

Kontrollkäik Tartu linna asutuse Varjupaik kodutute öömaja

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 10.04.2014 etteteatamata Tartu linna asutuse Varjupaik kodutute öömaja tegevust.

Tartu linna kodutute öömaja (edaspidi *öömaja*) asukoht on Lubja 7, Tartu. Öömajas osutatakse teenust põhimääruse¹ alusel. Öömajas on 52 kohta ja teenust osutatakse üldjuhul igapäevaselt suvel ajavahemikus 20.00-08.00 ning talvel 17.00-08.00. Öömajas oli kontrollkäigu ajal tööl kaks töötajat.

Viimati kontrollis õiguskantsler öömaja 15.04.2009.²

(2) Õiguskantsler kontrollis [õiguskantsleri seaduse](#) § 33 ja § 27 lg 2 alusel, kas öömajateenuse osutaja juures järgitakse isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Kontrollkäigul pöörasid õiguskantsleri nõunikud erilist tähelepanu isikute põhiõiguste piiramisele öömajateenuse osutamisel.

(3) Kontrollkäigu raames külastasid õiguskantsleri nõunikud öömaja ruume ning vestlesid ringkäigu ajal öömaja töötajatega. Magamistubade kontrollimisel pöörasid õiguskantsleri nõunikud erilist tähelepanu nende sisustusele ning ruumide puhtusele.

Kontrollkäigul vestlesid õiguskantsleri nõunikud nelja öömajateenusel viibiva inimesega. Teenuse kasutajad avaldasid üldiselt rahulolu öömajas pakutavaga. Küll aga kurtsid intervjueeritud kliendid selle üle, et nad ei saa reeglina öisel ajal (ajavahemikul 23.00-08.00) öömajja tulla. Kui nad soovivad sel ajal öömajast lahkuda, siis ei ole neile tagatud võimalus naasta. Teisisõnu on klientide liikumine öömajja ja sealt välja öisel ajal takistatud. Samuti leidsid mitmed teenuse kasutajad, et teatud osa personalist suhtub nendesse halvustavalt, kurjustab ja ei selgita kliente puudutavaid küsimusi ja öömajas toimuvat piisavalt.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler öömajas järgnevad puudujäägid, millele ta soovib tähelepanu juhtida:

- esineb oht öömajateenusele ligipääsu alusetuks piiramiseks (p-d 4.1 ja 4.3)
- esineb oht klientide isikupuutumatus alusetuks piiramiseks (p 4.2)
- öömajas ei pruugi joobekontrolli tegemisel olla tagatud teenuse kasutajate isikuandmete ja tervise kaitse (p 4.3).

4.1 Piirangud öömajateenusele ligipääsule

Kontrollkäigul öömajja selgus, et ligipääs öömajateenusele ei pruugi abivajajatele olla igal ajal tagatud. Samuti ilmnes, et öömajas rakendatakse praktikas n-ö keeldude süsteemi, mille kohaselt keelatakse näiteks agressiivsetel või asutuse sisekorda varem rikkunud isikutel öömajas viibimine tavaliselt nädalaks, kuuks, erandjuhtudel ka tähtajatult. Ühtlasi tekkis

¹ Lisa Tartu Linnavolikogu 28.06.2007. a otsuse nr 259 juurde. Tartu linna asutus Varjupaik põhimäärus. Arvutivõrgus:

[http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/751EACF60999F17EC2257AEA005A3C35/\\$FILE/lvk6o_0259.pdf](http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/751EACF60999F17EC2257AEA005A3C35/$FILE/lvk6o_0259.pdf).

² Kontrollkäigu kokkuvõte on kättesaadav arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_tartu_linna_asutusse_varjupaik.pdf.

kontrollkäigu pinnalt kahtlus, et öömajateenusele ligipääs võib olla piiratud isikutele, kes keelduvad joobekontrollist, kuivõrd sellisel juhul on ette tulnud olukordi, kus teenuse osutaja keeldub teenuse osutamisest.

Varjupaiga põhimääruse punkti 3.3 järgi on öömaja avatud ja osutab teenuseid sisekorraeeskirjas sätestatud aegadel. Ajutise peavarju teenuse osutamise ruumid on päeval klientidele suletud. Varjupaiga sisekorraeeskirjas toodud päevakava kohaselt toimub vastuvõtt varjupaika talvel 17.00-23.00 ja suvel 20.00-23.00.³

Põhiseadus (PS) ei nimeta selgesõnaliselt isiku õigust eluasemele, kuid tagab PS § 28 lõikes 2 õiguse riigi abile puuduse korral. Selline abi peab katma inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, riietele, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele ning selle, et ta saaks ilma häbita osaleda aktiivselt igapäevaelus.⁴ Riigikohus on leidnud, et kui inimesed jäetakse ilma esmavajaduste rahuldamiseks mõeldud abist, on nende inimväärikust alandatud.⁵

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 2 p 12 järgi on vältimatu sotsiaalabi piisavate elatusvahenditeta isiku olukorrale vastavad hädavajalikud sotsiaalhoolekandelised abinõud, mis tagavad vähemalt toidu, riietuse ja ajutise peavarju. SHS § 8 lg 2 alusel on sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine kohaliku omavalitsusüksuse ülesandeks. SHS § 4 lõike 3 kohaselt on vältimatut sotsiaalabi õigus saada igal Eestis viibival isikul ning seaduse § 28¹ lõike 3 järgi osutatakse vältimatut sotsiaalabi isikule seni, kuni ta ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras.

Kuna Tartu linnas on ainult üks vältimatu sotsiaalabi raames öömajateenust pakkuv asutus, ei ole sotsiaalhoolekande osutamise põhimõtetega kooskõlas olukord, kus öömajateenust osutav asutus piirab karistuslikel või muudel eesmärkidel abivajavate isikute juurdepääsu öömajale. Samuti võib öömajateenusele ligipääsu kellaajaline piiramine (öömajja ei võeta abivajajaid vastu pärast kella 23.00) või joobe olemasolu õigustamatult põhjustada öömajavõimaluseta isikute abita jäämise.

Seega ei ole öömajateenuse osutamisel õiguspärane piirangute seadmine teenuse tarbijate ringile ja teenusele vastuvõtu ajale, kuivõrd kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada vältimatu sotsiaalabi korras ajutine peavari igale peavarjuta jäänud inimesele. Õigusselguse ja klientide õiguste kaitse huvides tuleks nimetatud põhimõtte kajastada ka öömaja sisekorraeeskirjas. Kui öömajas tekivad probleemid agressiivsete inimestega, tuleks teenuse osutajal paluda politsei abi.

Seetõttu teeb õiguskantsler Tartu linna asutusele Varjupaik soovitusel lõpetada piirangute seadmine öömajateenusele ligipääsule.

4.2 Oht isikupuutumatusel alusetuks piiramiseks

Kontrollkäigul öömajja selgus, et kliendi öömajja saabumisel teostab öömaja personal valikuliselt turvakontrolli taskute ja üleriie kompimise ning vaatluse teel eesmärgiga leida

³ Tartu linna asutuse Varjupaik juhataja 31.03.2009 käskkiri, p 2.1.1

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 28, komm 6.10. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/>.

⁵ [RKPJKo 3-4-1-7-04, p 14.](#)

öömajas mittesoovitavaid esemeid. Samuti vaadatakse öömajas valikuliselt läbi teenusele saabujate kotid.

Õiguskantsler mõistab praktilist vajadust põhjendatud kahtluse korral kontrollida turvalisuse kaalutlustel öömajja saabuvaid inimesi, kuid ei saa aktsepteerida isikute põhiõiguste piiramist seadusliku aluseta. PS § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele ning riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna-ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Turvakontroll riivab isiku füüsilist ja vaimset puutumatust, mis langeb eelkõige PS § 26 kaitsealasse.

Eelnevast nähtub, et kliendi ja tema riietuse kontrollimiseks vaatlemise ja kompimise teel, samuti asjade läbivaatuseks peab olema seaduslik alus. Sotsiaalhoolekande seadusega ei ole öömajateenuse osutajale antud volitust teenusele tulijate suhtes turvakontrolli ega läbivaatuse läbiviimiseks. SHS § 18¹ lg 4 annab küll teenuse osutajale õiguse võtta öömajas keelatud ese isiku valdusest ära, kuid nimetatud volitusnorm ei anna teenuse osutajale turvakontrolli õigust.⁶ Teisisõnu annab SHS öömajateenuse osutajale küll õiguse keelatud asjade ja esemete hoiulevõtmiseks, kuid see volitus ulatub üksnes nende esemeteni, mille olemasolu on teenuse osutajale teada.

Volitust öömajateenusel viibivate isikute suhtes turvakontrolli tegemiseks ei tulene teenuse osutajale ka muudest seadustest, sh turvaseadusest.⁷ Nimelt annab [turvaseaduse](#) (TurvaS) § 32 lg 1 p 4 üksnes turvatöötajale õiguse teostada isiku kinnipidamisel isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli kindlustamiseks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Turvaseaduse alusel turvakontrolli teostamise eeldus on, et esineb turvaseaduses sätestatud õiguslik alus isiku kinnipidamiseks, sest vaid kinnipidamisel võib turvakontrolli teostada. TurvaS § 32 lg 1 p 2 järgi võib isiku kinni pidada juhul, kui tegu on süüteos kahtlustatavaga. Sama sätte punkti 3 alusel võib kinni pidada isiku, kes tungib või on tunginud valvatavale objektile, viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta, ohustab valveobjekti, objektil viibivaid isikuid või takistab turvatöötajat tema ülesannete täitmisel (seejuures tuleb kinnipeetud isik viivitamata politseile üle anda). Seega pole öömajja sisenejate süsteemne kontrollimine turvaseaduse alusel lubatud.

Turvatöötajaks turvaseaduse tähenduses on TurvaS § 21 lg 1 järgi füüsilisest isikust ettevõtja, kes osutab turvateenust või turvaettevõtja töötaja. Öömajateenuse osutaja töötaja ei ole turvatöötaja turvaseaduse tähenduses. Samuti ei saa öömaja töötajat lugeda sisevalve töötajaks turvaseaduse tähenduses, kuna TurvaS § 18 sätestab selgesõnaliselt, et sisevalve turvaseaduse tähenduses on ettevõtja, riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse üksus, kes valvab ettevõtja, riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse omandis või valduses olevat vara. Öömajas korra tagamist ja klientide teenusele vastuvõtmist ei saa tõlgendada asutuse omandis või valduses oleva vara kaitsmisena. Järelikult ei või öömaja töötajad teenusele tulijaid kontrollida ka TurvaS § 18 alusel.

⁶ Põhiõigusi ja –vabadusi piiravaid norme tuleb tõlgendada kitsendavalt, kahtluse korral inimese kasuks ning eelistada tuleb tõlgendust, millega oleks tagatud põhiõiguste kandja õiguste kõige suurem kaitse. Vt [RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36](#).

⁷ Sellekohast volitust ei tulene ka 01.07.2014 jõustuvast korrakaitseadusest.

Eeltoodust nähtub, et kehtivatest õigusaktidest ei tulene öömaja personalile õigust öömaja klientide, nende riietuse ja asjade kontrollimiseks kompimise teel (turvakontrolli teostamiseks). Põhjendatud kahtluse korral, et kliendi valduses võib olla keelatud esemeid või aineid, on öömajal õigus abi saamiseks pöörduda politsei poole.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler öömajale **soovituse lõpetada seadusliku aluseta toimuv turvakontroll.**

4.3 Teenuse kasutajate isikuandmete ja tervise kaitse öömajas

Kontrollkäigul selgus, et öömaja töötajad kontrollivad valikuliselt teenusele tulijate joovet alkomeetriga.

Tartu linnale paneb SHS § 8 p 2 ja [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 6 lg 1 kohustuse korraldada vältimatu sotsiaalabi andmist. Vältimatu sotsiaalabi andmise hulka kuulub ka ajutise peavarju andmine peavarjuta inimestele. Kuigi öömajateenuse osutamisel on kohalikule omavalitsusele jäetud suur kaalumisruum, kuidas teenuse osutamist täpsemalt korraldada, ei saa öömajas rakendada kohustuslikku joobekontrolli, kuna selleks puudub õiguslik alus.⁸ Joobekontroll öömajateenuse osutamisel ei ole vajalik haldusorganile pandud ülesande täitmiseks ja seadusest ei tulene alust joobe kontrollimiseks. Sellest tulenevalt pole öömajal õigust kontrollida öömajateenust soovivate inimeste joovet ja sellisest kontrollist keeldujaid karistada ajutisest peavarjust ilmajätmisega (vt täpsemalt p 4.1). Ka ei või suunata joobekontrollist keeldujaid ööd veetma kehvemates tingimustes, kui inimesi, kes joobekontrolliks nõusolekut avaldavad.

Tartu öömajas jaotatakse inimesed nende joobe ja üldise seisukorra alusel erinevatesse üksustesse. Ilmselgete joobetunnustega, määrdunud ja enda pesemisega mittenõustuvad kliendid suunatakse ööbima teistest klientidest eraldi lukustatud uksega⁹ üksusesse, kus asub koridor, pesuruum koos tualetiga ja kaks ruumi magamiseks, milles puudub igasugune sisustus (sh magamisasemed, tekid ja padjad). Kontrollkäigu ajal magasid kliendid selles üksuses kaootiliselt ja läbisegi ühes ühisruumis, pesuruumi põrandal ja koridori põrandal, kus mõned kliendid ka suitsetasid. Ruumid olid räpased ja neis levis ebameeldiv hais. Kõikide üksuse tingimuste koosmõjus ei pruugi seepärast seal ööbivate klientide PS §-st 28 tulenev õigus tervise kaitsele olla piisaval määral tagatud.¹⁰

Seetõttu on õiguskantsler seisukohal, et joobes inimesi võib küll teistest öömajas viibijatest eraldada ning paigutada nad eraldi ruumi, kuid sellisel juhul peavad ka joobes isikute majutamiseks mõeldud üksuses olema tingimused, mis tagavad öömajale tulijate tervise kaitse. Teisisõnu, öömajateenuse osutaja peab igal juhul tagama mõlema isikute grupi (nii kainete kui ka joobes klientide) inimväärikuse ja põhiõiguste kaitse.

Mis puutub ajutist öömaja soovivatesse inimestesse, kes joobekontrolliga vabatahtlikult nõustuvad, siis tuleb tähele panna järgnevat.

⁸ Joobekontroll on toiming [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 106 lg 1 tähenduses ning seetõttu peab joobekontrolli tegemine olema kooskõlas HMS § 107 lõikest 1 ja 2 tulenevate nõuetega. Teisisõnu peab joobe kontrolliks olema seaduslik alus.

⁹ Lukustatud uks ei piiranud klientide majast väljapääsu.

¹⁰ [Rahvatervise seaduse](#) § 4 p 10 järgi ei tohi teenuse osutamine hoolekandetasutuses kahjustada tervist.

Joobeseisundit käsitatakse õiguslikult terviseseisundina. Terviseseisundi kohta käivaid andmeid kaitseb eraelu puutumatust sätestav PS § 26 ja [isikuandmete kaitse seadus](#) (IKS).¹¹ IKS § 4 lg 3 p 3 järgi kuuluvad terviseandmed delikaatsete isikuandmete hulka.¹² Seepärast tuleb joobeseisundit käsitlevate andmete töötlemisel arvestada kõikide IKS §-st 6 tulenevate isikuandmete töötlemise põhimõtetega, eelkõige minimaalsuse ja eesmärgikohasuse põhimõttega. Seejuures on oluline märkida, et IKS § 10 lõike 2 järgi ei või haldusorganid minimaalsuse põhimõttest lähtuvalt suvalistel põhjustel küsida isikute nõusolekut nende andmete töötlemiseks ja töödelda andmeid lihtsalt huvi pärast, vaid isikuandmete töötlemine haldusorgani poolt peab alati olema vajalik temale pandud ülesannete täitmiseks (ulatuslikum töötlemine oleks õigusvastane).¹³

Arvestades, et seadus ega muu õigusakt ei anna õigust öömajateenuse osutamiseks joobekontrolli teha, on sellisel kujul isikuandmete töötlemine üldjuhul lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul (IKS § 10 lg 1). IKS § 12 lõike 1 järgi peavad nõusolekus olema selgelt määratletud andmed, mille töötlemiseks luba antakse, andmete töötlemise eesmärk ning isikud, kellele andmete edastamine on lubatud, samuti andmete kolmandatele isikutele edastamise tingimused ning andmesubjekti õigused tema isikuandmete edasise töötlemise osas. IKS § 12 lõike 2 järgi peab nõusolek olema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, välja arvatud kui see ei ole andmetöötluse erilise viisi tõttu võimalik. IKS § 12 lg 4 täpsustab, et delikaatsete isikuandmete töötlemiseks tuleb isikule selgitada, et tegemist on delikaatsete isikuandmetega ning võtta selle kohta kirjalikku taasesitamist võimaldav nõusolek. Seega tuleb joobeseisundi kontrollimiseks nõusoleku andmine vormistada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Kontrollkäigul selgus, et teenuse kasutajatelt ei võeta IKS-i nõuetele vastavat nõusolekut nende isikuandmete töötlemiseks joobekontrolli teel. Seetõttu on õiguskantsleril tekkinud kahtlus, et isikuandmete töötlemine öömajas ei vasta kõikidele IKS-s toodud andmete töötlemise põhimõtetele.

Eelnevast tulenevalt teeb õiguskantsler öömajale soovitus

- **viia isikuandmete töötlemine öömajas kooskõlla isikuandmete kaitse seadusest tulenevate nõuetega**
- **tagada teenuse kasutajate õigus tervise kaitsele öömajas.**

(5) Kokkuvõte

Eelnevat kokku võttes soovitab õiguskantsler Tartu linna asutusele Varjupaik

- **lõpetada piirangute seadmine öömajateenusele ligipääsule**
- **lõpetada seadusliku aluseta toimuv turvakontroll**
- **viia isikuandmete töötlemine öömajas kooskõlla isikuandmete kaitse seadusest tulenevate nõuetega**
- **tagada teenuse kasutajate õigus tervise kaitsele öömajas.**

Õiguskantsler palub öömajalt teavet nimetatud soovitude täitmise kohta hiljemalt **14. juuliks 2014.**

¹¹ Ka Riigikohus on selgitanud, et eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist. Vt [RKHK 12.07.2012 otsus nr 3-3-1-3-12](#), p 19.

¹² Vt [RKHK 17.04.2007 otsus nr 3-3-1-98-06](#), p 22.

¹³ Vt isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.aki.ee/et/eraelu-kaitse/oigusaktid>.