

Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti väljasaatmiskeskusesse

(1) Õiguskantsleri nõunikud viisid 12.03.2013 läbi kontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärevalve büroo väljasaatmiskeskusesse (edaspidi nimetatud ka keskus).

Õiguskantsleri nõunikud teostasid kontrollkäiguga seonduvaid toiminguid keskus täiendavalt 18.02.2013, 26.03.2013 ning 03.04.2013.

Väljasaatmiskeskus on Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) struktuuriüksus, mille ülesandeks on väljasaadetavate kinnipidamise otsuste täideviimine. Lisaks peetakse keskus kinni varjupaigataotlejaid, kes on varjupaigataotluse esitanud keskus viibimise ajal.

12.03.2013 seisuga peeti keskus kinni 54 isikut (18.02.2013 seisuga 62 inimest). Kinni peetutest kolm olid naissoost; 11 isikut olid nende esitatud andmete kohaselt alaealised (kõik meessoost)¹. Alaealised ning naissoost väljasaadetavad olid paigutatud keskuse esimesele korrusele. 18.02.2013 seisuga peeti keskus kinni 7 isikut, kes olid keskus viibinud kauem kui 6 kuud (neist üks alaealine).

PPA esindajad teavitasid, et keskus on võimalik majutada maksimaalselt kuni 80 inimest. Väljasaadetavad majutatakse kahel korrusel – esimesel korrusel majutatakse naised, alaealised ning pered, teisel korrusel meessoost kinni peetavad isikud. Varasemalt on PPA hinnanud väljasaatmiskeskuse täituvuse piiriks 42 inimest. Isikud on paigutatud üldjuhul neljakesi ühte tuppa, kus on kaks nari.

Kontrollkäigu toimumise ajal töötas keskus 10 ametnikku. Keskuse valveteenistust teostab PPA korrakaitsepolitseiosakonna valvebüroo väljasaatmiskeskuse valveteenistus.

Õiguskantsleri eelmine kontrollkäik väljasaatmiskeskusesse toimus 14.09.2011.

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, kuidas on kaitstud keskus kinni peetavate isikute põhiõigused ja –vabadused, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni.

(3) Kontrollkäigu ettevalmistamiseks võttis õiguskantsler arvesse talle esitatud teavet väljasaatmiskeskust puudutavate kaebuste kohta ning pöördus teabe nõudmisega erinevate isikute ja asutuste poole.

¹ Alaealiste vanuse määratlemisega seonduvate küsimuste kohta vt lähemalt kokkuvõtte p 4.5.

04.01.2013 edastas Tallinna Halduskohtu esimees õiguskantslerile märgukirja, milles teavitas õiguskantslerit probleemidest, mida väljasaadetavad on toonud esile väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamist puudutavatel kohtuistungitel (toidu vähesus, põhjendamatult eraldatud lukustatud ruumi paigutamine, probleemid arstiabiga, alaealise löömine). Õiguskantsler pöördus teabe nõudmise ja täiendava teabe nõudmisega Terviseameti poole palvega kontrollida tootlustamise vastavust kehtestatud nõuetele ning väljasaatmiskeskuse toidunormide täpsustamiseks. Samuti esitas õiguskantsler järelepärimised SA-le Eesti Inimõiguste Keskus, kes osutab varjupaigataotlejatele esmast õigusnõustamist, ning MTÜ-le Eesti Punane Rist, kes vaatleb sunniviisilist väljasaatmist. Väljasaatmiskeskuses kinni peetavad isikud esitasid õiguskantslerile enne kontrollkäigu toimumist mitu pöördumist. Ühe avalduse puhul oli tegemist 39 isiku poolt allkirjastatud ühispöördumisega, mis puudutas erinevaid keskuse tingimusi (tootlustamine, joogivee kättesaadavus, tõlkimine, helistamise võimalused, käeraudade kasutamine, ühisruumi kasutamine ning politseioperatsiooni korraldus keelatud esemete otsimiseks). Lisaks esitasid kolm inimest täiendavad pöördumised läbiotsimiste teostamiseks korraldatud politseioperatsiooni läbiviimise suhtes.

Keskuse külastustel küsitlesid õiguskantsleri nõunikud PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalvebüroo juhatajat ja keskuse juhatajat, keskuse ametnikke ja valvebüroo teenistujaid. Õiguskantsleri nõunikud küsitlesid kaheksat väljasaadetavat (5 vietnami, 1 vene ja 2 inglise keelt kõnelevat isikut), neist kaks olid alaealised ning üks naissoost. Samuti vesteldi keskuse meditsiiniõe ning perearstiga. Kontrollkäigul osales üldarstiabi kättesaadavuse hindamiseks ekspert.

Järgnevalt on toodud ülevaade kontrollkäigu raames tõusetunud küsimustest ning esitatud õiguskantsleri soovitusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste järgimise tõhustamiseks väljasaatmiskeskuses.

Kokkuvõttes on käsitletud järgmisi küsimusi: 1) keskuse turvalisus, 2) saatmisel käeraudade kasutamine ning selle dokumenteerimine, 3) turvaabinõude kohaldamine, 4) tootlustamine, 5) alaealiste kinnipidamisega seonduvad küsimused, 6) ajasisustusvõimalused, 7) avaldustele vastamine, 8) tõlkimine meditsiiniteenuste ja psühholoogilise nõustamise korral, 9) hambaravi võimaldamine, 10) keskuses kinnipidamise tähtaeg ning vabatahtliku tagasipöördumise võimaldamine, 11) kinnipeetavate isikute arv ning keskuse arendamine, 12) kinnipidamistingimuste regulatsiooni ülevaatamine, 13) keldrikorruse ruumide olukord, 14) väidetav alaealise löömise vahejuhtum ning keskuse teenistujatele pakutavad koolitused.

(4.1) Keskuse turvalisus

Kontrollkäigu raames tõusetus küsimus keskuses turvalisuse tagamisest.

Kontrollkäigul esitatud andmetest ning keskuse esindajate poolt antud selgitustest nähtus, et keskuses oli toimunud mitu vahejuhtumit, kus üks või mitu väljasaadetavat olid rünnanud teist väljasaadetavat (11.02.2013 kell 9:30 ründasid vietnamlased

grupiviisiliselt armeenlasest väljasaadetavat; 17.02.2013 kell 9:11 tungis vene päritolu väljasaadetav kallale armeenlasest väljasaadetavale). Samal ajal tõid keskuse esindajad esile ka vahejuhtumid, kus väljasaadetavate valdusest oli leitud mitmeid keelatud esemeid, mida on võimalik kasutada vigastuste tekitamiseks (nt hambaharja ots oli ihutud teravaks).

Keskuse esindajad nentisid, et keskuses esineb isikute vahel pingeid, sest korraga peeti kinni väga suurt hulka inimesi – keskusesse oli paigutatud enam kui 60 inimest, samal ajal kui tavapäraselt peetakse kinni samaaegselt 10-15 inimest.

Keskuse iseloomust tulenevalt esineb vajadus kinni pidada erinevast rahvusest inimesi. Samas selgus, et isikute keskuses paigutamisel ei hinda ametnikud eraldi riske, mis võivad seonduda samaaegselt erinevast rahvusest isikute kinni pidamisega, seda ei võeta otseselt arvesse ka isikute tubadesse majutamisel. Kontrollkäigul võis siiski täheldada, et valdavalt oli püütud samasse tuppa majutada samast rahvusest inimesed.

Korra ja julgeoleku tagamine keskuses on PPA korrakaitsepolitseiosakonna valvbüroo ülesanne. Nimetatud politseiametnikud ning spetsialistid korraldavad nii keskusesse sisenemist ja väljumist kui ka keskuse sise- ja välisvalvet. Oma ametikohustuste raames liiguvad keskuse eluruumides ka keskuse ametnikud, kuid nende ülesandeks ei ole pidev väljasaadetavate jälgimine. Keskuse ühisruumides ning koridorides on olemas videovalve.² Kontrollkäigul selgus, et väljasaatmiskeskuse juhataja ning korrakaitsepolitsei teenistujate vahel ei ole alluvussuhet, vaid küsimusi lahendatakse koostöös ning nenditi, et seni on selline koostöö toimunud.

Kontrollkäigu raames selgus, et valvetöötaja ei ole keskuse eluosakonnas pidevalt kohal. Teostatakse ringkäike ning suurel määral tuginetakse videovalvele. Personaliga vestlemise käigus selgitati, et valvemeeskonna suurust ning nii sise- kui välisvalve kohustust arvestades on keeruline tagada pidevat kohalolu. Samuti selgus, et kui keegi valvemeeskonnast haigestub, siis teda ei asendata, vaid on vaja toime tulla väiksema koosseisuga. Lisaks tuli esile, et keskuse ametnike ning valvetöötajate kohustused ei ole selgelt piiritletud – näiteks kui isik paigutatakse eraldatud lukustatud ruumi, siis käivad teda jälgimas nii keskuse ametnikud kui valvetöötajad, kuid täpsemalt oli määratlemata, kelle kohustus see on ning alati üksteist sellest ka ei teavitata.

Õiguskantsler leiab, et eelpool kirjeldatud ebaselgused võivad ohustada keskuse ning keskuses kinni peetavate isikute turvalisust. Kuigi keskuses on tagatud videovalve, on kinnipidamisasutuses oluline ennekõike mehitatud valve kohalolu. See mõjub kinni peetavate isikute jaoks hoiatavalt ning aitab kaasa korrariikumiste ennetamisele. Seejuures on oluline just valvepersonali isiklik kohalolu.³ Kuigi keskuses toimub pidev

² Koridorides olnud kaameraid sai n-ö pimendada vastastikku korraga uste avamisel, s.t et ei ole võimalik näha, mis toimub teises koridoris otsas.

³ Selgituseks, Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on juhtinud tähelepanu sellele, et valvepersonal ei tohiks eluruumides avalikult kaasas kanda sunnivahendeid, nii et nende kohalolu ei muutuks liigseks jõudemonstratsiooniks. Näiteks on CPT juhtinud tähelepanu sellele, et valvepersonal ei tohiks väljasaatmiskeskuses kanda avalikult pikki kumminuiasid. – Vt CPT raport Hispaania valitsusele 31.05-13.06.2011 toimunud visiidi kohta,

videovalve, võivad isikud mehitatud valve puudumise korral tunda end omapäi jäetuna. Teiseks on mehitatud valve kohalolu korral võimalik väljasaadetavate vahel konflikti puhkemisel reageerida vahetult ja kiiresti, vähendades nii võimalike vigastuste ohtu. Õiguskantsler peab pideva mehitatud valve kohalolu iseäranis oluliseks olukorras, kus keskuse täituvus on suur.

Seejuures tuleb silmas pidada, et PPA on pidanud keskuse voodikohtade arvu arvestades võimalikuks keskusesse paigutada isegi kuni 80 inimest (s.o täiendavalt ligi 20 inimest). Samuti näeb Riigikogu menetluses olev välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu⁴ ette väljasaatmiskeskusele varjupaigataotlejate kinnipidamiskeskuse ülesannete andmise. See tähendab, et keskuses kinni peetavate isikute arv võib veelgi suureneada, samuti muutub kinni peetavate isikute olemus ning varjupaigataotlejate puhul tuleb arvesse võtta nende seisundi eripära. Varjupaigataotlejad võivad olla kogenud tagakiusamist või väärkohtlemist, samuti võivad varjupaigataotlejate suhtes kohalduda erinõuded osutatavate teenuste osas.

Õiguskantsler peab oluliseks, et isikute keskusesse vastuvõtmisel hinnataks rahvuse tõttu tekkida võiva konflikti ohtu ning seda võetakse nii palju kui võimalik arvesse isikute paigutamisel keskuses.

Õiguskantsler teeb PPA peadirektorile järgmised soovitused keskuse turvalisuse parendamiseks:

- 1. Tagada keskuse täituvust arvestades eluosakondades pidevalt mehitatud valve kohalolu. Selleks on vajalik analüüsida, kas PPA korrakaitsepolitseiosakonna koosseisus ette nähtud valvemeeskonna suurus on keskuse valvega seotud ülesannete täitmiseks piisav. Seejuures tuleb arvesse võtta, et keskuse suurema täituvuse korral võib olla vajalik valvemeeskonna ajutine suurendamine.**
- 2. Määratleda asutusesisestes dokumentides selge tööjaotus keskuse ametnike ning valvemeeskonna kattuvate ülesannete jaoks.**
- 3. Analüüsida, kas ohuolukorras turvalisuse tagamiseks tuleks määratleda täpsemalt PPA korrakaitsepolitsei valveteenistujate ning väljasaatmiskeskuse juhataja vaheline ülesannete jaotus või alluvuskord.**
- 4. Hinnata keskusesse vastuvõtmise korral erinevate rahvuste vahel konfliktide tekkimise ohtu ning võtta seda arvesse isikute keskusesisesel paigutamisel.**

(4.2) Saatmisel käeraudade kasutamine ning selle dokumenteerimine

Kontrollkäigu raames tõusetus küsimus väljasaadetavate suhtes saatmisel käeraudade kasutamise õiguspärasusest. Saatmisel käeraudade kasutamise küsimusi on õiguskantsler käsitlenud ka varasemate kontrollkäikude raames.

CPT/Inf(2013)6, avaldatud 30.04.2013, p 93, kättesaadav: http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-06-inf-eng.htm#_Toc353183377.

⁴ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu 354 SE, vt www.riigikogu.ee.

Vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) §-le 26³ võib väljasaadetav viibida väljaspool väljasaatmiskeskust väljasaatmiskeskuse juhataja loal järelevalve all, kui see on vältimatult vajalik. VSS § 26¹⁶ lõike 2 järgi on lubatud kasutada ohjeldusabinõusid väljaspool väljasaatmiskeskust väljasaadetava saatmisel tema põgenemise vältimiseks.

VSS § 26¹⁵ lg 5 ls 1 järgi otsustab turvaabinõude (s.h ohjeldusabinõude) kohaldamise väljasaatmiskeskuse juhataja. Sama sätte teise lause alusel võib edasilükkamatul juhul otsustada turvaabinõude kohaldamise kõrgem kohalviibiv väljasaatmiskeskuse ametnik, teavitades sellest esimesel võimalusel väljasaatmiskeskuse juhatajat. Väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja⁵ § 30 lõike 1 järgi võib väljasaadetav viibida ajutiselt väljaspool väljasaatmiskeskust ainult juhataja kirjalikul loal. Loal peab olema märgitud väljasaadetava nimi, väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise aeg, põhjus, järelevalvet teostava ametniku nimi ja kasutatavad turvameetmed.

Sisekorraeskirja § 43 lg 1 näeb ette, et turvaabinõude kohaldamise kohta koostatakse otsus, milles märgitakse muuhulgas turvaabinõu kohaldamise põhjus ning väljasaadetava soovil tema seletus. Sama paragrahvi lõike 2 alusel koostatakse edasilükkamatutel juhtudel turvaabinõu kohaldamise otsus viivitusega pärast turvaabinõu kohaldamist. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 5 teavitab migratsioonijärelevalveametnik väljasaadetavat turvaabinõu kohaldamisest ja selle põhjustest viivitusega temale arusaadavas keeles.

Seega tuleneb seadusest, et üldjuhul otsustab väljaspool keskust isiku saatmisel kasutatavate turvaabinõude kohaldamise keskuse juhataja väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loa andmisel. Kui tegemist on edasilükkamatul juhul turvaabinõude kohaldamisega (näiteks väljaspool keskust saatmisel tekkiva olukorraga), on turvaabinõude kohaldamise otsustamise pädevus kõrgemal vahejuhtumi juures viibival ametnikul. Sisekorraeskirja kohaselt on kohustus koostada turvaabinõu kohaldamise kohta kirjalik otsus, seda põhjendada, anda väljasaadetavale võimalus arvamuse esitamiseks ning teavitada väljasaadetavat talle arusaadavas keeles.⁶

Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et ohjeldusabinõude kohaldamise näol on tegemist intensiivse sekkumisega isiku põhiõigustesse. Vastavalt põhiseaduse § 20 lõikele 1 on igal inimesel õigus isikupuutumatusel. Käeraudade

⁵ Siseministri 27.07.2004 määrus nr 49 „Väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja kehtestamine“.

⁶ Riigikohus on leidnud, et olemuslikult on ohjeldusmeetme kohaldamine saatmisel käsitatav toiminguna (vt RKHKo 23.05.2013, nr 3-3-1-19-13, p 13). Seejuures asus Riigikohus seisukohale, et toimingu põhjendamise nõuded, ulatus ja aeg on oluliselt erinevad haldusaktile kohaldatavatest nõuetest. Kohus märkis, et toimingu puhul ei ole nõutav selle eelnev põhjendamine, põhjendused tuleb esitada isiku nõudmisel (HMS § 108) või toimingu õiguspärasuse kontrollimisel vaide- või kohtumenetluses; haldusorganil ei ole siiski keelatud fikseerida põhjendusi kirjalikult (otsuse p 14). Õiguskantsler märgib, et haldusmenetluse üldised põhimõtted laienevad lisaks haldusakti andmisele ka toimingute suhtes ning seaduslikkuse ning hea halduse põhimõttest tulenevalt on toimingute puhul vajalik erinevaid haldusmenetluslikke põhimõtteid järgida seda rangemalt, mida intensiivsemalt toiminguga isiku põhiõigusi riivatakse. Selle põhimõttega on vastavuses väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja nõuded turvaabinõude (s.h ohjeldusabinõude) kohaldamise dokumenteerimise, isiku teavitamise ja ärakuulamise ning põhjendamiskohustuse kohta.

kohaldamisel piiratakse eelkõige isiku füüsilist vabadust, sest sellega takistatakse tema liikumisvõimalusi ja ta on sunnitud püsima kindlas kehaasendis. Ohjeldusabinõude ülemäärase kasutamise korral esineb oht isiku väarikust alandavaks kohtlemiseks. Riigikohus on sedastanud, et „ohjeldusmeetmete kasutamisel piiratakse teiste lubatud täiendavate julgeolekuabinõudega võrreldes kinnipeetava õigusi kõige ulatuslikumalt [...]. Sellise iseloomuga meetme rakendamiseks peavad esinema vahetud ja olulised põhjused ning meetme kohaldamine peab toimuma vastavuses proportsionaalsuse põhimõttega. Meede peab olema taotletud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.“⁷ Kohus on lisaks märkinud, et ohjeldusmeetme kohaldamiseks tuleb tuvastada kohaldamise hädavajalikkus ja meetme proportsionaalsus.⁸

Ohjeldusabinõusid võib vastavalt VSS § 26¹⁶ lõikele 2 väljaspool väljasaatmiskeskust isiku saatmisel kohaldada tema põgenemise vältimiseks. Tegemist on haldusorgani kaalutusotsusega. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Eeltoodust tulenevalt peab haldusorgan ohjeldusabinõude kohaldamise üle otsustamisel hindama isiku põgenemise ohu tõenäosust, ohjeldusabinõude kohaldamise proportsionaalsust ning otsus ohjeldusabinõude kohaldamiseks peab olema vastavalt põhistatud.⁹

Nagu märgitud, on õiguskantsler ka varasemalt isikute väljaspool väljasaatmiskeskust saatmisel käeraudade kasutamise küsimusele tähelepanu juhtinud. PPA andmetest selgus, et näiteks ajavahemikul 2009. aasta oktoobrist kuni 2010. aasta oktoobrini kohaldati käeraudu ca 67% saatmistest, 2011. aasta esimese poolaasta jooksul aga kasutati käeraudu vaid 14% saatmistest.

⁷ RKHKo 25.09.2006, nr 3-3-1-49-06, p 12.

⁸ RKHKo 19.06.2012, p 3-3-1-18-12, p 11.

⁹ Vt õiguskantsleri 06.05.2009 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõtet, p 4.7, lk 13-14; kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_valjasaatmiskeskus.pdf
; õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.3, lk 21 jj, kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_ppa_valjasaatmiskeskus_s_0.pdf. Riigikohus on sedastanud järgmist: „Kollegium peab vajalikuks märkida saatmisel kohaldatava ohjeldusmeetme kasutamise kohta, et tegemist on ennetava meetmega õigushüve kahjustuse vältimiseks, mis võib seisneda põgenemise takistamises, kaassõitjate (vanglameeskonna, saadetavate) elule ja tervisele suunatud julgeolekuriskide maandamises. Seega ei ole ennetava meetme eesmärgiks karistamine, vaid õigushüvede kahjustuse vältimine. Ennetava meetme rakendamine toimub tulevikku suunatud prognoosi alusel, milles haldusorgan annab piiratud teabe pinnalt hinnangu, kas kaitstava õigushüve kahjustus on tõenäoline. Ennetava meetme rakendamisel ei ole oluline, et kaitstava õigushüve kahjustus kindlasti saabuks, vaid see, et õigushüve kahjustus on tõenäoline. Seetõttu tuleb ennetava meetme õiguspärasuse kontrollimisel lähtuda *ex ante* vaatlusviisist, s.t arvestada saab neid asjaolusid, mis olid haldusorganile teada enne meetme rakendamist. [...] [S]aatmisel tuleb ohjeldusmeetme kohaldamisel ühelt poolt arvestada sellega, et käeraudade kasutamisega piiratakse kinnipeetava füüsilist vabadust, kuna nii takistatakse kinnipeetava liikumisvõimalusi ja kinnipeetav on sunnitud viibima kindlas kehaasendis. Teiselt poolt on eesmärgiks ennetavalt vähendada saatmisel julgeolekuriske (põgenemisoht), ohtu kaassaadetavate ja saatemeeskonna elule ja tervisele ning järgida ka eraldatuse põhimõtet.“ – RKHKo 13.11.2009, nr 3-3-1-63-09, p 16, 17.

Käesoleva kontrollkäigu raames tuli esile, et viimase 12 kuu jooksul on saatmisel käeraudu kohaldatud valdaval juhtudel saatmistest, s.h naiste ja (väidetavalt) alaealiste ning noorukite suhtes.

Keskuse poolt esitatud andmetest nähtus, et 2012. aastal toimus kokku 146 saatmist, neist 93 juhul kohaldati käeraudu (seejuures aasta alguses ligi kolme kuu jooksul toimunud 28 saatmise puhul ei kohaldatud ühelgi korral). 2013. aasta kohta esitati koondatult andmed 1,5 kuu kohta, mille jooksul toimus 20 saatmist, millest kolmel korral ei kasutatud käeraudasid (ühe juhu kohta andmed märkimata).

2013. aastal on kestnud käeraudade kasutamine kõige pikemalt 1 tund ja 50 minutit saatmisel hambapolikliinikusse. Neid kohaldati 20-aastase naise suhtes, kelle sõnul hoiti tal käeraudu peal ka hamba väljatõmbamise ajal. Muude 2013. aastal toimunud saatmiste korral on käeraudu kasutatud kestusega 35-80 minutit. 2012. aasta lõpus ning 2013. aasta alguses paigutati keskusesse mitu ebaseaduslikult riiki sisenenud isikute gruppi, mistõttu on enam toimunud grupiviisilisi saatmisi, mille käigus kasutati käeraudu.

Saatmist puudutava dokumentatsiooniga tutvumisel selgus, et keskuse juhataja annab väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loa. Loale on märgitud, et VSS § 26¹⁵ lõigete 1 ja 2 alusel on väljasaatmiskeskuse ametnikel lubatud väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise ajal kasutada ohjeldusabinõuna käeraudu. Sellele on lisatud tüüpõhendus: “Ennetamaks põgenemist või muud võimalikku õigusrikkumist – verbaalsete ja füüsiliste konfliktide teket väljaspool väljasaatmiskeskuse territooriumi, on otstarbekas ja vajalik kohaldada isiku suhtes aktiivse vahendina käeraudu ja piirata tema liikumist.” Antud hinnangut ei olnud seostatud konkreetse isiku saatmist puudutavate asjaoludega.

Keskuse juhataja ja ametnikud selgitasid, et selline formuleering lisatakse üldiselt kõigile väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise lubadele. Praktikas tähendab see, et juhataja annab loa ametnikele käeraudade kasutamiseks, kuid ametnikud võivad jätta kohaldamata. Saateplaani kajastatakse, kas käeraudasid tegelikult kasutati ning kui pika aja jooksul seda tehti. Keskuse juhataja selgitas, et käeraudade kasutamine aitab kaasa saatmisega kaasnevate riskide vähendamisele. Meditsiiniprotseduuride ajal käeraudade kasutamise osas selgitati, et teatud juhtudel meditsiinipersonal palub käeraudade kasutamist.

Kahel väljaspool keskust viibimise loal nähtus, et käeraudu oli lubatud kasutada põhjusel, et isik võib olla ohtlik enesele, tekitades endale tahtlikult kehavigastusi. Otsuse juures puudusid faktilised põhjendused ning isikud ei toonud küsitlemise käigus esile selliseid asjaolusid, millega oleks olnud võimalik vastavat ohuhinnangut seostada. Samuti ei olnud selgitatud, miks on leitud, et enesevigastuse oht esineb just saatmise käigus, kui isik viibib saatemeeskonna tähelepanu all.

Enamikel saateplaanidel oli märgitud, et isiku põgenemiskaldumus ei ole teada; väljasaatmiskeskuses viibitud aja jooksul ei ole väljasaadetav agressiivselt käitunud; eraldihoidmise vajadus teistest väljasaadetavatest puudub; väline oht ei ole teada; arvesse

tuleb võtta väljasaadetava võimalikku ettearvamatut käitumist. Osadel saateplaanidel oli isiku agressiivsuse kohta märgitud, et isik on käitunud teiste väljasaadetavate suhtes väga vägivaldselt. Ühel juhul oli agressiivsuse kohta hinnang, et ei ole täheldatud agressiivset käitumist teiste suhtes, kuid isik on väga protestimeelne, suitsiidse kalduvusega ning ei ole koostööaldis.

Lisaks selgus vestlustest väljasaadetavatega, et neid ei teavitata alati sõidu sihtpunktist (nt isik sai aru, et talt võetakse vereproovi, kui seda hakati teostama); käeraudade kohaldamise põhjuseid ei tutvustata väljasaadetavatele ega küsita nende arvamust. Keskuse esindajad nentisid, et kui isik kõneleb vene või inglise keelt, siis selgitatakse siiski suuliselt sõidu sihtpunkti, kuid vietnami keeles ei ole seda tehtud. Nenditi, et väljaspool keskust viibimise luba ei tutvustata.

Saateplaanidega tutvumisel selgus lisaks, et plaanidel ei ole dokumenteeritud, kas käeraudasid kasutati meditsiiniprotseduuride ajal, kas saatemeeskond viibis tervishoiuteenuse osutamise juures (nägemis- või ka kuuldeulatusel) ning kas see toimus tervishoiuteenuse osutaja taotlusel.¹⁰ Ka vestlustest ametnikega saadud informatsioon on vastuoluline.

Eeltoodust nähtub, et tavapäraselt annab juhataja väljaspool keskust saatmise loaga ka loa kohaldada käeraudu. Käeraudade kasutamise põhjendus puudutab üldsõnaliselt vajadust vähendada põgenemise ohu ning füüsiliste ja verbaalsete konfliktide tekkimist. Vastavaid põhjendusi ei ole seostatud konkreetsest isikust lähtuva ohuga. See tähendab, et sisuliselt ei ole toimunud igal üksikjuhul kaalumist, kas konkreetse isiku puhul esineb põgenemise oht, vaid luba käeraudade kasutamiseks on antud lähtuvalt abstraktselt ohust, et kinnipidamisasutuses viibiv isik võib soovida põgeneda.

Lisaks tuleneb VSS § 26¹⁵ lg 5 lausest 1, et ohjeldusabinõude kasutamise peab otsustama väljasaatmiskeskuse juhataja. Vaid erandjuhul, kui ohjeldusabinõude kohaldamise aluseks olev oht ilmneb saatmise käigus, on lubatud vastavat otsust teha kõrgemal kohalviibival migratsioonijärevalveametnikul. See tähendab, et sisuliselt peab vastava kaalutusotsuse, kas isikut iseloomustavaid ning saatmise korraldust puudutavaid asjaolusid arvestades on lubatav käeraudade kasutamine, tegema keskuse juhataja. Seetõttu ei ole lubatav lahendus, kus juhataja annab üldvolutuse käeraudade kasutamiseks, kuid tegeliku kasutamise otsustab saatmist teostav ametnik.

Eeltoodut arvestades leiab õiguskantsler, et saatmisel käeraudade kasutamiseks loa andmine ei ole toimunud kooskõlas väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning kaalutusotsuse tegemise põhimõtetega.

¹⁰ Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile 2010. aastal ning kordas 2011. aasta kontrollkäigu tulemusena järgmised soovitusel:

- Fikseerida väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loale lisatud saateplaanil, kas saatemeeskonna liige viibis tervishoiuteenuse osutamise juures, kus saatemeeskonna liige viibis (nägemisulatuses, kuuldeulatuses) ning kas see toimus arsti taotlusel koos arsti sellekohase kinnitusega.
- Juhul, kui on antud luba ohjeldusabinõude kasutamiseks, siis fikseerida, kas käeraudu kasutati tervishoiuteenuse osutamise ajal.

Lisaks on õiguskantsler juhtinud varasemalt tähelepanu sellele, et väljaspool keskust viibimiseks ning seejuures käeraudade kohaldamiseks loa andmise puhul tuleb järgida haldusmenetluse põhimõtteid. Ka sisekorraeskirja § 43 lg 1 näeb ette kohustuse koostada turvaabinõu kohaldamise kohta kirjalik otsus, seda põhjendada, anda väljasaadetavale võimalus arvamuse esitamiseks ning teavitada väljasaadetavat talle arusaadavas keeles.

Kontrollkäigu raames tõid keskuse ametnikud ühe aspektina esile, et tervishoiutöötajad on ise avaldanud soovi saadetaval käeraudade kasutamiseks tervishoiuteenuse osutamise ajal (ja saatemeeskonna juuresolekuks) ning nad võivad vastasel juhul keelduda teenuse osutamisest. Sellega seoses selgitab õiguskantsler, et käeraudade kasutamise lubatavust tuleb hinnata üldistest kaalutusotsuse tegemise põhimõtetest lähtuvalt ning tervishoiutöötaja soov ei saa olla iseseisvaks aluseks isiku suhtes käeraudade kasutamiseks.¹¹ Vastupidi, üldjuhul tuleks isik käeraudadest tervishoiuteenuse osutamise ajaks vabastada ning rakendada pigem muid turvalisust tagavaid meetmeid, kui see on võimalik. Kuna tervishoiuteenuse osutaja eesmärk on ennekõike isikule abi osutamine, siis ei saa väljasaadetavalt eeldada kavatsust tervishoiuteenuse osutajaid rünnata. Seejuures peaks PPA selgitama tervishoiutöötajatele väljasaadetavate õigusliku staatuse eripära (kinnipidamine toimub väljasaatmise tagamiseks ega ole tavapäraselt tingitud väljasaadetavast lähtuvast ohust ühiskondlikule turvalisusele ning teiste isikute elule ja tervisele). Tervishoiutöötajate hoiak väljasaadetava suhtes võib olla seotud isiku tervishoiuteenuse osutamisele saatmise korraldusega, sest kui isikut tuuakse käeraudades, siis võib keskmine inimene eeldada, et tegemist on ohtliku inimesega. Selliste eelarvamuste kujunemise vältimiseks on esmatähtis saatmisel käeraudade kasutamise otsustamine kooskõlas kaalutusõiguse teostamise põhimõtetega.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler PPA peadirektorile järgmised soovitused:

- 1. Vastavalt VSS § 26¹⁵ lg 5 lausele 1 peab ohjeldusabinõude kasutamise väljasaadetavate saatmisel otsustama keskuse juhataja.**
- 2. Ohjeldusabinõude kasutamiseks loa andmisel tuleb lähtuda kaalutusotsuse tegemise põhimõtetest, võttes arvesse konkreetset saadetavat iseloomustavaid andmeid ning saatmise korraldust.**
- 3. Üldjuhul ei tohiks kasutada alaealiste suhtes saatmisel käeraudasid, vaid põgenemise ohtu tuleb tõrjuda muude meetmetega.**
- 4. Käeraudade kasutamiseks loa andmisel tuleb seda õigustavaid asjaolusid põhjendada, vastavad põhjendused ei tohiks olla üldsõnalised, vaid peaksid olema seostatud konkreetsete faktiliste asjaoludega.**
- 5. Väljaspool keskust saatmiseks loa andmisel ning käeraudade kasutamise otsustamisel on vajalik järgida haldusmenetluse nõudeid, s.h isikut teavitada**

¹¹ Vt ka RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 25. Antud lahendis leidis kohus, et politsei peab ka seadusest tulenevatel abi osutamise juhtudel tegutsema piirides, mis on määratud politsei kohustuste ja õigustega, ning sealjuures jõudma veendumusele, et abi osutamiseks esinevad vajalikud faktilised ja õiguslikud eeldused. Kohus märkis, et „abi osutaja peab veenduma abitaotluse sisulises põhjendatuses ja õiguspärasuses. Siinjuures peab abi osutaja ka nõutavate aluste ja volituste olemasolul valima proportsionaalse vahendi.“

väljaspool keskust saatmise põhjustest, käeraudade kasutamise põhjustest ning võimaldada esitada oma arvamus ja vastuväited.

- 6. Kuna PPA praktika väljasaadetavate saatmisel käeraudade kasutamise osas on erinevatel ajaperioodidel olnud väga erinev, nii et periooditi on käeraudade kasutamine olnud pigem erandlik, samas kui viimase aasta jooksul valdavalt reegliski, siis soovitatakse analüüsida sellise muutuse põhjuseid.**
- 7. Dokumenteerida saatmist ning saatmisel käeraudade kasutamist puudutavad asjaolud saateplaani, arvestades õiguskantsleri sellekohaseid varasemaid soovitusi.**

(4.3) Turvaabinõude kohaldamine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas väljasaadetavate suhtes sisekorraeeskirjade rikkumise korral turvaabinõude kohaldamise praktika on õiguspärane.

Vastavalt VSS § 26¹³ lõikele 2 võib sisekorraeeskirja rikkumisel, mis ohustab teisi väljasaadetavaid või migratsioonijärelevalveametnikke või ohustab muul viisil väljasaatmiskeskuse turvalisust, kohaldada sama seaduse §-s 26¹⁵ sätestatud turvaabinõusid. VSS § 26¹⁵ lg 1 näeb ette, et turvaabinõusid kohaldatakse väljasaadetava suhtes, kes rikub kõnealusel seaduses sätestatud kohustusi või väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja, ei hoolitse oma isikliku hügieeni eest vajalikul määral, ning see on toonud kaasa reaalse ohu väljasaadetava ja teiste isikute tervisele, kes tahtlikult kahjustab oma tervist või väljasaatmiskeskuse vara või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega, samuti väljasaadetava suhtes, kes on vägivaldne, ning tervisekontrolli mitte läbinud väljasaadetava suhtes väljasaatmiskeskusesse vastuvõtmisel, et jälgida tema tervislikku seisundit. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on lubatud turvaabinõudeks: 1) väljasaadetava liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine; 2) isiklike esemete kasutamise keelamine; 3) eraldatud lukustatud ruumi paigutamine; 4) ohjeldusabinõude kasutamine. VSS § 26¹⁵ lg 3 näeb ette, et vajaduse äralangemisel lõpetatakse turvaabinõude kohaldamine.

Seega on VSS § 26¹³ lõike 2 alusel koostoimes VSS § 26¹⁵ lõikega 1 lubatud turvaabinõusid kohaldada väljasaadetava suhtes, kes rikub keskuse sisekorraeeskirja, kui see ohustab teisi väljasaadetavaid või migratsioonijärelevalveametnikke või ohustab muul viisil väljasaatmiskeskuse turvalisust.

Turvaabinõude kohaldamise õiguslikku alust ning seejuures arvestatavaid põhimõtteid on õiguskantsler käsitletud lähemalt 2009. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu raames.¹² Siinkohal on taasesitatud olulisemad järeldused:

- Turvaabinõude kohaldamise eesmärk on seaduses toodud meetet kasutades kõrvaldada isikust lähtuvat ohtu, kui isik oma tegevusega või terviseseisundi tõttu ohustab iseennast, teisi või keskuse turvalisust.

¹² Vt üldiste põhimõtete kohta õiguskantsleri 06.05.2009 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.2 ja 4.3, lk 2-7.

- Turvaabinõu puhul ei ole olemuslikult tegemist karistusega sisekorraeeskirja rikkumise eest ega distsiplinaarmeetmega, vaid ohutõrjemeetmega.
- Iga turvaabinõu kohaldamine peab vastama konkreetsele ohule (nt isiku tervises seisundist tuleneva ohu korral teistest kinnipeetavatest eraldamine; enesekahjustamise kahtluse korral isiklike asjade kasutamise piiramine; vägivaldsuse korral teistest eraldamine olukorra lahenemiseni jm).
- Turvaabinõude kohaldamine tuleb lõpetada kohe pärast vajaduse äralangemist.
- Turvaabinõu iseloomust tulenevalt ei kohaldata seda reaktsioonina (karistusena) tehtud teo suhtes, vaid tuleb silmas pidada isikust jätkuvalt lähtuvat ohtlikkust temale endale, teistele või keskuse turvalisusele.
- Kui esineb vajadus kohaldada keskuses lisaks ka karistusi, tuleks see nii seaduses sätestada.
- Turvaabinõu kohaldamise puhul on tegemist haldusakti andmisega, mille puhul tuleb järgida haldusmenetluse nõudeid.

Kontrollkäigul selgus, et turvaabinõude kohaldamisel ei olnud kõiki eeltoodud põhimõtteid järgitud. Turvaabinõusid oli kohaldatud juhtudel, kui otsene oht isikule endale, teistele või keskuse turvalisusele puudus, või pikema aja jooksul, kui isiku agressiivsest käitumisest tingitud ohtlikkus üldjuhul kestab.

Näiteks oli keskuses kohaldatud eraldatud lukustatud ruumi paigutamist kahe isiku suhtes, kes „olid valmistanud käepärastest vahenditest eseme, millega oli võimalik tekitada teistele isikutele tervisekahjustust“ (s.o nael, mille ümber oli keritud nõör ja metallplaat). Isikud paigutati eraldatud lukustatud ruumi 31.12.2012-07.01.2013. Teisel juhul oli isik edastanud omavalmistatud vahenditega alaealisele väljasaadetavale sigarette. Ka see isik paigutati eraldatud lukustatud ruumi 31.12.2012-07.01.2013. Lisaks kohaldati isikute suhtes liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist ning isiklike esemete kasutamise keelamist. Nimetatud otsustele on märgitud, et nende otsuste sisu ning vaidlustamise korda tutvustati isikutele 31.12.2012 ning isikud on selle kohta kirjutanud oma allkirja.

Turvaabinõude kohaldamise otsustest nähtub, et 11.02.2013 ründasid vietnami päritolu väljasaadetavad grupiviisiliselt teist väljasaadetavat. Isikud paigutati eraldatud lukustatud ruumi, kuna „isik on vägivaldne ja ohtlik teistele väljasaadetavatele ning ametnikele“. Isikuid peeti eraldatud lukustatud ruumis kinni 11.02.2013 kuni 18.02.2013. Otsusele on märgitud, et tuleb jälgida isiku käitumist 7 päeva jooksul. Kõnealust otsust on isikule tutvustatud 14.02.2013.

Väljasaadetavad selgitasid, et kuigi neilt võeti allkiri otsusele, ei tutvustatud otsuse sisu ega vaidlustamise korda neile arusaadavas keeles. Keskuse esindajad selgitasid, et kui isik valdab inglise või vene keelt, selgitatakse vastavate otsuste sisu isikule suuliselt, kuid vietnami keelde antud otsuseid ei tõlgitud.

Ühel juhul purustas väljasaadetav tuletõrjehäirenupu klaasi, sest teised väljasaadetavad häirisid tema telefonikõnet seoses sellega, et keskuse personal ei avanud väljasaadetavatele õigeaegselt vaheuksi välja suitsetama minemiseks. Selle tõttu keelati

väljasaadetavale turvaabinõuna isiklike esemete kasutamine. Sellekohane otsus tehti 30.12.2012 ning keeld kehtis kuni 15.02.2013. Sellest otsusest tulenevalt ei olnud isikul lubatud kasutada tema arvel olevat raha ega teha sisseoste poest. Isik selgitas, et talle tuli täieliku üllatusena, et tema poeavaldust ei rahuldatud ja alles sisseostude tegemisest keeldumisega seoses sai talle teatavaks, et tema suhtes on kohaldatud turvaabinõuna isiklike esemete kasutamise keelamine. Isikut teavitati vastavast otsusest 11.02.2013, kui talle esitati selle kohta kirjalik tõlge.

Eeltoodust nähtub, et väljasaadetavaid on paigutatud eraldatud lukustatud ruumi enam kui nädalaks keelatud esemete valmistamise tõttu. Samasugust meedet on kohaldatud enam kui nädalaks isikute suhtes, kes olid tunginud kallale teisele väljasaadetavale isiku vägivaldse käitumise tõttu. Lisaks oli ühe isiku puhul keelatud talle 1,5 kuuks isiklike esemete, s.h raha kasutamine ning sisseostude tegemine tuletõrjehäirenupu klaasi lõhkumise tõttu. Kuigi vastavate otsuste aluseks olevate tegevuste puhul oli tegemist sisekorraeskirja rikkumistega, ei ole vastavate meetmete kohaldamine turvaabinõuna vastavuses isiku tegevusest lähtuva ohuga. Seadus näeb ette õigusliku aluse keelatud esemete äravõtmiseks, samuti vägivaldselt käituva isiku eraldamiseks, kuid selliste meetmete kohaldamine on lubatud vaid kuni ohu püsimiseni, mitte karistusena sisekorraeskirja rikkuva tegevuse eest. Samuti ei ole isikule tema raha kasutamise keelamine sisseostude tegemiseks vastavuses isiklike esemete kasutamise piiramise kui turvaabinõu eesmärgiga seoses tuletõrjesignalisatsiooni häirenupu klaasi rikkumisega.¹³

Õiguskantsler nendib siiski, et väljasaadetavate poolt valmistatud keelatud esemetega on põhimõtteliselt võimalik ohustada teisi väljasaadetavaid või keskuse personali. Keskuse esindajad selgitasid, et lisaks eelpool kirjeldatud keelatud esemetele leiti keskusest teravaks ihutud otsaga hambaharju. PPA poolt täiendavalt edastatud infost nähtub, et selliseid hambaharju leiti keskusest veel ka 19.02.2013 ning 25.02.2013 toimunud läbiotsimiste tulemusena. Seega võib olla vajalik ka väljasaatmiskeskuses kinni peetavate isikute käitumise mõjutamine distsiplinaarkorras, kuid selleks on vajalik seaduses ette näha õiguslik alus ning vastav menetluskord.

Lisaks on õiguskantsler varasemalt juhtinud tähelepanu haldusmenetluse põhimõtetele, mida tuleb järgida ka turvaabinõude kohaldamise puhul (vt selle kohta ka kokkuvõtte eelmist alajaotust). Õiguskantsler nendib turvaabinõude kohaldamise olukorra iseärasusi arvestades, et ohuolukorrale kiiresti reageerimise vajaduse tõttu ei pruugi olla võimalik kõigi nõuete kohene täitmine (nt näeb HMS § 40 lg 3 ette, millal ei ole nõutav isiku arvamuse ärakuulamine), kuid vastavaid põhimõtteid tuleb siiski otsustamisel järgida.

Ühtlasi on õiguskantsler varasemalt juhtinud tähelepanu vajadusele tagada väljasaadetavate jaoks tõlge koormavatest haldusaktidest. Õiguskantsler on selgitanud, „et kaalutusõiguse teostamise põhimõtetest ning hea halduse tavast tulenevalt peab muukeelse märgukirja, selgitustaotluse, avalduse vms vastuvõtmisel ning haldusorgani vastusest või muust dokumendist tõlke tegemise vajaduse hindamisel arvestama selle esitamise asjaolusid kooskõlas kaalutusõiguse teostamise põhimõtetega. Haldusorgan

¹³ Õiguskantsler märgib, et põhimõtteliselt on võimalik, et turvaabinõuna on vajalik piirata sisseostude tegemist ning selleks isikuarvel oleva raha kasutamist, kui see seondub konkreetse ohuga.

peab arvestama isiku eesti keelest arusaamisvõimet, samuti majanduslikke võimalusi kasutada tõlgi abi dokumendi esitamiseks või vastuskirjast arusaamiseks. Ühe määrava asjaoluna tuleb arvesse võtta, kui olulised põhiõigused ja -vabadused on kaalul. Õiguskantsler rõhutas ühtlasi, et isiku põhiõiguseid intensiivselt riivava dokumendi kirjaliku tõlke tagamine on oluline isiku kaebeõiguse seisukohalt.¹⁴ Seega on õiguskantsler juhtinud tähelepanu, et keskuse iseloomu arvestades on hea halduse põhimõttest tulenevalt vajalik väljasaatmiskeskuses tagada tõlge haldusorgani vastustest väljasaadetavate pöördumistele ning iseäranis koormavatest haldusaktidest suuremal määral, kui haldusmenetluse seaduses sätestatud üldine regulatsioon tõlkimise osas ette näeb.

Nagu eelmises alapunktis viidatud, näeb ka sisekorraeeskirja § 43 lg 1 ette, et turvaabinõude kohaldamise kohta koostatakse otsus, milles märgitakse muuhulgas turvaabinõu kohaldamise põhjus ning väljasaadetava soovil tema seletus. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 5 teavitab migratsioonijärelevalveametnik väljasaadetavat turvaabinõu kohaldamisest ja selle põhjustest viivitusega temale arusaadavas keeles.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler PPA peadirektorile soovitus tagada turvaabinõude kohaldamine eesmärgipäraselt ning kooskõlas kaalutusõiguse teostamise põhimõtetega ning järgida turvaabinõude kohaldamise otsuste tegemisel haldusmenetluse nõudeid.

(4.4) Toitlustamine

Väljasaatmiskeskuses kinni peetavad isikud tõid ühe probleemina esile, et nad saavad vähe toitu. Samuti märgiti intervjuude käigus, et kuigi kaks isikut olid taotlenud usulistel põhjustel eridieeti (sealihata), anti neile osadel söögikordadel täpselt sama sööki kui teistele kinnipeetavatele. Iseäranis toodi esile kõhutühjust õhtusel ajal, kuna õhtusöök toimub kell 18:00 ning hommikusööki pakutakse kell 9:00.

Keskuse esindajad selgitasid, et isikutele, kes soovivad usulistel põhjustel sealihavaba toitu, seda võimaldatakse. Selle kohta esitati eraldi toitlustamist puudutav arve kahele isikule eridieedi võimaldamise kohta. Keskuse esindajad selgitasid, et aeg-ajalt pakutakse ka üldmenüü alusel sealihavaba toitu (nt kanakaste), millisel juhul jagatakse kõigile väljasaadetavatele sama toitu ning tavaliselt erimenüü alusel toitlustatavatele isikutele võis tunduda, et nad saavad sarnaselt teiste väljasaadetavatega sealihaga toitu.

Keskuse arst selgitas, et lisaks usulistele veendumustele koostatakse erimenüü isikutele, kui see on vajalik tervislikel põhjustel. Arst nentis siiski, et osadel väljasaadetavatel tekivad tervisega seoses kaebused, kui nad ei saa sagedamini süüa. Sellisel juhul antakse isikutele vastavaid arstimeid (mao ülihappesuse vähendamiseks).

¹⁴ Vt nt õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu soovitusel, p 4.9, lk 35 jj.

VSS § 26⁷ lg 1 sätestab, et väljasaadetava toitlustamine korraldatakse vastavuses Eesti elanikkonna üldiste toitumistavade ja silmas pidades elutegevuseks vajalikku toidutarvet. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt lubatakse väljasaadetaval võimaluse korral tema kulul järgida oma religiooni toitumistavasid. Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat arvestades tuleb kinnipidamisasutuse poolt võimaldada üldjuhul eritoitu, arvestades isiku religioosset veendumusi, mistõttu ei ole VSS § 26⁷ lõike 4 sõnastus põhiseaduse ega konventsiooniga kooskõlas.¹⁵ PPA on kinnitanud, et religioossetel põhjustel võimaldatakse eritoitu.

Vastavalt rahvatervise seaduse § 8 lg 2 punktile 22 kehtestab sotsiaalminister toidunormid kinnipidamisasutustes. Selle alusel on sotsiaalminister andnud 31.12.2002 määruse nr 150 „Toidunormid kinnipidamisasutustes“. Määruse § 1 lõike 1 järgi kehtestatakse kõnealuse määrusega päevased toidunormid kinnipidamisasutustes kinnipeetavate toitlustamiseks. Määruse § 1 lõike 4 kohaselt arvestatakse toidunormi määramisel kinnipeetava ööpäevast toiduenergiavajadust, tervise seisundit, elanikkonna üldisi toitumistavasid ning võimaluste piires kinnipeetava oma religiooni toitumistavasid.

Määruse § 2 lõike 2 kohaselt jaotatakse täiskasvanud kinnipeetavad kehalise aktiivsuse taseme järgi: 1) vähese kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liiguvad kinnipeetavad, kelle toiduenergiavajadus vastab 1,4–1,5-kordsele põhiainevahetusele; 2) vähese kehalise aktiivsusega, ruumis viibivad, istuva töö ja tegevusega vähe liiguvad kinnipeetavad, kelle toiduenergiavajadus vastab 1,6–1,7-kordsele põhiainevahetusele; 3) keskmise kehalise aktiivsusega, põhiliselt käimise ja liikumisega vahelduva tegevusega kinnipeetavad, kelle toiduenergiavajadus vastab 1,8–1,9-kordsele põhiainevahetusele. Sama paragrahvi lõikest 3 tulenevalt jaotatakse kinnipeetavad toiduenergiavajaduse järgi 4 rühma: R1 – 7,1–8,4 MJ (ehk 1700–2000 kcal), R2 – 8,4–9,6 MJ (ehk 2000–2300 kcal), R3 – 9,6–11,3 MJ (ehk 2300–2700 kcal), R4 – 11,3–13,0 MJ (ehk 2700–3100 kcal). Näiteks 31-50-aastaste meeste puhul, kelle kehalise aktiivsuse tase vastab määruse § 2 lg 2 punktile 1, on kehtestatud toidunormiks 2400 kcal, kuid määruse § 2 lg 2 punktile 2 vastava kehalise aktiivsuse korral 2700 kcal; 31-50-aastaste naiste puhul vastavalt 1900 kcal ja 2100 kcal.

Määruse §-s 5 on reguleeritud noore kinnipeetava toidunormid. Vastavalt määruse § 5 lõikele 1 kehtestatakse noortevanglas ja noorteosakonnas 15- kuni 21-aastaste meeste toitlustamiseks sama määruse lisas 1 esitatud kinnipeetavate rühma R4 toidunorm ja 15- kuni 21-aastaste naiste toitlustamiseks R2 toidunorm. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et kui kehalise aktiivsuse tase vastab määruse § 2 lõike 2 punktis 1 esitatule, võib kehtestada 15- kuni 21-aastastele meestele kinnipeetavate rühma R3 toidunormi ja 15- kuni 21-aastastele naistele R1 toidunormi.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Terviseameti poole palvega kontrollida võimalusel toidunormide vastavust nõuetele ning täiendava teabe nõudmisega väljasaadetavate toidunormide suuruse täpsustamiseks.

¹⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.12.2010 otsus, Jakobski v Poola, kaebus nr 18429/06, p 45 jj. Vt õiguskantsleri 22.11.2010 toimunud kontrollkäigu soovitusel, p 4.10, lk 37 jj.

Terviseamet teavitas õiguskantslerit, et kontrollimise ajal viibisid keskuses vähese kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuvad 56 isikut, sh 4 isikut kuulus toiduenergiavajaduse järgi rühma R1, 1 isik – rühma R2 ja 51 isikut – rühma R3. Esitatud kahe nädala keskmine ööpäevane arvestuslik toiduenergia sisaldus oli 2337 kcal. Menüüs ei olnud ettenähtud erinevaid toiduportsjoneid vastavalt keskuses viibivate isikute soole ja vanuserühmadele. Terviseamet tuvastas, et keskuses viibinud naiste puhul (R1 rühma kuuluvad isikud) ületas toidust saadav toiduenergia eelpool mainitud normi 23% võrra, meestele vanuses 51-65-aastat vastas normile (R2 rühma kuuluvad isikud). Meestele vanuses 15-30-aastased ja 31-50-aastased oli toiduenergia sisaldus väiksem määruuses sätestatud normist (vastavalt 163 ja 63 kcal - R3 rühma kuuluvad isikud). Samuti ei vastanud piimatoodetest, puu- ja köögiviljadest ning suhkrust saadav toiduenergia täielikult määrusest tulenevatele nõuetele.¹⁶

Terviseamet tegi väljasaatmiskeskuse toitlustajale järgmised soovitused:

1. viia sisse toiduportsjoni suuruse eristus sõltuvalt väljasaatmiskeskuses viibiva isiku vanusest ja soost;
2. muuta piimatoodetest, puu- ja köögiviljadest ning suhkrust saadava toiduenergia osakaalu;
3. arvestada kahe nädala toidu vitamiinide ja mineraalainete sisaldust.

Seega tuvastas Terviseamet, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate naiste puhul keskuses pakutav toitlustamine isegi ületas õigusaktides ette nähtud toidunorme, teatud vanusegruppides meeste puhul aga oli toidu kalorsus vähesel määral alla ettenähtud normi. Kontrollkäigul tõid väljasaadetavad aga esile, et toitu oli nende jaoks vähe (s.h üks naissoost väljasaadetav). Terviseameti vastusest selgus, et väljasaadetavate toidunormide vastavuse hindamisel lähtuti määruse § 2 lg 2 punktis 1 toodud kehalise aktiivsuse tasemest – s.o vähese kehalise aktiivsusega, põhiliselt ruumis istuvad ja väga vähe liikuvad kinnipeetavad. Arvestades väljasaadetavate kaebusi ning keskuse tingimusi tekkis õiguskantsleril kahtlus, et toidunormide määratlemisel võib olla kohasem lähtuda väljasaadetavate puhul üldjuhul määruse § 2 lg 2 punktis 2 toodud kehalise aktiivsuse tasemest – s.o vähese kehalise aktiivsusega, ruumis viibivad, istuva töö ja tegevusega vähe liikuvad kinnipeetavad. Teiseks nähtus Terviseameti selgitustest, et väljasaatmiskeskuse toidunormide kontrollimisel ei arvestanud Terviseamet noorukitele kõrgendatud toidunormide kehtestamise vajadusega.

Läbiviidud menetluse tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate isikute suhtes on vajalik üldjuhul kohaldada määruse § 2 lg 2 punktis 2 kirjeldatud kehalise aktiivsuse määra ja sellele vastavaid toidunorme. Kontrollkäikude raames on selgunud, et väljasaadetavad saavad keskuses liikuda ringi oma elutsoonis, nad ei ole lukustatud oma tubadesse. Päevakavas ette nähtud ajal on neil võimalik viibida väljas. Samuti on keskuse meessoost täiskasvanute korrusel lauatennise ning lauajalgpalli mängimise võimalus. Väljasaadetavad suhtlevad omavahel ning liiguvad vilkalt oma eluruumides ringi. Samuti tuleb neil osaleda erinevatel menetlustoimingutel. Õiguskantsler nendib siiski, et kahjuks ei ole PPA pidanud keskuse ruume ning

¹⁶ Terviseameti 06.03.2013 vastuskiri nr 1.3-7/1762-3. Leitav avalikust dokumendiregistrist, registreerimise kuupäev 12.03.2013: www.oiguskantsler.ee.

väljasaadetavate kinnipidamise korda arvestades võimalikuks väljasaadetavatele sportimiseks tingimuste loomist, samuti ei ole väljasaatmiskeskuses kinni peetavatel isikutel lubatud töötada. Sellest tulenevalt leiab õiguskantsler, et väljasaadetavate kehalise aktiivsuse taset on põhjendatud lugeda „väheseks“, nii et nende puhul ei ole alust kohaldada määruse § 2 lg 2 punktis 3 kirjeldatud kõrgemat toidumäära, mis vastab keskmisele kehalise aktiivsuse tasemele. Samal ajal ei ole väljasaatmiskeskuse puhul tegemist äärmiselt piiratud liikumisvõimalustega kinnipidamisrežiimiga, millele vastab määruse § 2 lg 2 punktis 1 kirjeldatu.

Lisaks leidis õiguskantsler, et väljasaatmiskeskuses kinni peetavate 15-21-aastaste isikute puhul on vajalik kohaldada kõrgendatud toidunormi vastavalt määruses sätestatud põhimõtetele. Kuigi määruse sõnastuse järgi kohaldatakse noorukite kõrgendatud toidunormi noortevanglas ja noorteosakonnas, on vajalik sama põhimõtet analoogia korras arvestada ka teistes kinnipidamisasutustes, kuna kõrgendatud toiduenergia vajadus on kehtestatud lähtuvalt noorukite füsioloogilisest eripärasest. Eeltoodust tulenevalt pöördus õiguskantsler Terviseameti poole soovitusel arvestada edaspidiselt väljasaatmiskeskuse toitlustamise kontrollimisel eeltoodud seisukohtadega.¹⁷

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler PPA peadirektorile järgmised soovitused:

- 1. Kohaldada keskkuses kinni peetavate isikute puhul üldjuhul määruse § 2 lg 2 punktis 2 kirjeldatud kehalise aktiivsuse määra ja sellele vastavaid toidunorme.**
- 2. Teavitada väljasaadetavaid neile pakutavast menüüst ning selgitada erimenüü alusel toitlustatavatele isikutele vajadusel täiendavalt, millest nende menüü koosneb, et ennetada kahtlusi pakutava toidu komponentide osas.**
- 3. Analüüsida, kas keskuse toitlustamist on võimalik korraldada nii, et õhtul pakutakse väljasaadetavatele ööooteks täiendav kerge eine.**
- 4. Täiendavat toidukorda tuleks võimaldada kindlasti isikutele, kellele see on vajalik tervislikel põhjustel arsti ettekirjutusel ning käsitleda seda osana eridieedist, mida võimaldatakse isikutele tervislikel põhjustel.**

(4.5) Alaealiste kinnipidamisega seonduvad küsimused

Kontrollkäigu raames selgus, et keskkuses peeti kinni (väidetavalt) alaealisi isikuid. Sellega seoses tõusetus küsimus alaealiste kinnipidamise lubatavusest ning nende õiguste tagamisest keskkuses kinnipidamise korral.

Keskuse poolt esitatud andmetest nähtus, et käesoleva aasta veebruaris viibis väljasaatmiskeskuses 12 isikut, kes nende poolt esitatud sünniaja kohaselt olid alaealised ning keda seetõttu koheldi alaealistena. Keskusesse saabudes olid nad esitatud andmete kohaselt vanuses 14 aastat (2 isikut), 15 (3 isikut), 16 (2 isikut), 17 (5 isikut). Nendest osad olid esitanud hiljem muu sünniaja. Lisaks olid veel kuus isikut esitanud algselt andmed, et on alaealised, kuid hiljem esitanud uued andmed, mille kohaselt nad olid täisealised (neist neli algselt sünniajaga 1998. aastal, üks 1996. aastal ja üks 1997. aastal).

¹⁷ Vt lähemalt õiguskantsleri soovitus Terviseametile õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks, 29.05.2013, nr 7-7/130203/1302401, kättesaadav avalikust dokumendiregistrist: www.oiguskantsler.ee.

Esitatud andmetest nähtus, et ühte alaealist (alaealisust kinnitasid ka talle väljastatud tagasipöördumise dokumendid) oli keskus kinni peetud enam kui kuus kuud, kuigi tal olid olemas tagasisaatmiseks vajalikud dokumendid (sündinud 1995, keskusse paigutamisel 16-aastane; viibis keskus 2012. aasta septembrist 2013. aasta märtsini). Teised väidetavalt alaealised isikud paigutati keskusse 2012. aasta oktoobris-novembris ning 2013. aasta veebruaris. PPA teatel ei viibinud 16.05.2013 seisuga keskus enam alaealisi.

Kuna PPA-l esines kahtlus, kas tegemist on alaealistega, korraldati vanuse tuvastamise ekspertiis. 2012. aasta novembris teostatud ekspertiisi tulemused selgusid 2013. aasta märtsis. Ekspertiisi hinnangul oli ühe isiku vanus 17-19 aastat (tema poolt esitatud andmete kohaselt oli tema sünniaasta 1997 või 1995); teistel juhtudel oli ekspertiisi tulemuste selgumist paigutati täisealiseks tunnistatud isikud ümber täiskasvanute elukorrusele.

Kontrollkäigul selgus, et alaealised (kõik olid meessoost) olid paigutatud keskuse esimesele korrusele, kuhu oli paigutatud ka kolm naissoost väljasaadetavat. Vaatlemisel selgus, et väljasaadetavatel oli võimalik vaadata telerit (kättesaadavad on eesti- ja venekeelsed kanalid), olemas oli raadio ning vähesel määral raamatuid (valdavalt venekeelsed). Kontrollkäigu ajal olid kõik kinnipeetud alaealised vietnami päritolu. Nende suhtluskeeleks oli vietnami keel, kuigi osa neist valdasid mõningaid venekeelseid fraase („Tahame koju“, „Toitu on vähe“). Vietnamikeelseid raamatuid ega muid ajasisustusvahendeid ei olnud. Õues paikneb kiik. Kontrollkäigu raames küsitletud isikud tõid esile, et olemas on ka mingid lauamängud, kuid puuduvad juhised või ei ole need keeleliselt arusaadavad. Vaba aega sisustati peamiselt omavahelise suhtlemise ja teleri vaatamisega.

Keskuse ametnikud selgitasid, et hariduse omandamist keskus ei toimu. Varasemalt on võetud ühendust Harku vanglas hariduse andmisega tegeleva isikuga, kuid hariduse andmiseks keskus seni lahendust leitud ei ole. Samuti ei ole koolikohustuslikus eas alaealisi viidud hariduse omandamiseks tavalistesse õppeasutustesse.

Kontrollkäigul selgus, et alaealistele kinnipeetavatele ei korraldatud muid eakohaseid tegevusi ega sellel eesmärgil keskuselt väljaviimisi.

Lisaks nähtus isiklikest toimikutest, et alaealiste suhtes oli sageli kasutatud saatmisel käeraudasid (saatmised meditsiinilistele protseduuridele, kohtusse, vanuse tuvastamise ekspertiisi). Keskuse ametnike selgituste kohaselt selliste otsuste tegemist ei kooskõlastata eestkostetasutusega. Samuti ei tutvustatud saatmise asjaolusid ega käeraudade kasutamist saadetavale endale.

Väljasaatmiskeskuses on võimalik isikutel käia psühholoogi vastuvõtul. Psühholoog külastab keskust tavaliselt kaks korda kuus. Ta valdab vene ja inglise keelt. Kuna

vietnami päritolu isikud neid keeli ei vullanud, ei olnud keegi neist psühholoogiga kohtunud. Tõlkimist selle teenuse kasutamiseks ei võimaldatud.

Ametnikud selgitasid, et ühel juhul oli kaalutud alaealise ümberpaigutamist lasteasutusse, kuid tegelikkuses seda ei tehtud. Selleks oli kontakteerutud Sotsiaalministeeriumi ning Harku Vallavalitsusega, kuid see jäi tulemusteta. PPA esindaja tõi ka esile alaealiste turvalisuse tagamise küsimuse väljaspool keskust, sest nende puhul on kahtlus, et tegemist on inimkaubanduse ohvritega.

Eeltoodust nähtub, et keskuses on pika aja jooksul kinni peetud saatjata alaealisi isikuid. Kuigi enamiku puhul on ekspertiisi tulemusena jõutud seisukohale, et hinnanguliselt on tegemist täisealistega, tuleb saatjata alaealiste puhul üldjuhul lähtuda alaealisuse presumptsioonist.

Õiguskantsleri 2011. aasta kontrollkäigu ajal kinnitasid PPA esindajad, et saatjata alaealised väljasaatmiskeskusesse ei satu. Eesti riik on ka rahvusvahelisel tasandil esitanud informatsiooni, et saatjata alaealisi ei ole õiguslikult lubatud Eestis kinni pidada.¹⁸

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse regulatsioon ei näe ette erikorda alaealistest väljasaadetavate kinnipidamise osas, s.t et seaduses ei ole täpsemalt määratletud saatjata alaealiste kinnipidamise keeldu ega kinnipidamise otsustamisel arvestatavaid põhimõtteid. Selles osas tuleb aga silmas pidada õiguse üldpõhimõtteid ning Eestile rahvusvahelisest ning Euroopa õigusest tulenevaid kohustusi.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 37(b) näeb ette, et üheltki lapselt ei või ebaseaduslikult või meelevaldselt võtta tema vabadust; lapse vahi alla võtmine, kinnipidamine või vangistamine peab olema kooskõlas seadustega ja seda rakendatakse ainult viimase abinõuna ja võimalikult lühiajaliselt. Konventsiooni art 3(1) sedastab üldise põhimõtte, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeesutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel 22. põhjenduspunktis ning art 5 punktis a on rõhutatud ÜRO lapse õiguste konventsioonist tuleneva lapse parimate huvide järgimise kohustust. Vastavalt direktiivi art 17 lõikele 1 peetakse saatjata alaealisi ja alaealistega perekondi kinni üksnes äärmusliku abinõuna ning lühima asjakohase ajavahemiku jooksul. Lõike 3 kohaselt peab kinnipeetud alaealistel olema võimalus tegeleda vaba aja veetmisega, sealhulgas nende eale kohaste mängude ja harrastustega, ning neil peab sõltuvalt nende viibimise kestusest olema juurdepääs haridusele. Lõike 4 kohaselt majutatakse saatjata alaealised võimaluse

¹⁸ Vt Euroopa Komisjoni märkused direktiivi 2008/115/EÜ ülevõtmise kohta, kommentaarid art 17 lõigete 1 ja 4 ülevõtmise kohta. Arvamus lisatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamise materjalide juurde; kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f9af6992-f439-4049-8b71-fdd4b23aad39#2q30tVRv>.

korral institutsioonides, kus on nendeealiste isikute vajadusi arvestav personal ja rajatised. Lõikes 5 on sedastatud, et väljasaatmist ootavate alaealiste kinnipidamisel peetakse silmas eelkõige lapse parimaid huvisid.

Eurooa Nõukogu on korduvalt käsitlenud alaealiste migrantide õigusliku seisundiga seonduvaid küsimusi. Muuhulgas on toodud esile järgmised põhimõtted:

- a) Saatjata alaealiste kinnipidamine migratsioonikontrolli eesmärgil peaks olema keelatud, seda peaks asendama kohane hooldus;
- b) Selleks ettenähtud asutused peaksid koheselt korraldama abistamise ja hoolduse, mille eesmärk on selgitada välja, kas tegemist on alaealisega, hinnata tema isiklikku olukorda ja abi vajadust ning teha kindlaks, milline on lapse huvidest lähtuv pikaajaline lahendus;
- c) Lastest inimkaubanduse ohvrite puhul tuleb hinnata vastavate teenuste osutamise vajadust (arvestades Euroopa Nõukogu inimkaubanduse ning seksuaalse ärakasutamise ning väärkohtlemise vastaseid konventsioone (konventsioonid nr 197 ja 201));
- d) Igale saatjata alaealisele tuleb määrata koheselt eestkostja;
- e) Saatjata alaealistele tuleb osutada viivitusega õigus-, sotsiaal- ja psühholoogilist abi; igale lapsele tuleb selgitada talle arusaadavas keeles õigust kaitsele ja abile, õigust taotleda varjupaika või muul viisil rahvusvahelist kaitset, vastavaid menetlusi ning nende mõju;
- f) Vanuse hindamise menetlust tuleks teostada vaid juhul, kui esineb põhjendatud kahtlus isiku alaealisuse suhtes. Vanuse hindamisel tuleb lähtuda eeldusest, et tegemist on alaealisega, see peab hõlmama multidistsiplinaarset hinnangut sõltumatu organi poolt teatud aja jooksul ega tohi põhineda pelgalt meditsiinilisel läbivaatusel. Seda võib teostada ainult alaealise või tema esindaja nõusolekul. Selgelt tuleb esile tuua kõigi uuringute veamäär ning seda arvestada. Kui säilib kahtlus, et isik on alaealine, siis tuleb eeldada alaealisust. Vastavaid otsuseid peab olema võimalik haldus- või kohtulikus korras vaidlustada.
- g) Lapsele peab tagama ärakuulamisõiguse kõigis teda puudutavates menetlustes;
- h) Lastele tuleb tagada juurdepääs kohasele majutusele, haridusele, kutseharidusele ja tervishoiuteenustele samadel tingimustel riigi kodanikega. Saatjata alaealistele tuleb võimaldada osalemist laste heaolu programmides. Seejuures tuleb võimalusel võtta arvesse traumaatilistest läbielamistest tingitud emotsionaalseid vajadusi ning lisaks kohesele psühholoogilisele abi osutamisele peaksid need hõlmama hariduslikku abi, paigutamist hooldusperedesse või vastavatesse hooldusasutustesse.¹⁹

Ka CPT on märkinud, et tuleb astuda kõik vajalikud sammud selleks, et vältida alaealise ebaseaduslikult riigis viibiva isiku vabaduse võtmist. CPT leidis, et arvestades ÜRO lapse

¹⁹ Vt nt Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon nr 1810 (2011) „*Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*“, pp 5.1 jj, kättesaadav: <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1810.htm>.

õiguste konventsiooni ning lapse parimate huvide järgimise kohustust on laste, s.h saatjata või vanematest lahutatud laste kinnipidamine harva õigustatud ning kindlasti ei saa seda põhjendada vaid asjaoluga, et isik viibib riigis ebaseaduslikult.²⁰ CPT sedastas, et isegi kui mõnda alaealist peetakse erandlikult kinni, siis võib kinnipidamine kesta nii lühiajaliselt kui võimalik ning tuleb astuda samme saatjata alaealise viivitamatuks vabastamiseks ning kohasema hoolduse korraldamiseks. Alaealise kinnipidamisel on vajalik kohaldada täiendavaid garantiisid, seda iseäranis juhul, kui tegemist on saatjata alaealisega, kellel puuduvad vanemad või muud hooldajad.²¹ Lisaks on vajalik astuda samme selleks, et alaealiste kinnipidamise korral oleks pidevalt kohal ning alaealistega vahetult kontaktis sotsiaaltöötaja ja psühholoog. CPT on pidanud soovitavaks ka erinevast soost ametnike kohalolu. Kinni peetavatele lastele tuleb tagada erinevaid mõtestatud tegevusi, ennekõike võimaldada hariduse omandamist. Samuti tuleb astuda samme alaealiste ärakasutamise vältimiseks.²²

2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu raames käsitles õiguskantsler muuhulgas keskses kinnipeetavatele koolikohustuslikus eas isikutele hariduse omandamise võimaldamise küsimust.²³ Õiguskantsler tegi tollal PPA peadirektorile soovitusel luua võimalused kesksesse paigutatud koolikohustuslikele isikutele hariduse omandamiseks.

2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu raames selgitasid PPA esindajad, et tollal oli keskses kinni peetud alaealistele võimaldatud kahel korral nädalas viibida Mustamäe Avatud Noortekeskuses mängimise ja omaealistega suhtlemise eesmärgil. Samuti märgiti tollal, et lastele võimaldatakse kasutada kunstitarbeid.²⁴ Käesoleva kontrollkäigu raames selliseid tegevusi keskuse ametnikud esile ei toonud. PPA esindajad selgitasid, et peamiseks takistuseks ajasisustusvahendite laiendamiseks on piiratud eelarvelised võimalused.

Nagu eelpool kirjeldatud, on vaba aja veetmise võimalused keskses väga piiratud. Kui täisealiste korrusel olid ajasisustamiseks olemas lauatenise ja lauajalgpalli lauad, siis alaealiste korrusel analoogseid tegevusvõimalusi ei olnud. Õiguskantsler on varasemate kontrollkäikude tulemusena juhtinud korduvalt tähelepanu sellele, et keskses kättesaadavad ajasisustusvõimalused on väga piiratud ning peamiselt on tegemist passiivsete ajasisustusvõimalustega (vt lähemalt järgmist alajaotust).

Alaealiste kinnipidamise puhul tõusetub küsimus lisaks tavapärasele kinnipidamisasutuse turvalisuse tagamisele ka kasvatusliku ning juhendava järelevalve teostamisest. Kontrollkäigu raames selgus, et aeg-ajalt teostavad keskuse valveteenistujad erinevatel korrustel visuaalset vaatlust, samuti käivad keskses ringi keskuse ametnikud. Peamiselt on tegemist videoalvega. Keskuse alaealiste korrusel puudus pidevalt kohalolev keskuse

²⁰ CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2011, p 97, lk 75, kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>.

²¹ Samas, p 97.

²² Samas, p 99-100.

²³ Vt lähemalt õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, lk 39-40, p 4.11.

²⁴ Vt õiguskantsleri 2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, lk 34, p 4.8.

ametnik, polnud alaealistele tegevusjuhendajat ega muud kasvatuslikku järelevalvet. Keskuse esindajad selgitasid, et varasemalt on kaalutud küll projektipõhiselt sotsiaaltöötaja kaasamist, kuid antud projektitaotlus ei ole leidnud toetust.

Kontrollkäigul tuli ühtlasi esile, et vietnami päritolu isikutel on tuntavad kommunikatsiooniprobleemid keelelistel põhjustel. See puudutab nii eluoluliste küsimuste lahendamist kui ka meditsiiniabi (nt ühel alaealisel oli hambavalu, kuid keelelistel põhjustel ei saanud ta end teha arusaadavaks).

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler PPA peadirektorile järgmised soovitused:

- 1. Juhul, kui keskkuses peetakse kinni alaealisi isikuid, tuleb neile tagada võimalus eakohasteks tegevusteks. Selleks tuleb neile teha kättesaadavaks kunstitarbed, eakohased raamatud, keeleõppemängud või –raamatud, mida oleks võimalik kasutada erinevaid keeli kõnelevatel isikutel. Lastele tuleb luua võimalused kehaliseks aktiivsuseks ning kui keskkuses ei ole selleks tingimusi, siis võimaldada alaealistele selliseid tegevusi väljaspool keskust.**
- 2. Saatjata alaealiste kinnipidamise korral on vajalik kasvatusliku järelevalve ning tegevusjuhendamise korraldamine.**
- 3. On vajalik välja töötada lahendus keskkusesse paigutatud koolikohustuslikus eas olevatele lastele hariduse omandamise võimaldamiseks, arvestades õiguskantsleri varasemates soovitustes antud selgitusi.**
- 4. Alaealistele tuleb esmajärjekorras tagada neile arusaadavas keeles ja viisil vajalike teenuste osutamine, sh psühholoogiline ja sotsiaalne nõustamine.**
- 5. Saatjata alaealiste puhul on vajalik pöörata kõrgendatud tähelepanu sellele, et lisaks kirjalikele infomaterjalidele selgitatakse asutuse sisekorda ning taotluste esitamise korda neile suuliselt ning lihtsas sõnastuses, samuti tuleb luua võimalused, et alaealistel oleks võimalik arusaadavas keeles keskuse personaliga suhelda, kaasates selleks vajadusel tõlgi.**
- 6. Eestkosteasutust on vajalik kaasata lisaks menetlustoimingutele ka väljasaatmiskeskuses viibimisega seonduvate küsimuste lahendamiseks.**
- 7. Alaealiste suhtes ei tohiks saatmisel üldjuhul kasutada käeraudasid.**

(4.6) Ajasisustusvõimalused

Kontrollkäigu raames tõusetus taas küsimus väljasaadetavate kasutuses olevatest ajasisustusvõimaluste piiratusest.

Õiguskantsler on varasemate kontrollkäikude raames antud küsimusele korduvalt tähelepanu juhtinud, tuues esile ka CPT soovitusel väljasaadetavatele kohaste ajasisustusvõimaluste loomiseks. Õiguskantsler on PPA-l soovitanud laiendada keskkuses pikemaajaliselt kinni peetavatele isikutele pakutavate tegevuste ringi, arvestades niipalju kui võimalik konkreetse isiku vajadusi. Sellisteks tegevusteks võivad olla nt käsitöö, kunstivahendite võimaldamine, keeleõppematerjalid või -kursused jm. Samuti pidas

õiguskantsler vajalikuks analüüsida võimalusi keskses pikemaajaliselt kinnipeetavatele isikutele sportimise võimaldamiseks väljaspool keskust.²⁵

2011. aastal toimunud kontrollkäigu ajal kaalusid PPA esindajad võimalust lubada väljasaadetavatele Interneti-ühendusega arvutite kasutamist. Erinevate turvalisusriskide tõttu antud ideed siiski ei ole realiseeritud.

Käesoleva kontrollkäigu raames selgitas keskuse esindaja, et täiendavaid ajasisustusvõimalusi ei ole loodud keskuse piiratud ressursside tõttu, kuna lahendamist vajavad pakilisemad küsimused. Taaskord nenditi, et täiendavate ajasisustusvõimaluste loomiseks oodatakse sisendit vabatahtliku tegevuse raames eelkõige kodanikuühiskonna organisatsioonidelt.

Õiguskantsler on varasemalt selgitanud, et kinnipidamiseks kohaste tingimuste loomine on PPA ülesanne. Antud ülesande täitmiseks võib olla sobiv lahendus mittetulundusühenduste kaasamine, kuid seda ei saa eeldada vabatahtliku tegevuse raames. Kui PPA hinnangul on väljasaadetavatele vaba aja sisustamist soodustavate tegevuste korraldamist kõige otstarbekam lahendada kodanikuühenduste kaasabil, siis on vajalik (tehes selleks vajadusel koostööd Siseministeeriumiga) selleks leida rahastamise võimalused nt erinevate projektide raames. Kui seda ei ole võimalik lahendada käesoleva aasta eelarve raames, on vajalik seda võtta arvesse järgnevate eelarvete kavandamise või järgnevate projektikonkursside väljakuulutamisel.

Eeltoodut arvestades kordab õiguskantsler PPA peadirektorile soovitus mitmekesistada keskses pikemaajaliselt kinni peetavate isikute jaoks pakutavate tegevuste ringi. Selleks on vajalik esmajoones analüüsida, missuguseid täiendavaid tegevusi või ajasisustusvahendeid on võimalik pakkuda olemasoleva eelarve tingimustes, seades prioriteediks alaealiste kasutuses olevate ajasisustusvõimaluste laiendamise. Järgnevate eelarvete ning projektikonkursside kavandamisel on vajalik silmas pidada vajadust laiendada väljasaadetavate jaoks ajasisustusvõimalusi.

(4.7) Avaldustele vastamine

Kontrollkäigu raames tõid väljasaadetavad esile, et nende avaldustele ja taotlustele vastamine võtab keskses palju aega. Kõige enam toodi esile probleemina hügieenivahendite taotlustele vastamise tähtaega.

Näiteks esitas üks väljasaadetav 05.03.2013 taotluse hügieenivahendite saamiseks (inglise keeles). Ta pidi esitama korduva taotluse 19.03.2013, märkides, et vajab väga hambapastat, šampooni ja raseerijat. Hügieenivahendid väljastati talle 21.03.2013. Sama

²⁵ Vt õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, lk 33-35, p 4.8; õiguskantsleri 14.09.2011 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.6, kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_ppa_valjasaatmiskeskus.pdf.

väljasaadetav esitas 01.03.2013 avalduse mobiiltelefonist numbrite välja kirjutamiseks. 13.03.2013 esitas ta samasisulise korduva avalduse. Samal kuupäeval võimaldati tal numbrid kirjutada. Teine väljasaadetav esitas 14.12.2012 avalduse hügieenivahendite saamiseks (vietnami keeles). Ta esitas korduva avalduse 02.01.2013. Asjad väljastati talle 03.01.2013. Naissoost väljasaadetav selgitas hügieenivahendite osas, et kui teisi asju peab ootama ligi nädala, siis hügieenisidemed antakse siiski küsimisel kohe.

Muude avalduste osas tõi üks isik esile, et oli esitanud 18.01.2013 avalduse riiete ostmiseks ning käeraudade mittekasutamiseks (inglise keeles), kuid 12.03.2013 seisuga ei olnud ta saanud sellele kirjalikku vastust. Keskuse esindajad selgitasid, et isikule oli antud vastus suuliselt, kuid kirjalik vastus viibis ametniku muude tökohustuste tõttu (konvoeerimine Vietnamisse).

Keskuse poolt esitatud dokumendiregistri andmetest avaldustele vastamise kohta nähtus, et avaldustele hügieenivahendite saamiseks on vastatud tavapäraselt ligikaudu kahe nädala jooksul, kuid oli vastatud ka 4 päeva jooksul ning ühel juhul isegi enam kui 30 päeva pärast. Palvele saata dokument e-mailile vastati 30 päeva jooksul, avaldusele faksi saatmiseks ühel juhul 9 päeva, teisel juhul 20 päeva jooksul.

Keskuse esindajad selgitasid, et avaldustele vastamise viibimine on seotud keskuse ametnike suure töökoormusega. Hügieenivahendite väljastamise osas märgiti, et läbiotsimiste käigus on selgunud, et osad väljasaadetavad on taotlenud hügieenivahendeid enam, kui tegelikult tarbivad. Dokumendiregistri väljavõttest nähtus, et suure osa avaldustest moodustavad poeavaldused. Selles osas selgitati, et varasemalt võimaldati väljasaadetavatel sisseoste teha üks kord nädalas, kuid nende avalduste läbivaatamise ning sisseostude tegemisega kaasneva väga suure töömahu tõttu korraldatakse alates märtsist sisseoste üks kord kuus.

Õiguskantsler selgitab, et haldusorganil on tavapäraselt kohustus vastata isiku pöördumistele 30 päeva jooksul. Vastamise tähtaja puhul tuleb aga lisaks seadustest otseselt tulenevatele kohustustele silmas pidada isiku põhiõigusi ning hea halduse tava. Seetõttu võib teatud juhtudel olla nõutav kiirem vastamine, kui see tuleneb taotluse sisust ja tõstatatud küsimuse kiireloomulisusest, võttes seejuures arvesse asutuse töökorralduslikke küsimusi. Vastamise kiirust võib mõjutada küsimuse keerukus, faktiliste asjaolude väljaselgitamise või õigusliku olukorra keerukus; samuti asjaolu, millises keeles on avaldus esitatud ning vastuse tõlkimise vajadus. Üldjuhul eeldavad keskuse elukorralduslikke küsimusi puudutavad avaldused võimalikult kiiret lahendamist. On vajalik pidada silmas, et kinni peetavad isikud sõltuvad tavaliselt keskuses pakutavatest tingimustest oma elukorralduse osas. Näiteks võib pidada kiireloomulisemaks sellistele avaldustele vastamist, mis on seotud kinni peetavate isikute esmavajadustega, nt toitlustamise korraldamine (eridieedi määramine) ning hügieenivahendite soetamine, kui isikul endal neid asju kaasas ei ole. Samuti võib olla vajalik tavapärasest kiiremini vastata pöördumistele, mis seonduvad isikule väljaspool keskust suhtlemiseks võimaluste loomisega, nt telefoninumbrite või kirjavahendite saamine, faksimise vms korraldamine. Samuti ei eelda selliste avalduste lahendamise ajamahukaid toiminguid faktiliste asjaolude tuvastamiseks või õigusliku regulatsiooni

analüüsimist, sest need puudutavad asutuse igapäevast tööd. Õiguskantsler nendib, et on arusaadav, et keskuse ametnike töökoormus on seoses hüppeliselt suurenenud kinnipeetavate arvuga oluliselt kasvanud. Õiguskantsler leiab siiski, et on vajalik analüüsida, millised töökorralduslikud muudatused on võimalik sisse viia, et tagada kiireloomulisemate avalduste kiirem läbivaatamine. Näiteks võib olla võimalik näha ette hügieenivahendite taotlemiseks eraldi märgistusega avalduse plank vms. Samuti on võimalik asutuse sees seada sisse töökord, mille kohaselt teatud liiki taotlused vaadatakse läbi kiiremas korras. Argument, et osad väljasaadetavad kuritarvitavad neile keskuse poolt antud hügieenivahendeid, ei oma tähtsust avalduste läbivaatamise kiiruse hindamisel – see võib olla lihtsalt aluseks avalduse rahuldamata jätmiseks.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusetõhustada väljasaadetavate avaldustele vastamise korda, arvestades eeltoodud selgitusi.

(4.8) Tõlkimine meditsiiniteenuste ja psühholoogilise nõustamise korral

Kontrollkäigu raames tõusetus küsimus, kuidas on tervishoiuteenuste osutamise puhul tagatud tõlkimine.

Kontrollkäigul tuli antud küsimus eriti teravalt esile seoses asjaoluga, et keskkuses peeti kinni suurel hulgal vietnami päritolu inimesi, kes ei kõnelenud ei inglise ega vene keelt. Sama probleemi tõstatasid aga ka inglise keeles kõnelevad väljasaadetavad, kes tundsid, et meditsiinipersonal ei saa nende kaebustest aru. Seetõttu oli tekkinud teatav usaldamatus neile antavate ravimite asjakohasuse suhtes. Näiteks tõi üks inimene esile, et ta kurtis õele peavalu, kuid talle anti unerohu ravim ja ta väljendas imestust, miks talle see anti. Samal ajal rõhutasid väljasaadetavad, et meditsiinipersonal on väga kena ning suhtub inimestesse lahkelt ja abivalmilt, kuid keelelistel põhjustel on suhtlemine raskendatud.

Keskuse arst kõneleb lisaks eesti keelele vene keelt, kuid ei kõnelenud inglise keelt, osad õed kõnelevad inglise keelt, kuid väljasaadetavad märkisid, et ka kõik õed ei valda inglise keelt. Küsitlemisel selgus, et ühel juhul oli arsti palvel kaasatud vietnami keele tõlk, kes viibis parajasti keskkuses seoses läbiviidavate menetlustoimingutega. Teistel juhtudel vietnami keelde tõlget ei olnud korraldatud. Inglise keeles kõnelevate väljasaadetavate puhul oli teatud juhtudel tõlkimisel abiks olnud ametnikud, kui väljasaadetav oli sellega nõus, kuid teatud juhtudel väljasaadetavad sellise tõlkimise viisiga ei nõustunud. Meditsiinipersonal tõi esile, et nad on kasutanud tõlkimisel *Google Translator*'i abi.

Lisaks selgus, et keskkuses käib orienteeruvalt kaks korda kuus teenust osutamas psühholoog. Tema konsultatsioonil olid käinud aga vaid need inimesed, kes kõnelesid inglise või vene keelt. Ükski vietnami päritolu inimene, s.h keskkuses kinni peetud alaealised (või eelduslikult alaealised) isikud ei olnud vastaval nõustamisel saanud käia keelelistel põhjustel.

Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu asjaolule, et tervishoiuteenuse osutamise puhul on üldjuhul väga oluline, et patsiendil oleks võimalik probleemi iseloomu selgitada ning ta mõistaks ka arsti poolt antud selgitusi. Teatud erisused võivad tuleneda osutatava tervishoiuteenuse iseloomust (rutiinsete uuringute (röntgen, vereanalüüs) puhul ei pruugi olla vajalik vahetu suhtlus tervishoiuteenuse osutaja ning isiku vahel). Kui tervishoiuteenuse osutamine eeldab aga patsiendi subjektiivsete kaebuste arvesse võtmist, siis juhul kui isikul ei ole võimalik selgitada oma tervisehäire iseloomu või tervishoiuteenuse osutaja ei mõista isiku selgitusi, ei ole võimalik eesmärgipäraselt tervishoiuteenust osutada. Samuti on tervishoiuteenuste osutamisel vajalik silmas pidada, et isik peab saama aru ka arsti selgitustest. Seetõttu tuleb tagada vajadusel väljasaatmiskeskuses kinni peetavatele isikutele tervishoiuteenuse osutamisel tõlge talle arusaadavasse keelde.²⁶

Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu ka sellele, et tõlgi kaasamise puhul tuleb arvestada arsti-patsiendi vahelise suhte eripäradega. Eesmärgipäraseks teenuse osutamiseks on vajalik konfidentsiaalsuse põhimõtte järgimine, et isikul oleks võimalik usalduslikult oma tervise kohta andmeid esitada. Samuti on oluline tagada tõlke asjakohasus.

CPT on juhtinud tähelepanu sellele, et kui arst või õed ei saa keelelistel põhjustel hinnata korralikult isiku tervislikku seisundit, siis peaks nende jaoks olema korraldatud kvalifitseeritud tõlketeenus, mida tuleb võimaldada viivituseeta. Samuti tuleb väljasaadetavaid täielikult teavitada nende ravi puudutavatest asjaoludest.²⁷ Üldjuhul tuleks kaasata elukutseline tõlk; teiste väljasaadetavate või kodanikuühenduste kaasamine pole üldjuhul sobivaks lahenduseks.²⁸

On mõistetav, et kui väljasaatmiskeskuses peetakse kinni suurt hulka isikuid, kes ei valda siinses regioonis kõneldavaid keeli, kaasnevad PPA-le tõlkimise korraldamisega kulutused, teatud juhtudel võib teenuse osutamine tõlgi kaasamise tõttu viibida või ei leidugi Eestis üldse mõne keele tõlki. Siiski on vajalik keskuses koostöös tervishoiuteenuste osutajatega seada sisse selged põhimõtted tõlke korraldamise kohta, kuna see küsimus puudutab valdavat osa keskuses kinni peetavatest isikutest. Seega tuleb täpsemalt määratleda, missugustes keeltes keskuse tervishoiuteenuse osutajad ise teenust osutavad ning vajadusel üksteist selles osas abistavad (nt meditsiiniõed arsti inglise keele osas) ning kuidas ja millistel juhtudel kaasatakse selleks tõlk väljastpoolt. Seejuures ei pruugi ka käesoleva kontrollkäigu ajal valitsenud olukorras, kus keskuses peetakse kinni suurt hulka vietnamlasi, olla vajalik pidev tõlgi kohalolu, vaid võib olla piisav aeg-ajalt konsulteerimise võimaluse loomine. Kuigi tõlkimise korraldamisega kaasnevad kulutused, on see tingitud väljasaatmiskeskuse eripärast ning vastavate kulutustega on vajalik eelarve koostamisel arvestada.

²⁶ Õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.1.5, lk 10-11.

²⁷ CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2011, p 92, lk 73, kättesaadav:

<http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>.

²⁸ Raport Austria valitsusele CPT 15.-25.2009 toimunud visiidi osas, CPT/Inf (2010) 5, p 48, 52, kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2010-05-inf-eng.htm>; raport Bulgaaria valitsusele seoses CPT 15.12.-19.12.2008 visiidiga, CPT/Inf (2010) 29, p 47, kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2010-29-inf-eng.htm>.

Samuti tuleb luua võimalused tõlgi kaasamiseks psühholoogi teenuse kasutamiseks, seda esmajärjekorras keskuses kinni peetavate alaealiste, noorukite, varjupaigataotlejate, inimkaubanduse ohvrite ning pikemaajalisemalt kinni peetud isikute jaoks.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusel tagada vajadusel tervishoiuteenuste ning psühholoogilise nõustamise teenuse osutamisel tõlkimine. Selleks on vajalik koostöös keskuses tervishoiuteenuseid ning psühholoogilise nõustamise teenust osutavate isikutega kujundada välja kord, millal korraldatakse nende teenuste osutamisel tõlkimine ning kuidas toimub tõlgi kaasamine. Seejuures tuleb kaaluda võimalusi nende teenuste osutamise korral üldjuhul elukutselise tõlgi kaasamiseks PPA kulul, kui tervishoiuteenuse osutaja ei kõnele kinnipeetava poolt kõneldavat keelt ning isikul puuduvad vahendid tõlgile tasumiseks.

(4.9) Hambaravi võimaldamine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas väljasaatmiskeskuses kinnipeetavatele isikutele võimaldatakse hambaravi, kui isikul puuduvad vahendid ravi eest tasumiseks.

Õiguskantsler on varasemalt teinud PPA peadirektorile soovitusel tagada väljasaatmiskeskuses kinni peetavatele isikutele säilitav hambaravi. CPT on märkinud, et kinnipeetavatel peaks olema juurdepääs säilitavale hambaravile ning selline võimalus peab olema tagatud ka isikutele, kellel endal puuduvad vahendid ravi eest tasumiseks.²⁹ Seega tuleks väljasaatmiskeskuses võimaldada väljasaadetavatele hambaravi, kui hamba seisund võimaldab selle ravimist hamba väljatõmbamise asemel.

Kontrollkäigul selgus, et väljasaadetavatele võimaldatakse hambaarsti juurde pöördumist, kuid kui inimesel endal puuduvad vahendid ravi eest tasumiseks, ei teostata ravi, vaid on võimalik vaid hamba väljatõmbamine. Hambaarstile pöördumine toimub keskuse arsti saatekirja alusel. Üks keskuse ametnik selgitas, et hambaarst ise otsustab, kuidas hammast ravitakse. Keskuse juhataja selgitas, et ravi üle otsustamisel on siiski määravaks ravi hind ning seetõttu võimaldatakse vaid hamba väljatõmbamist. Eeltoodust nähtub, et väljasaatmiskeskuses ei ole vastavat soovitusel hambaravi võimaldamise osas täidetud.

Õiguskantsler kordab PPA peadirektorile soovitusel tagada väljasaadetavatele vajaduse esinemisel säilitav hambaravi keskuse kulul, kui isikul puuduvad vahendid ise hambaravi eest tasumiseks.

(4.10) Kinnipidamise tähtaeg ja vabatahtliku lahkumise võimaldamine

Kontrollkäigu raames tõusetus küsimus väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaegadest ning väljasaatmise teostamisest.

²⁹ Vt raport Ungari valitsusele seoses CPT 05.-16.12.1999 visiidiga, CPT/Inf (2001) 2, p 70, kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2001-02-inf-eng.htm>.

Kontrollkäigu ajal oli 7 inimest keskuses kinni peetud enam kui 6 kuud ning mitme väljasaadetava puhul oli peatselt täitumas kuus kuud. PPA esindaja nentis, et isikute Vietnamsse tagasisaatmist ei ole võimalik teostada kiiresti, isegi kui on laekunud tagasisaatmist võimaldavad dokumendid. Isikute vabatahtliku tagasipöördumise programmi kaudu ei ole võimalik aga isikuid tagasi saata, sest nende suhtes on tehtud koheselt sundtäidetavad lahkumisettekirjutused Eesti riiki ebaseadusliku sisenemise tõttu ning isikute koostöö soovile vaatamata ei ole võimalik neid ettekirjutusi kehtetuks tunnistada.

Kuna eeltoodud selgitusi arvestades võib isikute kinnipidamine väljasaatmiskeskuses osutada pikaajaliseks, peab õiguskantsler vajalikuks teha järgmised märkused.

Põhiseaduse (PS) § 20 lg 1 sedastab, et igäühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vastavalt PS § 20 lg 2 punktile 6 võib vabaduse võtta seaduses sätestatud juhtudel ja korras ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.

Kõnealusel eesmärgil isikute kinnipidamise seaduslik alus ja kord on täpsemalt reguleeritud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusega.

VSS § 7² lg 2 p 3 sätestab, et lahkumisettekirjutuses ei määrata lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega ja lahkumiskohustus sundtäidetakse kohe, kui lahkumisettekirjutus tehakse ebaseaduslikult Eestisse saabunud välismaalasele. Seega näeb VSS regulatsioon ette, et juhul, kui isik saabub ebaseaduslikult Eestisse, ei anta talle võimalust riigist vabatahtlikult lahkuda, vaid talle tehakse koheselt sundtäitmisele kuuluv lahkumisettekirjutus.

VSS § 23 lg 1 näeb ette, et kui väljasaatmist ei ole võimalik lõpule viia kõnealusel seaduses sätestatud tähtaja jooksul, paigutatakse väljasaadetav väljasaatmist taotlenud või väljasaatmist täideviiva valitsusasutuse taotlusel halduskohtuniku loal väljasaatmiskeskusesse kuni väljasaatmiseni, kuid mitte kauemaks kui kaheks kuuks. Kui väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja jooksul ei ole võimalik väljasaatmist täide viia, pikendab halduskohus PPA taotlusel väljasaadetava väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaega kuni kahe kuu kaupa kuni väljasaatmise täideviimiseni või välismaalase vabastamiseni VSS § 24 lõigete 1¹, 2 või 3 järgi (VSS § 25). Vastavalt VSS § 24 lõikele 1¹ vabastatakse väljasaadetav väljasaatmiskeskusest, kui 18 kuu jooksul välismaalase väljasaatmiskeskusesse paigutamise otsuse tegemise päevast arvates ei ole väljasaatmist täide viidud. Seega annab loa isiku kinnipidamiseks väljasaatmiskeskuses kohus, kuid haldusorganil on kohustus hinnata ka ise kinnipidamise õiguspärasust ning kaaluda kinnipidamise alternatiive. Kehtiva seaduse kohaselt on väljasaatmiskeskuses kinnipidamise maksimaalseks tähtjaks 18 kuud.

Isikute väljasaatmise korraldamisel ning kinnipidamise otsustamisel on vajalik siiski pidada silmas, et kehtiv väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus ei ole kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiiviga 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja

korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Antud asjaolule on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Komisjon.³⁰

Vastavalt direktiivi art 2 lõikele 1 kohaldatakse kõnealust direktiivi liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes. Sama artikli lõike 2 punkti a järgi võib liikmesriik muuhulgas siiski otsustada seda mitte kohaldada kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhupiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks.

Direktiivi põhjenduspunktis 10 on esile toodud põhimõte, et sunniviisilisele tagasisaatmisele tuleks eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kui ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks tagasipöördumise eesmärki, ning tuleks võimaldada tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks. Vastavalt art 7 lõikele 1 nähakse tagasisaatmisotsusega ette sobiv, seitsme kuni 30 päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks (antud tähtaega tuleb vajadusel pikendada ning selle kestel on lubatud kehtestada kohustusi tagasipöördumise tagamiseks (art 7 lg 2-3)). Art 7 lg 4 näeb ette, et liikmesriigid võivad jätta vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata alla seitsmepäevase tähtaja, kui esineb põgenemise oht või kui elamisloa taotlus on jäetud rahuldamata, kuna see osutus selgelt põhjendamatuks või pettusel põhinevaks, või kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.

Seega näeb direktiiv ette teatud juhud, millal ei ole kohustuslik määrata tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks või võib määrata lühema tähtaja. Tegemist on siiski ammendava loeteluga ning tuleb hinnata, kas konkreetne isik vastab antud tunnustele, ning otsust vastavalt põhjendada. Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu asjaolule, et VSS-s ette nähtud loetelu juhtudest, kui vabatahtlikuks lahkumiseks võimalust ei anta, s.h asjaolu, et isik on saanud ebaseaduslikult Eestisse, ei ole direktiiviga kooskõlas.³¹

Lisaks näeb direktiiv ette konkreetsed õiguslikud alused, millistel juhtudel on lubatav isiku kinnipidamine. Ka nimetatud sätteid ei ole VSS-is kohaselt üle võetud.

Vastavalt direktiivi 2008/115/EÜ art 15 lõikele 1 võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, ning kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige kui: a) on olemas põgenemise oht või b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid. Sama artikli lõike 5 kohaselt võib isikut kinni pidada seni, kuni on täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused ning kuni see on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks. Iga liikmesriik sätestab kinnipidamise piiratud kestuse, mis ei tohi ületada kuut kuud.

³⁰ Vt Euroopa Komisjoni märkused direktiivi 2008/115/EÜ ülevõtmise kohta. Arvamus lisatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamise materjalide juurde; kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f9af6992-f439-4049-8b71-fdd4b23aad39#2q30tVRv>.

³¹ Vt Euroopa Komisjoni märkused art 7(1) kohta, lk 6-7.

Liikmesriigid ei tohi lõikes 5 osutatud ajavahemikku pikendada, välja arvatud piiratud ajavahemiku puhul, mis ei ületa siseriikliku õiguse kohaselt veel kahteteist kuud, kui hoolimata nende mõistlikest jõupingutustest on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on: a) asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või b) kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine (art 15 lg 6).

Eeltoodust nähtub, et direktiivi järgi on kinnipidamine lubatav vaid juhul, kui selleks esinevad vastavad õiguslikud alused ning muid, leebemaid sunnivahendeid ei ole võimalik kohaldada. Lisaks võib kinnipidamine kesta üldjuhul vaid kuni 6 kuud; kinnipidamine pikemalt kui 6 kuud on lubatud vaid erandlikel asjaoludel.

Kontrollkäigul tõdes PPA esindaja, et PPA on teadlik, et direktiivi nõudeid ei ole VSS-s kohaselt üle võetud, kuid Eesti seaduse puhul on tegemist ametnikele kohustusliku käitumisjuhiseiga.

Õiguskantsler peab sellega seoses vajalikuks juhtida tähelepanu Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõttele. Seejuures näeb antud direktiiv ette mitmed põhimõtted, mida tuleks arvestada isiku kinnipidamise otsustamisel ka Eesti põhiseadusest tulenevate garantiide valguses.

Euroopa Kohus on sedastanud, et ka direktiivi sätted võivad omada otsesest õigusmõju ning liikmesriigi haldusorganid ning kohus peavad arvestama vahetult direktiividest tulenevate kohustustega. Iga juhtumi puhul on vajalik vaadata, kas direktiivi kõnealuse sätte iseloomu, üldist struktuuri ning sõnastust arvestades on see otsekohaldatav.³² Euroopa Kohus on välja töötanud vahetu kohaldatavuse kriteeriumid. Selleks peab õigusakti säte olema selge, mittetingimuslik, liikmesriik ei tohi olla teinud selle suhtes reservatsioone ning see ei tohi kohaldamiseks vajada siseriikliku rakendusmeetme vastuvõtmist.³³ Samuti peab direktiivi sättele tuginemiseks olema üldjuhul saabunud direktiivi siseriiklikus õiguses ülevõtmiseks kehtestatud tähtaeg.³⁴ Kohus on sedastanud ka, et direktiivist tulenevate kohustustega ei ole seotud ainult liikmesriigi kohtud, vaid ka riigi- ning kohaliku omavalitsuse organid. Kohus leidis, et direktiivist tulenevad kohustused on siduvad kõigile riigivõimuorganitele. Sellest tulenevalt peavad kõik haldusorganid direktiivi norme oma tegevuse käigus kohaldama, juhul kui need vastavad eelpool toodud tingimustele.³⁵

Samuti on Euroopa Kohus välja töötanud tõlgendamiskohustuse ehk kaudse mõju doktriini. Selle kohaselt tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada direktiivist tulenevate kohustuste valguses. Euroopa Kohus on sedastanud, et kohustus saavutada direktiiviga sätestatud tulemus on siduv kõigile liikmesriigi organitele. Sellest tulenevalt peab vastav organ siseriiklikku õigust kohaldades tõlgendama seda direktiivi sõnastuse ja eesmärgi valguses, et tagada direktiivist tulenevate kohustuste täitmine.³⁶

³² 41/74 Van Duyn v Home Office [1974] ECR 1337, p 12.

³³ 26/62 Van Gend en Loos v Netherlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

³⁴ 148/78 Pubblico Ministero v Tullio Ratti [1979] ECR 1629, p 43.

³⁵ 103/88 Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano [1989] ECR 1839, p 30-31.

³⁶ 14/83 Von Colson and Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, p 26.

Seega on haldusorganil kohustus kohaldada otsest mõju omavaid direktiivi sätteid ning hoiduda kohaldamast selliseid siseriiklikke õigusnorme, mis on direktiivis sätestatuga vastuolus.

Õiguskantsleri hinnangul on direktiivi asjakohased sätted, mis puudutavad isikute kinnipidamise õiguslikke aluseid ja tähtaegu, sõnastatud selgelt. Nendes on nimetatud õiguslikud asjaolud, mille esinemist konkreetse väljasadetava puhul tuleb liikmesriigi vastavatel organitel hinnata. Samuti näeb direktiivi art 7 ette selgelt kohustuse anda isikule võimaluse vabatahtlikuks tagasipöördumiseks. Direktiivi art 7 lg 4 annab liikmesriigile võimaluse neljal juhul jätta vabatahtliku lahkumise tähtaeg määramata või kehtestada lühema tähtaja. Ka nimetatud erijuhud on direktiivis sõnastatud konkreetselt, nii et on võimalik hinnata väljasaadetava vastavust antud kriteeriumitele.

Eeltoodust tulenevalt leiab õiguskantsler, et PPA peab väljasaadetavatele lahkumisettekirjutuse tegemisel, väljasaatmiskeskusesse paigutamisel ja selleks kohtu loa taotlemisel ning tähtaja pikendamise taotlemisel võtma arvesse lisaks väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse sätetele direktiivist 2008/115/EÜ tulenevaid kohustusi. Õiguskantsler on seisukohal, et lisaks Euroopa õigusest tulenevate kohustuste järgimise vajadusele võib see aidata kaasa isikute pikaajalise kinnipidamise vältimisele ning keskuse ülerahvastatuse vähendamisele. Õiguskantsler nendib seejuures, et Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon viib koostöös PPA-ga läbi projekti isikute vabatahtliku tagasipöördumise soodustamiseks, mille raames on võimalik kanda isikute tagasipöördumisega seotud kulud ning soodustada reintegratsiooni päritoluriigis.³⁷ Seetõttu võib olla kohane konsulteerida Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni esindajatega, missugused võimalused on PPA-l direktiivist tulenevate kohustuste valguses isikute vabatahtliku tagasipöördumise soodustamiseks, arvestades seejuures migratsioonijärelevalve vajadusi.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler PPA peadirektorile soovitus võtta väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse sätete kohaldamisel arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiivist 2008/115/EÜ, millega nähakse ette ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, tulenevaid kohustusi.

(4.11) Keskuses kinnipeetavate isikute arv ning keskuse arendamine

Kontrollkäigu raames tõusetus küsimus väljasaatmiskeskuse võimekusest olemasolevates oludes nii suurel hulgal kinnipeetavate isikute majutamiseks ning keskusele täiendavate ülesannete panemisega lisanduvatest kohustustest.

Nagu eelpool märgitud, siis majutati pärast Vietnamist pärit isikute grupi kinnipidamist väljasaatmiskeskuses enam kui 60 inimest. Keskuse esindajate hinnangul on võimalik

³⁷ Vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmi rakendamine Eestis (VARRE), projekti rahastavad Euroopa Tagasipöördumisfond ning Eesti Vabariigi Siseministeerium, vt: www.iom.ee.

väljasaatmiskeskusesse paigutada maksimaalselt 80 inimest. Nii suurel hulgal isikute kinnipidamise võimaldamiseks on keskusesse voodikohti juurde loodud. Varasemate kontrollkäikude ajal on hinnatud keskuse vastuvõtuvõimekuseks kuni 42 kohta, neist 16 kohta naistele ja peredele. Seega on PPA hinnangul võimalik keskusesse majutada ligi kaks korda rohkem inimesi võrreldes paari aasta taguse hinnanguga.

Kontrollimisel selgus, et toad olid avarad, suurusega üle 20 m² (4 voodikohta), mis on vastavuses CPT nõuetega. Keskuse esindajad selgitasid, et kui varem paigutati isikud võimalusel üksi või kahekesi tuppa, siis keskuse suure täituvuse tingimustes olid väljasaadetavad paigutatud tubadesse neljakesi. Kuigi keskusesse on voodikohti juurde loodud, on keskuse muud võimalused – ühisruumid, tualetid, duššid – jäänud samaks. Keskuse teenistujate ning valveteenistujate arv on samuti jäänud samaks.

Nagu eelpool esile toodud, on keskusesse paigutatud isikute vahel esinenud pingeid ning ka PPA esindajad on seostanud seda keskuse suure täituvusega. Kontrollkäigul tõid väljasaadetavad olmetingimuste osas esile, et dušši all käimiseks ei jätku alati sooja vett. Keskuse juhataja teavitas, et keskuses on plaanis sanitaartingimusi laiendada ning luua juurde duššikohtasid ja suurendada veeboilerite võimekust.

Eeltoodust nähtub, et kuigi keskuses on olemas voodikohad suuremal arvul isikute majutamiseks, ei pruugi keskuse olud tervikuna olla siiski sobivad nii suurel hulgal isikute kinni pidamiseks. Samuti, nagu ka eelpool märgitud, on keskuse ametnike töökoormus oluliselt tõusnud, mistõttu on keskus pidanud piirama väljasaadetavatele pakutavaid võimalusi (nt sisseostude tegemine toimus seni kord nädalas, kuid uue korra järgi kord kuus) ning erinevatele olukordadele reageerimine võtab enam aega (vt avaldustele ja taotlustele vastamine). Nagu eelpool käsitletud, võib olla vajalik keskuse valvpersonalit koosseisu suurendamine kinnipeetavate arvu suurenemise korral keskuses turvalisuse tagamiseks.

Samal ajal on kavas suurendada väljasaatmiskeskuse ülesannete hulka. Nii on Riigikogu menetluses välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (354 SE), millega on kavas luua varjupaigataotlejate kinnipidamiskeskus, mida on plaanis eelnõu seletuskirja kohaselt ühendada väljasaatmiskeskusega. Varasemate kontrollkäikude raames on PPA märkinud, et oli kavas avada uus väljasaatmiskeskus (või laiendada olemasolevat keskust) aastatel 2013-2014. Käesoleva kontrollkäigu raames nimetati, et sellekohased plaanid on jätkuvalt ebaselged, uus keskus võiks valmida 2017-2018. aastal. Nimetatud plaanide puhul tuleks juba keskuse kavandamisel võtta arvesse CPT soovitusi migratsioonihooldust puudutavate asutuste kohta³⁸ ning õiguskantsleri varasemaid soovitusi, mida olemasoleva ehitise tingimustes ei ole olnud võimalik täita (suitsetamisruum, sportimise korraldamine jm). Samuti puudub olemasolevas keskuses eraldi ruum usutoimingute teostamiseks. Sellise ruumi puudumist kui takistust rahulikult oma usutoimingute järgimiseks tõid esile ka paar väljasaadetavat intervjuude käigus.

³⁸ Nt CPT soovitas Taanil võimaldada isikutel ise sööki valmistada. – CPT raport Taani Valitsusele 11.02-20.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2008)26, p 86, kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/documents/dnk/2008-26-inf-eng.htm>.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler PPA peadirektorile järgmised soovitused:

1. Analüüsida, milline on väljasaatmiskeskuse realistlik täituvuse piir, arvestades keskuse ruumilisi võimalusi tervikuna, kinnipidamise kestust, keskuse turvalisust ning ametnike koosseisu suurust ja kinnipeetavate arvu hüppelisest suurenemisest tingitud täiendavat töökoormust ning -pinget, et oleks võimalik jätkusuutlikult keskuse tegevust korraldada, ning teavitada analüüsi tulemustest õiguskantslerit.
2. Teavitada õiguskantslerit, kas ja missuguseid ümberkorraldusi on kavas keskuses teostada seoses keskuse ülesannete laiendamisega ning missuguseid täiendavaid ressursse on kavas sellega seoses keskuse tegevuseks eraldada.
3. Teavitada õiguskantslerit, missugune on kava väljasaatmiskeskuse (välismaalaste kinnipidamiskeskuse) laiendamiseks või uue keskuse rajamiseks.
4. Väljasaatmiskeskuse laiendamisel või uue keskuse rajamisel arvestada CPT ning õiguskantsleri soovitusi.
5. Teavitada õiguskantslerit täpsemast kavast keskuse sanitaartingimuste laiendamiseks.

(4.12) Kinnipidamistingimuste regulatsiooni ülevaatamine

2010. aasta kontrollkäigu kokkuvõttes juhtis õiguskantsler lisaks keskuse kinnipidamistingimustele tähelepanu väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses ning keskuse sisekorraeskirjas esinevatele vastuoludele põhiseaduse ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Lisaks on õiguskantsler esitanud soovitusi keskuse tegevust reguleerivate õigusaktide nõuete paindlikumaks rakendamiseks.

Vabariigi Valitsus on algatanud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmise välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise raames (Riigikogu menetluses eelnõu 354 SE). Kõnealuse eelnõuga on kavas muuta osasid väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse sätteid, arvestades õiguskantsleri varasemaid märkusi. Nii näiteks on kavas täpsustada väljasaatmiskeskuses kinni peetavatele isikutele tervishoiuteenuste osutamist puudutavat regulatsiooni.

Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu kokkusaamiste keelamist puudutava regulatsiooni põhiseaduslikkuse probleemidele. Kõnealuse eelnõuga on kavas lisada seadusesse alus erandina kokkusaamiste võimaldamiseks, kui isikul on kokkusaamiseks eraeluline või muu kaalukas põhjus, kuigi kokkusaamist taotleva isiku puhul on tegemist VSS § 26¹⁰ lõikes 7 nimetatud isikuga, kelle puhul ei ole imperatiivselt lubatud väljasaadetavaga kohtuda.

VSS § 26¹⁰ lg 7 sätestab, et väljasaadetavaga ei võimaldata kokku saada, kui: 1) kokkusaamist sooviva isiku tegevus on olnud suunatud või on suunatud Eesti riigi ja selle julgeoleku vastu; 2) kokkusaamist sooviv isik on seotud organisatsiooni või liikumisega, mis oma tegevusega eirab avalikku korda; 3) kokkusaamist sooviv isik on

karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest ja tema karistusandmeid ei ole karistusregistrist kustutatud; 4) kokkusaamist sooviv isik on esitanud kokkusaamise taotlemisel valeandmeid või võltsitud dokumendi; 5) kokkusaamist sooviva isiku usaldusväärsus on põhjust kahelda; 6) kokkusaamine väljasaadetavaga võiks mõjutada välismaalase väljasaatmise tõhusust või 7) esinevad muud mõjuvad põhjused. Õiguskantsler on märkinud, et peab küsitavaks seadusega imperatiivselt kokkusaamiste keelamise kooskõla PS §-ga 26.³⁹ Eelnõuga on kavas täiendada VSS § 26¹⁰ lõikega 8 järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud asjaolu esinemisel võib erandina kokkusaamist lubada, kui väljasaadetaval on kokkusaamiseks eraeluline või muu kaalukas põhjus.“

Seega on eelnõuga kavas luua õiguslik alus erandina kokkusaamiste lubamiseks ka VSS § 26¹⁰ lõikes 7 nimetatud isikuga. Õiguskantsler märgib siiski, et on vajalik täiendavalt kaaluda sellekohase regulatsiooni sätestamise kooskõla põhiseadusega, võttes ühtlasi arvesse vastava menetluse läbiviimisega kaasnevat halduskoormust. VSS § 26¹⁰ lõikes 7 on esitatud ulatuslik loetelu isikutest, kellega kokkusaamisi ei lubata. Seejuures sisaldavad vastavad koosseisud määratlemata õigusmõisteid. Eelnõuga nähakse ette võimalus erandina kokkusaamist siiski lubada, kui esineb eraeluline või muu kaalukas põhjus. Õiguskantsler märgib, et tavapäraselt esinebki kinnipidamisasutuses viibiva isikuga kohtumise taotlemiseks eraeluline või muu kaalukas põhjus. Kõnealuse regulatsiooni tulemusena kujuneb aga olukord, kus haldusorgan peab iga kokkusaamise taotluse puhul viima läbi põhjaliku haldusmenetluse, et selgitada välja, kas isiku puhul esinevad VSS § 26¹⁰ lõikes 7 nimetatud asjaolud, kas kokkusaamiseks esineb eraeluline või muu kaalukas põhjus ning tegema kaalutletud ja vastavalt põhjustatud otsuse kokkusaamise lubamise või keelamise kohta. Küsimus kokkusaamiste keelamist puudutava regulatsiooni kooskõlast põhiseadusega võib tõusetuda ka selle kaudu, et kokkusaamise keelamise aluseks olevate asjaolude väljaselgitamiseks peaks haldusorgan küsima külastajatelt suurel hulgal isikuandmeid. See võib omakorda tõstatada küsimuse andmete küsimise kooskõlast PS §-ga 26, kui andmete iseloom on olemuslikult külastusega kaasnevate ohtudega nõrgalt seotud. Õiguskantsler leiab olemasolevat teavet arvestades, et kohasem võib olla kujundada regulatsioon vastupidisel viisil, nii et kokkusaamised on üldjuhul lubatud, kuid kokkusaamisi võib keelata (diskretsiooninorm) juhtudel, mis seonduvad otseselt keskuse turvalisuse ohustamisega. Õiguskantsler juhib lisaks tähelepanu muudele garantiidele kokkusaamiste korraldamise kohta (kokkusaamisele tuleva isiku ja asjade läbiotsimine; kokkusaamine toimub üldjuhul migratsiooniametniku juuresolekul (v.a kohtumised kaitsja ja vaimulikuga)). Õiguskantsler leiab, et seaduses sätestatud asjaolude kontrollimise ja seisukoha kujundamise tulemusena võib ohtu sattuda ka muude põhimõtete järgimine, millele õiguskantsler on kokkusaamiste korralduse osas tähelepanu juhtinud (otsustamise kiirus ja paindlikkus),⁴⁰ samuti suureneb sellega oluliselt keskuse halduskoormus.

³⁹ Vt õiguskantsleri soovitusel 2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kohta, p 4.6.2, lk 30-31.

⁴⁰ Vt õiguskantsleri soovitusel 2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kohta, p 4.6, lk 29 jj.

Õiguskantsler on juhtinud varasemalt tähelepanu ka väljasaatmiskeskuses isiklike esemete kasutamist puudutava regulatsiooni vastuoludele põhiseadusega. Arvestades õiguskantsleri märkusi, on eelnõu § 2 p 5 kohaselt kavas täiendada VSS § 26²¹ lõikega 3 järgmises sõnastuses: „Kinnipidamiskeskuses on keelatud hoida esemeid, mis võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu või tervist või kinnipidamiskeskuse turvalisust.“ Seega on kavas kehtestada seaduslik alus väljasaadetavatele keelatud esemete määratlemiseks. Samal ajal jääks aga kehtima VSS § 26²¹ lg 2 p 4, mis volitab siseministrit sisekorraeeskirjaga kehtestama väljasaadetavatele lubatud asjade loetelu. Õiguskantsler on varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et põhiõiguste piirangud, s.h isiklike asjade kasutamise piiramine, peavad olema kehtestatud seadusega, piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning piirang proportsionaalne eesmärgiga. Õiguskantsler osutas, et põhiseadusega kooskõlas oleva tulemuse tagab pigem seaduses keelatud esemete sätestamine; isikule lubatud asjade loetelu kehtestamise kooskõla eeltoodud põhimõtetega on küsitav. Sellest tulenevalt tuleks eelnõuga VSS § 26²¹ lõike 3 lisamisega muuta või kehtetuks tunnistada ka VSS § 26²¹ lg 2 p 4, mis näeb ette, et väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjades sätestatakse isiklike asjade, mille omamine on väljasaatmiskeskuses viibivale väljasaadetavale lubatud, loetelu. Samuti on vaja üle vaadata vastavate sisekorraeeskirja sätete sisu.

Nagu eelpool märgitud, on õiguskantsler juhtinud tähelepanu keskuses toitlustamist puudutava regulatsiooni vastuoludele põhiseaduse ja konventsiooniga. Eelnõus esitatud muudatusettepanekud ei näe ette VSS § 26⁷ lõigete 1 ja 4 muutmist. Kõnealuste sätete kohaselt korraldatakse väljasaadetava toitlustamine vastavuses Eesti elanikkonna üldiste toitumistavade ja silmas pidades elutegevuseks vajalikku toidutarvet; võimaluse korral lubatakse väljasaadetaval tema kulul järgida oma religiooni toitumistavasid. Nagu eelpool märgitud, on õiguskantsler varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et üldjuhul tuleb isikule võimaldada eritoitu kinnipidamisasutuse poolt, kui see on vajalik tulenevalt isiku usulistest veendumustest.⁴¹ Õiguskantsler on varasemalt lisaks selgitanud, et alati ei pruugi olla kohane pakkuda väljasaadetavatele Eesti elanike üldistest toitumistavadest lähtuvat toitlustamist, arvestades keskuse eripära võrreldes muude kinnipidamisasutustega, vaid nii palju kui võimalik tuleks arvesse võtta kinnipeetavate toitumisharjumusi. Eeltoodut arvestades on vajalik õigusselguse eesmärgil ka kõnealuste sätete kooskõlla viimine põhiseaduse, inimõiguste konventsiooni ning CPT soovitusetega.

Õiguskantsler on lisaks otsestele vastuoludele põhiseaduse ning Euroopa inimõiguste konventsiooniga viidanud ka sellele, et seadusest ja sisekorraeeskirjast tuleneva regulatsiooni järgimine ei pruugi igakordselt olla kooskõlas hea halduse tavaga ning võib olla vajalik kohaldada vastavaid nõudmisi paindlikumalt. Näiteks on õiguskantsler leidnud, et väljasaatmiskeskuse omapära arvestades ei ole tõlkimisel kohane lähtuda haldusmenetluse seaduses sätestatud üldregulatsioonist, vaid isikute põhiõiguste tagamiseks ning hea halduse põhimõtet arvestades on vajalik tõlkimise korraldamine suuremal määral (vt eelpool). Samuti on väljasaadetavad erinevate kontrollkäikude raames toonud esile, et keskuse päevakava on liiga jäik – ühisruumid suletakse õhtul kell 21.30, mistõttu ei ole võimalik vaadata telerist filme (sellest on võimalik teha juhataja

⁴¹ Vt õiguskantsleri soovitused 2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kohta, p 4.10, lk 37-38.

loal erandeid (nt on võimaldatud telerit õhtul vaadata, kui on toimunud spordivõistluste ülekanded vms)). Õiguskantsler on lisaks leidnud, et kokkusaamiste korda tuleks teatud juhtudel kohaldada paindlikult, tehes sellekohased soovitused PPA peadirektorile.

Samuti on õiguskantsler juhtinud tähelepanu CPT soovitustele, mida ei ole VSS-s ega sisekorraeeskirjas märgitud või mille osas kehtib soovitusi mittejärgiv regulatsioon. Näiteks sätestab sisekorraeeskirja § 29, et väljasaadetavad võivad kasutada päevakavas sätestatud vabal ajal oma rahaliste vahendite eest väljasaatmiskeskuse poolt selleks ettenähtud telefoni. Õiguskantsler on aga juhtinud tähelepanu CPT soovitusele võimaldada keskuse kulul helistada isikutel, kellel puuduvad selleks rahalised vahendid.⁴² Kui õigusaktid näevad ette vastupidise regulatsiooni võrreldes õiguskantsleri ja/või CPT soovitustega, siis on haldusorganil keeruline planeerida eelarvelisi vahendeid ning ka isikud ei ole teadlikud oma õigustest.

Käesoleva kontrollkäigu raames tõusetus lisaks küsimus sisekorraeeskirja kooskõlast seadusega seoses eraldatud lukustatud ruumi paigutamise kohta. Sisekorraeeskirja § 16 lg 4 näeb ette, et eraldatud lukustatud tuppa paigutatud väljasaadetavalt võetakse kohe pärast äratust ära padi, madrats ja voodipesu, mis tagastatakse öörahu ajaks. Lisaks sätestab sisekorraeeskirja § 34 lg 1, et eraldatud lukustatud ruumis võivad väljasaadetaval olla riided, jalatsid, üks raamat ja hügieenitarbed. Õiguskantsler leiab, et nendest sätetest tulenevatel piirangutel puudub seaduslik alus. Nagu eelpool märgitud, on lubatud isiku suhtes turvaabinõuna kohaldada eraldatud lukustatud ruumi paigutamist, samuti isiklike esemete kasutamise piiramist. Kõnealuste meetmete kohaldamine peab aga toimuma kooskõlas vastavate turvaabinõude eesmärgiga kõrvaldada isikust lähtuvat ohtu. Isiklike esemete kasutamist on lubatav piirata vaid juhul, kui selleks esineb seaduslik alus, kehtiva seaduse kohaselt on see lubatav ohutõrje eesmärgil isikust lähtuvat ohtu silmas pidades (nt kui esineb oht, et isik võib iseennast kahjustada, siis on lubatud talt võtta ära esemed, millega seda on võimalik teha). Küll aga ei tulene seadusest volitust keelata isikule muude esemete kasutamist ega seada tema suhtes täiendavaid piiranguid madratsi ja vooditarvete äravõtmise näol. Seega on kehtiva sisekorraeeskirja § 16 lg 4 ning § 34 lg 1 vastuolus VSS regulatsiooniga, sest seadus ei näe ette õiguslikku alust isiklike asjade kasutamise piiramiseks muul kui ohutõrje eesmärgil, samuti ei näe see ette õiguslikku alust madratsi ja vooditarvete äravõtmiseks (vangistusõiguses on sellistel meetmetel karistuslik iseloom isikule ebamugavuste tekitamiseks).

Lisaks eeltoodule võib olla vajalik üle vaadata ka sisekorraeeskirjaga määratletud pädevusnormid väljasaatmiskeskust puudutavate otsuste tegemiseks. Näiteks näeb sisekorraeeskirja ette, et keskuse juhataja peab isiklikult otsustama ka selliseid küsimusi nagu hügieenivahendite väljastamine (sisekorraeeskirja § 35 lg 3) ja sisseostude tegemine (§ 36 lg 3). Haldusesiseseks pädevusnormide kujundamiseks on iseenesest lai kaalutlusruum, kuid vastava regulatsiooni puhul tuleb siiski silmas pidada selle mõju isikute põhiõigustele. Nõue, et kinnipidamisasutuse juhataja peab isiklikult (vrld HMS § 8 lg 2) otsustama muu hulgas eluolulisi küsimusi, võib olla toimiv lahendus väikese

⁴² Vt õiguskantsleri soovitused 2010. aastal väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kohta, p 4.7, lk 33; CPT soovitused Eesti valitsusele 09.05-18.05.2007 toimunud visiidi kohta, p 51, kättesaadav: http://www.cpt.coe.int/documents/est/2011-15-inf-eng.htm#_Toc187546653.

kinni peetavate isikute hulga puhul, kuid kui kinni peetavaid isikuid on arvukamalt, võib selle tulemusena kujuneda olukord, kus erinevate taotluste lahendamine võtab palju aega ning see mõjutab ebasoodsalt kinnipidamisasutuses viibivate isikute õigusi (vt eelpool p 4.7).

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler siseministrile soovitus analüüsida tervikuna väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning selle alusel kehtestatud keskuse sisekorraeskirja, pidades silmas seadusest, põhiseadusest, Euroopa inimõiguste konventsioonist, CPT juhustest ning hea halduse tavast tulenevaid kohustusi ning algatada vajalikud muudatused õigusselguse tagamiseks.

(4.13) Keldrikorruse ruumide olukord

Kontrollkäigul selgus, et keskuse keldrikorruse ühes tiivas on kanalisatsioonihais. Seal paiknevad osad eraldatud lukustatud ruumid ning keskuse õppeklass. Väljasaatmiskeskuse hoone kuulub Riigi Kinnisvara AS-le.

Õiguskantsler teeb PPA peadirektorile soovitus teavitada kõnealusest probleemist Riigi Kinnisvara AS-i koos taotlusega esitada tegevuskava probleemi lahendamiseks, ning teavitada õiguskantslerit selle tulemustest.

(4.14) Väidetav alaealise löömise vahejuhtum ning keskuse teenistujatele pakutavad koolitused

Tallinna Halduskohtu esimees teavitas oma märgukirjas õiguskantslerit, et väljasaadetavad on toonud kohtuistungitel esile, et väljasaatmiskeskuses on löödud ühte alaealist kinni peetavat isikut ning selle kohta esitatud kaebus visati ära.

Kontrollkäigu raames selgitasid PPA esindajad, et PPA sai sellest informatsioonist teadlikuks samuti Tallinna Halduskohtu esimehe märgukirja tulemusena. Selle tulemusena küsitleti keskuses vahejuhtumis väidetavalt osalenud valveteenistujat ning väidetavat kannatanut. Antud küsimusest teavitati ka PPA sisekontrollibürood. Sisekontrollibüroo teavitas PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalveosakonda kriminaalmenetluse mittealustamisest, sest antud vahejuhtumi asjaolusid ei olnud võimalik tõendada, kuna tegemist oli n.ö sõna-sõna vastu olukorraga.

Õiguskantsler nendib, et eeltoodust nähtub, et PPA suhtus võimaliku väärkohtlemise teatesse tõsiselt ning asus antud vahejuhtumit uurima. Lisaks keskusesiseselt küsimuse uurimisele teavitati vahejuhtumist ka PPA sisekontrollibürood. Seetõttu leiab õiguskantsler, et kõnealusel juhul on PPA astunud vajalikud sammud väidetava väärkohtlemise väljaselgitamiseks, kuid vahejuhtumi asjaolusid ei olnud võimalik üheselt tuvastada.

Õiguskantsler märgib, et on siiski kahetsusväärne, et selline väärkohtlemise kahtlus on tekkinud. Sellega seoses juhib õiguskantsler tähelepanu sellele, et väärkohtlemise ennetamiseks on väga oluline pidev personali oskuste arendamine ning sellekohaste koolituste korraldamine. Väljasaadetavatega tegeleva personali puhul on oluline väga hea suhtlemisoskus, suutlikkus tulla toime pingeolukordadega, teadlikkus kultuuridevahelistest erinevustest, samuti võimalusel hea keeleoskus.⁴³

Õiguskantsler nendib, et keskuse personal on olnud püsiv ning üldiselt on väljasaadetavad aastate jooksul intervjuude käigus märkinud, et keskuses töötavad isikud on sõbralikud ja abivalmid (esile on toodud siiski kommunikatsiooniprobleeme keelelistel põhjustel). Nii ametnikud kui valveteenistujad märkisid, et nad on osalenud varasemalt mõningatel kursustel, mis on puudutanud suhtlemisoskusi ja/või suhtlemist erinevast rahvusest inimestega. Valveteenistujatel on siiski olnud koolitustel osalemiseks, iseäranis keelekoolituste puhul, takistuseks töögraafikust tulenevad kohustused, kuna asendamist ei toimu. Õiguskantsler märgib, et kuigi keskuse teenistujatel on valdavalt pikaajalised kogemused väljasaadetavatega suhtlemiseks, võib siiski olla kohane pakkuda korduvalt sellelaadseid koolitusi, mis puudutavad stressirohkete olukordade lahendamist ning suhtlemist erinevast kultuurist inimestega, ning vastavaid koolitusi võiks pakkuda ühiselt keskuse ametnikele ning valveteenistujatele. See võimaldab vastavaid oskusi pidevalt edasi arendada ning loob võimaluse ka keskuse ametnikele ja valveteenistujatele vastastikuseks kogemuste vahetamiseks. Samuti tuleks analüüsida, kuidas on vahetustega töötavatel valveteenistujatel võimalik erinevatel koolitustel, s.h keelekoolitustel osaleda.

Eeltoodut arvestades nendib õiguskantsler, et PPA astus vajalikud sammud väidetava väärkohtlemise väljaselgitamiseks, kuid vahejuhtumi asjaolusid ei olnud võimalik üheselt tuvastada.

Õiguskantsler soovib PPA peadirektoril kaaluda võimalust korraldada järjepidevalt keskuse ametnikele ning valveteenistujatele ühiskoolitusi pingeolukordades töötamise ning erinevast kultuurist inimestega suhtlemise kohta, samuti võimaldada vajadusel osaleda keelekoolitustel.

(5) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusena teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks eelpool toodud soovitusel Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile ning siseministrile. Õiguskantsler teostab järelkontrolli soovitusete täitmise osas kuue kuu jooksul soovitusete tegemisest.

⁴³ Vt ka CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2011, p 29, lk 66.