



ÕIGUSKANTSLER

Hr Marko Pomerants
siseminister
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie nr
nr 6-8/100789/1002838
Õiguskantsler 17.05.20106-10/100790/1002838

Hr Hanno Pevkur
minister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Märgukiri

Austatud ministrid

Pöördun Teie poole seoses välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) ning siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorraeeskirjade välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning põhiseadusega kooskõla hindamisega.

Õiguskantsleri üks ülesandeid on isikute põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle järelevalve teostamine. Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 1 lõikele 1 (edaspidi ÕKS) on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

2010. aasta alguses Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse ning Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse toimunud kontrollkäikude raames kontrollisin ühtlasi sellekohaste õigusaktide kooskõla põhiseadusega¹.

Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et:

1. VRKS § 33 lg 1 on vastuolus põhiseaduse §-dega 20 ja 11, milles see näeb imperatiivselt ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, juhul kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibides või väljasaatmise täideviimise käigus.
2. VRKS § 12 lg 2 p 3 on vastuolus põhiseaduse §-dega 10 ja 28 ning Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9 artikliga 15 osas, milles see sätestab varjupaigataotlejale vaid vältimatu abi osutamise.

¹ Õiguskantsleri 10.05.2010 kiri 7-7/091782/1002754, 7-7/091780/1002757

3. VRKS § 12 lg 8 on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega osas, milles sisekorraeeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.
4. VRKS § 32 lg 8 on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega osas, milles sisekorraeeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.
5. Siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskirja § 5 lg 2, § 7 lg 1 p 2, § 6 lg 3 p 2, § 6 lg 3 p 4, § 6 lg 3 p 6 ning § 6 lg 3 p 8 on vastuolus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega.

Sellest tulenevalt palun Teil vastavalt oma valitsemisalale algetada eeltoodud sätete muutmine, et viia need kooskõlla seaduse, põhiseaduse ning Euroopa õigusega.

Kuna nimetatud küsimused puudutavad nii Siseministeeriumi kui Sotsiaalministeeriumi vastutusalas, palun Teil vajadusel teha koostööd vastavate sätete põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

1. VRKS § 33 põhiseaduspärasus

Kontrollkäikude raames on tõusetunud küsimus, kas VRKS § 33 lg 1 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see näeb ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, juhul kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus.

1.1. Asjakohane õigusnorm

VRKS „§ 33. Taotleja viibimine väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas

(1) Taotlejat, kes esitas varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus, ei paigutata esmasesse vastuvõtukeskusesse, vaid ta viibib varjupaigamenetluse lõppemiseni vastavalt väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas. Kui välismaalane, kes esitas varjupaigataotluse vanglas või arestimajas viibimise ajal, vabastatakse karistuse kandmisest vanglas või arestimajas, suunatakse ta vastuvõtukeskusesse.
[...]"

1.2. Menetluse käik

Pöördusin 08.01.2010 kirjaga nr 7-7/091780/1000066 siseministri poole teabe nõudmisega, milles esitasin esmase analüüsi kõnealuse sätte põhiseaduspärasuse kohta ning palusin ministril esitada oma seisukoht, arvestades kirjas toodud kaalutlusi.

Siseminister andis 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167 järgmised selgitused.

Siseminister leidis, et VRKS § 33 ei ole põhiseadusega vastuolus. Samas möönis siseminister, et kui Eestis oleks kasutusele võetud varjupaigataotlejate kinnipidamiseks mõeldud esmane vastuvõtukeskus, võiks kaaluda antud sätte muutmist. Kuna esmast vastuvõtukeskust pole senini kasutusele võetud, puudub praegu võimalus varjupaigataotlejaid kinni pidada. Regulatsiooni, mille kohaselt väljasaatmiskeskuses varjupaigataotluse esitanud isik on kohustatud väljasaatmiskeskuses viibima kuni varjupaigamenetluse lõpuni, eesmärgiks on hoida ära olukord, kus

väljasaatmiskeskusesse paigutatud isikud hakkavad esitama varjupaigataotlusi ainult eesmärgiga väljasaatmise takistamiseks ning väljasaatmiskeskusest vabanemiseks.

Siseminister on seisukohal, et üldjuhul on isikutel, kes soovivad Eestist rahvusvahelisest kaitset taotleda, siiski võimalik esitada oma kaitse soov enne väljasaatmiskeskusesse paigutamist. On kahetsusväärne, et teatud juhtudel isikud, kes soovivad taotleda rahvusvahelist kaitset juba enne väljasaatmiskeskusesse paigutamist, siiski väljasaatmiskeskusesse satuvad, kuid vähemalt niikaua, kuni esmast vastuvõtukeskust Eestisse loodud ei ole, ei pea Siseministeerium võimalikuks VRKS § 33 muutmist.

Siseministeerium on teadlik asjaolust, et VRKS § 29 lg 1 näeb ette võimaluse järelevalvemeetmete kohaldamiseks varjupaigataotleja suhtes, kuid Siseministeeriumi seisukoht on, et nimetatud meetmed ei sobi üldjuhul kohaldamiseks isikute suhtes, kes esitavad oma varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibides. Nimelt võib isikute vabastamine väljasaatmiskeskusest tuua kaasa isikute kohese põgenemise riigi ametivõimude eest ja liikumise mõnda teise Euroopa Liidu liikmesriiki. Siseminister märkis, et on samas valmis analüüsima kehtivate õigusaktide täiendamist tulenevalt esitatud esmasest analüüsist.

1.3. Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas VRKS § 33 lg 1 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see näeb ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, juhul kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus.

VRKS § 33 lg 1 esimesest lausest tulenevalt peetakse varjupaigataotlejat, kes esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses, kinni väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni. Tegemist on imperatiivselt sõnastatud sättega, mis näeb ette isiku kinnipidamise ainsa eeldusena varjupaigataotluse esitamise aja ja koha – asjaolu, et isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus. Vastavalt VRKS § 33 lg 1 teisele lausele suunatakse varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse vaid isik, kes vabastatakse karistuse kandmisest vanglas või arestimajas.

KMA 17.04.2009 kirjas nr 1.1-12/15179-1 esitatud andmete kohaselt peeti ajavahemikus 01.05.2007 kuni 09.04.2009 väljasaatmiskeskuses kinni 7 isikut, kes on esitanud varjupaigataotluse. Neist kahel juhul anti isikule rahvusvaheline kaitse. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) teatel esitasid ajavahemikus 01.05.2009-27.01.2010 varjupaigataotluse 15 väljasaatmiskeskuses viibinud isikut.

Siseministri vastusest teabe nõudmisele nähtub, et selle sätte eesmärgiks on hoida ära olukord, kus väljasaatmiskeskusesse paigutatud isikud hakkavad esitama varjupaigataotlusi ainult eesmärgiga väljasaatmise takistamiseks ning väljasaatmiskeskusest vabanemiseks.

Põhiseaduse § 20 lõike 1 järgi on igal isikul õigus vabadusele ja isikupuutumatusse. Vastavalt § 20 lõikele 2 võib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras: 1) süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks; 2) kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks; 3) kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, sellises õiguserikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorani ette või tema pakkumineku vältimiseks; 4) alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorani ette, et otsustada sellise järelevalve

sisseseadmine; 5) nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik; 6) ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.

Vastavalt põhiseaduse §-le 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiseaduse § 11 teisest lausest tuleneb proportsionaalsuse põhimõte.²

Seega võib vastavalt põhiseaduse § 20 lg 2 punktile 6 isikut kinni pidada ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks.

Euroopa inimõiguste konventsiooni art 5 lg 1 p f sätestab, et igaühel on õigus isikuvabadusele ja turvalisusele. Kellelki ei või võtta tema vabadust, välja arvatud seaduses kindlaksmääratud korras järgmistel juhtudel: [...] f) seaduslik vahistamine või kinnipidamine, vältimaks tema loata sissesõitu riiki või et võtta meetmeid tema väljasaatmiseks või -andmiseks.

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et konventsiooni art 5 lg 1 punktis f toodud alus, mille kohaselt on lubatud kinnipidamine, vältimaks isiku loata sissesõitu riiki, hõlmab ka varjupaiga taotlemise, kuni isiku õiguslik staatus on määratlemata.³

Kuna põhiseaduse § 20 lg 2 punkti 6 sõnastus on samane Euroopa inimõiguste konventsiooniga, võib lugeda varjupaigataotleja kinnipidamise lubatavaks eesmärgiks tema ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamise.

Vastavalt põhiseaduse §-le 11 peab isiku kinnipidamine olema proportsionaalne.⁴ Riigikohus on proportsionaalsuse põhimõtet sisustanud järgmiselt: põhiõiguse riive „proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.“⁵

Isiku kinnipidamist kui sellist võib üldjuhul pidada sobivaks meetmeks, kuigi eraldi küsimusi tekitab isiku kinnipidamine väljasaatmiskeskuses, arvestades väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses (VSS) toodud väljasaatmiskeskuses kinnipidamise eesmärki. Isiku kinnipidamine võimaldab riigil teostada absoluutset kontrolli isiku asukoha suhtes, mis tähendab, et isikul ei ole võimalik hoida varjupaigamenetlusest kõrvale, asuda ebaseaduslikult Eestisse elama või lahkuda Eestist mõnda teise Euroopa Liidu liikmesriiki.

² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

³ Euroopa Inimõiguste Kohtu 29.01.2008 otsus, Saadi v Suurbritannia, taotlus nr 13229/03, p 64-65.

⁴ RKHKo 13.11.2006, nr 3-3-1-45-06, p 10.

⁵ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

Enam küsimusi tekitab sellise abinõu vajalikkus. Üldjuhul viibivad varjupaigataotlejad vabaduses ning elavad vastuvõtukeskuses. Kuigi nende liikumisvabadus on piiratud asjaoluga, et nad on kohustatud elama varjupaigamenetluse kestel vastuvõtukeskuses ning viibima vastuvõtukeskuses öisel ajal, ei ole seadusandja pidanud vajalikuks nende isikuvabadust piirata muudel juhtudel, kui on sätestatud VRKS § 32 lõikes 3, mida aga praktikas seni ei ole rakendatud. Siiski, nagu siseministri vastuses toodud, võib juhul, kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses või väljasaatmise täideviimise ajal, olla tegemist sooviga takistada väljasaatmist. Seega võib kinnipidamine sõltuvalt asjaoludest osutada vajalikuks meetmeks.

Kaheldav on aga kõnealuse sätte proportsionaalsus.

VRKS § 33 lg 1 näeb imperatiivselt ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni.

Vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu (edaspidi VSS) § 26¹ lõikele 1 on väljasaatmiskeskus PPA struktuuriüksus, mille ülesanne on väljasaadetavate kinnipidamise otsuste täideviimine. VSS § 24 lõikest 1 tuleneb, et kui osutub võimalikuks väljasaatmiskeskuses viibiva välismaalase väljasaatmise täideviimine, vabastatakse välismaalane väljasaatmiskeskusest ning saadetakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud korras välja väljasaatmist täideviiva valitsusasutuse taotluse alusel. VSS § 25 järgi juhul, kui väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja jooksul ei ole võimalik väljasaatmist täide viia, pikendab halduskohus PPA taotlusel väljasaadetava väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaega kuni kahe kuu kaupa kuni väljasaatmise täideviimiseni või välismaalase vabastamiseni VSS § 24 lõike 2 või 3 järgi.⁶

See tähendab, et kuigi VSS § 25 näeb ette väljasaatmiskeskusesse paigutamise põhjendatuse perioodilise hindamise, tuleneb VRKS § 33 lõikest 1 alus varjupaigataotluse esitanud isiku kinnipidamise automaatseks jätkamiseks. Kohus on ka kohaldanud VRKS § 33 lõiget 1 kui imperatiivset sätet.⁷

Lisaks tuleb silmas pidada, et isiku väljasaatmiskeskuses kinnipidamise eesmärk on tagada isiku väljasaatmine. Varjupaigataotluse esitamise korral isiku väljasaatmismenetlus aga peatub isiku taotluse suhtes lõpliku otsuse tegemiseni. Varjupaigataotluse esitamise korral tuleb riigil varjupaigataotlus läbi vaadata vastavalt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusele. Kohtulahenditest nähtub, et PPA on varjupaigataotleja väljasaatmiskeskuses pikendamise taotlemisel toonud esile, et isiku väljasaatmist ei ole võimalik täide viia isikut tõendavate dokumentide puudumise ning varjupaigamenetluse tõttu. Samas, nagu märgitud, varjupaigamenetluse ajal väljasaatmismenetlust ei toimu. Varjupaigamenetluse konfidentsiaalsusest tulenevalt ei tohi selle kestel varjupaigataotlejat puudutavat teavet üle anda tema päritoluriigile (VRKS § 13 lg 4). Seega ei ole võimalik väljasaatmist varjupaigataotluse menetlemise ajal korraldada, mistõttu ei ole eesmärgipärane hinnata vastavalt VSS regulatsioonile, kas väljasaatmist on võimalik täide viia.

⁶ VSS § 24 lg 2 sätestab, et kui väljasaadetav võetakse kriminaalasjas kahtlustatava või süüdistatavana vahi alla, vabastatakse väljasaadetav väljasaatmiskeskusest vahi alla võtmise määru alusel. Lõike 3 järgi ettekirjutuse tühistamise või kehtetuks tunnistamise või välismaalasele viibimisaluse andmise otsuse korral vabastatakse välismaalane väljasaatmiskeskusest ettekirjutuse tühistamise või kehtetuks tunnistamise või viibimisaluse andmise otsuse alusel.

⁷ Tallinna Halduskohtu 05.03.2010 määrus 3-09-537.

See tähendab, et sisuliselt toimub varjupaigataotleja kinnipidamise pikendamine automaatselt kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, seda vaatamata sellele, et PPA esitab halduskohtule perioodiliselt taotlusi varjupaigataotleja väljasaatmiskeskuses kinnipidamise pikendamiseks.

Siseministri vastuses on toodud, et VRKS § 33 lõike 1 muutmist on võimalik kaaluda juhul, kui avatakse esmane vastuvõtukeskus, mida seni asutatud ei ole.

Sellega seoses juhin tähelepanu asjaolule, et VRKS § 32 lõikes 3 on määratletud alused, millistel juhtudel võib varjupaigataotlejat esmases vastuvõtukeskuses kinni pidada. Vastavalt VRKS § 32 lõikele 3 võib varjupaigataotlejat halduskohtuniku loal kinni pidada ja kohustada teda esmases vastuvõtukeskuses viibima järgmistel juhtudel: 1) taotleja isik ei ole tuvastatud, sealhulgas juhul, kui taotleja ei aita kaasa oma isiku tuvastamisele või takistab oma isiku tuvastamist; 2) varjupaigamenetluses tähtsust omavate asjaolude tuvastamiseks, kui taotleja ei aita kaasa sätestatud asjaolude tuvastamisele või takistab nende tuvastamist; 3) on põhjendatud alus arvata, et taotleja on välisriigis toime pannud tõsise kuriteo; 4) taotleja on korduvalt või tõsiselt rikkunud vastuvõtukeskuse sisekorraeskirju; 5) taotleja ei järgi tema suhtes kohaldatud järelevalvemeetmeid või ei täida seaduses sätestatud muid kohustusi; 6) taotleja viibimine esmases vastuvõtukeskuses on vajalik riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitsmise huvides.

Erinevalt VRKS § 32 lõikes 3 toodud tingimustest ei näe VRKS § 33 ette kohustust hinnata konkreetse varjupaigataotleja olukorda, vaid vastav säte kohustab imperatiivselt varjupaigataotlejat kinni pidama väljasaatmiskeskuses, juhul kui isik esitas varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus. Seega tuleb varjupaigataotlejat väljasaatmiskeskuses kinni pidada kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni sõltumata sellest, kas konkreetse varjupaigataotleja puhul on alust arvata, et ta võib kahjustada mõnd üldist huvi.

Seejuures võivad põhjused, miks isik esitab varjupaigataotluse alles väljasaatmiskeskuses viibides või väljasaatmise käigus, olla väga erinevad ning võivad sõltuda lisaks varjupaigataotleja käitumisele ka ametnike tegevusest isiku kinnipidamisel ning väljasaatmiskeskusesse paigutamisel. Näiteks kirjeldas üks varjupaigataotleja minu nõunike poolt 30.09.2009 väljasaatmiskeskusesse korraldatud kontrollkäigul, et soovis esitada varjupaigataotlust piirivalveametnikule pärast tema kinnipidamist, kuid tõlke puudumise tõttu ei saanud ametnik temast aru. Tal oli võimalik esitada varjupaigataotlus alles pärast väljasaatmiskeskusesse paigutamist.⁸

ÜRO pagulaste ülemkomissar on välja andnud juhised, mille kohaselt ei ole üldjuhul põhjendatud varjupaigataotlejate kinnipidamine. Seda põhjusel, et varjupaigataotlejad erinevad tavapärastest ebaseaduslikest sisserändajatest, sest neil ei ole oma olukorrast tulenevalt enamasti võimalik täita riiki sisenemise seaduslikke eeldusi.⁹ Vastavate juhiste kohaselt võib kinnipidamist kohaldada, kui see tuleneb selgelt siseriiklikust õigusest, mis on omakorda kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste põhimõtetega. Kinnipidamine võib olla põhjendatud vaid juhul, kui sellele ei esine alternatiive muude järelevalvemeetmete näol ning kui see on vajalik 1) isiku tuvastamiseks, 2) varjupaigataotluse asjaolude tuvastamiseks, 3) kui taotleja on hävitanud oma reisi- või isikut tõendavad dokumendid või esitanud võltsitud dokumendid eesmärgiga eksitada ametnikke,

⁸ Nimetatud isikut on väljasaatmiskeskuses kinni peetud alates 12.03.2009 (Tallinna Halduskohtu 05.03.2010 määrus 3-09-537).

⁹ United Nations High Commissioner of Refugees, Revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers, February 1999, juhis 2.

4) riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks. Kinnipidamine peab olema seejuures nii lühike kui võimalik.¹⁰

Eeltoodust tulenevalt peavad seaduses olema määratletud konkreetsed tingimused, mille täitmine seondub üldise huvi tagamise vajadusega ning mille valguses tuleb hinnata konkreetse varjupaigataotleja olukorrast tulenevalt, kas tema kinnipidamine on põhjendatud ning kas sama eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kohaldada isiku õigusi vähem riivavaid meetmeid. Näiteks näeb VRKS § 29 lg 1 ette võimaluse kohaldada taotleja suhtes järelevalvemeetmeid varjupaigamenetluse eesmärgipäraseks, efektiivseks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks. Nendeks on elamine kindlaksmääratud kohas, ilmumine määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele ning PPA teavitamine elukohast eemal viibimisest kauem kui kolm päeva.

VRKS § 33 lg 1 näeb aga ette varjupaigataotleja imperatiivse kinnipidamise väljasaatmiskeskuses, täpsustamata isiku kinnipidamise eesmärki ning sätestamata kaalutlusõigust, mis ei võimalda hinnata, kas konkreetse varjupaigataotleja olukorda arvestades on tema kinnipidamine põhjendatud.

Eeltoodust tulenevalt leian, et VRKS § 33 lg 1 on vastuolus põhiseaduse §-dega 20 ja 11. Sellest tulenevalt palun Teil alatada VRKS § 33 lõike 1 muutmine, arvestades kirjas toodud seisukohti.

2. VRKS § 12 lg 2 punkti 3 kooskõla põhiseaduse ja Euroopa õigusega

Kontrollkäigul Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse tõusetus küsimus VRKS § 12 lg 2 punkti 3 kooskõlast põhiseaduse ning Euroopa õigusega.

2.1. Asjakohane õigusnorm

VRKS „§ 12. Esmane vastuvõtukeskus ja vastuvõtukeskus

[...] (2) Vastuvõtukeskuse ülesanne on korraldada taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena järgmiste teenuste osutamine:
[...]

3) vältimatu abi ja tervisekontroll;

[...]“

2.2. Menetluse asjaolud ja käik

Kontrollkäigul tõusetus küsimus varjupaigataotlejatele vastuvõtukeskuses viibimise ajal osutatavate tervishoiuteenuste korraldamisest. Vastuvõtukeskuse juhataja tõstas küsimuse, millisel tasemel tuleb varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuseid osutada, märkides kirjalikus vastuses, et vältimatu abi on tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Keskuse juhataja osutas, et vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele (TTKS) tasub ravikindlustusega hõlmamata isik eriarstiabi eest ise. Keskuse juhataja selgitas, et vastuvõtukeskus on seni siiski tasunud taotlejale osutatud eriarstiabi eest.

Pöördusin varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste küsimuse täpsustamiseks teabe nõudmisega ka sotsiaalministri poole.

¹⁰ Samas, 3. juhis.

Sotsiaalminister andis 26.02.2010 kirjas nr 15.11-1/62 järgmised selgitused.

VRKS § 12 lõike 2 kohaselt korraldab vastuvõtukeskus taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele vältimatu abi osutamist ja tervisekontrolli. Isiku tervisekontrolli ulatuse määrab teda läbivaatav arst vastavalt isiku tervises seisundile ja isikult saadud andmetele. Seaduses ei ole täpselt loetelu kohustuslike uuringute kohta. Vältimatu abi definitsioon on esitatud TTKS §-s 5. Tervisekontrolli ulatust ja sellega seotud toiminguid käsitlevad eri õigusaktid erinevalt ning nendes on lähtutud vastava ala spetsiifikast (nt nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 13 jt).

Sotsiaalminister nentis, et kuna tervisekontrolli sisu ei ole VRKS-s täpselt reguleeritud, võib selle teostamise vajalik ulatus praktikas tekitada vaidlusi. Sotsiaalminister leidis, et eelkõige peaks tervisekontroll selgitama, kas isik vajab vältimatut abi. VRKS § 12 lg 2 punkti 3 kohaselt on varjupaigataotlejatele tagatavate tervishoiuteenuste määr sisuliselt võrdsustatud kindlustamata isikutele vältimatu abi korras osutatavate tervishoiuteenuste määraga. Vältimatut abi osutab nii perearst kui ka eriarst, seda võib osutada nii ambulatoorselt kui ka statsionaarselt. Ravi ulatuse ja sisu määrab arst. Igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel on õigus saada vältimatut abi. Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 kohaselt tuleb varjupaigataotlejale tagada vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi ning erivajadustega isikule vajalik arstiabi. Sotsiaalministri hinnangul on direktiivi mõiste „haiguste põhiravi” tõlgendatav tervishoiuteenuste korraldamise seaduses defineeritud vältimatu abi osana, kuna diagnoositud haigusseisundite korral tagatakse ka nende ravi, kui selle edasilükkamine või andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Kehtiv regulatsioon tagab varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuse osutamise Eesti elanikega võrdsetel alustel olenevalt sellest, kas isik omab ravikindlustust või mitte. Praktikas on vastuvõtukeskuses isikutele tagatud lisaks vältimatule abile ka üld- ja eriarstiabi.

Lähtudes eeltoodust leidis sotsiaalminister, et varjupaigataotlejatele tagatavate tervishoiuteenuste määr on piisav ning kooskõlas põhiseadusest ja Euroopa õigusest tulenevate kohustustega.

2.3. Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealusel juhul on vaja hinnata, kas VRKS § 12 lg 2 punkt 3 on kooskõlas põhiseaduse §-ga 28 ning Euroopa Nõukogu 27.01.2003 direktiiviga 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotleja vastuvõtu miinimumnõuded (edaspidi viidatud kui varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv).¹¹

Põhiseaduse § 28 lõike 1 järgi on igaühel õigus tervise kaitsele.

Vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 3 on vastuvõtukeskuse ülesanne korraldada taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena vältimatu abi ja tervisekontroll.

Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 järgi peavad liikmesriigid tagama, et varjupaigataotlejad saavad vajalikku meditsiinilist abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi; liikmesriigid tagavad erivajadustega varjupaigataotlejatele vajaliku arsti- või muu abi.

¹¹ Euroopa Liidu Teataja, L 031, 06.02.2003, lk 0018-0025.

VRKS-s on määratlemata tervisekontrolli sisu, eesmärk ning sagedus. Vastavalt TTKS §-le 5 on vältimatu abi kõnealuse seaduse tähenduses tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. TTKS § 6 lõike 1 järgi on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel õigus saada vältimatut abi. Vastavalt TTKS § 7 lg 1 on üldarstiabi ambulatoorne tervishoiuteenus, mida osutavad perearst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. TTKS § 20 lg 1 kohaselt on eriarstiabi ambulatoorne või statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad eriarst või hambaarst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Tulenevalt TTKS § 23 lõikest 2 tasub ravikindlustusega hõlmamata isik eriarstiabi eest ise.

Eeltoodust nähtub, et igale Eesti Vabariigi territooriumil viibivale isikule, sh varjupaigataotlejale, tuleb tagada vältimatu abi. VRKS § 12 lg 2 p 3 näeb lisaks ette vajadusel tervisekontrolli teostamise, täpsustamata osutatavate tervishoiuteenuste iseloomu. Seega ei selgu seadusest, millisel määral on varjupaigataotlejal tervisekontrolli teostamise raames õigus üld- ja eriarstiabi saada. Nagu märgitud, peab riik vastavalt varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artiklile 15 tagama varjupaigataotlejatele vajaliku meditsiinilise abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi.

Sotsiaalminister asus seisukohale, et direktiivi artiklis 15 toodud mõistet „haiguste põhiravi“ tuleb sisustada tervishoiuteenuste korraldamise seaduses defineeritud vältimatu abi osana, kuna diagnoositud haigusseisundite korral tagatakse ka nende ravi, kui selle edasilükkamine või andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Siiski peab vastavalt direktiivi artiklile 15 tagama varjupaigataotlejale haiguste põhiravi (inglise keeles „*essential treatment of illnesses*“). Kuigi direktiivis ei ole täpsemalt määratletud, missuguse iseloomuga tervishoiuteenuseid konkreetselt tuleb võimaldada (ja seetõttu ei saa vastavat sätet lugeda otsekohaldatavaks), on kasutatav mõiste minu hinnangul olemuslikult laiem kui vältimatu abi mõiste. Vältimatu abi vajaduse puhul on tegemist olukorraga, millele reageerimata jätmine võib põhjustada isiku surma või püsiva tervisekahjustuse. Seega on vältimatu abi puhul tegemist erakorralise tervise seisundiga, mistõttu ei saa kohustust võimaldada haiguste põhiravi samastada vältimatu abi tagamisega. Direktiivi sõnakasutus viitab küll asjaolule, et tegemist peab olema oluliste haiguste raviga. Seejuures tuleb silmas pidada, et direktiiv sätestab vaid miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks.

Euroopa Kohus on Euroopa õiguse efektiivse rakendamise tagamiseks sedastanud kohustuse tõlgendada siseriiklikku õigust direktiivist tulenevate kohustuste valguses. Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigil on kohustus saavutada direktiiviga sätestatud tulemus, mis on siduv kõigile liikmesriigi võimuorganitele. Sellest tulenevalt peab asjakohane haldusorgan siseriiklikku õigust kohaldades tõlgendama seda direktiivi sõnastuse ja eesmärgi valguses, et tagada direktiivist tulenevate kohustuste täitmine.¹²

Ühtlasi tuleb silmas pidada, et põhiseaduse § 28 lõike 1 puhul on tegemist subjektiivse õigusega. Riigikohus on märkinud, et tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik paljude teiste põhiõiguste kasutamine. Kuigi see ei tähenda, et iga isik saaks nõuda tasuta ja piiramatult kõiki tervishoiuteenuseid ning seadusandja pädevuses on täpsemalt määrata, milles väljendub igaühe õigus tervise kaitsele, samuti millist liiki abi ja millises ulatuses abi tuleb puuduse all kannatavale inimesele osutada, ei saa seadusandjal nende põhiõiguste kujundamisel olla piiramatut suvaõigust. Seega ei tohi põhiõiguste kujundamisel jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste tuuma ega piiritleda nende õiguste kasutamise tingimusi ebamõistlike kriteeriumidega. Riigikohus väljendas

¹² Euroopa Kohtu otsus asjas C-14/83 Von Colson and Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, p 26.

ühtlasi kahtlust, kas olukord, kus isikule, kes ei leia jõukohast tööd enda tahtest sõltumata ning kellel puudub seega ravikindlustus ning kellele on tagatud vaid vältimatu abi, on mõistlik ja tagab tervisekaitsepõhiõiguse tuuma kaitse.¹³ Riigikohus leidis, et ka sellisel juhul “peab olema tagatud teatud määral raviteenuste kättesaadavus ja raviks vajalike hüvitiste maksmine. Tööd mitteleidva isiku ravikindlustus ei pea olema tagatud samal määral kui isikutel, kelle eest makstakse sotsiaalmaksu. Kuid vahe ei või olla ebaproportsionaalselt suur. Kannatused ja piirangud teiste põhiõiguste kasutamisel, mida inimene peab taluma ravimata haiguse tõttu, ei tohi olla ebaproportsionaalsed. PS § 28 lg 1 hõlmab ka õiguse kahjustatud tervise taastamisele, kui see on meditsiiniliselt võimalik ja vastab riigi rahalistele võimalustele.”¹⁴

Tuleb silmas pidada, et varjupaigataotlejatel ei ole üldjuhul lubatud töötada, mistõttu neil ei ole seega võimalik ravikindlustust üldistel alustel omada. Vastavalt VRKS § 10¹ lõikele 1 võib varjupaigataotleja Politsei- ja Piirivalveameti loal Eestis töötada alles siis, kui Politsei- ja Piirivalveamet ei ole tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul, arvates varjupaigataotluse esitamisest, varjupaigataotlejast sõltumatul põhjusel otsust teinud. Nii tuleb eelistada VRKS § 12 lg 2 punkti 3 sisustamisel põhiseaduspärasest tõlgendamisvõimalust.

Eeltoodut arvestades asusin kontrollkäigu tulemusena seisukohale, et VRKS § 12 lg 2 punkti 3 tõlgendamisel tuleb võtta arvesse riigi kohustust tagada varjupaigataotlejatele haiguste põhiravi, juhul kui tervisekontrolli teostamise käigus vastav vajadus ilmneb. See tähendab, et varjupaigataotlejale tuleb vajadusel võimaldada nii esmase kui edaspidiselt vajadusel teostatava tervisekontrolli raames nii üld- kui eriarstiabi, kui see on vajalik oluliste haiguste raviks.

Siiski tuleb isikute õiguste tagamiseks varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste määra seaduses täpsustada, et tagada selles osas õigusselge regulatsioon ning direktiivi art 15 kohane ülevõtmine. Sellest tulenevalt palun Teil alatatada VRKS § 12 lg 2 punkti 3 muutmine, arvestades kirjas toodud seisukohti.

3. VRKS § 12 lõike 8 põhiseaduspärasus

3.1. Asjakohane õigusnorm

VRKS „§ 12. Esmane vastuvõtukeskus ja vastuvõtukeskus [...]

(8) Esmase vastuvõtukeskuse ja vastuvõtukeskuse sisekorraeskirjad kinnitab asutuse juht.“

3.2. Menetluse asjaolud ja käik

2005. aasta lõpus Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäigul tuvastatud asjaoludega seoses pöördus õiguskantsler siseministri poole 08.05.2006 kirjaga nr 6-8/060665/0603185, tehes ettepaneku alatatada VRKS § 12 lõike 3 (tollases redaktsioonis) muutmine, et viia see kooskõlla põhiseadusega.

Õiguskantsler leidis, et tollane pagulaste seaduse § 10 lg 3 ning samasisuline (tollal veel jõustumata) VRKS § 12 lg 3 on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 osas, milles esmase vastuvõtukeskuse ning varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse sisekorraeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ning ulatus. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kehtiva redaktsiooni kohaselt on tegemist § 12 lõikega 8.

¹³ RKHKo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, p 14-17.

¹⁴ Samas, p 19.

Siseminister teavitas 12.06.2006 kirjaga nr 11-2-1/1112, et nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et vastavat volitusnormi on vaja muuta, nii et sellest nähtuks üheselt sisekorraeeskirjaga reguleeritavate küsimuste ring. Siseminister teavitas aga, et kuna nii esmane vastuvõtukeskuse kui varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse puhul on tegemist Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutustega, tegi ta ettepaneku konkreetse eelnõu väljatöötamiseks sotsiaalministrile.

VRKS § 12 lg 8 regulatsiooni ei ole seni täiendatud, nii et sellest kajastuks volituse ulatus ning sisekorraeeskirjaga reguleeritavate küsimuste ring.

Õigusaktide eelnõude andmebaasist nähtub, et Sotsiaalministeerium on 07.11.2008 esitanud kooskõlastusringile välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu. Kõnealuse eelnõuga on kavas muuta muuhulgas VRKS § 12 lõiget 8 ning sätestada selles sisekorraeeskirjaga reguleeritavate küsimuste ring. Ühtlasi nähtub eelnõust kava tunnistada kehtetuks VRKS § 12 lg 1, mis näeb ette esmase vastuvõtukeskuse loomise, kuid ei ole seni praktikas rakendunud. Selle asemel näeb eelnõu § 1 p 1 ette asendada seaduse tekstis läbivalt sõnad „esmane vastuvõtukeskus” sõnadega „Siseministeeriumi valitsemisala asutus” vastavas käändes.

Õigusaktide eelnõude andmebaasist nähtub, et Siseministeerium ei ole kooskõlastanud kõnealust eelnõud osas, milles see puudutab esmase vastuvõtukeskuse regulatsioonist loobumist. Samuti ei nõustunud siseminister, et esmane vastuvõtukeskus peaks olemuslikult kuuluma Siseministeeriumi valitsemisalasse.

Eeltoodut arvestades palusin teabe nõudmises Siseministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile mind teavitada, milliseid samme olete astunud esmase vastuvõtukeskuse küsimuses lahenduse leidmiseks ning VRKS § 12 lg 8 volitusnormi täpsustamiseks.

Sotsiaalminister teavitas 26.02.2010 kirjas nr 15.11-1/62, et VRKS muutmise seaduse eelnõu on Sotsiaalministeeriumis täiendamisel. Lisaks § 12 lõikele 8 täiendatakse seadust rahvusvahelise kaitse saanu vastuvõtmisel kohaliku omavalitsuse üksusele tekkivate kulude katmise korra ja määrade kehtestamisega. Sotsiaalminister märkis ühtlasi, et vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirja projektis arvestatakse ka teabe nõudmises toodud ettepanekute ja märkustega. Eeldatavasti saadetakse eelnõu uuele kooskõlastusringile märtsikuus ning esitatakse Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks hiljemalt teise kvartali alguses.

Siseminister andis 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167 järgmised selgitused.

12.06.2006 kirjaga nr 11-2-1/6552 pöördus siseminister sotsiaalministri poole ettepanekuga eelnõu väljatöötamiseks seoses VRKS § 12 lõikes 2 sätestatud volitusnormi täiendamisega, et tagada antud sätte vastavus põhiseaduse §-ga 3. Sotsiaalministeerium esitas 07.11.2008 õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemi kaudu kooskõlastamiseks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu, milles muuhulgas soovitakse täpsustada vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirja kehtestamise volitusnormi sisu ning anda volitus vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirja kehtestamiseks sotsiaalministrile, aga ka näha ette esmasest vastuvõtukeskusest loobumine, asendades seaduses läbivalt sõnad „esmane vastuvõtukeskus” sõnadega „Siseministeeriumi valitsemisala asutus”. Siseministeerium kooskõlastas märkustega eelnõu osas, mis puudutab VRKS § 12 lõike 8 muutmist, et sätestada vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirjaga reguleeritavate küsimuste ring, kuid ei kooskõlastanud eelnõu osas, mis puudutab esmase vastuvõtukeskuse regulatsioonist loobumist.

Siseminister märkis, et Siseministeerium on jätkuvalt samadel seisukohtadel, mida väljendasite 05.12.2008 Sotsiaalministeeriumile saadetud kirjas VRKS eelnõu kooskõlastamise osas. Siseministeerium leiab jätkuvalt, et vajadus esmase vastuvõtukeskuse järele on olemas ning see vajadus jääb püsima ka tulevikus. Seetõttu ei kooskõlastanud Siseministeerium Sotsiaalministeeriumi algatatud VRKS muutmise eelnõu osas, mis puudutab esmase vastuvõtukeskuse regulatsioonist loobumist.

Siseminister lisas, et mis puudutab VRKS § 12 lg 8 volitusnormi muutmist, et täpsustada vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirjaga reguleeritavate küsimuste ringi ning volitada antud sisekorraeeskirja kehtestama sotsiaalministrit, siis Siseministeerium kooskõlastas selle eelnõu osa märkustega.

3.3. Õiguskantsleri seisukoht

Eeltoodust nähtub, et VRKS § 12 lõikes 8 sisalduvat volitusnormi ei ole seni põhiseadusega kooskõlla viidud. Siiski selgub, et Sotsiaalministeerium on välja töötanud sellekohase eelnõu, mille eesmärk on muuhulgas sätestada, et volitusnormi kehtestab sotsiaalminister määrusega, ning täpsustada sisekorraeeskirjades reguleeritavate küsimuste ringi.

Sellest tulenevalt ei pea ma vajalikuks korrata VRKS § 12 lõike 8 põhiseaduspärasust puudutavat analüüsi ning palun Teil omavahelises koostöös algatada VRKS § 12 lõike 8 muutmine, et viia see põhiseadusega kooskõlla.

4. VRKS § 32 lg 8 põhiseaduspärasus

Kontrollkäigul Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse tõusetus küsimus, kas VRKS § 32 lg 8 on kooskõlas põhiseadusega.

4.1. Asjakohane õigusnorm

VRKS „§ 32. Taotleja kinnipidamine esmases vastuvõtukeskuses ning viibimine politsei ametiruumides [...]“

(8) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorraeeskirja kehtestab siseminister määrusega.“

4.2. Menetluse käik

Pöördusin siseministri poole teabe nõudmisega VRKS § 32 lõike 8 põhiseaduspärasuse hindamiseks, esitades esialgse analüüsi kõnealuse sätte põhiseaduspärasuse kohta ning palusin ministril esitada oma seisukoht, arvestades kirjas toodud küsimusi.

Siseminister märkis 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167, et Siseministeerium nõustub üldjoontes seisukohaga, et VRKS § 32 lõiget 8 võiks muuta ning määratleda seal ära Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorraeeskirjaga reguleeritavate küsimuste ringi. Samas on nimetatud volitusnormis viide sama paragrahvi lõikele 2, millest nähtub, et nimetatud sisekorraeeskiri reguleerib taotleja majutamist PPA ametiruumides, kui see on vajalik varjupaigamenetluses toimingute sooritamiseks. Siseminister teavitas, et kui Siseministeerium hakkab välja töötama VRKS muutmise eelnõu, siis kavatsetakse selles siseministrile antud

volitusnormi PPA ametiruumide sisekorraeeskirja kehtestamiseks tulenevalt olulisuse põhimõttest täiendada, et tagada parem kooskõla põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1.

4.3. Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas VRKS § 32 lõikes 8 sätestatud volitusnorm on kooskõlas põhiseaduse § 3 lõikega 1 osas.

Vastavalt VRKS § 32 lõikele 2 võib taotleja ajutiselt majutada PPA ametiruumidesse, kui see on vajalik varjupaigamenetluses toimingute sooritamiseks. VRKS § 32 lg 8 sätestab, et sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud PPA ametiruumide sisekorraeeskirja kehtestab siseminister määrusega.

Siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 on sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskiri.

Analoogselt VRKS § 12 lõikele 8 ei ole VRKS § 32 lõikest 8 tulenevas volitusnormis määratletud sisekorraeeskirjadega reguleeritavate küsimuste ring. Põhiseaduse § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud sättetest tuleneb üldise seadusereservatsiooni põhimõte, mis on üks põhiseadusega sätestatud üldpõhimõtetest ja mis nõuab, et halduse tegevus peab toimuma parlamendi poolt sätestatud õiguslikus raamistikus. Põhiseaduse § 3 lg 1 lausest 1 tuleneb nõue, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseadusega kooskõlas ning täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus.¹⁵ Riigikohus on sedastanud, et „õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. [...] Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.“¹⁶

Seetõttu leian analoogselt VRKS § 12 lõikega 8, et VRKS § 32 lg 8 on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega osas, milles sisekorraeeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.

Eeltoodust tulenevalt palun Teil algetada kõnealuse sätte muutmine põhiseadusega kooskõlla viimiseks, nii et volitusnormist selguks volituse sisu ja ulatus.

5. Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorraeeskirjade sätete põhiseaduspärasus

Kontrollkäigul PPA ametiruumidesse tõusetus küsimus, kas siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskiri on kooskõlas põhiseadusega.

5.1. Menetluse käik

¹⁵ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 28.

¹⁶ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 3.

Pöördusin siseministri poole teabe nõudmisega, milles esitasin esmase analüüsi määruse põhiseaduspärasuse kohta ning palusin siseministril esitada oma seisukoht kõnealuses küsimuses ning põhjendada vastavate piirangute eesmärki ja seaduslikku alust.

Siseminister andis 18.02.2010 kirjas nr 11-3/167 järgmised selgitused.

Siseminister asus seisukohale, et kuivõrd isikute õigus liikumisvabadusele, õigus vabalt omandit vallata, kasutada ja käsutada ning õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele on põhiseadusest tulenevad õigused, siis peaks nende õiguste piiramine olema seadusandja pädevuses. Siseminister nentis, et seega võiks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust täpsustada ning reguleerida seal PPA ametiruumides viibimist puudutavad sätted, mis võivad varjupaigataotlejate põhiõigusi riivata.

Siseminister asus seisukohale, et mis puudutab PPA ametiruumide sisekorraeeskirjas sisalduvate piirangute sisulist põhjendatust, siis seal välja toodud piirangud on vajalikud.

Siseminister selgitas, et varjupaigataotlejate viibimine majutusruumides ajavahemikul 22.00-06.00 on kehtestatud öörahu tagamise eesmärgil. Ühtlasi on soovitud tagada kookõla vastuvõtukeskuses majutamist puudutavate regulatsioonidega, sest ka vastuvõtukeskuses viibivad varjupaigataotlejad on vastavalt VRKS § 34 lg-le 5 kohustatud kella 22-st kuni kella 6-ni vastuvõtukeskuses viibima. Tulenevalt asjaolust, et PPA ametiruumides majutamise puhul ei ole tegemist varjupaigataotlejate kinnipidamisega, siis mingisuguseid meetmeid, mis takistaksid varjupaigataotlejate väljumist majutusruumidest ka öisel ajal, tegelikkuses seatud pole. Seega, kui peaks tekkima vajadus vältimatu arstiabi järele või mõni muu erakorraline olukord, on tegelikult varjupaigataotlejal võimalik majutusruumidest lahkuda ka öisel ajal. Varjupaigataotleja majutusruumi sisenemiseks ja väljumiseks avab ukse turvateenistuja.

Varjupaigataotlejate sissepääs majutusruumidesse on piiratud taotlejale, kes on alkoholi, narkootilise või psühhotropse aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundis. Antud piirang on kehtestatud põhjusel, et joobeseisundis inimene võib osutada ohtlikuks endale ja/või teistele majutusruumides viibivatele isikutele. Samal põhjusel pole varjupaigataotlejatel lubatud majutusruumides viibides omada või tarvitada alkohoolseid, narkootilisi või psühhotropseid aineid. Samuti pole varjupaigataotlejatel lubatud omada ega kasutada lisaks lõhke-, tuli- ja külmrelvadele muid asju, mis võivad ohustada taotlejat ennast ja teisi isikuid.

Kehtiva PPA ametiruumide sisekorraeeskirja kohaselt ei ole majutusruumides viibival varjupaigataotlejal lubatud valmistada toitu ja hoida kiiresti riknevaid toiduaineid. Antud sätted tulenevad asjaolust, et majutusruumides puuduvad toidu valmistamiseks ning säilitamiseks vajalikud seadmed (nt pliit, ahi, külmkapp). Juhul, kui majutusruumides oleks külmik olemas, puuduks vajadus piirangu seadmiseks kiiresti riknevate toiduainete hoidmiseks. Tulenevalt asjaolust, et PPA ei ole 2010. aastaks eelarvelisi vahendeid külmkapi ostuks planeerinud, siis lähiajal Siseministeerium antud piirangust loobumist mõistlikuks ei pea.

Siseminister märkis, et kehtiva korra kohaselt ei ole varjupaigataotlejal majutusruumides viibides lubatud võtta vastu külalisi ja häirida teisi majutusruume kasutavaid taotlejaid. Külaliste vastuvõtmine majutusruumides ei ole kooskõlas varjupaigataotlejate PPA ametiruumides majutamist puudutava üldeesmärgiga, milleks on varjupaigamenetluses vajalike toimingute sooritamine. Teisisõnu, vastavalt VRKS § 32 lõikele 2 majutatakse taotlejat PPA ametiruumides ajutiselt ning ainult juhul, kui see on vajalik varjupaigamenetluses toimingute sooritamiseks. Selleks, et kohtuda tuttavatega, on varjupaigataotlejatel võimalik väljuda päevasel ajal

majutusruumidest ning kohtuda teiste isikutega väljaspool majutusruume. Mis puudutab kokkusaamisi õiguslikes küsimustes, siis PPA ametiruumides majutatavatel varjupaigataotlejatel on kokkuleppel PPA ametnikega võimalus vajadusel kohtuda oma esindajaga samas majas asuvas rahvusvahelise kaitse talituse intervjuerimisruumis, kus on tagatud konfidentsiaalne ja turvaline õhkkond.

5.2. Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskiri on kooskõlas põhiseadusega.

Sisekorraeeskirjas on kehtestatud mitmed isikute põhiõigusi riivavad sätted. Nagu eelpool märgitud, tuleneb põhiseaduse § 3 lg 1 lausest 1 seaduslikkuse põhimõte. Samuti on üldiselt tunnustatud põhimõte, et põhiõiguste piiramine on võimalik ainult formaalse seaduse alusel. Riigikohus on sedastanud, et „seadusereservatsiooni põhimõte on sätestatud põhiseaduse § 3 lõike 1 esimeses lauses ja §-s 11 ning selle kohaselt saab põhiõigusi piirata üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb.“¹⁷ Riigikohus on põhiseaduse § 3 lg 1 lauset 1 sisustades leidnud, et „seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.“¹⁸ Seega tuleb põhiõiguste piirangud kehtestada seadusega.

Samuti peab seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele.¹⁹ Ka haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Nagu eelpool märgitud, ei selgu VRKS § 32 lõikest 8 volituse sisu ega ulatus.

PPA ametiruumide sisekorraeeskiri sisaldab mitmeid sätteid, mille puhul on tegemist põhiõiguste riivega.

Vastavalt sisekorraeeskirjade § 5 lõikele 2 võib taotleja majutusruumidesse siseneda ja sealt väljuda päevasel ajal; päevaseks ajaks loetakse ajavahemikku kella 6.00-st kuni 22.00-ni. Sama paragrahvi lõike 3 järgi ei lubata majutusruumidesse taotlejat, kes on alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundis. Sisekorraeeskirja § 7 lg 1 p 2 järgi on taotleja kohustatud viibima majutusruumides öisel ajal; öiseks ajaks loetakse ajavahemikku kella 22.00-st kuni 6.00-ni.

Osutatud sätted riivavad liikumisvabadust. Põhiseaduse § 34 järgi on igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses ei ole sätestatud alust varjupaigataotleja liikumisvabaduse piiramiseks PPA ametiruumides viibimise korral. Samuti on reguleerimata

¹⁷ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

¹⁸ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

¹⁹ Samas.

juhud, mil võib olla põhjendatud majutusruumidest eemal viibimine öisel ajal (vrdl VRKS § 34 lg 6).

Vastavalt sisekorraeeskirjade § 6 lõikele 3 ei ole taotlejal majutusruumides viibides lubatud muuhulgas omada või tarvitada alkohoolseid, narkootilisi või psühhotroopseid aineid (p 2), omada ja kasutada muid asju, mis võivad ohustada taotlejat ennast ja teisi isikuid (p 4), võtta vastu külalisi (p 6) ega valmistada toitu ja hoida kiiresti riknevaid toiduaineid (p 8).

Sisekorraeeskirja § 6 lg 3 punktides 2, 4 ning 8 toodud keelud riivavad põhiseaduse § 32 lõikes 2 sätestatud õigust vabalt omandit vallata, kasutada ja käsutada. Sisekorraeeskirjade § 6 lg 3 punktis 6 sätestatud keeld võib riivata isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel vastavalt põhiseaduse §-le 26.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest ei nähtu alust varjupaigataotlejate põhiõiguste piiramiseks PPA majutusruumidesse paigutamise ajal. Kuigi osad piirangud tuginevad muudest seadustest tulenevatele piirangutele (nt tubakaseadus, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, relvaseadus), hõlmab sisekorraeeskiri ka täiendavaid piiranguid. Kuna põhiõiguste piiramine on lubatud vaid formaalse seaduse alusel, leian, et siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskirja § 5 lg 2, § 7 lg 1 p 2, § 6 lg 3 p 2 (osas, milles see puudutab alkohoolsete ainete omamist ja kasutamist), § 6 lg 3 p 4, § 6 lg 3 p 6 ning § 6 lg 3 p 8 on vastuolus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega.

Seadusega varjupaigataotleja põhiõiguste piiramise sätestamisel tuleb lisaks kaaluda iga konkreetse põhiõiguse riive põhjendatust. Selleks tuleb hinnata, kas esineb õigustatud eesmärk vastava põhiõiguse piiramiseks ning kas vastavat eesmärki on võimalik saavutada ka õigusi vähem riivaval moel. Seejuures ei õigusta pelgalt finantsiliste vahendite puudumine põhiõiguste piiramist. Näiteks ei õigusta majutusruumides külmiku puudumine isiku omandiõiguse riivet.

Samuti tuleb varjupaigataotleja liikumisvabaduse piiramisel silmas pidada, kas varjupaigataotlejale öisel ajal majutusruumidest lahkumise täielik keelamine on proportsionaalne või on vajalik analoogselt VRKS § 34 lõikega 6 reguleerida ka eemalviibimise lubatavad olukorrad.

Eeltoodust tulenevalt leian, et siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskirja § 5 lg 2, § 7 lg 1 p 2, § 6 lg 3 p 2 (osas, milles see puudutab alkohoolsete ainete omamist ja kasutamist), § 6 lg 3 p 4, § 6 lg 3 p 6 ning § 6 lg 3 p 8 on vastuolus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega. Sellega seoses palun Teil viia kõnealused sätted kooskõlla seaduse ja põhiseadusega.

Kokkuvõte

Eeltoodust tulenevalt leian, et:

- 1. VRKS § 33 lg 1 on vastuolus põhiseaduse §-dega 20 ja 11, milles see näeb imperatiivselt ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, juhul kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibides või väljasaatmise täideviimise käigus.**
- 2. VRKS § 12 lg 2 p 3 on vastuolus põhiseaduse §-dega 10 ja 28 ning Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9 artikliga 15 osas, milles see sätestab varjupaigataotlejale vaid vältimatu abi osutamise.**

3. VRKS § 12 lg 8 on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega osas, milles sisekorraeeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.
4. VRKS § 32 lg 8 on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega osas, milles sisekorraeeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.
5. Siseministri 07.07.2006 määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskirja § 5 lg 2, § 7 lg 1 p 2, § 6 lg 3 p 2, § 6 lg 3 p 4, § 6 lg 3 p 6 ning § 6 lg 3 p 8 on vastuolus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega.

Sellest tulenevalt palun Teil vastavalt oma valitsemisalale algatada eeltoodud sätete muutmine, et viia need kooskõlla seaduse, põhiseaduse ning Euroopa õigusega.

Märgukirjas toodud küsimuste lahendamiseks astunud sammudest palun mind teavitada 30 päeva jooksul kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Madis Ernits
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes