



Õiguskantsler

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

Teie 30.04.2015 nr 1.2-5/9-2

Meie 26.08.2015 nr 7-4/150413/1503671

**Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Kinni peetud inimeste toitlustamine ja
kinnipidamisest lähedaste teavitamise võimaldamine**

Austatud hr Elmar Vaher

Täna Teid 30.04.2015 edastatud vastuse eest, mis puudutas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevust kinni peetud inimese toitlustamisel ning kinnipidamisest teavitamise võimaldamist.

Menetluse tulemusena leian, et Politsei- ja Piirivalveameti tegevus oli õigusvastane, kui avaldaja jaoks ei korraldatud kinnipidamise päeva õhtul toitlustamist ning ka järgmisel päeval sai ta süüa vaid hommiku- ja õhtusööki, kuid talle ei pakutud lõunasööki. Samuti oli õigusvastane, et avaldajal ei võimaldatud pärast kinnipidamist sellest viivitamatult oma lähedasi teavitada.

Seetõttu teen Teile soovitus tagada edaspidi kinni peetud inimestele nõuetekohane toitlustamine ning võimaldada halduskorras kinnipidamisest lähedastele teada anda ja see dokumenteerida. Selleks palun analüüsida ning mind teavitada, missuguseid töökorralduslikke muudatusi kavatsete teha, et vastavad õigused oleksid igale kinni peetud inimesele tagatud.¹

Seisukoht kujunes järgmiselt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Avaldaja kirjeldas, et ta saabus 24.02.2015 kell 10 Tallinn-Moskva lennuga Tallinna Lennujaama. Avaldaja teatas, et lennujaamas tühistati tema viisa ja ta peeti kinni. Avaldaja oli palunud politseiametnikelt telefonikaarti, et helistada abikaasale ning võtta ühendust ÜRO pagulaste ülemvoliniku ametkonnaga, kuid seda talle ei võimaldatud. Lisaks ei andnud politsei talle süüa. Avaldaja selgitas, et ta ei olnud 23.02.2015 ööst saadik midagi söönud, nii et 24.02.2015 oli ta täiesti ilma toiduta. Alles 25.02.2015 serveeriti talle väike toiduportsjon.

¹ Antud soovitus lähedaste teavitamise kohta puudutab ennekõike halduskorras kinni peetud inimesi, kriminaalmenetluse seadustikuga on sätestatud erandid lähedaste teavitamise kohta.

2. Pöördusin 08.04.2015 Teie poole avalduse asjaolude täpsustamiseks.
3. Edastasite oma vastuse 30.04.2015 kirjaga nr 1.2-5/9-2, milles andsite järgmised selgitused.
 - 3.1. Avaldaja saabus 24.02.2015 kell 10.00 Tallinna Lennujaama Moskvast. Avaldaja suhtes koostati 24.02.2015 kell 12.30 piiril väljastatud sisenemiskeeld ja tema Schengeni viisa tunnistati kehtetuks. Avaldajat ei toimetatud piirivalve ametiruumidesse ega peetud kinni, vaid tema piiriületus tõkestati, s.t et tal ei lubatud siseneda Eesti Vabariiki. Ta viibis kogu aja Non-Schengeni alal koos teiste reisijatega, kus ta ootas lendu Moskvasse, mis pidi toimuma 24.02.2015 kell 20.05. Antud alal viibides ei ole isikud kinnipeetava staatuses ja neil on võimalik enda isiklikest vahenditest soetada toitu vastavalt vajadusele. Avaldajal olid toidu soetamiseks piisavad rahalised vahendid olemas.
 - 3.2. Avaldaja esitas 24.02.2015 kell 16.55 Tallinna Lennujaamas varjupaigataotluse. Kuna avaldajal oli kaasas raha (40 EUR) ja ta viibis eelnevalt lennujaama osas, kus olid olemas toitlustusvõimalused, ja tal oli küllaldaselt aega söömiseks, siis eraldi toitlustamist PPA ametnikud talle ei pakkunud, samuti ei avaldanud isik soovi söömiseks. Märkisite, et isiku soovil oleks võimaldatud temale toitlustamine ning seda oleks korraldanud varjupaigamenetluse läbiviija.
 - 3.3. Avaldaja peeti kinni 24.02.2015 kell 16:55 välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 36¹ lg 2 p 5 alusel ning temaga viidi läbi esmased menetlustoimingud. 24.02.2015 kell 21.40 toimetati ta lennujaamast Põhja prefektuuri Kesklinna kinnipidamiskambrisse. Isik viibis seal 25.02.2015 kella 11.23-ni, kus talle võimaldati kell 9:00 hommikusöök. 25.02.2015 kell 12.00 toimetati avaldaja halduskohtusse, kus taotleti tema kinnipidamist kuni kaheks kuuks. 25.02.2015 kell 14.14 toimetati avaldaja kohtust kinnipidamiskeskusesse, kus kell 17.15 võimaldati tal helistada abikaasale, ja ajavahemikul kell 18.00 kuni 19.00 pakuti õhtusööki.
 - 3.4. Toitlustamine toimub sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 „Toidunormid kinnipidamisasutustes“ alusel. Lisaks on kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 17.11.2010 käskkirjaga nr 488 „Lühiajalise kinnipidamise juhend“. Juhendi kohaselt peab olema tagatud enam kui 24 tunnise kinnipidamise puhul toitlustamine ning lisaks enam kui 24 tunnise kinnipidamise korral on üldtingimuseks, et toitlustamine tagatakse kolm korda päevas (ajavahemikul 08.00 – 20.00), mille vajaduse esitab süüteo- või haldusmenetlust läbi viiv menetleja kinnipeetuid valdavale ametnikule, kes vajadusel korraldab toidu tarne arestimaja korrapidaja kaudu ettetellimisel. Juhul kui ei ole võimalik isiku toitlustamist korraldada ettetellimisega, korraldab kinnipeetu toitlustamise menetlust läbiviiv menetleja.
 - 3.5. Kui kinnipeetav soovib teatada oma lähedastele kinnipidamisest, siis seda talle võimaldatakse. Antud olukorras avaldas isik soovi üksnes varjupaiga saamiseks. Märkisite, et isikul oli kaasas rohkem kui üks töötav mobiiltelefon, lisaks on lennujaama terminalis võimalik kasutada tasuta internetti. Isik avaldas soovi teatada lähedastele oma kinnipidamisest kinnipidamiskeskuses. Lähedaste teavitamine on protokollitud (toimus 25.02.15 kell 17.15).
 - 3.6. Lennujaamas lähedaste teavitamist ei toimunud, kuna isik ei avaldanud selleks soovi. Vajadusel koostatakse sellise toimingu sooritamiseks protokoll. Varjupaigamenetluse käigus koostati isiku kinnipidamise protokoll. Nimetatud protokolliga tutvustati isikule tema õigusi,

sh ka õigust teatada kinnipidamisest oma lähedastele ja esindajale. Avaldaja on protokolliga allkirjastanud ja omakäeliselt lisanud, et protokollis sisu on talle tõlgitud ja arusaadav.

4. Lisaks on avaldaja kirjeldanud enda kinnipidamisega kaasnenud olukorda 25.02.2015 toimunud kohtuistungil, kus lahendati PPA taotlust avaldaja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks. Avaldaja kirjeldas viisa kehtetuks tunnistamise ja varjupaigataotluse esitamisega seondunud ning märkis, et oli palunud võimalust helistada abikaasale, millest keelduti.

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Toitlustamise korraldamine

5. PPA tegevuse õiguspärasus seoses avaldaja toitlustamisega tõusetub kahe aspekti osas: 1) avaldajale ei pakutud kinnipidamise päeva õhtul süüa, ning 2) kinnipidamise teisel päeval sai ta süüa ainult hommiku- ja õhtusööki, kuid talle ei võimaldatud lõunasööki.

6. Kõnealusel juhul peeti avaldaja Tallinna Lennujaamas kinni 24.02.2015 kell 16.55 seoses varjupaigataotluse esitamisega. Avaldaja toimetati kell 21.20 kinnipidamiskambrisse. Sel päeval PPA avaldajale üldse süüa ei andnud. Kuna avaldaja ei olnud eelnevalt ise süüa ostnud, siis ta sel päeval üldse süüa ei saanudki.

7. Sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 „[Toidunormid kinnipidamisasutuses](#)“ § 1 lg 2 sätestab, et päevane toidunorm peab katma kinnipeetava elutegevuseks vajaliku toidutarbe, rahuldama optimaalse toiduenergiavajaduse ning minimaalse mikrotoitainete (vitamiinid ning mineraaltoitained) ja valguvajaduse. Määruse § 3 lg 6 näeb ette, et toidunormile vastavat toitu antakse kinnipeetavale kolmes osas, vähemalt kolm korda päevas ja kindlatel kellaaegadel.

8. Euroopa Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Komitee (CPT) on rõhutanud, et kinni peetud inimestele tuleb võimaldada joogivett, anda süüa kohastel kellaaegadel ning vähemasti üks kord päevas tuleb võimaldada täissöögikord.² CPT on pidanud ebarahuldavaks olukorda, kus toitlustamist ei ole korraldatud inimestele, keda peetakse kinni rohkem kui paar tundi, ning on osutanud, et toitlustamist tuleb korraldada kohastel söögiaegadel.³

9. Õiguskantsler on varasemalt märkinud, et lühiajalise kinnipidamise korral (kuni 24 tundi kinnipidamisel) tuleks lähtuda mõistlikkuse põhimõttest ning läheneda igale kinni peetud inimesele individuaalselt.⁴ Õiguskantsler osutas, et inimestele, kes viibivad kinnipidamiskohas kauem kui 24 tundi, tuleb tagada toitlustamine sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 "Toidunormid kinnipidamisasutustes" nõuetest lähtudes.

² [CPT standardid](#), CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2015, lk 7, p 42; [CPT raport Eesti Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta](#), CPT/Inf(2005)6, p 23.

³ [CPT raport Taani Valitsusele 29.09-09.10.1996 toimunud visiidi kohta](#), CPT/Inf(97)4, p 23; [CPT raport Taani Valitsusele 04.02-13.02.2014 toimunud visiidi kohta](#), CPT/Inf(2014)25, p 19, lk 17-18.

⁴ [Õiguskantsleri 26.03.2009 kiri nr 7-7/081380/0901979](#), p 54 jj. Õiguskantsler märkis, et võib eeldada, et näiteks kaineamise eesmärgil kinni peetud isikule ei ole igakordselt tarvilik tagada toitlustamist. Samas menetlustoimingutes osalevale isikule (nt kahtlustatavale) tuleks elementaarne toitlustamine mõistliku aja möödudes kinnipidamisest kindlasti tagada. Toitlustamise mittetagamine võib mh rikkuda isiku kaitseõiguse teostamist.

10. See tähendab, et haldusorgan peab hindama toitlustamise korraldamise vajadust, võttes arvesse inimese olukorda, kinnipidamise tõenäolist kestust, toitlustamise korraldamiseks kuluvat aega jm asjakohaseid tingimusi. Toitlustamise korraldamisel tuleb seejuures arvesse võtta tavapäraseid toidukordade aegasid.

11. Kõnealusel juhul peeti avaldaja kinni pärastlõunal kell 16.55. Seoses varjupaigataotluse esitamisega pidi olema ilmne, et menetlustoiminguid ei ole võimalik kiiresti lõpetada ning on vajalik avaldajat kinni pidada ka vähemasti üleöö. Samuti toimus kinnipidamine enne tavapärasest õhtusöögi aega ning avaldaja kinnipidamise aega arvestades oleks õhtusööki olnud mõistlike pingutustega võimalik korraldada. Haldusorgani kohustus tagada toitlustamine ei sõltu sellest, kas inimesel endal oleks olnud võimalik varem oma raha eest süüa osta. (Näiteks ei pruugi inimene menetlustoimingute alustamise tõttu stressirohkesse olukorda sattununa varem tajuda vajadust süüa.) Samuti ei saa haldusorgan oma vastutusest vabaneda väitega, et isik ei küsinud süüa. Esmatarbe küsimuste lahendamine on haldusorgani kohustus ning kinni peetud inimesel ei ole üldjuhul võimalik hiljem millegagi tõendada seda, et ta süüa küsis.

12. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et PPA tegevus avaldajale kinnipidamise päeva õhtul toitlustamise korraldamata jätmisel oli õigusvastane.

13. Lisaks selgus PPA vastusest, et järgmisel päeval sai avaldaja vaid hommiku- ja õhtusöögi ning avaldajale võimaldatud toidukordade vahele jäi 9 tundi (hommikusöök serveeriti kell 9:00 ja õhtusöök kell 18:00). Võib pidada tõenäoliseks, et see oli tingitud asjaolust, et avaldaja viibis hommikul kinnipidamiskambris, päeval toimus kohtuistung ning pärastlõunal paigutati ta PPA kinnipidamiskeskusesse.

14. Toitlustamise vajadust on vaja jälgida ka juhul, kui kinni peetud isik liigub ühest asutusest teise, vahepeal teostatakse menetlustoiminguid või viibib ta kohtuistungil. Kui toitu ei ole võimalik tavapärasel viisil kinnipidamisasutuses kohapeal serveerida, tuleb see kaasa pakkida või lahendada muul viisil. Tavapäraselt tuleb toitlustamine korraldada vähemasti kolm korda päevas. Seejuures võib lõunasöögi kui kõige mahukama toidukorra vahelejätmine mõjutada lisaks halvale enesetundele ka võimet adekvaatselt menetlustoimingutes või kohtumenetluses osaleda.

15. Haldusorgan omab teavet selle kohta, millal on kavas inimene kohtusse toimetada ning kuhu eelduslikult edasi paigutada. Sellega kaasnevalt on vajalik ka planeerida, kuidas korraldada toitlustamine. Seejuures ei tohiks vastav kohustus olla üllatuslik, vaid selline olukord võib PPA tegevuses tõusetuda pidevalt ning seetõttu peab olema olemas ka tegevuskava toitlustamise korraldamiseks juhul, kui toitu ei ole võimalik kinnipidamisasutuses kohapeal serveerida.

16. Eeltoodut arvestades leian, et PPA tegevus oli õigusvastane ka avaldajale kinnipidamisele järgneval päeval lõunasöögi korraldamata jätmise osas. Seetõttu teen Teile soovitusena tagada kinni peetud inimestele edaspidiselt nõuetekohane toitlustamine.

2. Halduskorras kinnipidamisest lähedaste teavitamise võimaldamine ja selle dokumenteerimine

17. Paraku ei ole kahtlusteta tuvastatud, kas avaldaja väljendas soovi telefoni teel lähedaste teavitamiseks viisa tühistamise menetluse raames või ka hiljem, ent arvestades avaldaja

sellekohaseid ütlushi nii õiguskantslerile esitatud avalduses kui ka kohtumenetluse raames, ei ole põhjust kahelda selles, et avaldaja sellekohase taotluse esitas ja antud soov oli PPA-le teada.

18. Kinnipidamisega kaasnevate esmaste õiguste tagamine (nagu lähedaste teavitamine kinnipidamisest ja toitlustamine) on haldusorgani kohustus ning õiguste kasutamiseks peab haldusorgan looma võimalused, mitte ootama, et kinni peetud isik nende kasutamise võimaldamist nõuaks. Samuti on vajalik silmas pidada, et kinni peetud inimesel ei ole üldjuhul võimalik tagantjärele tõendada seda, et ta avaldas soovi kinnipidamisest lähedasi teavitada. Tõite esile, et avaldaja allkirjastas kinnipidamise protokoll, millelt nähtuvad ka tema õigused. Kahjuks ei tõenda antud asjaolu, et avaldaja ei väljendanud soovi lähedaste teavitamiseks – protokollilt nähtuvad menetluslikud õigused, aga mitte see, kas haldusorgan võimaldas neid õigusi realselt kasutada.

19. Kinnipidamisest oma lähedaste teavitamise võimaldamine on üks esmaseid kinnipidamisega kaasnevaid kohustusi. See õigus tuleb tagada viivituseeta.⁵ See tähendab, et seda võimalust tuleb pakkuda inimesele koheselt pärast kinnipidamist. Haldusorgani kohustus on dokumenteerida, kas ja kuidas isikule võimaldati antud õigust kasutada ning kas kinni peetud isik oma õigust kasutas (nt kinnipidamiskeskuses dokumenteeritakse muu hulgas see, kas kontakti saamine õnnestus või kui inimene antud õigust kasutada ei soovinud). Kahjuks ei ole PPA dokumenteerinud seda, et avaldajal ka tegelikkuses võimaldati pärast lennujaamas kinnipidamist oma lähedasi teavitada.

20. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et PPA ei järginud kohustust võimaldada viivitamatult pärast kinnipidamist sellest lähedasi teavitada. Seetõttu palun töökorralduslikult tagada, et halduskorras kinni peetud inimesel võimaldatakse viivitamatult pärast kinnipidamist sellest oma lähedasi teavitada ning antud asjaolu dokumenteeritakse sellisel viisil, et tagantjärele on võimalik hinnata, et haldusorgan on võimaldanud isikul lähedasi teavitada ning kas seda õigust on kasutatud.

21. Teie vastust soovitude täitmiseks astunud sammude kohta ootan 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8416
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

⁵ Vt põhiseaduse § 21 lg 1 esimene lause; CPT standardid, CPT/Inf/E(2002) – Rev 2015, p 36, lk 6.