

Kontrollkäik

Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse

(1) Õiguskantsleri nõunikud viisid 22.01.2010 läbi omaalgatusliku kontrollkäigu Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse, mida kasutatakse varjupaigataotlejate majutamiseks (edaspidi vastuvõtukeskus).

Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus on Sotsiaalministeeriumi hallatav riigiasutus, mille ülesandeks on korraldada teenuste osutamist varjupaigataotlejatele. Samuti paigutatakse vastuvõtukeskusesse välismaalane, kelle puhul on tegemist elamisloa taotlemisega kaaluka avaliku huvi tõttu¹ vastavalt välismaalaste seaduse §-le 14¹⁸.

Vastuvõtukeskus asub Ida-Virumaal Illuka vallas Jaama küla taga metsas. Keskus asub Tallinnast 220 kilomeetri kaugusel. Lähim linn on Jõhvi, mis asub 50 kilomeetri kaugusel. Keskuses on orienteeruvalt 35 kohta isikute majutamiseks. Vastuvõtukeskuse personali kuulub kaks töötajat: keskuse juhataja ja sotsiaaltöötaja.

Kontrollkäigu ajal viibis vastuvõtukeskuses viis varjupaigataotlejat, neist kaks naissoost varjupaigataotlejat ning üks alaealine.

(2) Kontrollkäigul kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutuse funktsiooni, kuidas järgitakse majutusruumides isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

(3) Kontrollkäigu ettevalmistamiseks pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega vastuvõtukeskuse poole. Samuti pöördus õiguskantsler selgituste saamiseks teabe nõudmisega Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi poole. Õiguskantsleri nõunik küsitles vastuvõtukeskusele lepingu alusel teenust osutavaid perearste ning eriarstiabi osutava SA Ida-Viru Keskhaigla ning SA Ida-Viru Keskhaigla kiirabi personali. Samuti vestles õiguskantsleri nõunik MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse projektijuhiga.

Kontrollkäigul kohtusid õiguskantsleri nõunikud vastuvõtukeskuse juhataja ja sotsiaaltöötajaga ning toimus ringkäik vastuvõtukeskuse ruumides.

Õiguskantsleri nõunikud intervjuerisid kontrollkäigul nelja varjupaigataotlejat ning keelelistel põhjustel täitis üks varjupaigataotleja kirjaliku küsimustiku.

¹ Välismaalaste seaduse § 14¹⁵ lg 1 alusel võib välismaalasele tähtajalise elamisloa anda kaaluka avaliku huvi korral kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele kaasaaitamiseks, kui: 1) ta on kannatanu või tunnistaja kriminaalmenetluses, mille esemeks on inimkaubandusega seotud kuritegu nõukogu raamotsuse 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta (EÜT L 203, 01.08.2002, lk 1–4) tähenduses, 2) ta on eelnevalt kaasa aidanud kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele või on andnud nõusoleku seda teha ja 3) ta on katkestanud kõik suhted isikutega, keda kahtlustatakse või süüdistatakse kuriteo toimepanemises.

(4.1) Infomaterjalide puudulikkus

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas varjupaigataotlejatele on tagatud informatsioon neile arusaadavas keeles varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste kohta.

Kontrollkäigul selgus, et vastuvõtukeskuses on kirjalikult olemas keskuse sisekorraeeskirjad. Juhataja 27.08.2007 käskkirjaga nr 28 kinnitatud sisekorraeeskirjades on esitatud toetuse maksmise kord, olmelised reeglid, keelatud tegevuste loetelu, külastamise regulatsioon. Kui varjupaigataotleja saabub vastuvõtukeskusesse, tutvustatakse talle keskuse sisekorraeeskirju. Sisekorraeeskirjasid tutvustatakse varjupaigataotlejale allkirja vastu, kuid kontrollimisel selgus, et osade taotlejate puhul nende allkirja vastaval lehel ei olnud. Sisekorraeeskirjad antakse taotlejale ka kirjalikult. Sisekorraeeskirjad on saadaval eesti, inglise ja vene keeles. Kontrollkäigul märkis vastuvõtukeskuse juhataja, et MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugiisikud olid lubanud tõlkida sisekorraeeskirjad ka prantsuse keelde, kuid polnud seda veel teinud. Muid infomaterjale vastuvõtutingimuste kohta vastuvõtukeskuses ei ole.

See tähendab, et varjupaigataotlejatele tutvustatavates kirjalikes materjalides on toodud käitumisjuhised vastuvõtukeskuses. Nendes materjalides ei kajastu aga varjupaigataotleja muud õigused ja kohustused, mis tulenevad seadusest.

Vastavalt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 10 lg 2 punktile 1 on taotlejal õigus saada varjupaigataoluse või elamisloa taotluse esitamise päevast arvates viieteistkümne päeva jooksul suuliselt ja kirjalikult keeles, mida ta mõistab, teavet oma õigustest ja kohustustest ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest varjupaigamenetluses, ajutise kaitse alusel elamisloa menetluses ja rahvusvahelise kaitse kehtivusajal. Vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 5 on vastuvõtukeskusel kohustus informeerida varjupaigataotlejat tema õigustest ja kohustustest. Ka sotsiaalministri 10.05.2007 määrusega nr 45 kinnitatud Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse põhimääruse § 9 lg 1 punkti 5 järgi on vastuvõtukeskuse ülesandeks korraldada taotleja informeerimine tema õigustest ja kohustustest.

Euroopa Nõukogu 27.01.2003 direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotleja vastuvõtu miinimumnõuded (edaspidi varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv),² art 5 lõikest 1 tuleneb, et liikmesriigid teatavad varjupaigataotlejatele mõistliku aja jooksul, mis ei ületa 15 päeva alates varjupaigataoluse esitamisest pädevale asutusele, vähemalt mis tahes hüvedest ning vastuvõtutingimustega seotud kohustustest, mida nad peavad täitma. Liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejatele antakse teavet organisatsioonide või isikurühmade kohta, mis annavad konkreetset õigusabi, ning organisatsioonide kohta, mis võivad anda neile abi või teavet seoses olemasolevate vastuvõtutingimustega, kaasa arvatud tervishoiuga. Vastavalt lõikele 2 peavad liikmesriigid tagama, et lõikes 1 osutatud teavet antakse kirjalikult ning võimaluse korral keeles, mille puhul on põhjust oletada, et varjupaigataotleja seda mõistab. Vajadusel võib seda teavet anda ka suuliselt.

² Euroopa Liidu Teataja, L 031, 06.02.2003, lk 0018-0025.

Seega on haldusorganil kohustus anda varjupaigataotlejale teavet tema õiguste ja kohustuste ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta, seda nii suuliselt kui kirjalikult keeles, mida varjupaigataotleja mõistab. Teabe andmise kohustuse järgimine on vajalik, sest varjupaigataotlejad üldjuhul ei ole teadlikud varjupaigamenetluse ajal kohalduvatest õigustest ega kohaliku õigussüsteemi korraldusest, samuti ei valda nad reeglina kohalikku keelt, mistõttu on neil keerukas omainitsiatiivil teavet saada. Antav teave peab võimaldama varjupaigataotlejal sisuliselt mõista oma õiguste olemust ning seda, milliseid samme on vajalik astuda vastava õiguse realiseerimiseks. Õiguste suuline selgitamine on vajalik, et vahetu kontakti raames lihtsas keeles anda ülevaade kõigist õigustest ja kohustustest, mida varjupaigataotleja peab silmas pidama. Suulise selgitamise käigus on varjupaigataotlejal võimalik esitada täpsustavaid küsimusi ning õiguste selgitajal on omakorda võimalik hinnata, kas varjupaigataotleja selgitusi mõistab. Kirjalikus vormis infomaterjali esitamise korral on varjupaigataotlejal võimalik vajadusel ka hiljem sellega tutvuda

Vastavalt VRKS § 12 lõikele 2 on vastuvõtukeskuse ülesanne korraldada taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena järgmiste teenuste osutamine: 1) majutamine; 2) vastuvõtukeskuses elava taotleja ja VRKS § 34 lg 2 p 3 või § 62 lg 2 p 3 alusel väljaspool vastuvõtukeskust elava taotleja varustamine toiduainetega või toitlustamine, varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega ja rahaga hädapärasteks pisikulutusteks § 36 lg 6 sätestatud määras; 3) vältimatu abi ja tervisekontroll; 4) hädavajalikud tõlketeenused ja eesti keele õpetamine; 5) informeerimine tema õigustest ja kohustustest; 6) seaduse alusel läbiviidavate toimingute tegemiseks vajalik transporditeenus; 7) muud esmavajalikud teenused.

VRKS § 34 lg 1 järgi on varjupaigataotleja varjupaigamenetluse ajal kohustatud elama vastuvõtukeskuses. Vastavalt lõikele 2 võib taotleja elada väljaspool vastuvõtukeskust Politsei- ja Piirivalveameti kirjalikul loal, kui: 1) taotleja majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav isik; 2) taotlejal on piisavalt rahalisi vahendeid enda majutamise ja ülalpidamise tagamiseks; 3) taotleja elamine väljaspool vastuvõtukeskust on vajalik tema turvalisuse tagamiseks.

VRKS § 34 lõike 5 alusel on taotleja, kes varjupaigamenetluse ajal elab vastuvõtukeskuses, kohustatud öisel ajal viibima vastuvõtukeskuses. Öiseks ajaks loetakse ajavahemikku kella 22.00 kuni 06.00-ni. Lõike 6 järgi võib vastuvõtukeskus taotlejal lubada öisel ajal vastuvõtukeskusest eemal viibida järgmistel juhtudel: 1) arstiabi saamiseks; 2) vältimatut arstiabi vajava perekonnaliikme juures viibimiseks; 3) Eestis seaduslikult viibiva isiku põhjendatud taotluse alusel.

VRKS §-s 36 on toodud rahalise toetuse maksmine ja selle määrad. Vastavalt § 36 lõikele 1 võib VRKS § 12 lg 2 punktis 2 nimetatud vastuvõtukeskuse poolt pakutavad teenused, välja arvatud varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemetega, asendada rahalise toetusega sama paragrahvi lõigetes 4 ja 5 sätestatud määras. Lõike 2 kohaselt ei maksta väljaspool vastuvõtukeskust VRKS § 34 lõike 2 punktide 1 ja 2 alusel

elavale taotlejale rahalist toetust ega võimaldata § 12 lõike 2 punktide 1, 2, 4 ja 6 alusel vastuvõtukeskuse poolt pakutavaid teenuseid.

Samuti ei maksta vastuvõtukeskuses elavale taotlejale, kes töötab Eestis VRKS § 10 lg 4 alusel, rahalist toetust ega võimaldata § 12 lg 2 punktide 2 ja 6 alusel vastuvõtukeskuse poolt pakutavaid teenuseid.

Vastavalt VRKS § 36 lõikele 4 on taotlejale makstav rahaline toetus võrdne kehtiva minimaalsetest tarbimiskulutustest lähtuva toimetulekupiiriga. Lõige 5 sätestab, et perekonna teise ja iga järgneva liikme toetuse suurus on 80 protsenti perekonna esimese liikme toetuse suurus. Toetust makstakse üksnes taotlejatest perekonnaliikmetele. Lõige 6 sätestab, et vastuvõtukeskuses elavale taotlejale makstav toetus hädapärasteks pisikulutusteks moodustab 10 protsenti sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud määrast.

Seega ei kajastu varjupaigataotlejale antavas teabematerjalis teave rahalise toetuse maksmise aluste, toetuse suuruse, tõlkimise, osutatavate tervishoiuteenuste, transpordikorralduse ega muude teenuste kohta. Samuti ei ole infomaterjalides kajastatud kohustus elada varjupaigamenetluse ajal vastuvõtukeskuses ega kohustus viibida vastuvõtukeskuses öisel ajal. Samuti on kajastamata, millistel juhtudel on taotlejal õigus elada väljaspool vastuvõtukeskust ning millistel juhtudel on tal õigus viibida öisel ajal vastuvõtukeskusest eemal.

Vastavate õiguste tõhusaks kasutamiseks peab ühtlasi olema määratletud kord vastava õiguse rakendamiseks ning välja toodud, kelle poole peab varjupaigataotleja mingis küsimuses pöörduma.

Kirjalikest materjalidest ei nähtu ühtlasi vastuvõtukeskuse tegevuse suhtes kaebuste esitamise võimalus. Vastavas kirjalikus materjalis tuleb esitada teave, kelle poole on varjupaigataotlejal õigus pöörduda kaebustega vastavate õiguste kasutamise osas. Seejuures on vajalik eristada asutusesisest kaebuste esitamise võimalust ning asutuseväliseid kaebuste esitamise võimalusi (Sotsiaalministeerium, õiguskantsler, halduskohus). Sellega seoses on oluline selgitada ka märgukirjade ja selgitustaotluste esitamise võimalust.

Samuti on sisekorraeeskirjade § 2 lõike 4 sõnastus mitmetitõlgendatav. Sisekorraeeskirjade § 2 lg 4 sätestab, et taotlejale makstakse toetus välja proportsionaalselt vastuvõtukeskuses viibitud kalendripäevadele. Vastava sätte sõnastusega seoses tõusetub küsimus, kas selle alusel vähendatakse makstavat toetust vastuvõtukeskusest eemalviibitud (kas siis loa alusel või loata) päevade võrra või puudutab see ainult olukorda, kus varjupaigataotleja saabumisaeg vastuvõtukeskusesse satub jooksva kalendrikuu sisse. Kontrollkäigu ajal selgitas vastuvõtukeskuse juhataja, et vastavat sätet kohaldatakse vaid juhul, kui varjupaigataotleja saabub vastuvõtukeskusesse jooksva kalendrikuu sees. Selline praktika on seadusega kooskõlas. Õiguskantsler peab siiski vajalikuks juhtida tähelepanu sellele, et seadusest ei tulene alust toetuse suuruse piiramiseks juhul, kui varjupaigataotleja viibib vastuvõtukeskusest eemal. Juhud, millal toetust ei maksta, on toodud VRKS § 36 lõikes 2, ning need ei puuduta

vastuvõtukeskusest eemalviibimist. Kuna sisekorraeeskirjade § 2 lg 4 sõnastus on mitmetitõlgendatav, tuleb selle sisu täpsustada.

Vastuvõtukeskuse olemust arvestades, kus majutatakse varjupaigataotlejaid, kes pärinevad väga erinevatest maailma piirkondadest, tuleb olla valmis vastava info edastamiseks ning kirjalikus vormis andmiseks ka nendele isikutele, kes ei valda eesti, inglise või vene keelt. Selleks on ilmselt vaja tõlkida infomaterjalid enamatesse keeltesse. Kontrollkäigu ajal märkisid keskuse töötajad, et MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugiisikud pidid väidetavasti tõlkima sisekorraeeskirjad prantsuse keelde, kuid ei olnud seda kontrollkäigu toimumise ajaks veel teinud. Ka kontrollkäigu ajal vastuvõtukeskuses viibinud prantsuse keeles kõnelev varjupaigataotleja märkis (kirjalikult), et talle ei ole sisekorraeeskirjasid seni antud, kuigi ta oli vastuvõtukeskuses viibinud juba ligi neli kuud. Seejuures tuleb silmas pidada, et vastava teabe andmise kohustus lasub vastuvõtukeskusel, kes peab ühtlasi tagama sellekohase teabe ja tõlke asjakohasuse.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele järgmised soovitused:

- 1) **Tagada varjupaigataotlejatele nii suuliselt kui kirjalikult kogu asjakohane teave varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste kohta, tuues välja muuhulgas järgneva info:**
 - 1.1. **teave majutamise, rahalise toetuse, tõlkimise, tervishoiuteenuste, transpordikorralduse ning muude teenuste kohta,**
 - 1.2. **vastavate õiguste kasutamise täpsem kord (nt kelle poole pöörduda),**
 - 1.3. **vastuvõtukeskuses viibimise kohustus öisel ajal,**
 - 1.4. **alused vastuvõtukeskusest eemal viibimiseks ning selleks loa taotlemise kord,**
 - 1.5. **tuua infomaterjalides selgelt välja kaebuste esitamise võimalus ja kord vastuvõtukeskuses viibimisega seoses, eristades asutusesisest ja asutuseväliseid kaebuste esitamise võimalusi (Sotsiaalministeerium, halduskohus, õiguskantsler);**
- 2) **Täpsustada sisekorraeeskirjade § 2 lg 4 sõnastust, märkides, et tegemist on juhuga, kui varjupaigataotleja saabub vastuvõtukeskusesse jooksva kalendrikuu sees;**
- 3) **Tagada vastava info andmine nii suuliselt kui kirjalikult varjupaigataotlejatele arusaadavas keeles ning korraldada vastavate infomaterjalide tõlkimine ka muudesse enamkasutatavatesse keeltesse.**

Punktis 1 toodud soovitusete täitmiseks kaaluda koostööd Politsei- ja Piirivalveametiga, et täpsustada, missuguste õiguste ja kohustuste kohta annab varjupaigataotlejale teavet Politsei- ja Piirivalveamet ning missugustest õigustest ja kohustustest teavitab vastuvõtukeskus.

(4.2) Tervishoiuteenuste korraldamine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus varjupaigataotlejatele vastuvõtukeskuses viibimise ajal osutatavate tervishoiuteenuste korraldamisest.

Vastuvõtukeskusel on varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamiseks sõlmitud lepingud Tallinnas asuva perearsti dr Bärenson'i ja Jõhvis asuva perearsti dr Ruže'ga; eriarstiabi osutab SA Ida-Viru Keskhaigla. Vältimatu abi tervishoiuteenuse osutajaks on SA Ida-Viru Keskhaigla kiirabi. Perearstid teenindavad isikuid ainult oma tegevuskohas. Küsitlusest selgus, et alates 2008. aastast, kui SA Ida-Viru Keskhaiglas on kasutusel tervishoiuteenuseid kajastav elektrooniline andmebaas, on abi osutatud vaid ühele varjupaigataotlejale. Vastuvõtukeskuse dokumentatsioonist nähtus, et varjupaigataotlejatele on vastuvõtukeskuse kulul võimaldatud valu korral hambaravi.

Kontrollkäigul selgus, et varjupaigataotlejatele ei korraldata üldjuhul pärast keskusesse vastuvõtmist esmast tervisekontrolli. Vajadusel korraldab vastuvõtukeskus varjupaigataotlejatele visiidi perearsti juurde. Nakkushaiguste uuringud toimuvad vaid vajadusel perearsti otsusel, samuti võib perearst suunata varjupaigataotleja psühhiaatrilisele konsultatsioonile. Ühtlasi selgus, et MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus pakub Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi poolt rahastatava projekti raames varjupaigataotlejatele kohanemiskoolituse käigus psühhoteraapias osalemise võimalust.

Samuti märkis üks varjupaigataotleja, et alati ei ole tervishoiuteenuse osutamise korral kohal olnud tõlki, mistõttu oli isikul äärmiselt keeruline oma terviseprobleemi selgitada ning arsti selgitustest aru saada.

Kontrollkäigu raames tõstatas vastuvõtukeskuse juhataja küsimuse, millisel tasemel tuleb varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuseid osutada. Kirjalikus vastuses teabe nõudmisele osutas vastuvõtukeskuse juhataja, et vältimatu abi on tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Keskuse juhataja osutas, et vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele (TTKS) tasub ravikindlustusega hõlmamata isik eriarstiabi eest ise. Keskuse juhataja märkis, et vastuvõtukeskus on seni siiski tasunud taotlejale osutatud eriarstiabi eest.

Õiguskantsler pöördus varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste küsimuse täpsustamiseks teabe nõudmisega ka sotsiaalministri poole.

Sotsiaalminister märkis 26.02.2010 kirjas nr 15.11-1/62, et VRKS § 12 lõike 2 kohaselt korraldab vastuvõtukeskus taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele vältimatu abi osutamist ja tervisekontrolli. Isiku tervisekontrolli ulatuse määrab teda läbivaatav arst vastavalt isiku tervises seisundile ja isikult saadud andmetele. Seaduses ei ole täpset loetelu kohustuslike uuringute kohta. Vältimatu abi definitsioon on esitatud TTKS §-s 5. Tervisekontrolli ulatust ja sellega seotud toiminguid käsitlevad eri õigusaktid erinevalt ning nendes on lähtutud vastava ala spetsiifikast (nt nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 13 jt). Sotsiaalminister nentis, et kuna tervisekontrolli sisu ei ole VRKS-s täpselt reguleeritud, võib selle teostamise vajalik ulatus praktikas tekitada vaidlusi. Sotsiaalminister leidis, et eelkõige peaks tervisekontroll selgitama, kas isik vajab vältimatut abi. VRKS § 12 lg 2 punkti 3 kohaselt on varjupaigataotlejatele tagatavate tervishoiuteenuste määr sisuliselt võrdsustatud

kindlustamata isikutele vältimatu abi korras osutatavate tervishoiuteenuste määraga. Vältimatut abi osutab nii perearst kui ka eriarst, seda võib osutada nii ambulatoorselt kui ka statsionaarselt. Ravi ulatuse ja sisu määrab arst. Igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel on õigus saada vältimatut abi. Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 kohaselt tuleb varjupaigataotlejale tagada vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi ning erivajadustega isikule vajalik arstiabi. Sotsiaalministri hinnangul on direktiivi mõiste „haiguste põhiravi” tõlgendatav tervishoiuteenuste korraldamise seaduses defineeritud vältimatu abi osana, kuna diagnoositud haigusseisundite korral tagatakse ka nende ravi, kui selle edasilükkamine või andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Kehtiv regulatsioon tagab varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuse osutamise Eesti elanikega võrdsetel alustel olenevalt sellest, kas isik omab ravikindlustust või mitte. Praktikas on vastuvõtukeskuses isikutele tagatud lisaks vältimatule abile ka üld- ja eriarstiabi. Lähtudes eeltoodust leidis sotsiaalminister, et varjupaigataotlejatele tagatavate tervishoiuteenuste määr on piisav ning kooskõlas põhiseadusest ja Euroopa õigusest tulenevate kohustustega.

Kuna varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste määr on tekitanud praktikas erinevaid tõlgendusi, on järgnevalt analüüsitud, millises määras tuleb varjupaigataotlejale tervishoiuteenuseid osutada.

Põhiseaduse § 28 lõike 1 järgi on igal inimesel õigus tervise kaitsele.

Vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 3 on vastuvõtukeskuse ülesanne korraldada taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena vältimatu abi ja tervisekontroll.

Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 järgi peavad liikmesriigid tagama, et varjupaigataotlejad saavad vajalikku meditsiinilist abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi; liikmesriigid tagavad erivajadustega varjupaigataotlejatele vajaliku arsti- või muu abi.

VRKS-s on määratlemata tervisekontrolli sisu, eesmärk ning sagedus. Vastavalt TTKS §-le 5 on vältimatu abi kõnealuse seaduse tähenduses tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. TTKS § 6 lõike 1 järgi on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel õigus saada vältimatut abi. Vastavalt TTKS § 7 lg 1 on üldarstiabi ambulatoorne tervishoiuteenus, mida osutavad perearst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. TTKS § 20 lg 1 kohaselt on eriarstiabi ambulatoorne või statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad eriarst või hambaarst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Tulenevalt TTKS § 23 lõikest 2 tasub ravikindlustusega hõlmamata isik eriarstiabi eest ise.

Eeltoodust nähtub, et igale Eesti Vabariigi territooriumil viibivale isikule, sh varjupaigataotlejale, tuleb tagada vältimatu abi. VRKS § 12 lg 2 p 3 näeb ette vajadusel tervisekontrolli teostamise, täpsustamata osutatavate tervishoiuteenuste iseloomu. Seega ei selgu seadusest, millisel määral on varjupaigataotlejal tervisekontrolli teostamise

raames õigus üld- ja eriarstiabi saada. Nagu märgitud, peab riik vastavalt varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artiklile 15 tagama varjupaigataotlejatele vajaliku meditsiinilise abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi. Sotsiaalminister asus seisukohale, et direktiivi artiklis 15 toodud mõistet „haiguste põhiravi“ tuleb sisustada tervishoiuteenuste korraldamise seaduses defineeritud vältimatu abi osana, kuna diagnoositud haigusseisundite korral tagatakse ka nende ravi, kui selle edasilükkamine või andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Siiski peab vastavalt direktiivi artiklile 15 tagama varjupaigataotlejale haiguste põhiravi (inglise keeles „*essential treatment of illnesses*“). Kuigi direktiivis ei ole täpsemalt määratletud, missuguse iseloomuga tervishoiuteenuseid konkreetselt tuleb võimaldada (ja seetõttu ei saa vastavat sätet lugeda otsekohaldatavaks), on kasutatav mõiste õiguskantsleri hinnangul olemuslikult laiem kui vältimatu abi mõiste. Vältimatu abi vajaduse puhul on tegemist olukorraga, millele reageerimata jätmine võib põhjustada isiku surma või püsiva tervisekahjustuse. Seega on vältimatu abi puhul tegemist erakorralise tervise seisundiga, mistõttu ei saa kohustust võimaldada haiguste põhiravi samastada vältimatu abi tagamisega. Direktiivi sõnakasutus viitab küll asjaolule, et tegemist peab olema oluliste haiguste raviga.

Euroopa Kohus on Euroopa õiguse efektiivse rakendamise tagamiseks sedastanud kohustuse tõlgendada siseriiklikku õigust direktiivist tulenevate kohustuste valguses. Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigil on kohustus saavutada direktiiviga sätestatud tulemus, mis on siduv kõigile liikmesriigi võimuorganitele. Sellest tulenevalt peab asjakohane haldusorgan siseriiklikku õigust kohaldades tõlgendama seda direktiivi sõnastuse ja eesmärgi valguses, et tagada direktiivist tulenevate kohustuste täitmine.³

Ühtlasi tuleb silmas pidada, et põhiseaduse § 28 lõike 1 puhul on tegemist subjektiivse õigusega. Riigikohus on märkinud, et tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik paljude teiste põhiõiguste kasutamine. Kuigi see ei tähenda, et iga isik saaks nõuda tasuta ja piiramatult kõiki tervishoiuteenuseid ning seadusandja pädevuses on täpsemalt määrata, milles väljendub igaühe õigus tervise kaitsele, samuti millist liiki abi ja millises ulatuses abi tuleb puuduse all kannatavale inimesele osutada, ei saa seadusandjal nende põhiõiguste kujundamisel olla piiramatut suvaõigust. Seega ei tohi põhiõiguste kujundamisel jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste tuuma ega piiritleda nende õiguste kasutamise tingimusi ebanõistlike kriteeriumidega. Riigikohus väljendas ühtlasi kahtlust, kas olukord, kus isikule, kes ei leia jõukohast tööd enda tahtest sõltumata ning kellel puudub seega ravikindlustus ning kellele on tagatud vaid vältimatu abi, on mõistlik ja tagab tervisekaitsepõhiõiguse tuuma kaitse.⁴ Riigikohus leidis, et ka sellisel juhul „peab olema tagatud teatud määral raviteenuste kättesaadavus ja raviks vajalike hüvitiste maksmine. Tööd mitteleidva isiku ravikindlustus ei pea olema tagatud samal määral kui isikutel, kelle eest makstakse sotsiaalmaksu. Kuid vahe ei või olla ebaoproportsionaalselt suur. Kannatused ja piirangud teiste põhiõiguste kasutamisel, mida inimene peab taluma ravimata haiguse tõttu, ei tohi olla ebaoproportsionaalsed. PS § 28 lg 1 hõlmab ka õiguse kahjustatud tervise taastamisele, kui see on meditsiiniliselt

³ Euroopa Kohtu otsus asjas C-14/83 Von Colson and Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, p 26.

⁴ RKHKo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, p 14-17.

võimalik ja vastab riigi rahalistele võimalustele.”⁵ Tuleb silmas pidada, et varjupaigataotlejatel ei ole üldjuhul lubatud töötada, mistõttu neil ei ole seega võimalik ravikindlustust üldistel alustel omada. Vastavalt VRKS § 10¹ lõikele 1 võib varjupaigataotleja Politsei- ja Piirivalveameti loal Eestis töötada alles siis, kui Politsei- ja Piirivalveamet ei ole tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul, arvates varjupaigataotluse esitamisest, varjupaigataotlejast sõltumatul põhjusel otsust teinud. Nii tuleb eelistada VRKS § 12 lg 2 punkti 3 sisustamisel põhiseaduspärasest tõlgendamisevõimalust.

Seega tuleb VRKS § 12 lg 2 punkti 3 tõlgendamisel võtta arvesse riigi kohustust tagada varjupaigataotlejatele haiguste põhiravi, juhul kui tervisekontrolli teostamise käigus vastav vajadus ilmneb. See tähendab, et varjupaigataotlejale tuleb vajadusel võimaldada nii esmase kui edaspidiselt vajadusel teostatava tervisekontrolli raames nii üld- kui eriarstiabi, kui see on vajalik oluliste haiguste raviks. Ühtlasi peab tagatavate tervishoiuteenuste puhul arvestama sooliste eripäradega (nt naissoost varjupaigataotlejatele peab olema tagatud günekoloogiline abi).

Järgnevalt on käsitletud eripärasid, mida tuleb varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamisel nende staatusest tulenevalt silmas pidada.

Varjupaigataotlejatele tuleb koheselt pärast vastuvõtukeskusesse saabumist võimaldada esmast tervisekontrolli, kui seda ei ole varjupaigamenetluse ajal Politsei- ja Piirivalveameti majutusruumides viibimise ajal juba teostatud, vaatamata sellele, et VRKS § 12 lg 2 p 3 seob tervisekontrolli tegemise „vastavalt vajadusele“ tingimusega. Kuigi vastuvõtukeskus ei ole olemuslikult kinnipidamisasutus, on varjupaigataotlejad siiski üldjuhul kohustatud elama vastuvõtukeskuses ning viibima vastuvõtukeskuses öisel ajal; samuti sõltuvad nad vastuvõtukeskuse poolt pakutavatest teenustest. Esmase tervisekontrolli võimaldamine on vajalik, sest vastuvõtukeskusesse majutamisele võib eelneada varjupaigataotleja kinnipidamine ning sunni kasutamine (nt käeraudades vastuvõtukeskusesse transportimine). Samuti on esmane tervisekontroll oluline, et tagada varjupaigataotleja enda, teiste varjupaigataotlejate ning keskuse töötajate õigust tervise kaitsele, sest selle käigus on võimalik hinnata varjupaigataotleja terviseseisundit, sh vajadusel kontrollida nakkushaiguste esinemist. Esmase tervisekontrolli läbiviimisel tuleks silmas pidada Istanbuli protokollis sätestatud nõudeid piinamise ja muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise uurimiseks ja tõendamiseks.⁶

Muuhulgas tuleb hinnata nii esmase tervisekontrolli kui vajadusel edaspidiselt toimuva tervisekontrolli raames varjupaigataotleja puhul psühhiaatrilise või psühholoogilise nõustamise vajadust. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise

⁵ Samas, p 19.

⁶ Istanbul Protocol Submitted to the United Nations High Commissioner for Human Rights 9 August 1999. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf>. Vt ka M. Amos. Tervishoiutöötaja kohustused piinamise ja ebainimliku kohtlemise tuvastamisel. – Eesti Arst 2008; 87(4):306–309. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.eestiarst.ee/static/files/035/tervishoiutootaja_kohustused_piinamise_ja_ebainimliku_kohtlemise_tuvastamisel.pdf

tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on juhtinud tähelepanu, et minevikus asetleidnud traumaatilised kogemused võivad avaldada välismaalase vaimsele ning füüsilisele tervisele negatiivset mõju. Võõrasse riiki saabumisega seonduvalt tuttava isikliku ning kultuurilise ümbruse kaotamine ning määramatus tuleviku suhtes võivad viia vaimse tervise halvenemiseni, sh põhjustada varem esinenud depressiooni, ärevuse ning posttraumaatilise stressi ägenemist.⁷ Varjupaigataotlejate puhul on minevikus asetleidnud väärkohtlemise või tagakiusamise oht iseäranis suur ning eeltoodud kaalutlused kohalduvad ka vastuvõtukeskuses viibivate varjupaigataotlejate puhul.

Enamgi veel, vastuvõtukeskus asub väga eraldatud piirkonnas, kus varjupaigataotlejate kontaktid välismaailmaga on küllaltki piiratud. Nii varjupaigataotlejate küsitlemise kui kontrollkäigu raames kogutud materjalidest nähtub, et varjupaigataotlejad on toonud esile sellise eraldatuse negatiivse mõju nende vaimsele tervisele ja heaolule. Seega võib vastuvõtukeskuse asukoht ning sellest tingitud eraldatus avaldada täiendavat negatiivset mõju varjupaigataotlejate tervisele, mistõttu tuleb kaaluda regulaarselt psühholoogilise ja/või psühhiaatrilise nõustamise teenuse võimaldamist varjupaigataotlejatele vastuvõtukeskuses kohapeal.

Tervishoiuteenuse osutamisel peab vastuvõtukeskus tagama vajadusel tõlgi kaasamise. Kui varjupaigataotlejal ei ole võimalik selgitada oma tervisehäire iseloomu või tervishoiuteenuse osutaja ei mõista varjupaigataotleja selgitusi, ei ole võimalik eesmärgipäraselt tervishoiuteenust osutada. Samuti, kui varjupaigataotleja ei saa aru tervishoiutöötaja selgitustest diagnoosi ja ravi osas, võib see kujutada ohtu varjupaigataotleja tervisele (nt ravimite manustamise juhised, võimalikud kõrvalmõjud jms). Seetõttu tuleb tagada vajadusel varjupaigataotlejale tervishoiuteenuse osutamisel tõlge talle arusaadavasse keelde.

Samuti peaksid tervishoiuteenuse osutajad olema teadlikud varjupaigataotlejate kui grupi eripäradest ning saanud ettevalmistuse kultuuriliste ja religioossete eripärade kohta.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele järgmised soovitused:

- 1) Võimaldada vastuvõtukeskusesse saabunud varjupaigataotlejale esmase tervisekontrolli teostamist;**
- 2) Tagada varjupaigataotlejatele vajadusel tervisekontrolli raames nii üld- kui eriarstiabi osutamine, kui see on vajalik oluliste haiguste raviks. Seejuures tuleb tagatavate tervishoiuteenuste puhul arvestada sooliste eripäradega (nt naissoost varjupaigataotlejatele peab olema tagatud günekoloogiline abi);**
- 3) Tagada, et nii esmase tervisekontrolli kui edaspidiselt vajadusel toimuva tervisekontrolli raames hinnatakse varjupaigataotlejate psühholoogilise või psühhiaatrilise nõustamise vajadust;**
- 4) Teavitada varjupaigataotlejaid esmase tervisekontrolli ning psühhiaatrilise ja/või psühholoogilise nõustamise võimalusest;**
- 5) Tagada vajadusel tõlgi kaasamine tervishoiuteenuste osutamise korral;**

⁷ 19th General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. - CPT/Inf (2009)27, p 90.

- 6) Tervishoiuteenuse osutamise lepingute sõlmimisel pidama silmas, et varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutaja oleks soovitatavalt saanud ettevalmistuse tööks varjupaigataotlejatega, on teadlik varjupaigataotlejate kui grupi eripäradest ning kultuurilistest, keelelistest ja religioossetest eripäradest;
- 7) Kaaluda võimalust korraldada vastuvõtukeskuses varjupaigataotlejatele regulaarselt psühhiaatrilise ja/või psühholoogilise nõustamisteenuse osutamist;
- 8) Analüüsida tervishoiuteenuste osutamise korraldust tervikuna, arvestades ka kokkuvõtte punktides 4.3 ja 4.4 toodud küsimusi, ning kaaluda, kas tervishoiuteenuste korraldus vajaks muutmist viisil, et teenuse osutamine toimuks vastuvõtukeskuses kohapeal ning varjupaigataotlejatele oleks tagatud kohane arstiabi tervishoiuteenuste osutaja poolt, kes on teadlik varjupaigataotlejate kui grupi eripäradest, ning oleks tagatud konfidentsiaalsus terviseandmete töötlemisel, ravimite väljastamisel ning teenuste ja kulude dokumenteerimisel;
- 9) Vajadusel täpsustada tervishoiuteenuste osutamise lepingus varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste sisu, tervishoiuteenuse osutajale esitatavaid nõudeid ning tervishoiuteenuste osutamist puudutavate arvete esitamise korda, nii et selles oleksid kajastatud vastuvõtukeskuse poolt kuludokumendi raamatupidamises fikseerimiseks vajalik teave ning esitatav arve ning varjupaigataotlejale osutatud tervishoiuteenus oleksid kontrollimise vajadusel seostatavad, kuid samas oleks tagatud varjupaigataotlejate isikuandmete kaitse (vt kokkuvõtte p 4.3).

(4.3) Isikuandmete kaitse tervishoiuteenuste osutamise dokumenteerimisel

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas on tagatud terviseandmete konfidentsiaalsus seoses arsti juurde pääsemise, saatekirjade andmisega vastuvõtukeskuse personali kätte ning tervishoiuteenuste osutamise kuludokumentide vormistamisega.

Kontrollkäigul selgus, et arsti juurde pääsemiseks peavad varjupaigataotlejad vastuvõtukeskuse töötajat teavitama, millise terviseprobleemiga seoses nad arsti juurde pöörduda soovivad.

Jõhvi perearsti küsitlusest selgus, et perearst andis varjupaigataotleja saatekirja eriarstiabi saamiseks vastuvõtukeskuse juhataja kätte.

Vastuvõtukeskusel on sõlmitud lepingud erinevate tervishoiuteenuse osutajatega, kes esitavad vastuvõtukeskusele arve. Vastav arve lisatakse omakorda kuludokumendina raamatupidamisse. Teatud juhtudel on arvele märgitud varjupaigataotleja nimi, kellele tervishoiuteenuse osutamise seoses on arve väljastatud. Vastavate dokumentidega tutvumisel selgus, et vahel kajastub dokumendil ka tehtud uuringute täpsem kirjeldus (nt rinnanäärme ultraheli uuring).

VRKS § 13¹ lg 1 sätestab, et kõnealusel seaduses sätestatud menetlustes võivad Politsei- ja Piirivalveamet, Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused, esmane vastuvõtukeskus ning vastuvõtukeskus töödelda isikuandmeid, sealhulgas delikaatseid isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Vastava sätte sisustamisel tuleb silmas pidada isikuandmete kaitse seaduse (IKS) üldisi põhimõtteid. Tulenevalt IKS §-st 6 on isikuandmete töötleja kohustatud isikuandmete töötlemisel järgima muuhulgas eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtet. IKS § 6 punkti 2 järgi võib isikuandmeid koguda üksnes määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ning neid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötluse eesmärkidega kooskõlas (eesmärgikohasuse põhimõte); ning IKS § 6 punkti 3 alusel võib isikuandmeid koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks (minimaalsuse põhimõte). Vastavalt isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 4 lõikele 2 on andmed tervises seisundi kohta delikaatsed isikuandmed.

Vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 3 peab vastuvõtukeskus korraldama vajadusel vältimatu abi ja tervisekontrolli teostamise. Selleks on vastuvõtukeskusel sõlmitud lepingud erinevate tervishoiuteenuste osutajatega. Vastuvõtukeskuse personali ülesanne on abistada varjupaigataotlejaid arsti juurde minemise korraldamisel, aja registreerimisel, tõlke korraldamisel jms. Lähtuvalt eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõttest võib vastuvõtukeskus varjupaigataotlejate isikuandmeid nõusolekuta töödelda seega vaid ulatuses, mis on vajalik vastavate ülesannete täitmiseks. Sellest tulenevalt ei peaks varjupaigataotleja terviseandmete sisu üldjuhul vastuvõtukeskuse (mittemeditsiinilisele) personalile teatavaks saama. Erandiks on olukorrad, kus varjupaigataotleja ise terviseandmete avaldamiseks soovi avaldab või esinevad ülekaalukad asjaolud vastavate andmete edastamiseks.

Eeltoodud arvestades on üldjuhul lubamatu kohustada varjupaigataotlejat arsti juurde pääsemise eeltingimusena avaldama oma terviseprobleemide sisu vastuvõtukeskuse personalile. Erandiks sellest võib lugeda nt olukorra, kui isik soovib pöörduda hambaarsti juurde, millisel juhul on vastuvõtukeskuse personalil seda vajalik teada hambaarsti juurde aja kinni panemiseks.

Nagu eelpool nimetatud, tuleb tagada isiku terviseandmete konfidentsiaalsus. Terviseandmed ei seonu ainult isikule pandud diagnoosiga, vaid ka isikule määratud ravimite ning teostatud uuringutega. Seetõttu tuleb vastavate andmete dokumenteerimisel samuti järgida isikuandmete kaitse põhimõtet ning kuludokumentid esitada viisil, mis ei sisalda terviseandmeid, nt kasutades abstraktseid määratlusi, nagu analüüs, uuring, mis ei võimalda seda seostada konkreetse patsiendi tervises seisundiga (vt ka punkti 4.2, soovitus nr 9).

Samuti riivab terviseandmete konfidentsiaalsuse põhimõtet olukord, kui varjupaigataotleja eriarsti saatekiri antakse vastuvõtukeskuse personali kätte. Saatekirjale märgitakse tervises seisundit puudutavad asjaolud⁸, millega seoses isik eriarsti poole pöördub. Seetõttu tuleks saatekiri anda varjupaigataotleja kätte või kasutades

⁸ Sotsiaalministri 18.09.2008 määrus nr 56 "Tervishoiuteenuse osutamise dokumenteerimise ning nende dokumentide säilitamise tingimused ja kord" § 31 lõiked 5 ja 6.

vastuvõtukeskuse töötajate vahendust, edastama saatekirja kinnises ümbrikus. Samuti saab ja peaks tervishoiutöötaja andma varjupaigataotlejale instruksioonid, kuhu ta peab pöörduma ning vajadusel abistama ise varjupaigataotlejat eriarstile aja registreerimisel, sest keelelistel põhjustel võib varjupaigataotlejal olla keeruline seda teha.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele järgmised soovitused:

- 1) Tagada varjupaigataotlejate isikuandmete töötlemisel eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtte järgimine, ning sellest tulenevalt mitte kohustada varjupaigataotlejaid üldjuhul avaldama terviseandmete sisu arsti juurde pääsemise tingimusena enam, kui on vajalik abi korraldamiseks;
- 2) Tagada tervishoiuteenuste kuludokumentide esitamine raamatupidamist korraldavale Sotsiaalministeeriumile viisil, et dokumentidest ei nähtuks isikustatud terviseseisundiga seonduvaid andmeid.

Õiguskantsler teeb varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutajatele järgmised soovitused:

- 1) Esitada tervishoiuteenuse osutamisega seonduvad kuludokumendid võimalusel viisil, et oleks tagatud varjupaigataotleja, kellele teenust osutati, terviseandmete konfidentsiaalsus;
- 2) Anda saatekiri eriarstile pöördumiseks või muud terviseandmeid sisaldavad dokumendid üldjuhul varjupaigataotleja kätte ning vajadusel abistada eriarstile aja registreerimisel ja muude toimingute osas.

(4.4) Ravimite ostmine ning sellega seonduvalt isikuandmete kaitse põhimõtte järgimine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas ravimite ostmise korralduses on tagatud isikuandmete kaitse põhimõtte ning kas vastuvõtukeskuse tegevus teatud ravimite ostmisest keeldumisel on kooskõlas seadusega.

Kontrollkäigul selgus, et vastuvõtukeskus on üldjuhul tasunud varjupaigataotlejatele määratud ravimite eest. Ravimite ostmine on üldjuhul korraldatud nii, et ökonoomsuse huvides on vastuvõtukeskuse juhataja ise ravimid apteegist ostnud, et mitte transportida varjupaigataotlejaid Jõhvi ja tagasi. Samas selgus nii vestlustest varjupaigataotlejate kui ka keskuse personaliga, et piiratud eelarveliste vahendite tõttu on vastuvõtukeskuse töötajad keeldunud arsti poolt määratud osasid ravimeid välja ostmast, pidades vastavaid ravimeid mittehädavajalikeks. Varjupaigataotleja sõnutsi keelduti südamehaiguste ravimi ostmisest, vastuvõtukeskuse juhataja sõnutsi liigest taastava ravimi ostmisest.

Üldiselt tuleb tunnustada vastuvõtukeskuse praktikat tasuda varjupaigataotlejatele määratud ravimite eest. VRKS § 12 lg 2 punktist 3 tulenevalt peab vastuvõtukeskus korraldama vastavalt vajadusele toetusena tervisekontrolli, ning vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 7 muude esmavajalike teenuste osutamise. Vastavalt VRKS § 36 lõikele 1 võib VRKS § 12 lg 2 punktis 2 nimetatud vastuvõtukeskuse poolt pakutavad teenused, välja arvatud varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemetega, asendada rahalise

toetusega sama paragrahvi lõigetes 4 ja 5 sätestatud määras. Seega on varjupaigataotlejale makstav rahaline toetus ette nähtud asendamaks kohustust varustada varjupaigataotlejat toiduainetega või korraldada toitlustamist ning varustada varjupaigataotlejat hügieenivahenditega. Seega, tulenevalt VRKS § 12 lg 2 punktist 7 koostoimes punktiga 3 peab vastuvõtukeskus korraldama ka varjupaigataotlejale määratud ravimite eest tasumise või nende hüvitamise, mida üldjuhul on ka tehtud.

Praktikas on aga tõusetunud küsimus teatud ravimite väljaostmise ning ravimite ostmisega seondult isikuandmete kaitse tagamisest.

Nagu eelpool märgitud, on vastavalt IKS § 4 lõikele 2 andmed tervise seisundi kohta delikaatsed isikuandmed. Selliste andmete osas tuleb tagada konfidentsiaalsus. Terviseandmed ei seonu ainult isikule pandud diagnoosiga, vaid ka isikule määratud ravimitega, sest teades isikule määratud ravimeid, on võimalik neid seostada isiku tervise seisundiga. Sellest tulenevalt peab ravimite ostmise korraldama viisil, et varjupaigataotlejal oleks soovi korral võimalik säilitada oma terviseandmete konfidentsiaalsust. Selleks peab võimaldama varjupaigataotlejal soovi korral ise ravimeid osta või leida sellele olukorrale muu lahendus. Varjupaigataotlejate transportimisega seonduv kulu ei ole asjakohaseks kaalutluseks vastava põhimõtte eiramiseks.

Samuti on lubamatu, et vastuvõtukeskuse personal, kellel puudub meditsiiniline väljaõpe, sekkub arsti poolt määratud raviskeemi ning keeldub arsti poolt määratud ravimite väljaostmisest. Vastuvõtukeskuse personalil puudub väljaõpe, et hinnata teatud ravimi toimet, mõju koos teiste ravimitega ning teave varjupaigataotleja tervise seisundi iseärasuste kohta otsustamiseks teatud ravimi olulisuse üle. Nagu märgitud, tuleb ravimite ostmisel tagada terviseandmete konfidentsiaalsus ning isiku terviseandmed ei peaks üldjuhul vastuvõtukeskuse personalile, kelle hulka ei kuulu tervishoiutöötajat, teatavaks saama (vt eelpool p 4.3). Samuti on täiesti lubamatu, et vastuvõtukeskuse personal ning Sotsiaalministeeriumi ametnikud vastuvõtukeskuse raamatupidamise korraldajana arutavad varjupaigataotlejate terviseandmeid ning kas mõni tervisehäire on piisavalt oluline selle ravimiseks.

Ühtlasi tuleb eeltoodud arvestades ravimite ostmisega seonduvad kuludokumendid esitada raamatupidamises viisil, mis ei võimalda varjupaigataotleja terviseandmeid määratleda ning seega ei tohiks selles nähtuda ravimi nimetus.

Samuti tuleb varjupaigataotlejale võimaldada piisaval määral abivahendeid teatud ravimi manustamiseks (nt ühekordselt kasutatavad süstlad ja nn pliiatssüstla otsad jm).

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele järgmised soovitused:

- 1) Tagada varjupaigataotlejale arsti poolt määratud ravimite väljaostmine;**
- 2) Korraldada ravimite ostmise viisil, et varjupaigataotlejal oleks soovi korral võimalik säilitada oma terviseandmete konfidentsiaalsust;**
- 3) Esitada ravimite ostmisega seonduvad kuludokumendid raamatupidamises viisil, mis ei võimalda identifitseerida konkreetset ravimit ning järgiks isikuandmete konfidentsiaalsuse põhimõtet;**

- 4) Võimaldada varjupaigataotlejatele piisaval määral abivahendeid väljakirjutatud ravimi manustamiseks (nt ühekordselt kasutatavad süstlad ning nn pliiatssüstla otsad).

(4.5) Teavitus videovalve kohta

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas vastuvõtukeskuses on videovalve korraldamisel järgitud isikuandmete töötlemise põhimõtteid.

Vastuvõtukeskuse üldkasutatavates osades (köök, koridor, spordiruum, arvutiruum) kasutati videovalvet, mille pilti salvestatakse vastuvõtukeskuse arvutis. Vastuvõtukeskuse sisemisel välisruumil asus äriühingu Securitas kleeps, millele oli märgitud „videovalve“, kuid vastuvõtukeskuse ruumides puudus muu kohane teavitus videovalve kohaldamise kohta.

Vastavalt IKS §-le 5 on isikuandmete töötlemine iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine ja avalikustamine, juurdepääsu võimaldamine isikuandmetele, päringute teostamine ja väljavõtete tegemine, isikuandmete kasutamine, edastamine, ristkasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest.

Tulenevalt IKS § 14 lõikest 3 võib isikute või vara kaitseks isikuandmeid edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku kasutada üksnes juhul, kui sellega ei kahjustata ülemääraselt andmesubjekti õigustatud huve ning kogutavaid andmeid kasutatakse ainult nende kogumise eemärgist lähtuvalt. Andmesubjekti nõusolekut asendab sellise andmetöötluse korral jälgimisseadmestiku kasutamise fakti ning andmete töötleja nime ja kontaktandmete piisavalt selge teatavakstegemine. Nõue ei laiene jälgimisseadmestiku kasutamisele riigiasutuse poolt seaduses sätestatud alustel ja korras.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ei kehtesta vastuvõtukeskuses videovalve rakendamise osas eriregulatsiooni.

Sellest tulenevalt peab isikute või vara kaitse eesmärgil videovalve rakendamisel sellest isikuid selgelt teavitama ning tegema teatavaks andmete töötleja nime ja kontaktandmed. Arvestades asjaolu, et varjupaigataotlejad üldjuhul ei valda eesti keelt, tuleb see teave edastada neile arusaadavas keeles.⁹

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitus teavitada varjupaigataotlejaid neile arusaadavas keeles videovalve kasutamisest ning paigutada vastuvõtukeskuses nähtavalt teave andmete töötleja nime ja kontaktandmete kohta.

⁹ Vastuvõtukeskuse eripära, nii et selles majutatakse üldjuhul eesti keelt mittevaldavaid isikuid, võib asjakohane olla vastava teabe pildiline illustreerimine. Vt nt siseministri 14.12.2009 määrust nr 57 „Jälgimisseadustikust avalikkuse teavitamise kord“.

(4.6) Sisekorraeeskirjaga sätestatud piirangute põhiseaduspärasus

Kontrollkäigul tõusetus küsimus vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirjades sätestatud piirangute põhjendatusest.

Sisekorraeeskirjad on kehtestatud vastuvõtukeskuse juhataja 27.08.2007 käskkirjaga nr 28. Sisekorraeeskirjade § 5 lõike 2 järgi on alaealistel keelatud taotlejate külastamine (v.a. taotleja lapsed). Vastavalt sisekorraeeskirjade § 5 lõikele 4 võib vastuvõtukeskuse juhataja vajadusel külastused keelata (haiguspuhangud, tehnilised probleemid jm).

Tegemist on põhiõigusi piiravate kitsendustega. Põhiõiguste piiramine on lubatud üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb.¹⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses ei ole sätestatud alust eelpool toodud piirangute kehtestamiseks.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitus muuta vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirjade § 5 lg 2 ning § 5 lõiget 4, et viia need kooskõlla seaduse ja põhiseadusega.

(4.7) Isikute taotluste ja pöördumiste registreerimine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas vastuvõtukeskuses on järgitud kohustust isikute pöördumiste registreerimiseks.

Kontrollkäigul selgus, et vastuvõtukeskuses ei registreerita isikute avaldusi ega muid pöördumisi. Näiteks ei olnud registreeritud varjupaigataotlejate taotlusi vastuvõtukeskusest ajutiselt eemal viibimiseks ega taotlustele antud vastuseid. Kontrollkäigul intervjuueeritud varjupaigataotleja viitas ka vähemasti ühele juhule, kus oli tekkinud arusaamatus seoses taotlusega, mille ta oli vastuvõtukeskuse juhatajale ajutiselt vastuvõtukeskusest eemal viibimiseks esitanud, kuid mida ei olnud mingil põhjusel arvestatud, nii et tema lühiajalise eemalviibimisega seoses edastas Politsei- ja Piirivalveamet talle meeldetuletuse kohustuse kohta elada varjupaigamenetluse ajal vastuvõtukeskuses ning viibida seal öisel ajal.

Halduse tegevuse kontrollitavuse ning seega seaduse ja hea halduse tava nõuete järgimise tagamiseks on väga oluline, et isikute pöördumised haldusorgani poole registreeritakse. Vastavalt VRKS § 1 lõikele 3 kohaldatakse VRKS-s ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades kõnealuses seaduses sätestatud erisusi. VRKS ei sätesta vastuvõtukeskuses pöördumiste või taotluste registreerimise ja neile vastamise osas erikorda, mistõttu tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest (MSVS). Haldusmenetluse seaduse § 14 lõike 1 järgi esitatakse haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus haldusorganile avaldus (taotlus) vabas vormis; seadusega või selle alusel võib taotlusele ette näha kohustusliku vormi. Sama paragrahvi lõike 2 alusel protokollib suulise taotluse

¹⁰ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

haldusorgan. Vastavalt MSVS § 1 lõikele 1 sätestab see seadus isiku pöördumisele vastamise korra niivõrd, kui võrd see ei ole sätestatud teise seadusega. Nii näeb MSVS § 7 ette registreerimise kohustuse, v.a juhul kui suulisele pöördumisele antakse vastus suuliselt.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitus tagada isikute pöördumiste registreerimine ja pöördumistele vastamine.

(4.8) Turvalisus

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kuidas on vastuvõtukeskuses tagatud turvalisus.

Vastuvõtukeskuses on üldkasutatavates ruumides videovalve (köögis, koridoris, spordiruumis, arvutiruumis). Videovalve pilt salvestatakse vastuvõtukeskuse arvutis. Mehitatud valve lõppes vastuvõtukeskuses 01.07.2009, sest vastuvõtukeskuse eelarve ei võimalda valveteenust korraldada. Vastuvõtukeskuse kirjalikus vastuses teabe nõudmisele ning Sotsiaalministeeriumi vastuses teabe nõudmisele märgiti, et videovalve pilti näeb Interneti vahendusel Vasknarva piirivalvekordon (Sotsiaalministeeriumi vastuses märgitud Punamäe kordon), kuid kontrollkäigul selgus, et praktikas seda ei toimu.

Kontrollkäigul nentisid vastuvõtukeskuse töötajad, et keskuses on esinenud vägivaldajuhtumid. Samuti tõid varjupaigataotlejad välja, et nad ei tunne end vastuvõtukeskuses turvaliselt.

Ühtlasi nähtub kontrollkäigu ettevalmistavatest materjalidest, et Sotsiaalministeerium on 15.09.2009 visiidi tulemusena teinud vastuvõtukeskusele ettepaneku mõelda läbi valve taastamise võimalused vastuvõtukeskuses, kuid 2010. aasta eelarves sellel eesmärgil vahendite osakaalu ei suurendatud.

Vastuvõtukeskuses turvalisuse tagamise vajadusele juhtis õiguskantsler tähelepanu ka 2005. aasta lõpus toimunud kontrollkäigu tulemusena, kui vastuvõtukeskuses oli turvalisuse tagamiseks sõlmitud leping Kaitseliiduga.

Vastavalt varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 14 lg 2 punkti b teisele lausele peavad liikmesriigid pöörama erilist tähelepanu inimeste kuritarvitamise ärahoidmisele varjupaigataotlejate majutuskeskustes.

Vastuvõtukeskuses võib üheaegselt majutada erineva kultuurilise, keelelise ja religioosse taustaga isikuid, mistõttu võivad tekkida varjupaigataotlejate omavahelised konfliktid. Samuti majutatakse vastuvõtukeskuses nii nais- kui meessoost varjupaigataotlejaid, samuti võidakse vastuvõtukeskusesse paigutada saatjata alaealisi. Riigil on kohustus astuda samme tagamaks, et vastuvõtukeskuses viibimine oleks turvaline ning isikud kaitstud kuritarvitamise ning rünnete eest. Praegu ei ole aga öisel ajal ega nädalavahetustel personali üldse kohal ning valve puudumise tõttu on varjupaigataotlejad

vastuvõtukeskuses omavahel. Samuti peab astuma samme võimaliku välise ründe eest, sest varjupaigataotlejaid võivad ohustada võõravihast kantud või muud ründed. Vastuvõtukeskus asub ühtlasi väga eraldatud kohas, mistõttu oleks isikutel ohuolukorras väga keeruline abi otsida. Varjupaigataotlejate poolt abi otsimist takistab ilmselt ka keelebarjäär. Seejuures tuleb silmas pidada, et vastuvõtukeskusel on kohustus majutada välismaalasi, kelle puhul on tegemist elamisloa taotlemisega kaaluka avaliku huvi tõttu vastavalt välismaalaste seaduse §-le 14¹⁸. Seega kaasneb nende isikute majutamise kohustusega täiendavalt vajadus vastuvõtukeskuses turvalisuse tagamiseks.

Sellest tulenevalt on vajalik korraldada vastuvõtukeskuses mehitatud valve. Isegi juhul, kui osutub võimalikuks valvekaamerate pildi edastamine Interneti vahendusel piirivalvekordonisse, ei saa sellist lahendust pidada sobivaks turvalisuse tagamise viisiks vastuvõtukeskuses. Valvekaamerad paiknevad vaid vastuvõtukeskuse osades üldkasutatavates ruumides, sellisel viisil ei ole tagatud appikutsel reageerimine ning isikuvastase ründe toimumise korral viivitamatu vahejuhtumisse sekkumine ning ründe tõkestamine.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitusel tagada vastuvõtukeskuses turvalisuse tagamiseks mehitatud valve. Esmajärjekorras vajab lahendamist valvuri kohalolu öisel ajal, nädalavahetustel ning riigipühade ajal, kui vastuvõtukeskuse personal keskuses ei viibi.

(4.9) Tõlkimine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kuidas on vastuvõtukeskuses korraldatud tõlkimine varjupaigataotlejatega suhtlemisel.

Kirjalikus vastuses teabe nõudmisele selgitas vastuvõtukeskuse juhataja, et vastuvõtukeskuse töötajad suhtlevad vene keelt kõnelevate taotlejatega vabalt ning tõlkimist ei ole vaja korraldada. Inglise ja prantsuse keelt kõnelevate varjupaigataotlejatega aitavad suhelda ning neile korraldusi teatavaks teha tugiisikud.

Kontrollkäigul selgus, et osadel varjupaigataotlejatel on keelelistel põhjustel vastuvõtukeskuse personaliga suhtlemine väga keeruline. Nagu eelpool märgitud, ei ole alati võimaldatud tõlgi osalust ka tervishoiuteenuste osutamise korral.

Vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 4 on vastuvõtukeskuse ülesanne tagada vajadusel hädavajalike tõlketeenuste osutamine. Samuti tuleneb vastuvõtukeskuse iseloomust, et seal elavad isikud võivad kõneleda väga erinevates keeltes. Sellele vaatamata tuleb ka nendele tagada teave nii nende õiguste ja kohustuste kui ka olmeliste küsimuste kohta neile arusaadavas keeles.

Vastuvõtukeskuse personal märkis kontrollkäigul, et tõlkimise osas (seda nii olmesuhtluse, tervishoiuteenuste osutamise kui varjupaigataotlejatele õiguste ja kohustuste tutvustamisel) abistavad neid suurel määral MTÜ Johannes Mihkelsoni

Keskuse tugiisikud. Siiski tuleb silmas pidada, et tõlketeenuse osutamise kohustus, aga ka tõlkimise korraldamine tervishoiuteenuste osutamisel ning õiguste ja kohustuste tutvustamisel, lasub vastuvõtukeskusel. Samuti peab vastuvõtukeskus tagama edastatava teabe asjakohasuse. Vastuvõtukeskuse peamine eesmärk on tagada varjupaigataotlejate majutamine ning teenuste osutamine, mille raames on info edastamine ning varjupaigataotlejatega suhtlemine möödapääsmatu. Teatud juhtudel võib olla lahenduseks tugiisikute kaasamine tõlkimisel. Siiski selgus kontrollkäigu raames, et tugiisikud ei pruugi alati vajaduse esinemisel kohal olla, mistõttu ei ole varjupaigataotlejatel olnud võimalik vastuvõtukeskuse personaliga probleemi esinemisel suhelda. Seega tuleb täpsemalt määratleda ning varjupaigataotlejaid teavitada, kuidas neil on võimalik vajadusel personaliga suhelda ning vastuvõtukeskus peab sellisel juhul hoolitsema tõlkimise eest.

Seejuures tuleb arvestada, et statistiliselt on varjupaigataotlejate päritoluriigid muutunud, nii et selles osas ei ole enam valdavalt vene keelt kõnelevad isikud. Seega peab ka vastuvõtukeskus olema valmis muudes keeltes varjupaigataotlejatega suhtlemise tagama.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele järgnevad soovitused:

- 1) **Tagada varjupaigataotlejatele võimalus ka olmelise teabe saamiseks ning eluolulistes küsimustes vastuvõtukeskuse töötajate poole pöördumiseks varjupaigataotleja poolt kõneldavas ja tema poolt mõistetavas keeles;**
- 2) **Analiüsida, kuidas tagada igapäevaselt vastava õiguse realiseerimise võimalus, kui varjupaigataotleja kõneleb keeles, mida vastuvõtukeskuse personal ei valda;**
- 3) **Teavitada varjupaigataotlejaid selgelt, kuidas toimub sellisel juhul tõlke korraldamine;**
- 4) **Sõlmida tõlkimist puudutavad eelkokkulepped, et tagada vajadusel kiiresti tõlgi kaasamine.**

Õiguskantsler kordab siinkohal soovitusi tagada varjupaigataotleja teavitamine tema õigustest ja kohustustest talle arusaadavas keeles (p 4.1) ning tagada vajadusel tõlkimine tervishoiuteenuse osutamisel (p 4.2).

(4.10) Vastuvõtukeskuse personali koolitus

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas vastuvõtukeskuse personal on saanud piisava ettevalmistuse tööks varjupaigataotlejatega.

Vastuvõtukeskuse juhataja selgitas, et eelarves puudub raha koolituskuludeks. Alates 2006. aastast on keskuse töötajad osalenud vaid arhiivi ja personalitööga seotud koolitustel. Samuti selgus, et vastuvõtukeskuse töötajad ei olnud teadlikud 2007. aastast kehtivast kohustusest majutada välismaalasi, kelle puhul on tegemist elamisloa taotlemisega kaaluka avaliku huvi tõttu, ning vastuvõtukeskuse töötajatele ei ole selle kohta koolitust korraldatud.

Nagu eelpool märgitud, tõid varjupaigataotlejad välja, et vastuvõtukeskuse personaliga suhtlemine on peamiselt keelelistel põhjustel keeruline.

Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikkel 14 lg 5 sätestab, et majutuskeskustes töötavad isikud peavad olema saanud asjakohast koolitust.

CPT on esile toonud, et välismaalaste kinnipidamisasutuste töötajatel on väga keeruline ja oluline roll, sest paratamatult takistab teatud keelebarjäär suhtlemist. Kinnipidamisasutuste puhul lisandub asjaolu, et paljudel välismaalastel on raske aktsepteerida vabaduse võtmist, sest nad ei ole toime pannud kuritegu vms. Samuti võivad asutuses kinni peetavate erinevast rahvusest isikute vahel tekkida konfliktid. Seetõttu peaksid töötajad saama kohast koolitust, neil peaks olema hea suhtlemisoskus ning nad peaksid olema tuttavad kultuuriliste eripäradega ning vähemasti mõned neist peaksid valdama asjakohaseid keeli. Samuti tuleb neid õpetada ära tundma nii posttraumaatilisest kui ka sotsiaalsetest-kultuurilistest muudatustest tingitud stressi sümptomeid ning astuma kohaseid samme sellele reageerimiseks.¹¹

Nagu märgitud, ei ole vastuvõtukeskuse puhul tegemist kinnipidamisasutusega. Siiski on eeltoodud kaalutlused asjakohased ka vastuvõtukeskuse kontekstis. Varjupaigataotlejad on kohustatud üldjuhul elama vastuvõtukeskuses ning kohustatud viibima vastuvõtukeskuses öisel ajal. Vastuvõtukeskuse eraldatud asukoha tõttu on varjupaigataotlejate kontaktid muu ühiskonnaga minimaalsed ning selline eraldatus tekitab varjupaigataotlejates stressi. Samuti võib ärevust tekitada nende staatusest tingitud ajutusisus ning teadmatuus oma tuleviku suhtes. Vastuvõtukeskuses majutatakse korraga erineva kultuurilise ja keelelise taustaga varjupaigataotlejaid, mis võib tekitada varjupaigataotlejate vahelisi konflikte. Ka varjupaigataotlejad tõid kontrollkäigul esile keelelise barjääri vastuvõtukeskuse töötajatega suhtlemisel.

Seega tuleks kaaluda vastuvõtukeskuse personalile keeleõppe võimaldamist, et keskuse töötajatel oleks võimalik erinevates keeltes varjupaigataotlejatega vähemasti olmetasandil suhelda.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler Sotsiaalministeeriumile ning vastuvõtukeskusele järgmised soovitused:

- 1) Võimaldada vastuvõtukeskuse töötajatele täienduskoolitust kultuuriliste, keeleliste ja religioossete eripärade ning kultuuridevahelise konflikti kohta ning stressisümptomite ja suitsiidse käitumise ohu äratundmise kohta;**
- 2) Võimaldada vastuvõtukeskuse personalile täiendavat keeleõpet, nii et neil oleks vähemasti olmetasandil võimalik varjupaigataotlejatega suhelda.**

¹¹ The CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2009, lk 39, p 29. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>.

(4.11) Arvutile mikrofone lisamine

Kontrollkäigul tõstasid varjupaigataotlejad küsimused, et arvutil puudub mikrofon, mis takistab arvuti kaudu suhtlemist.

Vastuvõtukeskuses oli olemas üks Interneti ühendusega arvuti, mida varjupaigataotlejatel on võimalik kasutada ajavahemikus 06.00-23.00. Arvuti kasutamiseks olid varjupaigataotlejad koostanud graafiku. Üldkasutatavatest sidevahenditest oli vastuvõtukeskuses olemas lisaks taksofon.

Tuleb tunnustada vastuvõtukeskuses varjupaigataotlejatele Interneti ühendusega arvuti olemasolu. See võimaldab varjupaigataotlejatel otsida infot, suhelda e-maili vahendusel jms. Mikrofone olemasolu võimaldaks arvuti kaudu ka helistada Skype vahendusel. See avardaks oluliselt varjupaigataotlejate võimalust vahetuks kontaktiks oma lähedaste, sõprade jt. Kuna varjupaigataotlejad pärinevad väga erinevatest riikidest, on taksofoni või mobiiltelefoni kasutamine helistamiseks välisriiki väga kulukas. Seetõttu tuleb kaaluda mikrofone lisamist arvutile; sellega kaasnevat kulu ei saa pidada suureks.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitus lisada vastuvõtukeskuse arvutile mikrofon.

(4.12) Esmaabivahendite ja teabe kättesaadavaks tegemine

Kontrollkäigul selgus, et vastuvõtukeskuses puudub standardse sisustusega esmaabikapp. Majapidamisruumis paiknes esmaabipakk, mille sisu vastuvõtukeskuse töötajad vastavalt vajadusele täiendasid, kuid mille puhul polnud tegemist standardse sisuga esmaabipakiga.

Esmaabi korralduse nõuded on täpsemalt reguleeritud sotsiaalministri 13.12.1999 määrusega nr 82 „Esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamine“. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 4 lõike 1 kohaselt laieneb see ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse suhtes. Määruse kohaselt tuleks kindlustada esmaabivahendite olemasolu, samuti peab esmaabivahendite asukoht olema nõuetekohaselt märgistatud ja asetsema kergesti juurdepääsetavas kohas, nähtavale kohale peavad olema välja pandud telefoninumbrid abi kutsumiseks (ühtne number 112) ning nähtavale kohale peaksid olema paigutatud trükitult andmed töötajate kohta, kes oskavad anda esmaabi.

Sellest tulenevalt teeb õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitus paigaldada vastuvõtukeskuse eluruumidesse standardse sisustusega esmaabikapp, märgistada esmaabivahendite asukoht, paigaldada nähtavale kohale telefoninumbrid abi kutsumiseks ning paigutada nähtavalt andmed vastuvõtukeskuse töötajate kohta, kes oskavad anda esmaabi. Varjupaigataotlejate keelebarjääri arvestades tuleks kaaluda vastava teabe üldmõistetavate sümbolitega illustreerimist.

(4.13) Keskuse asukoht ja teenuste arendamine

Kontrollkäigul selgus, et vastuvõtukeskuse poolt vajalike teenuste osutamine on raskendatud, sest vastuvõtukeskuse eelarve on väga piiratud ning seda on viimastel aastatel veelgi vähendatud (nt oli vastuvõtukeskuse eelarve 2009. aastal 1,002 miljonit krooni, 2010. aasta eelarve 0,917 miljonit krooni).

Teenuste kohast osutamist takistab lisaks vastuvõtukeskuse eraldatud asukoht. Nii näiteks käib eesti keele õpetaja vastuvõtukeskuses Iisakust, tervishoiuteenuste osutamine toimub üldjuhul Jõhvis. Vastuvõtukeskuse kauguse tõttu olid kontrollkäigu ajal vastuvõtukeskuses viibinud alaealise varjupaigataotleja vanemad loobunud lapse kooli saatmisest Iisakule. Samuti hindas vastuvõtukeskuse juhataja, et kohase valveteenuse ostmine oleks vastuvõtukeskuse asukohast tingituna tõenäoliselt kulukam.

Juba 2005. aasta kontrollkäigu raames tõusetus küsimus, et vastuvõtukeskuse poolt teenuste osutamine on raskendatud selle asukoha tõttu. Kontrollkäigu tulemusena pöördus õiguskantsler sotsiaalministri poole märgukirjaga 7-2/051527/0603187, milles juhtis tähelepanu, et vastuvõtukeskuse asukohast tulenevalt ei ole seal tagatud erinevate seadusest tulenevate teenuste osutamine ning palus keskuse asukohast tingitud puudujääke vastuvõtukeskuse arendamise puhul arvesse võtta ning astuda samme varjupaigataotlejatele ettenähtud teenuste kohaseks osutamiseks.

Sotsiaalminister teavitas 28.02.2006 kirjaga nr 15.10-1/10659, et Sotsiaalministeeriumi ja Soome Tööministeeriumi vahel sõlmiti 15.07.1999 koostööleping, mille alusel finantseeris Soome vastuvõtukeskuse hoone ümberehitust. Koostöölepingu järgi kohustus Eesti pool kasutama kõiki abinõusid selleks, et tagada selle hoone toimimine vastuvõtukeskuseks vähemalt 10 aasta vältel, s.o kuni 2010. aastani. Samuti nentis sotsiaalminister 06.09.2006 kirjas nr 15.1-1/2126, et on teadlik ning võimaluste piires arvestab vastuvõtukeskuse asukohast tulenevate piirangutega varjupaigataotlejatele välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest tulenevate teenuste osutamisel. Arvestades Soome Tööministeeriumiga sõlmitud lepingust tulenevaid kohustusi ei olnud lähiaastatel kavandatud siiski keskuse asukoha muutmist.

Vastuseks õiguskantsleri teabe nõudmisele märkis sotsiaalminister, et 2010. aasta tööplaanist tulenevalt viiakse esimese poolaasta jooksul läbi analüüs, milles keskendutakse vastuvõtukeskuse asukohale, osutatavatele teenustele ning varjupaigataotlejatele võimaldatavatele tervishoiuteenustele, nende osutamisele ja kättesaadavusele. Analüüsi tulemuste põhjal tehakse vastuvõtukeskuse tegevust ja asukohta puudutavad edasised otsused.

Seejuures tuleb silmas pidada, et varjupaigataotlejate arv on Eestis viimastel aastatel kasvanud. Politsei- ja Piirivalveameti poolt esitatud statistikast nähtub, et 2009. aastal esitati kokku 36 varjupaigataotlust, samas kui nii 2008. aastal kui ka 2007. aastal 14 taotlust, 2006. aastal 7 taotlust. Kuigi osasid varjupaigataotlejaid on peetud kinni väljasaatmiskeskuses, näitab statistika siiski varjupaigataotlejate arvu kasvu, mida tuleb teenuste arendamisel silmas pidada.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler Sotsiaalministeeriumile soovitus tagada vastuvõtukeskusele vahendid teenuste kohaseks osutamiseks ning analüüsida vastuvõtukeskuse asukohast tingitud takistusi varjupaigataotlejatele kohaste teenuste osutamiseks ning selle ebasoodsat mõju varjupaigataotlejate heaolule ja tervisele.

(4.14) Rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmine

Kontrollkäigu raames tõusetus küsimus, kas on tagatud seaduses ette nähtud abi rahvusvahelise kaitse saanud isikute elama asumiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse.

Selgus, et rahvusvahelise kaitse saanud isikud on pidanud ootama vastuvõtukeskuses mitmeid kuid pärast elamisloa saamist, et korraldataks nende elama asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse vastavalt seadusele. Näiteks kontrollkäigule eelnevalt viimane rahvusvahelise kaitse saanud isik asus MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugiisikute abil tööle Soome, sest ei suudetud korraldada tema elamaasumist kohaliku omavalitsuse üksusesse.

Sotsiaalminister teavitas vastuses teabe nõudmisele, et alates 01.07.2006 on Sotsiaalministeerium korraldanud aktiivsemalt nelja rahvusvahelise kaitse saanud isiku elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse. Samas nentis minister, et seni ei ole ükski läbirääkimine kohalike omavalitsustega jõudnud halduslepingu sõlmimiseni (mille alusel toimub pagulase vastuvõtmine ja sellega kaasnevate kulude hüvitamine pagulase vastu võtnud omavalitsusüksusele). VRKS § 73 lg 2 jätab kohalikule omavalitsusele võimaluse kokkuleppest rahvusvahelise kaitse saanud isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks keeldumiseks. Ühe keeldumise põhjusena on toodud kindlate rahaliste määrade puudumist VRKS-s. Sotsiaalminister märkis, et selles osas on lahendusena valminud koostöös Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga eelnõu, mis saadetakse peagi kooskõlastusringile. Ministeeriumi 2010. aasta tööplaan näeb ette läbirääkimiste alustamise vähemalt kahe kohaliku omavalitsuse üksusega ning vastavate eelkõkulepete sõlmimise. Sellealast tööd alustab ministeerium pärast VRKS muutmise seaduse eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele. Kuna siiani ei ole jõutud ühegi halduslepingu sõlmimiseni, ei osanud ministeerium välja tuua ka keskmist aega, mis on kulunud ühe rahvusvahelise kaitse saanud isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamiseks. Sotsiaalminister märkis ühtlasi, et tavapäraselt on pärast rahvusvahelise kaitse saamist isik väga motiveeritud, teeb koostööd ning uurib, kuidas läbirääkimised kohalike omavalitsusüksustega on sujunud. Kui läbirääkimised venivad ja oodatud tulemusi ei anna, alustab isik iseseisvalt elu- ja töökoha otsinguid erinevate mittetulundussektori organisatsioonide ning tuttavate abil. On üsna tavapärane, et siis lahkub isik ka vastuvõtukeskusest. Vastuvõtukeskusest lahkumise aeg sõltub juhtumist ja isiku enda võimalustest, kuid keskmiselt lahkutakse vastuvõtukeskusest 2-3 kuu möödumisel rahvusvahelise kaitse saamisest. Sotsiaalminister märkis, et kuna rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks ei ole kohalike omavalitsusüksustega sõlmitud ühtegi halduslepingut, siis ei ole ka analüüsitud rahvusvahelise kaitse saanutele

teenuste osutamist. Alates 01.07.2006 ei ole riigieelarvest taotletud ega eraldatud vahendeid rahvusvahelise kaitse saajate elama asumiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse.

Teabe nõudmises palus õiguskantsler ühtlasi edastada koopiad kolme viimase rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise juhtumi korraldamise materjalidest. Sotsiaalminister edastas koopia 2009. aasta jaanuaris Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile saadetud kirjast 15.11-1/303, milles Sotsiaalministeerium tegi ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks seoses ühe rahvusvahelise kaitse saanud isiku abistamisega kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumisel.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse 4. peatükk reguleerib rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmist ning tema sotsiaalseid õigusi.

Vastavalt VRKS § 73 lõikele 1 võib rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtukeskuses või Sotsiaalministeeriumi või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuse määratud kohas viibida kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus korraldab kokkuleppel kohaliku omavalitsusega rahvusvahelise kaitse saaja asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse, arvestades rahvusvahelise kaitse saaja tervises seisundit, sugulaste ja hõimlaste elukohta ja muid tähtsust omavaid asjaolusid ning pidades silmas töötamis- ja elamisvõimalusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate proportsionaalset jaotumist kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Vajaduse korral on Sotsiaalministeeriumil või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutusel õigus kohaliku omavalitsusega kokkuleppimise menetlusse kaasata Siseministeeriumi esindaja. Rahvusvahelise kaitse saaja võib osaleda talle sobiva kohaliku omavalitsuse üksuse otsimisel.

VRKS § 73 lõikest 3 tulenevalt korraldab Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse asumise nelja kuu jooksul, alates välismaalasele elamisloa andmise päevast. Kui selle tähtaja jooksul kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta, korraldab sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud teenuste osutamist rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus.

Vastavalt VRKS § 73 lõikele 4 korraldab kohaliku omavalitsuse üksus rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise ning osutab vajaduse korral temale kaasabi: 1) eluaseme leidmisel, üürimisel, remontimisel ja sisustamisel; 2) sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel; 3) tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel; 4) tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel; 5) muude küsimuste lahendamisel.

Tulenevalt VRKS § 73 lõikest 5 kaetakse riigieelarvest järgmised rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkivad kulud: 1) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme üürikulu talle esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal; 2) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava sotsiaalkorterite remondikulu; 3) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme sisustamise kulu; 4) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal

võimaldatava eesti keele õppe kulu; 5) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava tõlketeenuse kulu. VRKS § 37 lõike 6 järgi kehtestab sama paragrahvi lõikes 5 nimetatud kulude katmise korra ja määrad Vabariigi Valitsus. Elektroonilisest Riigi Teatajast nähtub, et vastavat rakendusakti seni kehtestatud ei ole.

Õigusaktide eelnõude andmebaasist eÕigus nähtub, et Sotsiaalministeerium on ette valmistanud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis on saadetud kooskõlastamisele 07.11.2008 ning täiendavalt 26.02.2009. Nimetatud eelnõu kohaselt täiendatakse VRKS paragrahvi 73 lõikega 3¹ järgmises sõnastuses: „(3¹) Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus sõlmib kohaliku omavalitsuse üksusega halduslepingu rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmiseks ja talle lõikes 4 loetletud teenuste osutamiseks” (eelnõu p 7); paragrahvi 73 lõige 6 tunnistatakse kehtetuks (eelnõu p 9) ning seadust täiendatakse §-dega 73¹ ja 73², millega reguleeritakse rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrad ja rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise kord (eelnõu p 10).

Nagu kontrollkäigul selgus ning mida kinnitas ka sotsiaalminister vastuses teabe nõudmisele, ei ole praktikas seni rakendunud eelpool kirjeldatud VRKS sätted, mis puudutavad riigi poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikule abi osutamist kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumisel, vaatamata sellele, et seadus näeb ette sellise abi osutamise kohustuse ning varjupaigataotleja õiguse vastavat abi saada. Nagu nähtus sotsiaalministri selgitustest, on üheks asjaoluks, mis on takistanud kohalike omavalitsusüksustega kokkuleppele jõudmist, et seni ei ole kehtestatud vastavaid rahalisi määrasid, mida riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest hüvitatakse rahvusvahelise kaitse saanud isiku vastuvõtmise korral. Kuigi VRKS § 73 lõike 6 järgi pidi vastavate kulude katmise korra ja määrad kehtestama Vabariigi Valitsus, ei ole rakendusakti seni kehtestatud, kuigi VRKS jõustus juba 01.07.2006.

Tuleb toetada vastavate kulude katmise määrade ning korra kehtestamist seadusega. Siiski nähtub, et vastav eelnõu on saadetud kooskõlastamisele Justiitsministeeriumi ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga juba enam kui aasta tagasi.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Sotsiaalministeeriumile järgmised soovitusel:

- 1) Tagada praktikas rahvusvahelise kaitse saanud isikutele kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumiseks abi osutamist puudutavate VRKS sätete rakendamine ning tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele abi osutamine kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks;
- 2) Sõlmida kohaliku omavalitsusüksustega eelkokkulepped rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumiseks;
- 3) Algatada õigusaktide muutmine, tagamaks kohase ja toimiva õigusliku raamistiku olemasolu rahvusvahelise kaitse saanud isikutele abi osutamiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks.

(5) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusena teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks eelpool toodud soovitused vastuvõtukeskusele, Sotsiaalministeeriumile ning varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutajatele. Soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu jooksul soovituste tegemisest.