

Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonda

(1) Vastavalt õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 33 ja § 34 lõikele 1 toimus 05.03.2009 õiguskantsleri nõunike oma-algatuslik etteteatamata kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonda, mille käigus tutvuti põhiõiguste ja -vabaduste tagamisega asutuses. Lisaks õiguskantsleri nõunikele osales visiidil ka Lastekaitse Liidu esindaja Malle Hallimäe.

Tallinna Laste Turvakeskus on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav asutus, mis pakub ajutist ööpäevast abi ja kaitset hoolitsuseta või ohtu sattunud lastele kuni nende elu edasise korraldamiseni (Tallinna Linnavalitsuse 15.05.2002 määruse nr 50 "Tallinna Laste Turvakeskuse põhimäärus" punktid 1.1 ka 1.4) Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakond on ellu kutsunud sõltuvushäiretega lastele sotsiaalprogrammi elluviimiseks, mis osutab Tallinna Laste Turvakeskuse juhataja 05.08.2005 käskkirjaga nr 22 kehtestatud tegevuskorra punkti 1.3 kohaselt teenust lastele, kelle alaline elukoht on Tallinnas. Turvakeskus võib vabade kohtade olemasolul ja kooskõlastatult Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga ja lapse elukohajärgse omavalitsusega pakkuda teenust ka isikutele väljastpoolt Tallinna. Tegevuskorra punkti 2.1 järgi tagatakse turvakeskuses lastele ööpäevaringne hooldus, rehabilitatsioon, meditsiiniline abi, koolikohustuse täitmine, nõustamine, abi sotsiaalse võrgustiku taastamisel/loomisel ja järelhooldus.

(2) Kontrollkäigu raames kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kas turvakeskuses on tagatud laste põhiõigused ja -vabadused. Täpsemalt kontrolliti eraldusruumi paigutamise aluseid ja korda ning laste õiguse kehalisele puutumatusle, tervise kaitsele ja sõnumi saladusele tagamist. Samuti tõusetus kontrollkäigu läbiviimise ajal küsimus, kas osakonnas on tagatud õigus kvaliteetsele ja eesmärgipärasele haridusele ning kas turvakeskusel on õigus isikute vabadust piirata.

Turvakeskusesse saabudes ning kontrollkäiku alustades tutvuti koheselt eraldusruumide ja asutuse teiste ruumide olukorraga, misjärel jaguneti neljaks rühmaks ning viidi läbi usalduslikud vestlused kõikide asutuses viibivate lastega. Kontrollkäigu läbiviimise ajal oli asutuses arvel 42 last, kellest üks oli asutusest omavoliliselt lahkunud ning teine viibis haiglas. Asutuses viibis kontrollkäigu läbiviimisel 40 last, kellest 20 olid poisid ja 20 tüdrukud.

(3.1) Liikumisvabaduse ebaseaduslik piiramine

Õiguskantsleri nõunikud uurisid, millisel alusel piiratakse isikute liikumisvabadust Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonnas.

Turvakeskuse Nõmme tee osakond on kinnine asutus ning vastavalt turvakeskuse mõjutusvahendite (karistuste) juhendile¹ karistatakse asutusest põgenemise eest eraldusruumi paigutamise 2 x 6 tunniks, käitumispunktide nullimise ning kohustusega kahe nädala

¹ Tegemist ei ole konkreetse otsuse, korralduse või käskkirjaga (s.t õigusaktiga), kuid praktikas seda järgitakse.

jooksul iga päev 15 min üksi jalutada. Põgenemiskatse eest karistatakse eraldusruumi paigutamiseks 6 tunniks, käitumispunktide nullimise ja kohustusega ühe nädala jooksul iga päev 15 minutit üksi jalutada. Põgenemiskatseks loetakse sama juhendi alusel seda, kui laps on juba aia otsas või „kontrollib“ salaja ukse. Põgenemiseks loetakse, kui laps on iseseisvalt väljapoole territooriumi läinud, ka siis kui ta saadakse kohe kätte. Põgenemiseks loetakse ka kodukülastuselt mittenaasmist või territooriumilt väljas käies omavoliliselt lahkumist. Vestluste käigus kinnitasid ka kõik lapsed, et põgenemise ja põgenemiskatse eest karistatakse alati eraldusruumi paigutamiseks.

Isikutelt vabaduse võtmise põhiseaduslikud piirid on kehtestatud põhiseaduse §-s 20, mille lg 1 sätestab, et igäihel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Esiteks on võimalik, et inimene täiesti vabatahtlikult nõustub oma vabaduse piiramisega ja viibib vabal tahtel mingis ruumis või muul piiratud alal. Teisalt saab isiku vabadust teatud juhtudel piirata aga ka tema tahte vastaselt. Nii nimetabki põhiseaduse § 20 lg 1 ammendava loeteluna kuus juhtu, mil vabadust võib võtta. Ühena kuuest juhust lubab põhiseaduse § 20 lg 2 p 4 vabaduse võtta seaduses sätestatud juhtudel ja korras alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigigorgani ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine. Vabaduse võtmine kõikidel §-s 20 nimetatud alustel nõuab seadusliku aluse ja korralduse olemasolu. See tähendab, et seaduses peab olema vabaduse võtmise protseduur täpselt reguleeritud. Ka Riigikohus on rõhutanud, et "[i]sikut vabaduse võtmine ei saa toimuda otseviitega Põhiseaduse § 20 mingile punktile, sest Põhiseaduse sama paragrahvi teise lõike preambula kohaselt peavad vabaduse võtmise juhud ja kord olema sätestatud eraldi ka seaduses."²

Õiguskantslerile teadaolevalt suunatakse lapsed turvakeskusesse alaealiste komisjoni otsuse alusel, viidates alaealise mõjutusvahendite seaduse § 3 lg 1 punktis 8 nimetatud alusele, milleks on noorte- või sotsiaalprogrammides või rehabilitatsiooniteenuses või ravikuurides osalemine. Alaealise mõjutusvahendite seaduses ei ole märgitud, et punktis 8 nimetatud mõjutusvahendi näol oleks tegemist vabadust piirava meetmega ning nimetatud alust ei saa laiendavalt sellisena tõlgendada. Vabaduse võtmine on väga intensiivne põhiõiguste piiramine ning seda saab teha ainult täpse seaduses sätestatud regulatsiooni alusel. Vabadust ei saa võtta analoogia korras mõne teise meetmega. Õigusriigi põhimõtte kohaselt tuleb koormavaid norme tõlgendada isiku kasuks.³

Alaealiste mõjutusvahendite seaduses sätestatud mõjutusvahendid on kõik vabatahtliku iseloomuga, välja arvatud kasvatus eritingimusi vajavate laste kooli suunamine, mille rakendamise otsustab kohus ning seda vaid juhul, kui on täidetud vastavad materiaaõiguslikud eeldused. Kasvatuse eritingimusi vajavate laste kooli suunamise protseduur on ka detailselt õigusaktides kirjeldatud.

Õiguskantsler on seisukohal, et praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole ei Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile, selle hallatavale asutusele Tallinna Laste Turvakeskusele ega alaealiste komisjonile antud õigust vabadust piiravate meetmete kohaldamiseks. Õiguskantsler leiab seetõttu, et praegu kehtiva regulatsiooni alusel on isikute kinnipidamine Tallinna Laste Turvakeskuses seadusevastane. Lisaks tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas kõikide kontrollkäigu teostamise ajal asutuses viibinud laste puhul on proportsionaalseks meetmeks

² RKKKm 21.06.2006, nr 3-1-1-59-06, p 7.

³ RKKKm 28.03.2006, nr 3-3-1-27-06, p 13; RKKKm 28.03.2007, nr 3-2-1-26-07, p 10; 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07, p 9.

kinnisesse asutusse paigutamine ning kas asutuses viibimine on lapse parimate huvide printsiipi silmas pidades vajalik.

Õiguskantsler teeb Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ettepaneku lõpetada seadusevastane isikute kinnipidamine Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonnas.

Õiguskantsler teeb haridus- ja teadusministrile ning sotsiaalministrile ettepaneku koostöös Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga välja töötada sõltuvushäiretega noortele mõeldud asutuse kontseptsioon ning asjakohane regulatsioon.

(3.2) Eraldusruum ja sinna paigutamine

Õiguskantsleri nõunikud uurisid, kas asutuses eksisteerib eraldusruum ning kas, millisel juhul ja kuidas seda kasutatakse.

3.2.1 Eraldusruumi paigutamise seaduslik alus

Turvakeskuses on kolm eraldusruumi, mida asutuse personal nimetab „järelmõtlemise ruumiks“ ning asutuses viibivad lapsed „kartseriks“ või „kartsaks“. Kehtivate õigusaktide kohaselt võib eraldusruumi kasutada kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolis vastavalt alaealise mõjutusvahendite seaduse §-s 6² sätestatule ning hoolekandeadutuses vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse §-s 20² sätestatule. Turvakeskus ei ole aga kumbki eelnimetatud asutustest, mistõttu eraldusruumi kasutamiseks seaduslik alus puudub.

Õiguskantsler mõnab, et tulenevalt asutuse iseloomust ning senisest praktikast võib eraldusruumi kasutamine teatud juhtudel olla vajalik. Siiski, nagu eelnevalt märgitud, ei saa isikute vabadust piirata ilma seadusliku aluseta. Seadusandja ülesandeks on reguleerida kõik juhud, mil isiku vabaduse piiramine on vajalik. Praegusel hetkel puudub seaduslik alus, mis lubaks eraldusruumi kasutamist Tallinna Laste Turvakeskuses. Seega on eraldusruumi kasutamine turvakeskuses seadusevastane ning tekkinud olukord tuleb lahendada kas eraldusruumi kasutamise lõpetamise või asjakohase regulatsiooni loomisega.

Kuna analoogia korras vabaduse piiramine ei ole õiguspärane, siis ei ole käesoleval juhul kohane võrrelda turvakeskuses eraldusruumi kasutamist alaealise mõjutusvahendite seaduses või sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud nõuetega.

3.2.2 Eraldusruumi paigutamise viis

Riigikohus on rõhutanud, et inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka neile inimestele, kelle vabadus on mingil põhjusel piiratud.⁴

Põhiseaduse § 18 esimese lause kohaselt ei tohi kedagi piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda ega karistada. Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikkel 3 sätestab, et kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega

⁴ RKHKo 22.03.06, nr 3-3-1-2-06, p 10.

karistada. Euroopa Inimõiguste Kohus on alandava ja ebainimliku kohtlemise mõisteid avanud näiteks järgmiselt.⁵ Alandavaks peetakse sellist kohtlemist, mis tekitab ohvrile hirmu, ängistust ja alaväärsustunnet, võib kahjustada ohvri füüsilist või vaimset vastupanuvõimet või ajendab ohvrit oma tahte või südametunnistuse vastaselt käituma. Seejuures ei oma avaliku võimu esindaja eesmärk (tahtlikkus) alandada määravat rolli ja piisab ka inimese subjektiivsest tundest või arusaamast.⁶ Ebainimlikuks loeb kohus sellist kohtlemist, mis võib, kuid ei pea olema ettekatsetud, on tunde kestev ning põhjustab kas kehalise kahjustuse või intensiivse kehalise ja vaimse kannatuse.

Kõik eraldusruumis viibinud lapsed kinnitasid, et eraldusruumi paigutamisel tuleb kasvataja juuresolekul lahti riietuda ning selga võib jätta ainult aluspüksid. Mõned tüdrukud väitsid, et selga võib jätta ka särki, kuid rinnahoidjad ja sokid tuleb ära võtta. Osa lastest kinnitas vestluse käigus, et nad on saanud eraldusruumi kaasa võtta ka oma päevateki. Mõned lastest ütlesid vestlusel, et enam ei lubata ka päevatekki eraldusruumi kaasa võtta. Lapsed kinnitasid, et ööseks antakse eraldusruumi tekk ja padi.

Turvakeskuses on kolm eraldusruumi, millest üks asub alumisel korrusel. Üheski eraldusruumis ei ole lavatsit või muud põrandapinnast kõrgemal asuvat istumispiinda. Kõik alumise korruse eraldusruumis viibinud lapsed kurtisid, et ruum on väga külm ning ilma riieteta külmal põrandal istumine on väga ebameeldiv. Üks laps kinnitas ka, et haigestus pärast külma eraldusruumi põrandal istumist.

Võib eeldada, et lahtiriietumise nõue on ajendatud soovist ära hoida eraldusruumi paigutatud lapse enesevigastamist riiete abil. Õiguskantsler mõistab turvakeskuse tegevuse eesmärki, kuid rõhutab, et eraldusruumis viibiva lapse turvalisust on võimalik tagada ka järelevalvega.

Õiguskantsler on seisukohal, et praktika, mille kohaselt kästakse lapsel lahti riietuda, jättes jalga vaid aluspüksid ning seejärel tema eraldamine tundideks kütmata ruumi põrandale, põhjustab lapsele märkimisväärseid kannatusi rikub õigust inimväärsele kohtlemisele ning on õigusriigis lubamatu.

Õiguskantsler teeb Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ettepaneku koheselt lõpetada alandav ja ebainimlik kohtlemine eraldusruumi paigutamisel.

Õiguskantsler soovib haridus- ja teadusministril ja sotsiaalministril asutuse kontseptsiooni ja regulatsiooni väljatöötamisel kaaluda eraldusruumi kasutamise vajalikkust Tallinna Laste Turvakeskuses.

(3.3) Õigus sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusse

Õiguskantsleri nõunikud uurisid, kas Tallinna Laste Turvakeskuses viibivatele lastele on tagatud õigus sõnumi saladusele ning eraelu puutumatusse.

⁵ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.06.2008 otsus asjas nr 22978/05, *Gäfgen vs. Saksamaa*, p 66; viimati 02.04.2009 otsus asjas nr 22684/05, *Muradova vs. Azerbaidžan*.

⁶ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.02.1987 otsus asjas nr 7511/76; 7743/76, *Campbell ja Conans vs. Ühendatud Kuningriigid*, p 28 ("either in the eyes of others or in his own eyes"); 24.05.2007 otsus asjas nr 52058/99, *Gorodnichev vs. Venemaa*.

Turvakeskuses viibinud lastega läbiviidud vestlustest ilmnas, et kirjavahetuse jälgimise osas ei ole kindlaid reegleid ning personalil puudub ühtne praktika. Mõned lapsed väitsid vestlusel, et kirjavahetuse jälgimine ning sõnumi saladuse garantii rakendamine sõltub kasvatajast ning mõned kasvatajad avavad kirja lapse juuresolekul ning kontrollivad vaid keelatud ainete olemasolu, sõnumi sisusse süvenemata. Nimetati ka juhtumeid, mil kasvataja on lapseni toimetanud juba avatud ja uuesti suletud kirja või tutvunud sõnumi sisuga lapse juuresolekul.

Turvakeskuses läbiviidud vestluste käigus selgus ka, et turvakeskuses viibivatel lastel ei ole lubatud saata elektronkirju. Lapsed väitsid, et interneti saab kasutada 15 minutit nädalas psühholoogi kabinetis tema juuresolekul. Psühholoog kontrollib laste tegevust internetis, sealhulgas ka seda, et lapsed ei saadaks e-kirju. Lapsed kinnitasid, et e-kirju võib lugeda, ent ise saata ei tohi. Samuti kinnitasid lapsed, et turvakeskusest ei saa välja helistada ning kasvatajad loevad laste isiklike päevikuid.

Põhiseaduse § 43 lause 1 kohaselt on igal isikul õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Lause 2 lisab, et erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Põhiseaduse § 43 esemeline kaitseala kaitseb üksnes edastatava sõnumi saladust, kusjuures edastamine tähendab, et seda toimetab kolmas isik või see toimub kolmanda isiku infrastruktuuri kaudu. Põhiseaduse §-s 43 sätestatud sõnumisaladuse kaitse algab piltlikult hetkel, kui saatja annab kirja üle postiteenuse osutajale või laseb selle postkasti, ning lõpeb hetkel, kui see jõuab adressaadi sfääri. Põhiseaduse § 43 kaitseala laieneb mitte ainult isikule saadetud sõnumitele, vaid ka tema poolt saadetud sõnumitele.

Põhiseaduse § 26 lause 1 kohaselt on igal isikul õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Lause 2 lubab kõnealust õigust riivata seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabuste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Eraelu puutumatus kaitsealasse langeb eelkõige isiku füüsiline ja vaimne puutumatus, isiku identiteet, isikuandmed, seksuaalsus ning õigus oma kujutisele ja sõnale⁷. Laste isiklikud päevikud või muu isikliku laadi teavet sisaldav materjal langeb eraelu puutumatus kaitsealasse ning kaitseala lubatud riivid peavad olema üksikasjalikult sätestatud seaduses, järgides põhiseaduses nimetatud eesmärke.

Õiguskantsler on seisukohal, et Tallinna Laste Turvakeskuse tegevusel, mis puudutab kirjade avamist ja ümbrike sisu kontrollimist, kirjavahetuse sisu kontrollimist, kirjavahetuse piiramist ja isiklike päevikute lugemist, puudub seaduslik alus. Selline tegevus on omavoliline ning vastuolus põhiseaduse §-s 43 ja §-s 26 sätestatuga.

Õiguskantsler teeb Tallinna Turvakeskuse juhatajale ettepaneku lõpetada õiguse sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusel rikkumine.

(3.4) Õigus kvaliteetsele ja eesmärgipärasele haridusele

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas turvakeskuses on lastele tagatud õigus kvaliteetsele ja eesmärgipärasele haridusele.

⁷ U.Lõhmus, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 26, lk 281, ärn.9.

Vestluste käigus selgus, et paljud lapsed ei ole rahul turvakodus korraldatava õppetöö tasemega ning viitasid tundide vähesusele. Mitmed lapsed olid mures, et õppetöö madalast tasemest tingituna tekib neil oma tavapärasesse kooli naasmisel õppeedukusega suuri raskusi. Vestlustest lastega ja seinal oleva tunniplaaniga tutvudes selgus, et põhikooliõpilastel on iga päev ainult 2-3 tundi.

Põhiseaduse § 37 kohaselt on igaühel õigus haridusele. Hariduse eesmärkide elluviimiseks ning hariduse kvaliteedi ühtlustamiseks kehtestab põhikooli ja gümnaasiumi seaduse § 3 lõigete 2 ja 3 alusel Vabariigi Valitsus määrusega põhikooli- ja gümnaasiumi riikliku õppekava. Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava (abiõppe õppekava) ja toimetuleku riikliku õppekava kehtestab haridus- ja teadusminister määrusega. Riikliku õppekava alusel koostab kool oma õppekava.

Õiguskantsleri nõunikel tekkis kontrollkäigu läbiviimisel kahtlus, kas õppetöö turvakeskuses vastab riiklikult kehtestatud õppekava nõuetele.

Õiguskantsler teeb Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile ettepaneku korraldada turvakeskuses õpe viisil, mis arvestaks õpilaste erinevat õppetaset ning võimaldaks turvakeskusest lahkumisel jätkata õppetööga oma tavakoolis.

Õiguskantsler teeb haridus- ja teadusministrile ettepaneku kontrollida, kas õppe läbiviimine Tallinna Laste Turvakeskuses toimub kooskõlas kehtivate õigusaktidega (sealhulgas palub õiguskantsler kontrollida, kas ja kui, siis millise õppekava alusel õpet läbi viiakse). Õiguskantsler teeb haridus- ja teadusministrile ettepaneku kaaluda tulevikus õigusaktide täiendamist viisil, mis võimaldaks reguleerida õppe läbiviimist sõltuvushäiretega lastele mõeldud rehabilitatsiooniasutustes.

(4) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusena selgus, et probleeme ja rikkumisi esines vabaduse piiramise, eraldusruumi kasutamise, sõnumi saladuse ja eraelu puutumatuse austamise ning haridusõiguse tagamise osas.

Kontrollkäigu ettevalmistamisel selgus, et Tallinna Laste Turvakeskuse tegevus ei ole õigusaktides reguleeritud. Kontrollkäigu tulemusena tuvastatud põhiõiguste rikkumised on suurel määral põhjustatud regulatsiooni puudulikkusest. Õiguskantsler on seisukohal, et Eesti Vabariigis ei saa mistahes asutus omavoliliselt otsustada isikute põhiõiguste ja -vabaduste sh liikumisvabaduse, piiramise ulatuse üle.

Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks ettepanekuid ja soovitusi haridus- ja teadusministrile, sotsiaalministrile, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile, Tallinna Laste Turvakeskusele. Õiguskantsler saadab koopia kontrollkäigu kokkuvõttest teadmiseks justiitsministrile ja Tallinna linnapeale. Ettepanekute täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes.