

Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse

(1) Õiguskantsleri nõunikud viisid 26.01.2010 läbi omaalgatusliku kontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse, mida kasutatakse varjupaigataotlejate majutamiseks.

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametirume kasutatakse varjupaigataotlejate majutamiseks juhul, kui see on vajalik varjupaigamenetluse toimingute sooritamiseks. Ruumid avati 25.05.2006.

Majutusruumideks on Vilmsi 59, Tallinn asuvas büroohoones paiknevad järgmised ruumid: üldkasutatavad ruumid, mille koosseisu kuuluvad puhketuba, kaks tualettruumi ja duširuum; kaks neljakohalist magamistuba ja üks viiekohaline peretuba. Naised ja mehed majutatakse eraldi magamistubadesse. Lastega perekond majutatakse võimalusel ühte magamistuppa. Majutusloa saanud taotlejal on õigus majutusloa kehtivusajal kasutada kõiki üldkasutatavaid ruume. Majutusruumidesse võib taotleja siseneda ja sealt väljuda ajavahemikus 6.00 kuni 22.00.

Üldjuhul viibivad varjupaigataotlejad majutusruumides lühiajaliselt (1–2 päeva), kuid paaril korral on ruumides viibitud 3–4 päeva.

Majutusruumides olid ajasisustamiseks raadio ning televisioon koos VIASAT kuldpaketiga, mis sisaldab eesti-, inglise- ja venekeelseid programme. Alaealiste jaoks olid kättesaadavad värviraamatud, rasvakriidid, värvipliatsid, pusle, juturaamat ning mänguasjad. Lisaks olid majutusruumides olemas väikelaste eest hoolitsemiseks mõeldud vahendid.

Varjupaigataotlejate majutusruumides viibimist korraldavad PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna rahvusvahelise kaitse talituse ametnikud. Töövälisel ajal osutas majutusruumides valveteenust AS G4S Eesti.

Kontrollkäigu ajal ei viibinud majutusruumides varjupaigataotlejaid.

(2) Kontrollkäigul 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, kuidas järgitakse majutusruumides isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

(3) Kontrollkäigu ettevalmistamiseks pöördus õiguskantsler Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (alates 01.01.2010 PPA) peadirektori poole teabe nõudmisega. Kontrollkäigul kohtusid õiguskantsleri nõunikud PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna ametnikega ning toimus ringkäik majutusruumides.

(4.1) Majutusruumides viibivale varjupaigataotlejale tervishoiuteenuste korraldamine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus varjupaigataotlejatele majutusruumides viibimise ajal osutatavate tervishoiuteenuste võimaldamisest.

Varjupaigataotlejatele antavates infomaterjalides „Majutusruumides viibimise käitumisjuhised“¹ on märgitud, et majutusloa saanud taotlejal on õigus vältimatule arstiabile. Ka kirjalikus vastuses teabe nõudmisele märgiti, et majutusruumides viibival varjupaigataotlejal on õigus saada vältimatut arstiabi. Tööajal osutavad esmaabi vastava koolituse läbinud ametnikud, kelle kontaktandmed on üleval majutusruumide infostendil. Muid tervishoiuteenuseid majutusruumides viibivatele taotlejatele ei osutata.

Vastavalt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi VRKS) § 32 lõikele 2 võib taotleja ajutiselt majutada PPA ametiruumidesse, kui see on vajalik varjupaigamenetluses toimingute sooritamiseks. VRKS § 32 lg 6 järgi korraldab Politsei- ja Piirivalveamet nimetatud taotlejale vastavalt vajadusele toetusena sama seaduse § 12 lõike 1 punktides 1, 3–5 ja 7 nimetatud teenuste osutamist, tema varustamist esmavajalike tarbeesemete ja hügieenivahenditega ning toidurahaga.

VRKS § 12 lg 1 näeb ette vastavalt vajadusele toetusena järgmiste teenuste osutamise: 1) ajutine majutamine; 2) toitlustamine ja varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega; 3) vältimatu abi ja tervisekontroll; 4) hädavajalikud tõlketeenused; 5) informeerimine tema õigustest ja kohustustest; 6) seaduse alusel läbiviidavate toimingute tegemiseks vajalik transporditeenus; 7) muud esmavajalikud teenused.

Seega tuleb vastavalt VRKS § 32 lõikele 6 ning § 12 lg 1 punktile 3 vajadusel võimaldada varjupaigataotlejale vältimatu abi ning tervisekontrolli teostamine. Ühtlasi tuleb silmas pidada, et Euroopa Liidu Nõukogu 27.01.2003 direktiivi 2003/9, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (edaspidi varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv), artikli 15 järgi peavad liikmesriigid tagama, et varjupaigataotlejad saavad vajalikku meditsiinilist abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi.

Seega peab tulenevalt VRKS § 32 lõikest 5 koostoimes § 12 lg 1 punktiga 3 olema varjupaigataotlejale tagatud tervisekontrolli teostamine. Vastav tervisekontroll täidab järgmisi eesmärke: 1) esmase tervisekontrolli teostamine võimaldab hinnata varjupaigataotleja tervislikku seisundit ning kontrollida vajadusel nakkushaiguste esinemist ning on seega vajalik, et tagada varjupaigataotleja, teiste varjupaigataotlejate, kellega koos teda majutatakse, ning varjupaigataotlejaga kokku puutuvate muude isikute õigus tervise kaitsele; 2) kontrollida, et esinenud ei ole varjupaigataotleja väärkohtlemist, sest menetlustoimingute ajaks varjupaigataotleja PPA ametiruumidesse majutamisele võib eelneda tema kinnipidamine ning sunni kasutamine.

¹ Kinnitatud KMA peadirektori 10.03.2009 käskkirjaga nr 58, lisa 1.

Seega juhul, kui varjupaigataotleja majutatakse PPA ametiruumides seoses esmaste menetlustoimingute läbiviimisega ning talle ei ole korraldatud esmast tervisekontrolli, võib olla vajalik tervisekontrolli teostamine koheselt PPA ametiruumides viibimise ajal (enne varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse suunamist). Seda iseäranis juhul, kui varjupaigataotleja avaldab selleks soovi, varjupaigataotleja toob vestluses ametnikega välja väärkohtlemise või ülemäärase sunni kasutamise tema suhtes või on olemas välised märgid, mis viitavad väärkohtlemise esinemisele või terviseabi vajadusele.

Samuti tuleb silmas pidada, et varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 järgi peavad liikmesriigid tagama, et varjupaigataotlejad saavad vajalikku meditsiinilist abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi. See tähendab, et juhul kui varjupaigataotleja vajab tema tervises seisundist tulenevalt abi, mille puhul ei ole tegemist vältimatu abiga, tuleb seda direktiivis toodud mahus samuti võimaldada. VRKS näeb ette võimaluse varjupaigataotlejate majutamiseks erinevates majutusruumides, kuid varjupaigataotlejale osutatavate tervishoiuteenuste määr ei saa sõltuda sellest, millises majutusüksuses ta viibib, kas varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses või PPA ametiruumides menetlustoimingute korraldamisel. Vastava näidustuse esinemisel tuleb tagada varjupaigataotlejale tervishoiuteenuste osutamine.

Seega on vajalik analüüsida, kuidas on varjupaigataotleja PPA ametiruumides viibimise ajal võimalik vajadusel esmase tervisekontrolli teostamist ning muude tervishoiuteenuste osutamist korraldada. Sellega seoses märkin, et kontrollkäigul Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse 22.01.2010 selgus, et vastuvõtukeskusel on sõlmitud muuhulgas leping varjupaigataotlejale tervishoiuteenuste osutamiseks ka Tallinnas paikneva perearstiga. Seega tuleks kaaluda, kas varjupaigataotlejale tervishoiuteenuste osutamist lahendada erinevate asutuste koostöös.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile järgnevad soovitusel:

- 1) tagada varjupaigataotlejale vajadusel võimalus esmase tervisekontrolli teostamiseks. Sellisteks juhtudeks on eelkõige olukorrad, kui
 - a) varjupaigataotleja saabub esmastele menetlustoimingutele ja talle ei ole eelnevalt esmast tervisekontrolli teostatud ja ta avaldab selleks soovi,
 - b) varjupaigataotleja toob vestluses ametnikega välja väärkohtlemise või ülemäärase sunni kasutamise tema suhtes või
 - c) on olemas välised märgid, mis viitavad väärkohtlemise esinemisele või terviseabi vajadusele;
- 2) täiendada varjupaigataotlejate infomaterjali, nii et sellest nähtub õigus lisaks vältimatule abile esmase tervisekontrolli teostamiseks ning haiguste põhiraviks, tuues ühtlasi välja, milliseid samme varjupaigataotleja peab astuma vastava õiguse kasutamiseks.

(4.2) Turvatöötajate volitused ning väljaõpe

Kontrollkäigul selgus, et Vilmsi 59 ametiruumides, sh varjupaigataotlejate majutusruumides osutab töövälisel ajal valveteenust AS G4S Eesti. Sellega seoses tõusetus küsimus, kas valveteenust osutavate turvatöötajate volitused on piisavalt määratletud ning turvatöötajate väljaõpe piisav kokkupuuteks varjupaigataotlejatega.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ja AS G4S Eesti vahel sõlmitud valveteenuse osutamise lepingust nr 32-08-34 nähtub, et lepingu esemeks on mehitatud valveteenuse osutamine lepingus sätestatud tingimustel ja korras, mh büroohoones Vilmsi 59, Tallinn (p 1.2, 1.3.2).

Lepingu lisas 1 on toodud valveteenuse osutaja kohustused valveobjektidel. Loetelus on toodud muuhulgas järgmised kohustused: võtma valveobjekti valve alla ning tagama selle puutumatus – tõkestama valveobjekti vastu suunatud ründed ja fikseerima ning võimaluse korral ennetama, avastama ja kõrvaldama muud erakorralised sündmused (p 1); tagama valveobjektile korra ja turvalisuse, lähtudes kaitstavast valveobjektist, mehitatud valve korraldusest, valveobjekti turvariskidest ja valveobjekti sisekorraeeskirjast ning ametiruumide kasutamise kordadest (p 2); tagama valveobjekti läbipääsurežiimi täitmise vastavalt valveobjekti sisekorraeeskirjale ja ametiruumide kasutamise korrale, tuvastama ja fikseerima valveobjektile sisenevad isikud (p 3); kontrollima valveobjekti videojälgimis-, valve- ja läbipääsusüsteemi abil (p 4); tõkestama ja tõrjuma õiguspäraste vahendite piires ründed valveobjektile ja fikseerima ning võimaluse korral ennetama, avastama ja kõrvaldama erakorralised sündmused (p 11); tagama valveobjektile korra ja turvalisuse vastavalt seadusele ja valveobjekti sisekorraeeskirjale ja ametiruumide kasutamise korrale (p 12); tõkestama viivitamatult avastatud sisekorraeeskirja või ametiruumide kasutamise korra rikkumise; juhul kui rünnet ei õnnestu tõkestada või ohtu kõrvaldada, võtma tarvitusele hetkel tema käsutuses olevad abinõud valveobjektile tekkida võiva kahju, sealhulgas erakorralise sündmuse tagajärgede vältimiseks või maksimaalseks vähendamiseks (p 13); informeerima viivitamatult tellija kontaktisikut valveobjektile toimunud õigusrikkumistest ja muudest sündmustest ning vajadusel välja kutsuma politsei ja muutma valveobjekti valverežiimi (p 14); võtma tarvitusele abinõud tekitatud varalise kahju maksimaalseks vähendamiseks ning kahju tekitanud isikute kindlakstegemiseks ja kinnipidamiseks (p 15); kasutama erivahendeid ainult äärmuslikel juhtudel, vastavalt kehtivale seadusandlusele (p 16); reageerima valvesüsteemi häiretele, kontrollima häirete põhjuseid ning vajadusel teavitama häirest turvafirmat ja tellija kontaktisikut, vajadusel korraldama valveobjekti häiresüsteemide häiresignaali edastamise juhtimiskeskusesse (p 17). Lepingus on täiendavalt reguleeritud valveteenuse osutaja kohustused väljasaatmiskeskuses, s.h turvatöötajate ülesannete täpsem kirjeldus.

Eeltoodust nähtub, et lepingus on peamiselt reguleeritud valveteenuse osutaja kohustused seoses välisele ründele reageerimisega. Kuigi valveteenuse osutajal on kohustus tagada valveobjektile ka kord ja turvalisus, on lepingus täpsemalt määratlemata turvatöötajate kohustused ja volitused seoses majutusruumides korra ja turvalisuse tagamisega. Kuigi Vilmsi 59 büroohoones asuvad lisaks tavapärastele ametiruumidele ka

varjupaigataotlejate majutusruumid, ei ole selle puhul analoogselt väljasaatmiskeskusega reguleeritud turvatöötajate täpsemad ülesanded ja volitused varjupaigataotlejate suhtes, vaid sätestatud üldregulatsioon, mis kehtib ka muude ametiruumide suhtes.

Arvestades Vilmsi 59 büroohoone erisust võrreldes tavapäraste ametiruumidega, kuna seal toimub ka varjupaigataotlejate majutamine ning võib esineda vajadus varjupaigataotlejatele korralduste andmiseks või korra ja turvalisuse tagamise eesmärgil isiku õiguste piiramiseks, on lepingus toodud regulatsioon ebapiisav. Nii ei osanud ka PPA ametnikud kontrollkäigu raames öelda, missugused kohustused ning volitused turvatöötajatel täpsemalt on.

Ühe konkreetse küsimusena tõusetub näiteks turvatöötajate õigus varjupaigataotlejate liikumisvabaduse piiramiseks. Lepingu kohaselt on valveteenuse osutajal kohustus tagada objektil kord, lähtudes valveobjekti sisekorraeeskirjast ning ametiruumide kasutamise korrast, tagada valveobjekti läbipääsurežiimi täitmine vastavalt valveobjekti sisekorraeeskirjale ja ametiruumide kasutamise korrale, tõkestada viivitamatult avastatud sisekorraeeskirja või ametiruumide kasutamise korra rikkumine. Vastavalt PPA ametiruumide sisekorra eeskirja² § 5 lõikele 2 võib varjupaigataotleja majutusruumidesse siseneda ja sealt väljuda päevasel ajal; päevaseks ajaks loetakse ajavahemikku kella 06.00-st kuni 22.00-ni. Sisekorraeeskirja § 7 lg 1 p 2 järgi on varjupaigataotleja kohustatud viibima majutusruumides öisel ajal; öiseks ajaks loetakse ajavahemikku kella 22.00-st kuni 06.00-ni. Ka kirjalikus vastuses teabe nõudmisele on märgitud, et ajavahemikul 22.00-06.00 on varjupaigataotleja kohustatud viibima majutusruumides ning sellel ajavahemikul on võimalik majutusruumidest lahkuda vältimatu arstiabi vajaduse ilmnemisel või muu erakorralise olukorra tekkimisel. Vastuses on lisaks märgitud, et ametiruumide puhul ei ole tegemist kinnipidamisruumidega, mistõttu ei ole kasutusele võetud eraldi meetmeid, mis takistaksid öisel ajal varjupaigataotleja väljumist majutusruumidest ka muudel põhjustel. Kirjalikus vastuses teabe nõudmisele on toodud, et varjupaigataotleja majutusruumi sisenemiseks ja väljumiseks avab ukse turvateenistuja. Kontrollimisel selgus, et varjupaigataotlejate poolt kasutatav välisuks oli nn liblikluku abil seestpoolt avatav. Seega jääb praktikas varjupaigataotlejate lahkumise võimalus majutusruumidest fakti küsimuseks. Nagu eelpool välja toodud, lasub valveteenuse lepingu järgi turvatöötajal kohustus tõkestada sisekorraeeskirjade rikkumist. Vastavaid lepingu klausleid võib käsitada kui alust turvatöötaja poolt varjupaigataotleja majutusruumidest lahkumise tõkestamiseks öisel ajal. Samuti jääb ebaselgeks varjupaigataotleja poolt vastavate sisekorraeeskirjade rikkumise tähendus turvaseaduse § 32 lg 1 punkti 3 raames. Seega on lepingus täpsemalt määratlemata turvatöötajate volitused majutusruumides viibivate varjupaigataotlejate suhtes, sh kas turvatöötajal on õigus takistada varjupaigataotleja lahkumist majutusruumidest öisel ajal.

Eeltoodut arvestades on valveteenuse osutamise lepingus toodud regulatsioon Vilmsi 59 büroohoones korra ja turvalisuse tagamiseks ebapiisav.

² Siseministri 07.07.2006 määrus nr 47.

Täiendavalt tõusetus küsimus turvatöötajatele esitatavate nõudmiste piisavusest. Ka varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi art 14 lg 5 sätestab, et majutuskeskustes töötavad isikud peavad olema saanud asjakohast koolitust.

Valveteenuse osutamise lepingus on määratletud täitja kohustus kasutada valveteenuse osutamisel turvatöötajaid, kes vastavad järgmistele nõuetele (p 5.4): 1) turvatöötajad omavad kehtivat ametirelvaluba vastavalt relvaseadusele (v.a objektil Vilmsi 59); 2) turvatöötajad vastavad turvaseaduse §-s 22 sätestatud nõuetele ning oskavad kasutada arvutit tavatasemel; 3) turvatöötajad on läbinud töötervishoiu- ja tööohutusalase juhendamise ning enesekaitse, esmaabi ja erivahendite kasutamise koolituse. Väljasaatmiskeskuse turvatöötajad on läbinud lisaks eeltoodule järgmised lisakoolitused: kultuuride eripära ning kultuuridevaheliste konfliktide, eriti konfliktse ning psüühilise häirega isikutega suhtlemise ja psüühilises kriisis isiku äratundmise ning enesetapuohu tajumise koolitused.

Sellest nähtub, et Vilmsi 59 büroohoones kasutatavate turvatöötajate väljaõppele ei ole esitatud täiendavaid nõudmisi. Samas majutatakse ametiruumides varjupaigataotlejaid, kes on üldjuhul pärit teistsuguse kultuuri-, keele- ja religioosse taustaga riikidest. Varjupaigataotlejad võivad olla olnud ka tõsise väärkohtlemise või tagakiusamise ohvrid. Kuigi turvatöötajate roll varjupaigataotlejate majutusruumides ei ole võrreldav väljasaatmiskeskuses kui kinnipidamisasutuses täidetavate ülesannetega, tuleb turvatöötajatel ka majutusruumides varjupaigataotlejatega kokku puutuda, vajadusel isikuid abistada või selgitusi jagada. See eeldab samuti eelteadmiste olemasolu kultuuriliste, religioossete ja keeleliste eripärade ning varjupaigataotlejate seisundite eripärade kohta.

Kuigi PPA varjupaigataotlejate majutusruumide kasutatavus on seni olnud väike ning ruumides viibimine üldjuhul lühiajaline, vajavad eeltoodud küsimused tähelepanu, et ennetada regulatsiooni ebaselgusest või turvatöötajate ebapiisavast väljaõppest tingitud väärkohtlemise ohtu.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile järgmised soovitusel:

- 1) täpsustada turvatöötajate volitusi seoses majutusruumides korra ning turvalisuse tagamisega;
- 2) tagada, et majutusruumides korra ja turvalisuse tagamisega tegelevad isikud oleksid saanud ettevalmistuse tööks varjupaigataotlejatega (s.h teadmised varjupaigataotlejate kui grupi staatusest, kultuurilistest, keelelistest ning religioossetest eripäradest).

(4.3) Varjupaigataotlejate infomaterjalid

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas varjupaigataotlejatele antavas infomaterjalis toodud teave on piisav ning kas on järgitud kohustust anda infomaterjalid varjupaigataotlejatele kirjalikus vormis.

Vastavalt VRKS § 10 lg 2 punktile 1 on taotlejal õigus saada varjupaigataotluse või elamisloa taotluse esitamise päevast arvates viieteistkümne päeva jooksul suuliselt ja kirjalikult keeles, mida ta mõistab, teavet oma õigustest ja kohustustest ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest varjupaigamenetluses, ajutise kaitse alusel elamisloa menetluses ja rahvusvahelise kaitse kehtivusajal.

Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi art 5 lg 1 sätestab, et liikmesriigid teatavad varjupaigataotlejatele mõistliku aja jooksul, mis ei ületa 15 päeva alates varjupaigataotluse esimisest pädevale asutusele, vähemalt mis tahes hüvedest ning vastuvõtutingimustega seotud kohustustest, mida nad peavad täitma. Liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejatele antakse teavet organisatsioonide või isikurühmade kohta, mis annavad konkreetset õigusabi, ning organisatsioonide kohta, mis võivad anda neile abi või teavet seoses olemasolevate vastuvõtutingimustega, kaasa arvatud tervishoiuga. Vastavalt lõikele 2 peavad liikmesriigid tagama, et lõikes 1 osutatud teavet antakse kirjalikult ning võimaluse korral keeles, mille puhul on põhjust oletada, et varjupaigataotleja seda mõistab. Vajadusel võib seda teavet anda ka suuliselt.

Seega on VRKS § 10 lg 2 punktist 1 tulenevalt haldusorganil kohustus anda varjupaigataotlejale teavet tema õiguste ja kohustuste kohta ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest, seda nii suuliselt kui kirjalikult keeles, mida varjupaigataotleja mõistab. Teabe andmise kohustuse järgimine on vajalik, sest varjupaigataotlejad üldjuhul ei ole teadlikud kohaliku õigussüsteemi korraldusest, varjupaigamenetluse läbiviimise korrast, varjupaigamenetluse ajal kohalduvatest õigustest ega valda kohalikku keelt, mistõttu on neil keerukas omainitsiatiivil teavet saada. Antav teave peab võimaldama varjupaigataotlejal sisuliselt mõista menetluse käiku, õiguste olemust ning milliseid samme on vajalik astuda vastava õiguse realiseerimiseks. Õiguste suuline selgitamine on vajalik, et vahetu kontakti raames lihtsas keeles anda ülevaade kõigist olulistest õigustest ja kohustustest, mida varjupaigataotleja peab silmas pidama, suuline selgitamise käigus on varjupaigataotlejal võimalik esitada täpsustavaid küsimusi ning võimaldab ametnikul omakorda hinnata, kas varjupaigataotleja selgitusi mõistab. Kirjalikus vormis infomaterjali kaasa andmise puhul on aga varjupaigataotlejal võimalik soovi korral ka hiljem sellega tutvuda.

Kontrollkäigul selgus, et varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste selgitamisel lähtuti KMA peadirektori 10.03.2009 käskkirja nr 57 „Varjupaigataotluse, rahvusvahelise kaitse pikendamise, varjupaigataotleja Eestis töötamise loa taotluse ja elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlemise kord“ lisas 1 kinnitatud loetelust. Majutusruumides viibimise käitumisjuhiste tutvustamisel võeti aluseks KMA peadirektori 10.03.2009 käskkirja nr 58 lisas 1 kinnitatud loetelu. Neid infomaterjale tutvustati varjupaigataotlejale allkirja vastu. Osutatud infomaterjalid nii majutusruumidega seonduvate õiguste ja kohustuste kui ka

varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste kohta olid kirjalikult eesti, vene ja inglise keeles. Siiski selgus, et neid tutvustatavaid materjale varjupaigataotlejatele kirjalikus vormis kätte ei antud, kuigi PPA ametnikud märkisid kontrollkäigul, et kirjalikus vormis infomaterjalide andmisele ei ole takistust.

Lisaks olid PPA ametnike tööruumide juures olemas trükitud infomaterjal „Varjupaiga taotlemine Eestis“, mis on kättesaadav kaheksas keeles – eesti, inglise, vene, araabia, hindi, kurmanji, prantsuse ja türgi keeles. Vastav infomaterjal on kättesaadav ka PPA kodulehel.³

Erinevate infomaterjalidega tutvumisel selgus, et infomaterjalis „Varjupaigataotleja õigused ja kohustused“ on käsitletud nii varjupaigataotleja õigusi ja kohustusi varjupaigamenetluses kui ka seoses vastuvõtutingimustega (majutamine, teenuste osutamine jm eluolulised küsimused). Samas ei olnud need selgelt eristatud, samuti ei olnud välja toodud kohustuste rikkumise tagajärgi. Näiteks on toodud välja varjupaigataotleja kohustus elada varjupaigamenetluse ajal Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, kuid pole selgitatud selle kohustuse rikkumise tagajärgi. Ka õiguskantsleri varasemate kontrollkäikude raames küsitatud varjupaigataotlejatele ei ole olnud selge, kas selle kohustuse täitmine võib mõjutada varjupaigataotluse suhtes tehtavat otsust.

Seetõttu tuleks selguse huvides infomaterjalis selgelt eristada varjupaigataotleja õigusi ja kohustusi seoses varjupaigamenetlusega ning vastuvõtutingimusi, ning tuua välja ka kohustuste rikkumise võimalikud tagajärjed.

Samuti on samas infomaterjalis esitatud mitmed õigused väga üldsõnaliselt. Näiteks on punktides 2 ja 3 toodud välja, et varjupaigataotlejal on õigus „vajaduse korral ohvriabi teenusele ohvriabi seaduses sätestatud korras“ ning „riigi poolt tagatud õigusabi riigi õigusabi seaduses sätestatud korras“. Samas puuduvad selgitused nende sisu, taotlemise tingimuste ning korra kohta.

Iseäranis oluline on riigi õigusabi taotlemist puudutava teabe andmine varjupaigataotlejale. Vastavalt VRKS § 10 lg 2 punktile 4 on taotlejal õigus riigi poolt tagatud õigusabi riigi õigusabi seaduses sätestatud korras. Siseminister märkis 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167, et Siseministeeriumil puudub täpne statistiline teave selle kohta, kui paljudele rahvusvahelist kaitset taotlevatele isikutele on riigi õigusabi osutatud. Siiski selgitas minister, et PPA andmetel ei ole PPA poolt läbiviidava varjupaigamenetluse raames riigi õigusabi seni kasutatud. Siseministri vastuses on ühtlasi välja toodud, et kohtulahendite läbivaatamise tulemusena on selgunud, et ka kohtumenetluse raames on aastatel 2006-2009 riigi õigusabi kasutatud vaid üksikutel juhtudel.

Eeltoodust nähtub, et varjupaigataotlejatele riigi õigusabi osutamine on pigem erand. Ka kontrollkäigul Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse varjupaigataotlejate küsitlemisel selgus, et nt üks varjupaigataotleja ei olnu üldse teadlik riigi õigusabi taotlemise võimalusest. Seega võib riigi õigusabi vähese taotlemise põhjuseks suure

³ <http://www.politsei.ee/et/teenused/rahvusvaheline-kaitse/kasulikud-materjalid/infomaterjalid/index.dot>.

tõenäosusega olla asjaolu, et varjupaigataotlejad ei ole vastavast õigusest või selle kasutamise tingimustest teadlikud. Kuigi trükitud infomaterjalides „Varjupaiga taotlemine Eestis“ on toodud riigi õigusabi kohta Justiitsministeeriumi kontaktandmed, ei saa seda pidada piisavaks. Varjupaigataotlejal ei pruugi keelelistel põhjustel olla võimalik vajalikku teavet ministeeriumi kodulehelt leida, samuti ei pruugi erinevatest maailma piirkondadest pärinevad taotlejad osata arvutit vajalikul tasemel kasutada, isegi kui neil varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses on võimalik arvutit kasutada. Riigi õigusabi taotlemise võimaluse tegelikuks tagamiseks tuleks riigi õigusabi taotlemist puudutav teave esitada infomaterjalides koos taotlemise aluste, tingimuste ning korraga, tuues välja ka, millisele kohtule tuleb taotlus esitada varjupaigamenetluse erinevates etappides või vastuvõtutingimustega seoses; samuti tuleks kättesaadavaks teha vastavad taotlusvormid.

Samuti on infomaterjalides toodud välja väga üldsõnaliselt, et taotlejal on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kindlasti tuleb infomaterjalides selgelt eristada kaebuste esitamise võimalus seoses majutusruumides viibimisel tekkivate probleemidega. Seejuures tuleb eristada asutusesisest ning muid kaebuste esitamise võimalusi (õiguskantsler, halduskohus).

Ühtlasi on infomaterjalis toodud välja varjupaigataotleja õigus kutsuda menetlustoimingu juurde oma kulul ja valikul sobiv tõlk või muu keelevahendaja, kui see on võimalik viivituseeta ning on tagatud keelevahenduse objektiivsus (p 8). Samas ei sisalda infomaterjalid üldist teavet tõlkimise korralduse ning tõlkimisega seonduvate kulude kandmise kohta.

Kuigi kõnealustes infomaterjalides toodud teave kattub osaliselt trükitud infomaterjalides toodud ülevaatliku selgitusega varjupaigataotluse läbivaatamise käigust, tuleb siiski silmas pidada, et suuliselt õiguste selgitamisel lähtutakse kõnealusest infomaterjalist, mille kohta võetakse taotlejalt ka allkiri. Samuti on trükitud infomaterjalis mitmed küsimused kajastatud üldsõnaliselt, toomata täpsemaid juhiseid taotlemise korra kohta.

Majutusruumides viibimise käitumisjuhistes on märgitud, et varjupaigataotlejal on õigus saada vajadusel toiduraha, kuid on täpsustamata selle määr ning maksmise kord.

Ühtlasi selgus Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäigu raames, et kõik varjupaigataotlejad ei ole teadlikud, missuguseid teenuseid täpsemalt MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugisikud osutavad (s.h esmase juriidilise nõustamise võimalusest).

Nagu eelpool märgitud, peavad liikmesriigid vastavalt varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikkel 5 lõikele 1 tagama, et varjupaigataotlejatele antakse teavet organisatsioonide või isikurühmade kohta, mis annavad konkreetset õigusabi, ning organisatsioonide kohta, mis võivad anda neile abi või teavet seoses olemasolevate vastuvõtutingimustega. Praeguses olukorras ei ole aga tagatud varjupaigataotlejatele MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt pakutavate teenuste kohta täieliku teabe andmine.

Siseminister asus 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167 seisukohale, et varjupaigataotlejatel ei ole subjektiivset õigust MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt pakutavate teenuste saamiseks, sest selle organisatsiooni poolt läbiviidava projekti raames osutatavate teenuste puhul on tegemist täiendavate teenustega lisaks VRKS § 12 lg 2 nimetatud teenustele. Siseminister märkis, et MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus on vastavalt sõlmitud toetuslepingutele kohustatud osutama varjupaigataotlejatele abi ainult projekti kestuse ajal ning sellises ulatuses, mis on nende endi poolt välja pakutud.

Kuigi toetuslepingu kohaselt on MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus kohustatud lepingus määratletud teenuste osutamiseks vaid projekti kestuse ajal ning lepingus ette nähtud mahu, korrespondeerub sellele koostoiimes võrdse kohtlemise põhimõttega varjupaigataotleja õigus lepingus toodud tingimustel vastavaid teenuseid saada. Varjupaigataotlejal ei ole võimalik teenuse osutamist (nt esmast juriidilist nõustamist) taotleda, kui ta ei ole sellisest võimalusest teadlik. Seetõttu tuleb varjupaigataotlejaid vastavatest õigustest ka teavitada, arvestades VRKS § 10 lg 2 punktis 1 ning direktiivi art 5 lõikes 1 sätestatut.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile järgmised soovitusel:

- 1) Eristada varjupaigataotlejatele tutvustatavates infomaterjalides selgelt varjupaigataotleja õigusi ja kohustusi seoses varjupaigamenetlusega ning õigusi ja kohustusi, mis seonduvad vastuvõtutingimustega (sh majutus, toetuse maksmine, töötamise õiguse tekkimine, vastuvõtukeskuses viibimise kohustus jm);
- 2) Tuua välja varjupaigataotleja kohustuste rikkumise tagajärjed;
- 3) Esitada infomaterjalides õiguste sisu ja taotlemise kord – millistel juhtudel on varjupaigataotlejal õigus abi saada ning kuhu selleks pöörduda:
 - a. riigi õigusabi taotlemise alused ja kord,
 - b. ohvriabi teenuse sisu ja taotlemise kord;
- 4) Tuua infomaterjalides selgelt välja kaebuste esitamise võimalus majutusruumides viibimisega seonduvate kaebuste korral ning eristada asutusesisest kaebuste esitamise korda ning muid kabevõimalusi (õiguskantsler, halduskohus);
- 5) Tuua majutusruumides viibimise käitumisjuhistes välja toiduraha määr ja maksmise kord;
- 6) Täpsustada infomaterjali „Varjupaigataotleja õigused ja kohustused“ tõlkimist puudutavat osa, nii et oleks esitatud kogu info seoses tõlgi menetlusse kaasamise ning tõlketööde eest tasumisega;
- 7) Anda õigusi selgitavad infomaterjalid varjupaigataotlejatele kätte kirjalikult;
- 8) Tõlkida varjupaigataotlejale tutvustatavad infomaterjalid ka muudesse enamkasutatavatesse keeltesse;
- 9) Teha varjupaigataotlejatele kättesaadavaks taotlusankeet riigi õigusabi taotlemiseks.

Samuti teeb õiguskantsler Siseministeeriumile soovituset töötada välja infomaterjal MTÜ Johannes Mikkelsoni Keskuse poolt osutatavate teenuste kohta ning Politsei- ja Piirivalveametil tagada vastava projekti kehtivusajal varjupaigataotlejate teavitamine vastavatest teenustest.

(4.4) Teavitust videovalve kohta

Kontrollkäigul selgus, et PPA ametiruumide varjupaigataotlejate majutusruumide üldkasutatavates osades (trepikoda, koridor ja puhketuba) paiknevad videokaamerad, kuid puudus teave videovalve kohaldamise kohta.

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

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

VRKS ega Politsei- ja piirivalveameti ametiruumide sisekorraeeskiri ei kehtesta videovalve rakendamise osas eriregulatsiooni.

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

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile soovituset teavitada varjupaigataotlejaid neile arusaadavas keeles videovalve kasutamisest ning paigutada ametiruumidesse nähtavalt sellekohane teave.

(4.5) Varjupaigataotleja andmete edastamine teenuseid osutavale mittetulundusühingule

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas PPA poolt varjupaigataotlejate andmete, teatud juhtudel ka delikaatsete isikuandmete edastamine MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse kontaktisikule on kooskõlas VRKS ja isikuandmete kaitse seadusega.

PPA selgitas, et varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele pakub sotsialiseerimisega seotud teenuseid MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus. Selle organisatsiooni kontaktisikut informeeritakse telefoni või e-kirja teel uuest varjupaigataotlejast, kes on suunatud varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse. Seejuures esitatakse järgmised andmed: taotleja sugu, päritolumaad, suhtluskeel ning vajadusel muu oluline info, nt tõsine terviserike, võimalik vaimne ebastabiilsus vms, mis on vajalik teada tugiisiku kaitseks või tema paremaks ettevalmistamiseks varjupaigataotlejaga tegelemisel.

Siseministeerium asus 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167 seisukohale, et selleks, et MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus saaks efektiivselt ja operatiivselt täita talle toetuslepingust tulenevaid kohustusi, on keskusel põhjendatud teabevajadus varjupaigataotleja isikuandmete (sh delikaatsete isikuandmete) saamiseks osas, mis on vajalik kvaliteetseks teenuse osutamiseks. Seetõttu on ministeeriumi hinnangul PPA-l kui Siseministeeriumi valitsemisala asutusel toetuslepingu täitmiseks vajaliku informatsiooni edastamise õigus ja kohustus. Andmete edastamise õiguslikuks aluseks on Siseministeeriumi ja MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse vahel sõlmitud toetusleping nr 7.1-9-1/94. Samuti märkis ministeerium, et andmeid on keskuse tugiisikute projekti koordinaatorile edastatud isikustamata kujul.

Vastavalt IKS § 10 lõikele 1 on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. IKS § 4 lg 1 järgi on isikuandmed mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on; vastavalt IKS § 4 lõikele 2 on delikaatsed isikuandmed andmed terviseseisundi kohta.

Vastavalt IKS § 10 lõikele 2 võib haldusorgan isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. Tulenevalt VRKS § 13 lõikest 2 on Politsei- ja Piirivalveamet, Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused, esmane vastuvõtukeskus, vastuvõtukeskus, samuti tõlk ja muud asjassepuutuvad isikud kohustatud hoidma neile taotleja kohta teatavaks saanud teabe konfidentsiaalsena ja järgima nimetatud välismaalase isikuandmete töötlemisel isikuandmete kaitse nõudeid. VRKS § 13 lg 3 teise lause alusel on varjupaigataotleja andmeid sisaldava teabe töötlemine lubatud üksnes seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks. Tulenevalt VRKS § 13¹ lõikest 1 võivad kõnealuses seaduses sätestatud menetlustes Politsei- ja Piirivalveamet, Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused, esmane vastuvõtukeskus ning vastuvõtukeskus töödelda isikuandmeid, sealhulgas delikaatseid isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta.

Eeltoodust tulenevalt on varjupaigataotleja isikuandmete töötlemine ilma tema nõusolekuta lubatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud menetluste raames. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ei näe ette alust varjupaigataotleja isikuandmete edastamiseks kodanikuühendusele varjupaigataotlejale teenuste osutamise eesmärgil. Nagu ka Siseministeeriumi vastuses teabe nõudmisele on märgitud, on MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt projektide raames osutatavate teenuste puhul tegemist täiendavate teenuste osutamisega võrreldes VRKS § 12 lõikes 2 nimetatud vastuvõtukeskuse ülesannetega.

Kuigi Siseministeeriumi vastuses on toodud välja, et andmete edastamine toimub isikustamata kujul (andmete edastamisel ei tooda välja varjupaigataotleja nime), on vastavad andmed siiski seostatud konkreetse varjupaigataotlejaga ning saavad tugiisikule seega teatavaks.

Seega puudub seaduslik alus varjupaigataotleja andmete, sh delikaatsete isikuandmete edastamiseks MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskusele.

Kuigi MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt osutatavad teenustel on oluline roll, et aidata kaasa varjupaigataotlejate kohanemisele ning abistada ja toetada neid, peab haldusorgan oma tegevuses järgima seaduses sätestatud nõudeid. Siiski pean võimalikuks uue varjupaigataotleja saabumisest MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse kontaktisiku teavitamist varjupaigataotleja nõusolekul, arvestades IKS § 12 tingimusi.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile soovitus
töödelda varjupaigataotlejate isikuandmeid kooskõlas isikuandmete kaitse seaduse
ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega.

(4.6) Külmkapi kasutamise võimaldamine

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kuidas on varjupaigataotlejatel võimalik kaasaostetud toitu ametiruumides säilitada.

Majutusruumides ei toimu varjupaigataotlejate toitlustamist, samuti ei ole varjupaigataotlejatel võimalik majutusruumides ise toitu valmistada. Varjupaigataotlejal on võimalik osta toitu toidupoe või mõnest toitlustusasutusest. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 03.08.2006 määrusele, millega kehtestatakse Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumides majutatavale varjupaigataotlejale toiduraha maksmise kord ja määrad, on varjupaigataotleja toiduraha määr 80 krooni ööpäevas; juhul kui majutamine kestab vähem kui 12 tundi, on toiduraha määr 50% nimetatud summast. Seega tuleb varjupaigataotlejatel osta toitu majutusruumidesse kaasa, millega kaasneb vajadus toitu ka säilitada.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile soovitus
võimaldada varjupaigataotlejatel kasutada majutusruumides külmkappi.

(5) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusena teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks eelpool toodud soovitusel Politsei- ja Piirivalveametile ja Siseministariumile. Soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler vajadusel järelkontrolli 6 kuu möödudes soovitude tegemisest.