnangul on isikute väited võimalike perekondlike sidemete kohta ajendatud soovist muuta oma keskuses viibimise aeg mugavamaks.

5.3. Vastavalt VSS § 26⁵ lõikele 2 majutati avaldaja naiste ja perede korrusele ning tema väidetav elukaaslane meeste korrusele. Isikutel säilis võimalus suhelda läbi akna, jalutushoovis viibides ning kasutada omavaheliseks suhtluseks telefoni. Neid võimalusi neile ka tutvustati. Hiljem on isikutele täiendavalt pakutud võimalust ka kohtumiseks kokkusaamise toas, millest avaldaja keeldus, kuna ei pidanud seda vajalikuks.

5.4. Isikute omavahelise suhtlemise käigus ilmnisid väiksemad sisekorraeskirja rikkumised – asjade üleandmine. Sellega rikuti keskuse sisekorraeskirja § 20 lõiget 1. Lähtuvalt aset leidnud rikkumistest majutati avaldaja 20.03.2014 teise eluruumi selliselt, et tal ei oleks võimalik suhelda läbi akna meeste jalutushoovis viibivate kinnipeetavatega. Isikule selgitati suuliselt otsuse tegemise aluseks olnud asjaolusid ning põhjendusi.

5.5. 27.03.2014 toimus avaldajaga taaskordne vestlus, mille käigus tutvustas keskuse juhataja isikule veelkord keskuse sisekorraeskirja ning pakkus talle võimalust väidetava elukaaslasega kohtuda kokkusaamiste toas. Nagu märgitud, isik nimetatud võimalusest loobus põhjendusel, et varasemalt isikule võimaldatud suhtluskanalite kaudu suhtlemine oli piisav.

5.6. Keskuse juhataja viis mõlema isikuga läbi täiendava vestluse 11.04.2014, mille käigus isikud kinnitasid, et on käesoleva olukorraga rahul ning neil ei ole pretensioone keskuse majutustingimuste ja korra osas.

5.7. Avaldaja ja tema elukaaslase poolt esitatud avalduste ja nendele vastamise osas selgitasite, et 03.03.2014 esitas avaldaja taotluse, milles palus võimalust oma väidetava elukaaslasega kooselamiseks. Avaldaja väidetav elukaaslane esitas 04.03.2014 avalduse kohtumiseks keskuse juhatajaga isiklikes küsimustes. Kohtumise sisuks oli kooselu avaldajaga. 15.03.2014 vestles juhataja avaldaja väidetava elukaaslasega ning selgitas talle veelkord, et naised ja mehed majutatakse keskustes eraldi. Avaldajaga vestles juhataja 20.03.2014.

5.8. Nais- ja meessoost isikute suhtlemisvõimalusi on hinnatud iga juhtumi puhul eraldi ning on võimalusel arvestatud isikute soove. Lähtuvalt õiguskantsleri soovitustest on keskuses viibivate isikute turvalisust ning keskuse eripära arvestades loodud maksimaalsed võimalused naissoost ja meessoost väljasaadetavatel omavahel suhtlemiseks. Naissoost ja meessoost isikutel on võimalik omavahel suhelda vabal ajal jalutushoovides viibides (läbi jalutushoove eraldava traataia) ning isikutele on loodud võimalus helistada erinevates elutsoonides asuvatele telefonidele. Lähtuvalt õiguskantsleri soovitustest on keskuses viibivatele naissoost ja meessoost isikutele, kelle vahelised perekondlikud sidemed ei ole tõendatud, soovi korral võimaldatud kohtumist kokkusaamiste toas. Kui keskuses viibiv naissoost isik soovib suhelda konkreetse meessoost isikuga, siis hinnatakse turvariske ning reaalseid ohutuse tagamise võimalusi ning nendevahelise suhtlemise võimaldamine otsustatakse igal üksikul juhul lähtuvalt asjaoludest.

II Õiguskantsleri seisukoht

6. Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas avaldajal ja tema elukaaslasel on õigus keskuses koos elada ja suhelda. Lisaks tõusetus küsimus üksinda oma elukorral kinni peetavale naisele teiste keskuses viibivate isikutega suhtlemise võimaldamisest (seda enam, kui keskuses peetakse kinni tema lähedast inimest). Viimast probleemi on õiguskantsler käsitlenud korduvalt oma kontrollkäikude raames.

1. Kinnipidamiskeskuses elukaaslaste koos elamise õigus

7. Vastavalt VSS § 26⁵ lõikele 2 majutatakse meessoost ja naissoost väljasaadetavad eraldi tubadesse. Sama paragrahvi lõike 3 järgi majutatakse perekonnaliikmed võimalusel kokku.¹ Seega näeb seadus ette kohustuse üldjuhul perekonnaliikmed keskuses koos majutada, kuigi kehtiva seaduse sõnastuse järgi tuleb seda teha „võimalusel“.

8. Seaduses ei ole täpsustatud, keda loetakse perekonnaliikmeteks – kas selleks peaksid partnerid olema abielus või laieneb see õigus ka faktilises kooselus elavate isikute suhtes. Riigikohus on

¹ VSS muudatuste kohaselt, mis jõustuvad 01.10.2014, on VSS § 26⁵ lõike 3 sõnastust muudetud. Seaduse uue redaktsiooni kohaselt on antud sätte sõnastus „Perekonnaliikmed majutatakse kokku.“ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiivi 2008/115/EÜ](#), ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art 17 lg 2 näeb ette, et väljasaatmist ootavad kinnipeetud perekonnad majutatakse eraldi, mis tagab piisava privaatsuse.

sedastanud, et perekonnapõhiõiguse kaitseala laieneb ka sellise mehe ja naise perekondliku kooselu suhtes, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud.² Seega võivad ka abielus mitteolevad naine ja mees moodustada perekonna. Seetõttu olen seisukohal, et VSS § 26⁵ lõike 3 tähenduses tuleb püsisuhtes olevad mees ja naine lugeda perekonnaliikmeteks ning neil tuleb võimaldada võimalusel elada keskkuses koos.

9. Kõnealusel juhul on PPA leidnud, et ei ole tõendatud, et tegemist on elukaaslastega ning et avaldaja ja tema väidetav elukaaslane on andnud selle kohta vastuolulisi ütlusi.

10. Olen seisukohal, et PPA sellekohane hinnang on põhjendamatu. Avaldaja ja tema elukaaslase kinnipidamiseks loa andmise kohtumäärusest ning sellega seonduvatest materjalidest nähtub, et nii avaldaja kui ka tema elukaaslane on PPA-d juba 27.02.2014 nende kinnipidamise järgselt toimunud intervjuudes teavitanud, et nad on elukaaslased ja elavad koos alates 2008. aastast. Ka PPA enda taotlustes kohtule mõlema isiku kinnipidamiseks loa saamiseks on märgitud, et tegemist on elukaaslastega, ning antud asjaolule on viidatud ka kohtumäärustes, millega anti luba nende isikute kinnipidamiseks. Seega oli antud asjaolu PPA-le ja keskuse ametnikele teada, sest kinnipidamine toimub kohtumääruse alusel.

11. Selgitan, et asjaolu, et üks isik on abielus, ei välista seda, et ta võib olla püsisuhtes teise isikuga. Ka asjaolu, et üks neist on oma ametliku perekonnaseisuna märkinud abielu ning teine vallalisuse, ei tähenda, et isikud ei saaks olla elukaaslased, sest mitteabielulise püsisuhte staatus ei ole ametliku perekonnaseisuna täpsemalt õiguskorras reguleeritud. Lisaks on nii avaldaja kui tema elukaaslane keskuse ametnikke teavitanud, et nad on elukaaslased ja palunud võimalust elada keskkuses koos.

12. Seega nähtub eeltoodust, et nii avaldaja kui tema elukaaslane on nii keskkuses kui varasemate menetlustoimingute käigus viidanud läbivalt üksteisele kui elukaaslastele. Samuti ei nähtu Teie vastusest muid asjaolusid, mille tõttu ei ole võimalik avaldaja ja tema elukaaslase koos majutamine.

13. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et PPA tegevus avaldaja ja tema elukaaslase keskkuses eraldi majutamisel on vastuolus VSS § 26⁵ lõikega 3. Seetõttu teen Teile ettepaneku tagada avaldajale ja tema elukaaslasele soovi korral võimalus elada koos keskuse peretoas.

2. Suhtlemise võimaldamine

14. Teiseks tõusetus kõnealusel juhul küsimus, et lisaks kooselamisele ei võimaldatud avaldajal oma elukaaslasega keskkuses ka vahetult suhelda ega koos aega veeta.

15. Õiguskantsler on kontrollkäikude tulemusena sellele küsimusele korduvalt tähelepanu juhtinud seoses asjaoluga, et keskkuses peetakse naisi kinni harva ning sageli on nad oma elukorral täiesti üksi. Õiguskantsler on märkinud, et üldjuhul on naissoost ja meessoost väljasaadetavate eraldi majutamine vajalik keskkusesse paigutatud isikute turvalisuse ning privaatsuse kaitseks. Õiguskantsler leidis aga, et nais- ja meessoost väljasaadetavate eraldi majutamise põhimõte ei nõua erinevast soost isikute täielikku eraldamist ning omavahelise suhtlemise keelamist, kui naissoost väljasaadetavatel selline soov peaks olema. Õiguskantsler osutas, et naissoost väljasaadetava suhtlemist teiste keskkuses kinnipeetavate isikutega on

² [RKHKo 27.05.2010, nr 3-3-1-16-10](#), p 1.

võimalik korraldada erineval viisil, nii et eraldi majutamise aluseks olevad riskid on minimaliseeritud – näiteks võimaldades kasutada ühist õueala või puhkeruumi. Vajadusel on võimalik korraldada seda igakordsest riskihinnangust lähtuvalt, rakendades vajadusel täiendavat visuaalset jälgimist. Eeltoodust tulenevalt on õiguskantsler teinud PPA peadirektorile korduvalt soovitusel võimaldada naissoost väljasaadetavatel soovi korral suhelda teiste keskuses viibivate isikutega, rakendades selleks vajadusel täiendavaid meetmeid tema turvalisuse tagamiseks.³

16. Lisaks on õiguskantsler nentunud, et varasemalt PPA poolt esiletoodud võimalused naissoost isikute suhtlemiseks teiste keskuses kinni peetavate isikutega (suhtlemine läbi jalutushoovis oleva traataia, mis oli eraldatud vahealaga, helistamine erinevates elutsoonides asuvatele telefonidele) ei ole vastavuses õiguskantsleri soovitusel ning sellise praktika jätkamisel ei ole tagatud isikute põhiõiguste järgimine.⁴

17. Seejuures tuleb silmas pidada, et kõnealused soovitusel olid esitatud abstraktselt, s.t et neid on vaja silmas pidada ka juhul, kui keskuses peetakse kinni naist, kes seal kedagi teist ei pruugi tunda, kuid soovib teiste isikutega suhelda. Kõnealusel juhul on aga tegemist avaldajaga, kes on keskuse ametnikke teavitanud, et soovib kohtuda oma elukaaslasega. See tähendab, et tegemist on lähedaste inimestega ning sisulist ohtu avaldaja privaatsuse riiveks või ärakasutamiseks ei esine.

18. Kahjuks nähtub PPA selgitustest, et sisuliselt ei ole õiguskantsleri soovitusel keskuse töö korraldamisel arvestatud.

19. Ka oma nüüdses vastuses minu teabe nõudmisele olete jätkuvalt märkinud, et naissoost ja meessoost isikutel on võimalik omavahel suhelda vabal ajal jalutushoovides viibides (läbi jalutushoove eraldava traataia) ning isikutele on loodud võimalus helistada erinevates elutsoonides asuvatele telefonidele. Seejuures märkisite, et nende võimaluste puhul on arvestatud juba õiguskantsleri soovitusel, kuigi õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et sellisel viisil suhtlemist piisavaks pidada ei saa. Lisasite küll, et kõnealusel juhul pakkus keskuse juhataja avaldajale 27.03.2014 täiendavalt võimalust kohtumiseks kokkusaamiste toas, millest avaldaja ise loobus. Märgin, et sellist võimalust pakuti avaldajale alles kuu aega pärast keskusesse paigutamist ja pärast seda, kui õiguskantsleri nõunik kohtus keskuses avaldajaga ja osutas asjaolule, et kõnealust küsimust on õiguskantsler oma soovitusel varem juba käsitletud.

20. Sellega seoses rõhutan veelkord, et õiguskantsleri soovitusel on esile toodud, et isikutele tuleks võimaldada koos aega veeta ühiselt kas puhkeruumis või õuealal. See tähendab, et suhtlemise sisuks peaks olema see, et on võimalik midagi koos teha (ühine teleri vaatamine, ühistegevused, milleks keskuses on võimalused jms). Nagu märgitud, kui isikud on omavahel lähedased tuttavad, siis on oht kellegi ärakasutamiseks või privaatsuse riiveks väike, mistõttu peaks ka suhtlemist võimaldama suuremal määral. Nagu on õiguskantsleri soovitusel esile toodud, võib olla põhjendatud täiendavate turvalisust tagavate meetmete kohaldamine (nt visuaalne järelevalve), kui see riskihinnangu alusel osutub vajalikuks.

21. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et PPA tegevus ei ole olnud õiguspärane osas, milles avaldajal ei võimaldatud keskuses oma elukaaslasega koos aega veeta.

³ [Õiguskantsleri 22.11.2010 PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.12, lk 41-42.

⁴ [Õiguskantsleri 14.09.2011 PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud järelkontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.7, lk 6. PPA peadirektor vastas 16.11.2011 kirjaga nr 9.1-07/32938 kõnealuse soovitusel suhtes, et kui keskuses viibiv naissoost väljasaadetav soovib suhelda konkreetse meessoost väljasaadetavaga, siis hinnatakse turvariske ning reaalseid ohtu tagamise võimalusi ning nendevahelise suhtlemise võimaldamine otsustatakse kohapeal.

22. Sellega seoses pean vajalikuks lisada, et õiguskantsleri poolt kontrollkäigu tulemusena esitatud abstraktsete soovitude eesmärk on aidata kaasa haldusorgani üldise praktika kujundamisele, nii et kinnipidamisasutuses viibivate isikute eluolu korraldatakse põhiõigusi järgides. Paratamatult ei jõua õiguskantsler kohtuda kõigi kinni peetavate isikutega, samuti ei ole keskmine välismaalaste kinnipidamiskeskuses viibiv isik tavaliselt teadlik õiguskantsleri varasemate soovitude sisust ega õiguskantsleri poole pöördumise võimalusest. Seetõttu on isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamiseks oluline, et haldusorgan astuks ise samme isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamiseks ning kujundaks oma praktika vastavalt.

III Kokkuvõte

23. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et PPA tegevus ei ole olnud õiguspärane, kui avaldajal ei ole võimaldatud elada keskkuses koos oma elukaaslasega ning neil ei ole võimaldatud vahetult koos aega veeta.

24. Eeltoodust tulenevalt teen Teile ettepaneku võimaldada avaldajal ja tema elukaaslasel elada soovi korral koos peretoas. Samuti palun tagada, et keskkuses korraldatakse seal kinni peetavate isikute eluolu viisil, et naissoost kinni peetaval isikul võimaldatakse teiste keskkuses viibivate isikutega, iseäranis oma lähedaste isikutega vahetult suhelda.

25. Palun Teil minu ettepanek viivitamatult täita ning teavitada mind 5 tööpäeva jooksul käesoleva kirja saamisest, milliseid samme Te selleks olete astunud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel