

Hr Elmar Vaher peadirektor Politsei- ja Piirivalveamet ppa@politsei.ee Teie 24.03.2015 nr 1.2-5/2808-6

Meie 30.03.2015 nr 7-4/150304/1501377

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks Kinnipidamiskeskuses kokkusaamise võimaldamine

Austatud peadirektor

Pöördun Teie poole seoses avaldusega, milles paluti kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse õiguspärasust juhtumil, kus avaldajal ei võimaldatud saada PPA kinnipidamiskeskuses kokku oma elukaaslasega.

Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et PPA tegevus kokkusaamise keelamisel on õigusvastane ning vastuolus väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse §-ga 26¹⁰ ja põhiseaduse §-ga 26.

Seetõttu teen Teile ettepaneku vaadata avaldaja ja tema elukaaslase kokkusaamise taotlused viivitamatult uuesti läbi.

Ettepaneku täitmiseks astutud sammudest palun mind teavitada kolme tööpäeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

- **1.** Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida PPA tegevuse õiguspärasust seoses kinnipidamiskeskuses oma elukaaslasega kokkusaamise keelamisega.
- **2.** Pöördusin 12.03.2015 kirjaga nr 7-4/150304/1501100 Teie poole teabe nõudmisega kõnealuse küsimuse täpsustamiseks.
- **3.** Oma 24.03.2015 kirjas nr 1.2-5/2808-6 edastasite oma selgitused.
- **4.** Menetluse materjalidest nähtuvad järgmised asjaolud kokkusaamise taotluste lahendamise kohta.

- **5.** Avaldaja elukaaslane esitas 09.02.2015 kinnipidamiskeskuse juhatajale kirjaliku taotluse avaldajaga kokkusaamiseks 12.02.2015. Antud taotlus jäeti rahuldamata.
- **6.** 12.02.2015 pöördus avaldaja PPA poole seoses kokkusaamise sooviga esmalt telefoni teel ning esitas seejärel nõuetekohase taotluse kokkusaamiseks elukaaslasega. Avaldaja teatas, et varasemalt helistas ta samas küsimuses kinnipidamiskeskuse juhatajale, kes telefoni teel teatas, et ta ei luba avaldajal oma elukaaslasega kokku saada.
- 7. 13.02.2015 kirjas vastas kinnipidamiskeskuse juhataja avaldaja 12.02.2015 taotlusele. Kinnipidamiskeskuse juhataja 13.02.2015 vastuses avaldajale toodi esile järgmised põhjendused kokkusaamise keelamiseks. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 26¹⁰ lõike 2 kohaselt võib väljasaadetav kinnipidamiskeskuse juhataja loal kokku saada lühiajaliselt järelevalve all sama paragrahvi lõikes 1 nimetamata isikutega isiklikes, õiguslikes või ärilistes huvides, mida väljasaadetav ei saa teostada kolmandate isikute kaudu, kui kohtumised ei takista väljasaatmise täideviimist. Väljasaadetaval lubatakse kokku saada ainult isikutega, kelle maine ja motiivide osas ei ole kinnipidamiskeskuse juhatajal põhjendatud kahtlusi.
- 8. Kirjas märgiti, et avaldaja elukaaslase 09.02.2015 taotlus jäeti rahuldamata seoses asjaoluga, et kokkusaamisele saabuv isik on toime pannud teo, mis on karistusseadustiku (KarS) § 274 alusel kvalifitseeritav viisil, mis käsitleb vägivalda võimuesindaja vastu ning seoses eelpool nimetatud asjaoluga on kinnipidamiskeskuse juhatajal tema maine ja motiivide suhtes põhjendatud kahtlused. Kirjas on välja toodud, et lisaks on avaldaja oma elukaaslast puudutanud kohtuistungitel kolmanda isikuna viibides käitunud viisil, mis on tinginud kohtunikult märkuste tegemise korrarikkumise lõpetamiseks. Kirjas toodi lisaks esile, et avaldaja põhjendas elukaaslasega kokkusaamise vajadust asjaoluga, et ta soovis vestelda elukaaslase raviarstiga. Kirjas leidis juhataja, et vestluseks elukaaslase raviarstiga ei ole avaldaja kokkusaamine elukaaslasega vältimatult vajalik. Kirjas osutati, et Tallinna Halduskohus oli asunud oma 13.02.2015 tehtud määruses muu hulgas seisukohale, et avaldaja ja tema elukaaslase keerulisi suhteid arvestades ei olnud elukaaslase usaldamine avaldaja järelevalve alla elukaaslase jaoks turvalisem ja kindlam meede. Juhataja leidis oma vastuskirjas, et elukaaslase tervislikku seisundit kõige olulisemaks pidades on selline seisukoht laiendatav ka füüsilisele kohtumisele kinnipidamiskeskuses.
- 9. Avaldaja selgitas, et ta viibis elukaaslase kohtuistungitel kolmanda isikuna, kuid juhataja vastuses ei ole täpsustatud, milliseid korrarikkumisi avaldaja kohtuistungitel tegi ja kus on faktilised viited sellele, et sellised rikkumised oleksid üleüldse aset leidnud. Avaldaja selgitas, et ta hakkas 12.02.2015 toimunud kohtuistungil nutma, mille peale kohtunik palus tal saalist lahkuda, kui ta ei suuda rahuneda. Kohtunik ei käskinud avaldajal pärast seda enam saalist lahkuda ega teinud ühtegi märkust. Avaldaja lisas, et teisel kohtuistungil, 13.02.2015, kui tema elukaaslane kokku kukkus ja talle kutsuti kiirabi, hakkas ta taas nutma, kuid seekord ei teinud kohus ühtegi märkust. Avaldaja leidis, et ei saa käsitleda avaliku korra rikkumisena seda, kui inimene hakkab nutma, kui talle lähedane inimene, kes juba on kaks infarkti üle elanud, taas kokku vajub.
- 10. Lisaks esitasite oma 24.03.2015 kirjas järgmised selgitused.
- 10.1. VSS § 26¹⁰ lõikes 1 nimetamata isikutega kokkusaamiseks ei esine imperatiivset alust. Muudel juhtudel on kokkusaamiste võimaldamine võimalik üksnes kinnipidamiskeskuse juhataja loal ning tingimusel, et kinnipidamiskeskuse juhatajal ei ole põhjendatud kahtlusi väljasaadetavaga kokkusaamist sooviva isiku maine ja motiivide osas (VSS § 26¹⁰ lg 2). Seega

- on kokkusaamiste võimaldamine või mittevõimaldamine kinnipidamiskeskuse juhataja kaalutlusõiguse alusel tehtav otsus.
- 10.2. Kõnealuse juhtumi puhul tuleneb kinnipidamiskeskuse juhataja põhjendatud kahtlus avaldaja maine ja motiivide osas peamiselt asjaolust, et avaldajat kahtlustatakse KarS § 274 lõike 1 järgi kvalifitseeritava teo toimepanemises. Oma tegevusega rikkus avaldaja kokkusaamise korda ning seadis ohu alla nii oma elukaaslase kui ka politseiametniku tervise. Leidsite, et avaldaja käitumine annab põhjendatud aluse arvata, et isik võib olla ohtlik ka avalikule korrale.
- 10.3. Selgitasite, et haigla intsidendiga seonduvalt alustati Põhja Prefektuuris 02.02.2015 kriminaalmenetlus KarS § 274 lõike 1 tunnustel (vägivald võimuesindaja vastu). Märkisite, et antud intsident seisnes selles, et avaldaja ründas käte ja jalgadega PPA valvebüroo valvepolitseinikku, tekitades talle lahtise kaelahaava ning põhjustades füüsilist valu. Pidasite vajalikuks rõhutada, et isikust lähtuvate ohtude osas on tegemist prognoosotsusega. Riigikohtu halduskolleegium on 04.04.2003 otsuses nr 3-3-1-14-03 asunud seisukohale, et isiku teatav käitumine minevikus võib anda piisava aluse põhjendatud arvamuseks, et isik jääb ka tulevikus ohtlikuks. Avalikus kohas politseiametniku ründamine on üheks avalikule korrale eksisteerivat ohtu kinnitavaks asjaoluks. Süüdimõistva kohtuotsuse olemasolu ei ole alati ohtu kinnitavaks asjaoluks. Üheks avalikule korrale eksisteerivat ohtu kinnitavaks asjaoluks on juba eelduslikult kuriteo toimepanemise fakt. Kuriteo toimepanemine ja selle asjaolud on üheks minevikusündmuseks, mis on olulise tähtsusega ka isikust lähtuva jätkuva ohu olemasolu üle otsustamisel.
- 10.4. Leidsite, et haiglas asetleidnud juhtum annab piisavalt alust arvata, et avaldaja võib käituda vägivaldselt võimuesindajate suhtes ka tulevikus. Avaldaja käitumine võib seada ohtu avaliku korra ning teiste isikute tervise ja õigused. Eeltoodust tulenevalt oli kinnipidamiskeskuse juhataja kahtlus avaldaja maines ja motiivides põhjendatud.
- 10.5. Juhtisite tähelepanu, et avaldaja rikkus kokkusaamise korda, kui läks 02.02.2015 omavoliliselt haiglasse ilma, et ta oleks esitanud selleks kirjalikku taotlust või omanud PPA poolt kokkusaamiseks luba. Seejärel kirjeldasite haiglas viibiva välismaalasest kinnipeetavaga kokkusaamiseks loa taotlemise korda.
- 10.6. Möönsite, et kokkusaamise lubatavuse hindamisel arvesse võetud avaldaja käitumist kohtuistungil ja halduskohtu seisukoht ei saanud olla määravaks kokkusaamise mittelubamisel. Leidsite siiski, et kuna avaldaja on varasemalt käitunud ebastabiilselt, võib selline käitumine avaldada negatiivset mõju avaldaja elukaaslasele ka lühiajalisel kokkusaamisel. Märkisite, et avaldaja muutlik käitumine oma elukaaslase suhtes annab täiendava põhjuse kahelda avaldaja motiivides.
- 10.7. Märkisite, et PPA on seisukohal, et avaldaja ja tema elukaaslase kokkusaamise mittelubamine kinnipidamiskeskuses on õiguspärane ja kooskõlas põhiseaduse (PS) §-dega 11 ja 26. Antud juhtumil piirati PS §-s 26 sätestatud põhiõigust PS § 26 teises lauses sätestatud tervise ja avaliku korra kaitse, sellega kaudselt seonduvalt ka kuriteo tõkestamise ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse eesmärgil. Leidsite, et kõnealusel juhul on perekonna- ja eraelu puutumatuse riive proportsionaalne ja selle kaalub üles avalik kord, samuti teiste isikute tervise ja õiguste kaitse. Lisasite, et vastavalt VSS § 26¹¹ lõikele 1 võimaldatakse väljasaadetaval kirjavahetus, samuti telefoni ning muude üldkasutatavate sidekanalite kasutamine, kui kinnipidamiskeskuses on selleks tehnilised tingimused.

II Õiguskantsleri seisukoht

- 11. Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas PPA tegevus oli õiguspärane, kui kinnipidamiskeskuse juhataja ei võimaldanud avaldajal keskuses oma elukaaslasega kohtuda.
- **12.** Vastavalt VSS § 26¹⁰ lõikele 2 võib kinnipidamiskeskuse juhataja loal väljasaadetav kokku saada lühiajaliselt järelevalve all sama paragrahvi lõikes 1 nimetamata isikutega isiklikes, õiguslikes või ärilistes huvides, mida väljasaadetav ei saa teostada kolmandate isikute kaudu, kui kohtumised ei takista väljasaatmise täideviimist. Sama lõike teine lause sätestab, et väljasaadetaval lubatakse kokku saada ainult isikutega, kelle maine ja motiivide osas ei ole kinnipidamiskeskuse juhatajal põhjendatud kahtlusi.
- 13. Õiguskantsler on varasemalt selgitanud, et kokkusaamiste võimaldamine võib olla vajalik tagamaks isiku põhiõigust perekonna- ja eraelu puutumatusele. Samuti on kokkusaamiste võimaldamine oluline väärkohtlemise ennetamise ja avastamise garantii. Vastavalt põhiseaduse §-le 26 võib õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Samuti peab igasugune põhiõiguste piirang olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. VSS-i asjakohaseid sätteid, mis puudutavad kokkusaamiste lubamist või keelamist, tuleb tõlgendada seetõttu põhiseaduse sätte valguses.
- 14. Kõnealusel juhul soovis avaldaja kokku saada oma elukaaslasega. Kuigi avaldaja ja tema elukaaslase suhted olid vahepealsel ajal keerulised, selgitas avaldaja nii mulle kui ka keskuse juhatajale, et kuuldes elukaaslase sattumisest haiglasse infarkti tõttu, leppis ta elukaaslasega ära. Samuti on avaldaja elukaaslane antud asjaolu kinnitanud. Lisaks avaldajale oli ka avaldaja elukaaslane esitanud avaldajaga kokkusaamise taotluse, seega polnud tegemist avaldaja ühepoolse sooviga.
- **15.** PPA selgitustest nähtub, et avaldajat ei lubatud kokkusaamisele, sest ta oli oma elukaaslase haiglas viibimise ajal rünnanud võimuesindajat. Leidsite, et haiglas asetleidnud juhtum annab piisavalt alust arvata, et avaldaja võib ka tulevikus käituda võimuesindajate suhtes vägivaldselt. Avaldaja käitumine võib seada ohtu avaliku korra ning teiste isikute tervise ja õigused. Lisasite, et kuna avaldaja on varasemalt käitunud ebastabiilselt, võib selline käitumine avaldada negatiivset mõju tema elukaaslasele lühiajalisel kokkusaamisel. Märkisite ka, et avaldaja muutlik käitumine oma elukaaslase suhtes annab täiendava põhjuse kahelda avaldaja motiivides.
- **16.** Seega on kõnealusel juhul kokkusaamise keelamise peamiseks põhjenduseks asjaolu, et avaldaja ründas haiglas politsei valvetöötjat, kes ei lubanud tal oma elukaaslasega kohtuda. Antud asjaolust tulenevalt leidsite, et sõltumata süüdimõistva kohtuotsuse olemasolust, on põhjendatud PPA prognoosotsus, et avaldaja võib ka tulevikus käituda võimuesindaja suhtes vägivaldselt, mistõttu oli põhjendatud kokkusaamise keelamine. Keeldumise aluseks ei ole VSS § 26¹⁰ lg 1 lauses 1 sätestatud tingimus ("/.../ kohtumised ei takista väljasaatmise täideviimist").

Vastavalt VSS § 26¹⁰ lõikele 1 võimaldatakse väljasaadetaval kokkusaamine: 1) kodakondsusjärgse riigi konsulaartöötajaga; 2) kaitsjaga; 3) vaimulikuga, kelle maine osas ei ole kinnipidamiskeskuse juhatajal põhjendatud kahtlusi; 4) pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega.
Õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.6.2, lk 30, kättesaadav:

² Õiguskantsleri 22.11.2010 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.6.2, lk 30, kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvõte_ppa_valjasaatmiskeskus_0.pdf; õiguskantsleri 12.03.2013 väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu kokkuvõte, p 4.12, lk 32-33, kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvõte_ppa_valjasaatmiskeskus_1.pdf.

- **17.** VSS § 26¹⁰ lõike 2 alusel kokkusaamise lubamise puhul on tegemist kaalutlusotsusega. Haldusmenetluse seaduse § 4 lõike 2 järgi tuleb kaalutlusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.
- **18.** VSS § 26¹⁰ lg 2 teises lauses toodud klauslit, mille kohaselt lubatakse kokkusaamist juhul, kui keskuse juhatajal ei ole kahtlusi kokkusaamise taotleja maines ja motiivides, tuleb sisustada kokkusaamiste toimumise kontekstis.
- 19. Esiteks pidasite küsitavaks avaldaja motiive kokkusaamiseks. Leian, et arvestades avaldaja ja tema elukaasase vahelise isikliku suhte olemasolu, on raske näha, et nende kokkusaamise soov vajaks täiendavat põhjendamist. Lisaks on avaldaja toonud esile, et ta soovib kokku saada iseäranis seoses elukaaslase terviseseisundiga. Kokkusaamine lähedase inimesega aitab vähendada ärevust ja stressi ning vahetul kohtumisel on võimalik saada parem ülevaade sellest, kuidas teisel läheb. Need põhjendused on inimlikult igati arusaadavad ning ma ei näe põhjust avaldaja kokkusaamise motiivides kahelda. Märkisite küll, et avaldaja muutlik käitumine oma elukaaslase suhtes annab täiendava põhjuse kahelda avaldaja motiivides. Nagu eelpool viitasin, on avaldaja selgitanud, et nad leppisid elukaaslasega ära, kui too sattus raske terviserikkega haiglasse ja pean seda selgitust inimlikult igati mõistetavaks. Eeltoodut arvestades pean kõnealusel juhul kokkusaamise keelamise näol avaldaja ja tema elukaaslase õiguste riivet intensiivseks.
- **20.** Teiseks tõite esile, et kuna avaldaja on juba rünnanud võimuesindajat, siis on tõenäoline, et ta võib seda teha uuesti.³ Leian siiski, et antud juhul ei ole PPA hinnang asjakohane ning kokkusaamise keelamine on ebaproportsionaalne.
- 21. Märgin, et kontekst, milles leidis aset avaldaja poolt väidetavalt toime pandud õigusrikkumine, ning kokkusaamine kinnipidamiskeskuses on erinevad olukorrad. Kuigi haiglas asetleidnud vahejuhtumi asjaolud on alles selgitamisel, on ilmne, et see leidis aset väga pingelises emotsionaalses olukorras. Iseenesest ei saa tõepoolest välistada seda, et kinnipidamiskeskuses uue kokkusaamise toimumisega võib teoreetiliselt mõni täiendav vahejuhtum aset leida. Kinnipidamiskeskuses kohtumise toimumise kord on aga erinevalt haigla olukorrast selgemalt reguleeritud ning kohtumise asjaolud eelnevalt selged; samuti ei ole kokkusaamise asjaolud emotsionaalselt sedavõrd tundlikud, kui need olid haiglakülastuse ajal. Ühtlasi on nii avaldaja kui tema elukaaslane esitanud vormikohased taotlused ning taotluste lahendamisel on võimalik kokkusaamise asjaolusid eelnevalt täpsustada (mh aeg ja kestus). Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja § 20 lg 2 näeb ette, et enne kokkusaamist tutvustatakse kokkusaajale kokkusaamise korda. Lisaks sätestab VSS § 26¹⁰ lg 5, et kokkusaamised toimuvad PPA ametniku juuresolekul. Samuti leian, et politseiametnike ametioskuste hulka peaks kuuluma võime oma ametikohustuste täitmise raames säilitada rahu ja asjatundlikkus suhtlemisel erineva iseloomutüübiga inimestega.

³ PPA-le teadaolevalt on avaldaja toonud omalt poolt esile küsimuse, kas valvetöötaja käitumine haiglas kokkusaamise keelamisel oli õiguspärane ning kas politseiametniku käitumises esines võimuliialduse tunnuseid. Selgitan, et kõnealuse küsimuse kohta olen pöördunud PPA poole eraldi teabe nõudmisega ning kujundan selles küsimuses oma seisukoha eraldi.

⁴ Avaldaja on omalt poolt esile toonud, et ta oli varasemalt politseiametniku loal korraks elukaaslasega kohtunud ja politseiametnik oli tal lubanud hiljem uuesti kohtuda. Kohapeal aga selgus, et kokkusaamist hiljem ei lubatud, samas politseiametnik ei põhjendanud kokkusaamise keelamist ega pakkunud välja alternatiivseid lahendusi ning suhtles avaldajaga väidetavalt ainult vene keeles. Samuti pidas avaldaja kokkusaamist väga oluliseks, sest pidas vajalikuks astuda samme oma elukaaslase õiguste kaitsmiseks.

- 22. Seega on kokkusaamise tingimused eelnevalt selged ning selgituste andmise kaudu on võimalik ennetada kokkusaamise korra rikkumisi. Kui kokkusaamisega seoses peaks esinema ebasobivat käitumist ametnike suhtes, on võimalik kokkusaamine lõpetada. Samuti juhul, kui kokkusaamise käigus selgub, et avaldaja elukaaslane peaks soovima kokkusaamise käigus sellelt varem lahkuda (nt juhul, kui peaks tekkima mingi konflikt, mis võib tema tervisele mõjuda halvasti), siis on võimalik kokkusaamine varasemalt lõpetada. Seega on võimalik Teie poolt esile toodud ohtusid seoses avaldaja võimaliku konfliktse käitumisega ennetada või neile vajadusel reageerida kokkusaamise katkestamise teel.
- 23. Lisaks ei pea ma kuigivõrd tõsiseks ohuhinnangut, et avaldaja ründaks lihtsalt niisama võimuesindajat ja/või võiks selle tulemusena tekkida tõsine oht kellegi elule või tervisele. Juhul kui avaldaja peaks kokkusaamisel käituma viisil, mis on õiguslikult etteheidetav, on sellele võimalik reageerida õigussüsteemis ette nähtud viisidel. Küll aga ei pea ma põhjendatuks juba ennetavalt kokkusaamise keelamist võimuesindajate ründamise hirmu tõttu. Mulle ei ole teada ning ka PPA ei ole esitanud mistahes muid andmeid (peale juhtumi haiglas), mis annaks alust arvamusele, et avaldajast lähtub oht. Rõhutan, et kokkusaamisest keeldumisest ei või kujuneda üksnes n-ö karistuslik meede.
- **24.** Eeltoodust tulenevalt ei pea ma Teie poolt esile toodud ohtu avalikule korrale või teiste isikute õigustele ja vabadustele kirjeldatud kontekstis kuigi intensiivseks ning leian, et võimalikke ohtusid on võimalik ära hoida või neile reageerida õigusi vähem riivaval viisil.
- **25.** Seetõttu olen seisukohal, et kõnealusel juhul ei olnud kinnipidamiskeskuses avaldaja ja tema elukaaslase kokkusaamise keelamine proportsionaalne.

III Kokkuvõte

- 26. Eeltoodust tulenevat olen seisukohal, et PPA tegevus kinnipidamiskeskuses avaldaja ja tema elukaaslase kokkusaamise keelamisel oli õigusvastane ning vastuolus VSS §-ga 26¹⁰ ning põhiseaduse §-ga 26.
- 27. Sellega seoses teen Teile ettepaneku vaadata avaldaja ja tema elukaaslase kokkusaamise taotlused viivitamatult uuesti läbi.
- **28.** Teie vastust ettepaneku täitmiseks astutud sammude kohta ootan kolme tööpäeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest õiguskantsleri asetäitja-nõunik õiguskantsleri ülesannetes

Kristiina Albi 693 8416 Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee