



Õiguskantsler

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

Teie nr

Meie 21.01.2022 nr 7-7/212357/2200435

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

Riiki sisenemise keelu saanud välismaalase kinnipidamine

Austatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor ja Tallinna Lennujaama juhatuse esimees

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametnike, Tallinna Lennujaama esindajate ning õiguskantsleri nõunike kohtumisel (05.10.2021) tõusis üles küsimus, milline on Tallinna Lennujaama transiiditsoonis viibivate välismaalaste, kellele Eesti riik ei ole andnud luba riiki siseneda (neile on väljastatud sisenemiskeeld), õiguslik staatus. Samuti tekkis küsimus, kuidas peaks olema korraldatud nende inimeste kinnipidamine ehk kus peaksid inimesed kinnipidamise ajal viibima ning millisel juhul on vaja nad viia kinnipidamiskeskusesse.

Kõne all on Tallinna Lennujaamas viibivad kolmandate riikide kodanikud, kellele ei ole antud luba riiki siseneda, sest nad ei täida Schengeni välispiiride ületamiseks vajalikke nõudeid, ning kellele on väljastatud [Schengeni piirieskirjade](#) artiklis 14 sätestatud sisenemiskeeld. Eesti seaduste, Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika ning mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide seisukohtade järgi peetakse neid inimesi kinni peetud isikuteks. PPA peab inimese kinnipidamise korraldama nii, et see koormaks inimest võimalikult vähe, arvestades tema lennujaamas viibimise aega ja olukorda, käitumist ning seda, millal on inimesel võimalik Eestist lahkuda.

Kinni peetud välismaalase paigutamine kinnipidamiskeskusesse ei pruugi olla alati põhjendatud. Kui inimesel on võimalik lahkuda Eestist kinnipidamise päeval, ent rohkem kui kuus tundi pärast kinnipidamist, tohib ta paigutada kinnipidamiskeskusesse vaid siis, kui see on inimese olukorda arvestades möödapääsmatult vajalik või kui see on vajalik avaliku korra ja teiste inimeste kaitseks. Lähtuvalt kinni peetu välismaalase individuaalsest olukorrast võib olla vastuvõetav transiiditsoonis viibimine ka üle 24 tunni või üleöö: näiteks siis, kui inimene saab ise tasuda lennujaama kinnisel alal asuva hotellitua eest.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Sisenemiskeelu saanud välismaalase õiguslik staatus

Tallinna Lennujaama Schengeni-välisel alal viibivad välismaalased, kellele ei ole antud riiki sisenemise luba ja kellele on kehtestatud sisenemiskeeld, on kinni peetud inimesed. Neil ei ole võimalik enda tagasilendu oodates lennujaamast omal soovil lahkuda. Sestap tuleb nende välismaalaste suhtes kohaldada tagatise, mis kehtivad kinnipidamise kohta. See puudutab nii kinnipidamiseks kohtu loa taotlemist, kui inimesel ei ole võimalik Eestist lahkuda 48 tunni jooksul (vt VSS § 28² lg 6), kui ka kinnipidamise korraldust.

Lennujaamas sisenemiskeelu saanud tagasilendu ootavate välismaalaste õiguslikku staatus on õiguskantsler varem selgitanud 2020. aastal Tallinna Lennujaama tehtud [kontrollkäigu kokkuvõttes](#). Seda küsimust on hiljuti täpsustatud nii Eesti seadustes kui ka Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas.

Eesti õigusaktid sätestavad üheselt, et transiiditsoonis viibivad inimesed, kellele ei ole antud luba riiki siseneda, peetakse kinni. [Riigipiiri seaduse](#) § 9¹ lõikes 1 on sätestatud, et inimesed, kellele piiriületamise luba ei antud, samuti ebaseaduslikult välispiiri ületanud inimesed, peetakse kinni. [Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) § 28² lõikes 5 on öeldud, et sisenemiskeelu otsuse täitmiseks peab PPA välismaalase kinni VSS §-des 19–19² sätestatud korras. VSS § 28² lõige 6 näeb ette, et kui sisenemiskeelu otsuse täitmine ei ole 48 tunni jooksul võimalik, taotleb PPA halduskohtult luba välismaalase kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks ja kinnipidamiseks kuni kaheks kuuks.

Euroopa Kohus on leidnud, et transiiditsoonis viibivad inimesed on kinni peetud. Kohus sedastas liidetud kohtuasjades [C-924/19 PPU](#) ja [C-925/19 PPU](#), et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi [2008/115/EÜ](#) ja direktiivi [2013/33/EL](#), millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanikule pandud kohustus jääda püsivalt piiratud ja suletud transiiditsooni (kus tema liikumine on piiratud ja seda kontrollitakse ning kust ta ei saa seaduslikult vabatahtlikult lahkuda üheski suunas), on vabaduse võtmine, mis iseloomustab „kinnipidamist“ nende direktiivide tähenduses (vt [kohtuotsuse resolutsioon](#)).

Nagu on viidatud õiguskantsleri 2020. aasta [kontrollkäigu kokkuvõttes](#), on ka Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et lennujaama transiiditsoonis viibivad inimesed, kellele ei ole antud luba riiki siseneda, on konkreetse riigi võimu mõjualas (EIKo (suurkoda) 21.11.2019, Z.A. jt vs. Venemaa, [61411/15](#), [61420/15](#), [61427/15](#) ja [3028/16](#), p-d 131–132). Kohus on hilisemas lahendis oma varasemad otsused osaliselt üle vaadanud ning leidnud, et [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) artikkel 5 kohaldub ka muus transiiditsoonis viibivate inimeste suhtes (EIKo 02.03.2021, R.R. jt vs. Ungari, [36037/17](#), p-d 74–84).

Ka teised rahvusvahelised institutsioonid on juhtinud tähelepanu sellele, et transiiditsoonis viibivad inimesed, kellele ei ole antud luba riiki siseneda, on kinni peetud inimesed. Näiteks on Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) leidnud oma järjekindla praktika käigus lennujaamade kontrollimisel, et lennujaama transiiditsoonis sunniviisiliselt viibivad välismaalased on kinni peetud isikud.¹ Samal

¹ Vt nt CPT 2020. [soovitused](#) Prantsusmaale, CPT 2020. aasta [soovitused](#) Türgile, CPT 2018. aasta [soovitused](#) Itaaliale jne.

seisukohal on Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA)², kes on rõhutanud, et Euroopa Liidu tagasisaatmisdirektiivi ([2008/115/EÜ](#)) artikli 4 lõikes 4 sätestatud minimaalsed õigused laienevad ka inimestele, kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNCHR) [1999. aasta](#) ja [2014. aasta](#) juhistes on samuti öeldud, et lennujaama transiiditsoonis sunniviisiliselt viibivad välismaalased on *de facto* kinnipeetud.

Kinnipidamise korraldus

Riigid on lahendanud piiril sisenemiskeelu saanud tagasilendu ootavate välismaalaste kinnipidamise erinevalt. Mõnes riigis võivad need välismaalased olla tavareisijate ootealal või eraldi sisenemiskeelu saanud välismaalastele mõeldud ootealal transiiditsoonis. Teisal on sisse seatud kinnipidamiseks vastavad ruumid või ka majutuskeskused (transiidialal või lennujaama territooriumil), aga ka transiiditsooni sisse arvatavad majutuskeskused, mis asuvad lennujaama vahetus läheduses.³

CPT on rõhutanud, et riigi õigusaktides peab sätestama aja, kui kaua tohib inimesi transiiditsoonis kinni pidada (CPT 2020. aasta [soovitused](#) Türgile, p 76). Ka ei tohiks CPT [hinnangul](#) välismaalast üldjuhul rohkem kui 24 tundi kinni pidada kohas, kus talle ei ole tagatud korralikke ööbimistingimusi, piisavalt loomulikku valgust, võimalust viibida vähemalt tund aega värskes õhus ning kasutada tualett- ja pesuruumi, juurdepääsu oma mobiiltelefonile, pagasile jms.⁴

VSS § 28² lõike 1 järgi tuleb sisenemiskeeld vormistada otsusega. See nõue kehtib ka siis, kui inimene suundub tagasi võrdlemisi lühikese aja jooksul pärast kinnipidamist. Vastasel juhul ei ole võimalik saada ülevaadet ja kontrollida, kui palju inimesi on kinni peetud.

VSS § 28² lõiked 5 ja 6 koosmõjus VSS §-dega 19–19² lubavad sisenemiskeelu saanud välismaalast kuni 48 tundi kinni pidada politsei ametiruumis, arestimajas või kinnipidamiskeskuses. Seega ei näe VSS ette, et välismaalast tuleb kuni 48 tundi kinni pidada ainult kinnipidamiskeskuses.

PPA kinnipidamiskoha tööjuhendis on kehtestatud, et välismaalane tohib transiiditsoonis kui ajutises kinnipidamiskohas⁵ viibida kõige rohkem kuus tundi (p 55). Välismaalane, keda peetakse transiiditsoonis kinni kauem kui kuus tundi, viiakse kinnipidamiskeskusesse ja tuuakse sealt tagasi lennujaama, kui tema tagasilend toimub hiljem kui kuue tunni möödumisel tema kinnipidamisest. Kui sisenemiskeelu otsust ei ole võimalik täita 48 tunni jooksul, taotleb PPA halduskohtult luba paigutada inimene kinnipidamiskeskusesse ja teda seal kinni pidada kuni kaks kuud (VSS § 28² lg 6).

Ei ole selge, miks on sisenemiskeelu saanud välismaalase transiiditsoonis viibimise ajaliseks piiriks seatud just kuus tundi. PPA tööjuhend on vastuoluline, sest viitab teisal, et ajutises

² Vt FRA 2011. aasta [raport](#) „Kolmandate riikide kodanike kinnipidamine väljasaatmise menetlustes“, FRA [2020. aasta käsiraamat](#).

³ Vt nt FRA, [Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union](#), 2014; The Global Detention Project, [Harm Reduction in Immigration Detention: A Comparative Study of Detention Centres in France, Germany, Sweden, and Switzerland](#), 2018.

⁴ Vt nt CPT, [Factsheet. Immigration detention](#), CPT/Inf(2017)3.

⁵ PPA kinnipidamiskoha tööjuhendi punkti 2.4. järgi on ajutine kinnipidamiskoht PPA või muudes hoonetes kinnipidamiseks valitud ruum.

kinnipidamiskohas (st ka transiiditsoonis) võib inimest kinni pidada ka üle kaheksa tunni (p 65). Võib olla, et kuuetunnise piiri seadmisel on lähtunud inimese toitlustamise kohustusest. Samas võib tekkida toitlustamise vajadus ka varem kui kuue tunni möödudes, näiteks siis, kui inimene peab tihemini sööma tervislikel põhjustel. Inimese esmase toitlustamise vajaduse peavad välja selgitama ja seda hindama PPA ametnikud.

PPA kinnipidamiskoha tööjuhendiga seatud kuue tunni piir võib olla liiga jäik. Nii on näiteks Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 28.01.2010 [resolutsiooni nr 1707](#) põhimõtete järgi välismaalase kinnisesse asutusse paigutamine erandlik abinõu, kui teistsugused lahendused pole võimalikud (p 9.1.1). Ka ei arvestata niivõrd lühikese aja järel kinnipidamiskeskusesse paigutamisel inimese olukorda ning see ei pruugi olla proportsionaalne taotletava eesmärgiga (p 9.1.7).

Välismaalaste suhtes kinnipidamise asemel teistsuguste lahenduste (nn *non-custodial measures*) kaalumist ja kasutamist peavad oluliseks nii Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM)⁶, Euroopa Nõukogu ministrite komitee inimõiguste juhtkomitee (CDDH)⁷, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet⁸ kui ka CPT⁹. Eri staatuses välismaalaste vabadusi ja õigusi vähem piiravate lahenduste otsimist ja kasutamist on rõhutatud ka EL-i vastuvõtutingimuste direktiivi ([2013/33/EL](#)) artikli 8 lõikes 2, Dublini määruse ([604/2013](#)) artikli 28 lõikes 2 ja ka tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 1 ([2008/115/EÜ](#)).

Need põhimõtted viitavad ühtlasi sellele, et ka olukorras, kui välismaalane peetakse kinni, tuleb erinevate viibimiskohtade alternatiivide olemasolu korral eelistada sellist, kus asjaolusid arvestades piiratakse inimese vabadust ja õigusi kõige vähem.

Piiril sisenemiskeelu saanud välismaalasel peaks üldjuhul olema võimalik oodata oma tagasilendu transiiditsooni tavareisijatele mõeldud alal. Inimest ei peaks ilmingimata paigutama Tallinna Lennujaamas asuvasse PPA kinnipidamiskambritesse, kui tema käitumine ei anna selleks põhjust või pole mingeid muid olulisi kaalutlusi. Ka ei pruugi olla alati põhjendatud kinni peetud välismaalase paigutamine kinnipidamiskeskusesse.

Kuigi inimene on kinni peetud isiku staatuses nii transiiditsoonis viibimise ajal ja ka siis, kui ta paigutatakse kinnipidamiskambritesse või kinnipidamiskeskusesse, on viimati nimetatud kahel olukorral võrreldes transiiditsoonis viibimisega mõistagi selgem vabadusekaotuslik iseloom. Seda nii inimese jaoks tunnetuslikult, kui ka tema õiguste seisukohalt. Näiteks transiiditsoonis võib inimene võrdlemisi vabalt selle ala piires ringi liikuda ja kasutada isiklikke sidevahendeid (mobiiltelefoni, sülearvutit jms) – muu hulgas tagasilennu korraldamiseks ja lähedastega suhtlemiseks. Soovi korral (ja rahaliste võimaluste korral) saab välismaalane külastada ka kohvikut ning teha transiiditsoonis olevast poest või müügiautomaatidest sisseoste. Välismaalane on sel juhul tavareisijaga võrdlemisi sarnases olukorras, sest pole tavatu, et ka tavareisija võib oodata oma tagasilendu või jätkulendu rohkem kui kuus tundi.

⁶ Vt nt IOM, [Information on International Standards on Immigration and Detention and Non-Custodial Measures](#), 2016; IOM, [Advocating for Alternatives to Migration Detention – Tools series N°2](#), 2021.

⁷ Vt nt CDDH, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), 07.12.2017.

⁸ UNCHR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#), 2014.

⁹ Vt nt CPT, [Factsheet. Immigration detention](#), CPT/Inf(2017)3.

Tuleb tõdeda, et Tallinna Lennujaama praegused tingimused ei pruugi sobida lennujaamas kinnipidamiseks rohkem kui 24 tundi või üleöö (vt õiguskantsleri 2020. aastal Tallinna Lennujaama tehtud [kontrollkäigu kokkuvõttes](#) antud soovitusi). Samas võib lähtuvalt igapäevase individuaalsest olukorrast olla vastuvõetav ka täna transiiditsoonis viibimine üle 24 tunni või üleöö: näiteks siis, kui inimene saab ise tasuda lennujaama kinnisel alal asuva hotellitoa eest. Küll aga ei ole ilmselt mõistlik paigutada inimest kinnipidamiskeskusesse, kui tema lend väljub rohkem kui kuus tundi pärast tema kinnipidamist, kuid siiski samal päeval. Sellisel juhul võib olla kinnipidamiskeskusesse paigutamine põhjendatud vaid erandjuhul: näiteks siis, kui seda nõuab inimese tervises seisund, mida on vaja jälgida tavalisest hoolsamalt või on see vajalik avaliku korra ja teiste inimeste kaitseks vms.

Pärast kuue tunni möödumist välismaalase igal juhul kinnipidamiskeskusesse paigutamine ei pruugi olla ka PPA ressursi (nt transport, kinnipidamiskeskuses inimese vastuvõtmiseks ja temaga tegelemiseks kaasatud ametnike tööaeg jms) kasutamise seisukohast otstarbekas. Samuti võib sisenemiskeelu saanud välismaalane, kes ei takista transiiditsoonis viibides oma käitumisega riigist lahkumist ega riku avalikku korda, tunnetada kinnipidamiskeskusesse paigutamist ebaproportsionaalse ja ebavajalikuna. See võib omakorda tekitada tarbetuid arusaamatusi ja pahameelt ning eskaleerida olukorda, mis võib kaasa tuua vajaduse kasutada välismaalase suhtes füüsilist jõudu või ohjeldusmeetmeid.

Palun PPA-l kaaluda, kas praegust praktikat on võimalik paindlikumaks muuta ning viia ameti tegevus kooskõlla välismaalaste kinnipidamist puudutavate rahvusvaheliste organisatsioonide standardite ja põhimõtetega.

Palun tagasisidet soovitusel 25.03.2022

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise