



Õiguskantsler

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

Meie 27.01.2020 nr 7-7/190435/2000427

Riivo Tuvike  
juhatuse esimees  
AS Tallinna Lennujaam  
administration@tll.aero

## Kontrollkäik Tallinna Lennujaama

Lugupeetud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor ja Tallinna Lennujaama juhatuse esimees

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 28.03.2019 Tallinna Lennujaama neid alasid, kus võivad viibida kinni peetud ja äralendu ootavad välismaalased:

- 1) Schengeni-väline ala (edaspidi transiidiala või -tsoon),
- 2) Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kaks ühekohalist kinnipidamiskambrit ning
- 3) lennujaama kolm tasulist tuba.

Täna kontrollkäigu korraldamisel õiguskantsleri nõunikele osutatud abi eest.

Lennujaama transiiditsoonis ja muudel aladel võivad viibida ka välismaalased, kellel ei ole lubatud riiki siseneda. Need võivad olla nt kolmandate riikide kodanikud, kes ei täida Schengeni välispiiride ületamiseks vajalikke nõudeid ning kellele on seetõttu väljastatud [Schengeni piirieskirjade](#) artiklis 14 sätestatud sisenemiskeeld. Lennujaamas võivad olla ka sunniviisiliselt väljasaadetavad välismaalased ning välismaalased, kelle viisa on tunnustatud kehtetuks. Lennujaamas ootamise aeg võib olenevalt asjaoludest olla erinev, tavaliselt ulatub see paarist tunnist kuni viie päevani. Näiteks võivad kinni peetud välismaalased transiidiala diivanitel ja toolidel oodata äralendu mitmeid ööpäevi. Selline lahendus ei ole kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega ning võib häirida ka teisi transiiditsoonis viibivaid reisijaid.

On kiiduväärt, et lennujaam ja PPA püüavad koostöös tagada lennujaama territooriumil kinni peetud ning riigist lahkuma sunnitud välismaalaste igapäevase heaolu. Inimeste kinnipidamine lennujaama territooriumil on piiripunkti spetsiifilisi olusid arvestades keeruline ning eeldab paindlikku lähenemist. Lennujaama transiidiala, tasuliste tubade ning PPA kinnipidamiskambrite kontrollimise ja rahvusvaheliste soovitude alusel edastan järgmised tähelepanekud. Loodan, et neist on kinni peetud ja äralendu ootavate välismaalastega seotud küsimuste lahendamisel abi.

### 1. Kinnipidamine lennujaama territooriumil

[Riigipiiri seaduse](#) § 9<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt peetakse kinni nii need isikud, kellele ei antud piiriületamise luba, kui ka ebaseaduslikult välispiiri ületanud isikud.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on pidanud välismaalaste sunniviisilist viibimist lennujaama territooriumil [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) (EIÕK) art 5 lg 1 mõttes kinnipidamiseks. Nimelt rõhutas EIK juba 1996. aastal kohtuasjas [Amuur vs. Prantsusmaa](#), et isegi see, kui transiiditsoonis viibival välismaalasel on vabatahtlikult võimalik (teise riiki) lennukiga lahkuda, võib olla olukord, kus inimeselt on võetud vabadus. EIÕK art 5 lg 1 mõttes võib vabaduse võtmise ehk kinnipidamisega olla tegemist juba siis, kui välismaalane, kes ei ole saanud riiki sisenemise luba, peab piiriametnike valve all lennujaamas ööbima (vt nt EIKi 2009. aasta lahend kohtuasjas [Nolan ja K. vs. Venemaa](#)).<sup>1</sup> 2011. aastal tehtud [Abou Amer vs. Rumeenia](#) kohtuasja otsuses pidas EIK kinnipidamiseks ka olukorda, kus välismaalane viibib transiiditsoonis selle tõttu, et tema riiki sisenemine on takistatud. [EIK hinnangul](#) on kinnipidamisega tegemist ka siis, kui välismaalased on sunnitud lennujaamas ametnike järelevalve all viibima väljasaatmismenetluse ajal.

Kohtuasja [Z.A. jt vs. Venemaa](#) lahendis (21.11.2019) kinnitas EIK suurkoda, et ka lennujaama transiiditsoonis viibivad inimesed on konkreetse riigi võimu mõjualas (p 132). Ühtlasi tõi EIK välja peamised kaalutlused, millest lähtudes teha vahet, kas välismaalase viibimist lennujaama aladel võib käsitada vabaduse võtmisena EIÕK art 5 lg 1 mõttes või liikumisvabaduse piiramisena EIÕK [4. protokoll](#) art 2 tähenduses. Täpsemalt selgitas EIK lahendi punktides 140–156, et hinnata tuleb:

- 1) inimese individuaalset olukorda ja valikuvõimalusi;
- 2) kohalduvat regulatsiooni, sh kinnipidamise eesmärki ja kestust (kas riigisisene õigus näeb ette maksimaalse kinnipidamisaja) ja menetluslikke tagatisi;
- 3) tegelike piirangute olemust ja määra (kui vaba on välismaalane lennujaama alal liikuma ning äralennuks ettevalmistusi tegema).

EIK on korduvalt nentunud, et igal riigil on õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist (vt nt kohtuasi [Saadi vs. Ühendkuningriik](#), p 64). Sellegipoolest peab kinnipidamine olema muu hulgas kooskõlas põhiseaduse, EIÕK ning rahvusvaheliste dokumentide ja ekspertide seisukohtadega. Riigi võimu all olevale inimesele tuleb tagada inimväärsed ning nõuetekohased kinnipidamistingimused.

## 2. Teavitamine

[Schengeni piirieskirjade](#) art 8 p 5 sätestab, et kolmandate riikide kodanikke tuleb teavitada riiki sisenemisel põhjalikuma ehk teise astme kontrolli ajal kirjalikult, mis on kontrolli eesmärk ja kuidas seda korraldatakse. Teavitada tuleb neile arusaadavas keeles või keeles, mille puhul on põhjust eeldada, et inimene seda mõistab, või muul tõhusal viisil.

Tallinna Lennujaama piirikontrollis teavitatakse teise astme kontrollist kirjalikult eesti, inglise, vene ja prantsuse keeles. Vajaduse korral peab seda tegema ka teistes keeltes.

## 3. Registreerimine

Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on 2017. aastal [Kreekale](#) antud soovitusel rõhutanud, et lennujaamas kinni peetud välismaalased tuleb registreerida.

Kontrollkäigul selgus, et Tallinna Lennujaama piiripunktis registreeritakse vaid PPA kinnipidamiskambrites kinni peetud välismaalaste lennujaamas viibimise kestus ja koht. Transiidialal ja lennujaama hotellitubades viibimise kohta andmeid ei talletata. Palun tagada, et PPA-l oleks adekvaatne, ajakohane ning lihtsasti kättesaadav ülevaade sellest, kes ja mis alustel (nt sisenemiskeelu

<sup>1</sup> Võrdle EIK 2013. aasta lahendiga kohtuasjas [Gahramanov vs. Aserbaidžaan](#), kus kaebaja soovis Bakuust sõita Dubaisse, kuid pidi lisakontrolli tõttu viibima paar tundi Bakuu lennujaamas piiriametnike ruumis ning teda ei lubatud lennuki peale. Selles kohtuasjas leidis EIK, et tegemist ei olnud vabaduse võtmisega EIÕK art 5 lg 1 mõttes.

saanud või väljasaadetav välismaalane), kui kaua ning millises lennujaama osas (tasuline tuba, transiiditsoon, kinnipidamiskambrid) on kinni peetud.

#### 4. Esmased tagatised

[CPT standardite](#) p 81<sup>2</sup> järgi tuleb igale kinni peetud välismaalasele tagada otsekohe mh juurdepääs õigus- ja arstiabile. Samuti peavad nad saama kinnipidamisest teavitada oma perekonnaliiget või muud inimest oma äranägemise järgi. Standardite p-s 83 rõhutatakse välismaalase õigust võtta soovi korral ühendust ka kodakondsusjärgse konsulaaresindusega. Kinni peetud inimesele tuleb neid õigusi arusaadavas keeles tutvustada.

PPA kinnitusel võivad piiril sisenemiskeelu saanud kolmanda riigi kodanikud võtta soovi korral ühendust õigusabi osutaja, meediku, konsulaaresinduse või lähedastega. Seda saavad nad teha isikliku sidevahendiga või transiidialal oleva sisetelefoni kaudu (suunatud terminalijuhi abile). Kindlasti tuleb kinni peetud välismaalast sellisest õigusest teavitada. Kui välismaalasel isiklik sidevahend puudub, tuleb lennujaamast välja helistamise võimalus tagada lennujaamal ja/või PPA-l.

Piiril sisenemiskeelu saanud kolmanda riigi kodanikule antakse infoleht (inglise, gruusia ja vene keeles) tagasisõidupiletite ostmise ja lennujaama hotellitubade maksumuse kohta ning konkreetsete saatkondade jm olulised telefoninumbrid. Peale selle tuleb piiril kinni peetud välismaalastele anda teavet ka Eestis kättesaadava õigusabi ja selle taotlemise korra kohta. Niisugune info peab olema arusaadav ka nendele välismaalastele, kes inglise või vene keelt ei valda – vajaduse korral tuleb see info tõlkida.

Lisaks peab PPA tagama, et välismaalane saaks vajaliku info rahvusvahelise kaitse andmise seaduse [§ 14 lõikes 3<sup>1</sup>](#) sätestatud võimaluse kohta.<sup>3</sup>

#### 5. Kinnipidamistingimused

CPT standardite p 26<sup>4</sup> näeb ette, et kinni peetud välismaalastele peavad olema tagatud korralikud ööbimistingimused, juurdepääs oma pagasile ja toidule ning võimalus kasutada tualett- ja pesuruumi. Samuti peab kinni peetud inimestel olema võimalik käia kord päevas värskes õhus. Vajaduse korral tuleb tagada arstiabi.

Tallinna Lennujaamas võivad kinni peetud välismaalased oodata äralendu (sh öösel) kolmes kohas: Schengeni alalt lahkuvate lendude territooriumil ehk transiidialal, PPA kahes ühekohalises kinnipidamiskambris või lennujaama kolmes tasulises toas (kaks kahe- ja üks kolmekohaline tuba). Pikemaajaliseks kinnipidamiseks (üle 24 tunni) need ruumid ei sobi, sest neis ei ole vajalikke tingimusi. Samuti ei ole võimalik Tallinna Lennujaamas kinni pidada suuremat hulka välismaalasi, sest kinnipidamiskohti ei jätku.

#### *Ööbimistingimused*

Päeval ajal või paaritunniseks öiseks ootamiseks on lennujaama transiidiala olmetingimused enam-vähem sobivad. Küll ei saa aga avalikus kohas olevaid diivaneid ega toole pidada sobivaks magamisasemeks siis, kui inimest peetakse kinni terve öö. EIK on kohtuasjas [Riad ja Idiab vs. Belgia](#) tauninud olukorda, kus riigist välja saadetud välismaalased on sunnitud mitu päeva äralendu ootama

<sup>2</sup> Vt alates lk 59.

<sup>3</sup> Vt ka R. Vetik ja A. Lauren. [Legal and Procedural Information For Asylum Seekers in Europe: Estonia Report](#), Tallinn University and European Migration Network, lk 10; ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti uuring „[Access to legal aid for asylum-seekers in Estonia](#)“, lk 22.

<sup>4</sup> Vt alates lk 54.

lennujaama transiidialal. Ka CPT on standardite p-s 26 ning 2011. aasta [soovituses](#) Ukrainale (p 64) pidanud problemaatiliseks, kui lennujaamas kinni peetud välismaalased on sunnitud ööbima lennujaama ootealadel ja/või magama toolidel (vt ka CPT 2008. aastal saadetud [soovitus](#) Horvaatiale, p 30).

Kuigi PPA kaks kinnipidamiskambrit on remonditud ja puhtad, ei pääse neisse ruumidesse loomulikku päevavalgust (vt õiguskantsleri 2018. aasta [soovitus](#) Paide arestimajale). Samuti on seal pidev videovalve, mis ei pruugi olla inimese privaatsuse seisukohast alati sobilik (vt õiguskantsleri 2019. aasta [soovitust](#) välismaalaste kinnipidamiskeskusele). Kutsungisüsteemi kambris ei ole, mistõttu ei pruugi kambris viibijal olla võimalik vajaduse korral endast tõhusalt märku anda. Säärases kambris (sh koos pesemistingimustega, mida Tallinna Lennujaamas pole) on CPT [hinnangul](#) lubatud inimesi kinni pidada kõige kauem 24 tundi.

Lennujaama kolmes tasulises toas on korralikud magamistingimused, kuid tubade hind (70–100 eurot ööpäev) võib osutada paljudele kinni peetud välismaalastele üle jõu käivaks. Kui neisse tubadesse peaks erandkorras sattuma ööbima lastega pere, tuleb ka lastele tagada eakohased magamisvõimalused, sh turvaline voodi.

### ***Esmatarbevahendid***

PPA kinnitusel saavad lennujaamas kinni peetud välismaalased võtta ära antavast pagasist isiklikke asju. Käsipagasi võivad nad jätta enda juurde. See on õige praktika ning kooskõlas ka CPT standardite p-ga 26. Hea oleks, kui sarnaselt lennujaama Schengeni ala kauplustega müüdaks ka transiidiala kaupluses hügieenitarbeid, mida saab vajadusel osta. Kui kinni peetud välismaalasel ei ole vajalike asjade soetamiseks raha, tuleb elementaarsed (sh naiste vajadusi arvestavad) hügieenivahendid tagada PPA-l.

### ***Toitlustamine***

Võimalik, et kinni peetud välismaalane soovib oma söögi osta transiidialal asuvatest müügiautomaatidest või kohvikust. Kui transiidialal sooja toitu osta ei ole võimalik, oleks hea, kui sooja toitu võimaldataks tellida mõnest Schengeni alal asuvast toitlustuskohast.

Igal juhul peab PPA olema valmis tagama kinni peetud välismaalase toitlustamise. Näiteks kohtuasjas [Riad ja Idiab vs. Belgia](#) ei vabastanud EIK riiki kohustusest tagada kinni peetud välismaalaste toitlustamine (kolm korda päevas) – hoolimata sellest, et kaebajatel oli toidu ostmiseks mõningal määral raha. Kinnipidamisasutuse toidunormid on kehtestatud [sotsiaalministri määrusega](#). CPT on 2018. aastal Itaaliale saadetud [soovituse](#) p-s 71 juhtinud tähelepanu ka sellele, et info välismaalase toitlustamise kohta tuleb säilitada.

### ***Pesemisvõimalused***

Lennujaama transiidialal või politsei kinnipidamiskambris oleval välismaalasel pole võimalik end üle keha pesta. Ööseks kinni peetud inimesel peab olema võimalik soovi korral pesemas käia.

### ***Värskes õhus viibimine***

CPT on 2018. aastal [Itaaliale](#) ja [Küprosele](#) saadetud soovitusel rõhutanud, et lennujaamades, kus puudub loomulik päevavalgus ning jalutushoov värskes õhus hingamiseks, tohib inimesi kinni hoida vaid väga lühikest aega.

Tallinna Lennujaama alal ei ole kinni peetud välismaalastel võimalik värskes õhus viibida, v.a siis, kui välismaalane on politsei kinnipidamiskambrites ning sealsed ametnikud saavad saata ta töötajate

suitsetamisalale. Kuigi säärane vastutulek võib olla sobiv suitsetajale, ei pruugi see tagada kõigile kinni peetud välismaalastele õigust kord päevas värskes õhus viibida.

## 6. Suhtlus välismaailmaga ja aja sisustamine

CPT on tauninud ka seda (vt 2018. aasta soovitused [Itaaliale](#) ja [Küprosele](#)), kui kinni peetud välismaalastel puuduvad nt lugemismaterjalid või teler. EIK on rõhutanud välismaailmaga ühenduse saamise olulisust kohtuasjas [Riad ja Idiab vs. Belgia](#) (p 88, 104). EIK on [tunnustanud](#) seda, kui kinnipeetutel on võimalik segamatult suhelda nt humanitaarorganisatsioonidega. Mõistagi peab välismaalane saama soovi korral ühendust võtta ka konsulaartöötajate, õigusabi osutajate ja meedikutega ning tal peab olema võimalik hoida kontakti oma lähedastega (vt CPT standardite p 87).

Piiril sisenemiskeelu saanud välismaalastel on sageli kaasas mobiiltelefon vm elektroonilised sidevahendid, seega saavad nad end maailmas toimuvaga kursis hoida ja suhelda vajalike inimestega. Siiski ei pruugi kõigil transiiditsoonis viibivatel ning kinni peetud välismaalastel olla isiklikke sidevahendeid ega ka raha, et endale näiteks ajalehti osta. Palun tagada, et ka nendel kinni peetud välismaalastel oleks võimalik hoida ühendust neile oluliste inimeste või asutustega ning olla kursis välismaailmas toimuvaga.

Ootan Teie seisukohta soovituste suhtes hiljemalt 28.02.2020.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise