



POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMET

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 17.04.2023 nr 5-23-16/3

Meie 04.05.2023 nr 1.2-2/567-12

Politsei- ja Piirivalveameti arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-16

Austatud Riigikohtu esimees

1. Küsisite teiste seas ka Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) arvamust Tallinna Halduskohtu poolt 20.03.2023.a haldusasjas nr 3-22-2355 tehtud otsuse osas, millega kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi *VSS*) § 23 lg 5 ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi *VRKS*) § 36³ lg 2 osas, milles need sätted ei kohusta kinnipidamiskeskust tagama kinnipidamiskeskuses viibivatele isikutele ligipääsu internetile ning siseministri 16.10.2014 määruse nr 44 „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja“ (edaspidi *KPK sisekorraeeskiri*) § 25 p 11, mille kohaselt välismaalasel ei tohi kinnipidamiskeskuses olla mobiiltelefone ja muid elektroonilisi või tehnilisi sidepidamisvahendeid, sealhulgas raadiosaatjaid, pihu- ja personaalarvuteid, mille kaudu on võimalik teavet edastada ja vastu võtta.
2. PPA ei nõustu kohtuasjas nr 3-22-2355 tehtud järeldustega ning leiab, et VSS ja VRKS-i eelviidatud sätete ja KPK sisekorraeeskirja § 25 punkti 11 osas puudub vastuolu põhiseadusega.
3. Tallinna Halduskohus on vaidlustanud määruse normi põhiseaduspärasuse. Vaidlustatud normi sisaldav määrus on antud VSS § 26²¹ lõike 1 alusel. Sama paragrahvi lõike 2 punktist 4 ja lõikest 3 tuleneb siseministrile kohustus kehtestada KPK sisekorraeeskirjas loetelu keelatud ainetest ja esemetest, mis võivad ohustada kinnipidamiskeskuse turvalisust, isiku enda või teiste isikute elu või tervist või neid häirida.
4. Põhiseaduse § 94 lg 2 kohaselt annab minister määrusi üksnes seaduse alusel ja täitmiseks. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Riigikohus on sedastanud¹, et seaduslikkuse põhimõtte kohaselt on määrus põhiseadusega kooskõlas üksnes juhul, kui see on antud põhiseadusega kooskõlas oleva seaduse normi (volitusnormi) alusel (nt Riigikohtu üldkogu 18. mai 2010. a otsus asjas nr 3-1-1-116-09 p 24; 5. märtsi 2022. a otsus nr 5-19-29/38 p 57). Volitusnormi vastavust pädevus-, menetlus-, vormi- ja õigusselguse nõuetele kahtluse alla seatud ei ole.

¹ RKPJK 23.02.2023. a otsus asjas nr 5-22-11, p 10

VSS § 26²¹ lõikes 1 volitas seadusandja valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja, milles peab olema sätestatud keelatud esemete loetelu (VSS § 26²¹ lg 2 p 4). See on kooskõlas põhiseadusliku demokraatia põhimõttega, mille kohaselt reguleeritakse õiguslikud sõlmkõsimumused seaduse tasandil ning detailsem regulatsioon võib sisalduda määruses.

Eeltoodust tulenevalt on KPK sisekorraeeskirja § 25 punktiga 11 sätestatud mobiiltelefonide kasutamise keeld volituse piiridega kooskõlas.

5. Internetile ligipääsuga seonduvalt märgib PPA, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamistingimused on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/33EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, artiklis 10 (edaspidi *vastuvõtutingimuste direktiiv*). Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamistingimusi reguleerib siseriiklikult eriseadus VRKS, kus on toodud kõige põhilisemad õigused, mis tuleb ka suure rändesurve olukorras tagada kinnipeetud rahvusvahelise kaitse taotlejale, kes võib olla paigutatud muusse kinnipidamiskohta, näiteks vanglasse, arestimajja või järelevalve all konteinermajutusse. VRKS teeb viite VSS-ile, milles sätestatud volitusnormi alusel kehtestatakse ülejäänud kinnipidamistingimused KPK sisekorraeeskirjas.

6. VSS § 26¹¹ lõikest 1 tulenevalt on võimalik kasutada kinnipidamiskeskuse telefoni või pidada kirjavahetust, samuti on võimalik kasutada oma raha eest telefoni ja muid üldkasutatavaid sidekanaleid kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirjas sätestatud korras.

7. Välismaalasele, kellel puuduvad rahalised vahendid, väljastatakse kinnipidamiskeskuse kulul kaks 5-eurost kõnekaarti kuus. VSS § 26¹¹ lõike 6 alusel võimaldatakse välismaalasel, kellel ei ole raha, kinnipidamiskeskuse kulul võtta ühendust perekonnaliikmete, riigiasutuste, kaitsja, vaimuliku ja kodakondsusjärgse riigi konsulaarametnikuga.

Lähtuvalt sama paragrahvi lõikes 5 sätestatust ei piirata kirjavahetust riigiasutuste, kaitsja, vaimuliku ja kodakondsusjärgse riigi konsulaarametnikuga. Praktika kohaselt saadetakse välismaalase kirjad riigiasutustele ja kaitsjale kinnipidamiskeskuse kulul ning vajadusel võimaldatakse ka isiklikku kirjavahetust pidada kinnipidamiskeskuse kulul.

8. Juhul kui tasuta telefonikaardi või välismaalase enda soetatud telefonikaardi limiit on ületatud, võimaldatakse ametiasutustega, kaitsjatega või vaimulikuga telefonitsi suhelda ametitelefonilt. Põhjendatud juhtudel (nt perekonnaliikme haigestumise või muu erakorralise sündmuse korral) võimaldatakse ametitelefonilt suhelda ka perekonnaliikmetega. Kinnipidamiskeskusesse on paigaldatud telefoniaparaadid, mis võimaldavad teha kõnesid vastuvõtja kulul.

9. VRKS § 10 lõike 2 punktis 7 nimetatud õiguse suhelda pereliikmete, õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga peab kinnipidamiskeskus rahvusvahelise kaitse taotlejale tagama, kuid suhtlemise viisi sätestatud ei ole.

VSS § 26¹¹ lõikest 1 tulenevalt on võimalik kasutada kinnipidamiskeskuse telefoni või pidada kirjavahetust, samuti on võimalik kasutada oma raha eest telefoni ja muid üldkasutatavaid sidekanaleid kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirjas sätestatud korras. Vastav nõue ei ole ebaproportsionaalne, kuivõrd sellel on legitiimne eesmärk ning see tagab õiguskorra kaitse.

10. Eeltoodust tulenevalt leiab PPA, et õigusliku aluse puudumine VSS-s ja VRKS-s internetile ligipääsu võimaldamiseks kinnipidamiskeskuses viibivatele isikutele ei ole põhiseadusega vastuolus.

11. PPA hinnangul on kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalaste põhiseaduslike õiguste piiramine vajalik ja kohane meede, mis on suunatud avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsele. Vaieldamatult on ühiskonna ootus suunatud avaliku korra ja julgeoleku kindlustatusele riigi poolt. PPA hinnangul internetile ligipääsu võimaldamise või isikliku mobiiltelefoni

kasutamisega kaasnevad riskid suurendavad oluliselt ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule ning samas raskendavad rahvusvahelise kaitse taotluste efektiivset menetlemist.

12. PPA peab vajalikuks rõhutada järgmist. Ligipääs internetile ja mobiiltelefoni kasutamine loob võimaluse ohustada avalikku korda ja riigi julgeolekut, soodustada organiseeritud kuritegevuse, sh ebaseadusliku rändega seonduvate süütegude levikut ning raskendada nende tõkestamist ja avastamist.

Rahvusvahelise kaitse taotlejate ning Eestis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste haldusõiguslikuks kinnipidamiseks paigutatakse välismaalane kohtu loal kinnipidamiskeskusesse järgmistel juhtudel:

- 1) esineb välismaalase põgenemise oht (VSS § 23 lg 1 p 1);
- 2) välismaalane ei täida kaasaaitamiskohustust (VSS § 23 lg 1 p 2);
- 3) on vajalik selgitada välja rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel tähtsust omavad asjaolud, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht (VRKS § 36¹ lg 2 p 4)
- 4) välismaalane on Eestist lahkuma kohustamise menetluses kinni peetud ja on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse lahkumiskohustuse täitmise edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks (VRKS § 36¹ lg 2 p 5);
- 5) riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks (VRKS § 36¹ lg 2 p 6)

13. Kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalase põhiõiguste riivet on kohus pidanud õigustatuks, kuivõrd esineb põhjendatud kahtlus, et välismaalane võib põgeneda, takistada menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamist või enda kohta käivaid tõelisi andmeid varjata ja/või kujutada ohtu riigi julgeolekule ning avalikule korrale.

Ligipääs internetile ja mobiiltelefoni kasutamine võimaldaks välismaalasel oma sotsiaalmeedia ja suhtluskanalite kaudu enda kohta käivate andmetega manipuleerida (nt kustutada enda sotsiaalmeediakontosid, kirjavahetust, sõnumeid), takistades sellega efektiivset ja õiglast menetlust ning suurendes olulisel määral ohtu avalikule korrale ning riigi julgeolekule.

Isikutel, kelle puhul on olemas julgeoleku oht (nt terrorism), võimaldaks ligipääs internetile ja mobiiltelefonile jätkata sotsiaalmeedia ja suhtluskanalite vahendusel oma kuritegelike eesmärkide elluviimist (nt edastada teavet, juhiseid vms) ka kinnipidamiskeskuses viibides.

Ligipääs internetile või mobiiltelefoni kasutamine looks täiendavaid võimalusi näiteks põgenemiste kavandamiseks ja edukaks eluviimiseks. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus mobiiltelefoni kasutamise võimalus aidanuks kaasa põgenemise õnnestumisele ja oluliselt raskendada tabamist.

Ligipääs internetile ja mobiiltelefonile võimaldab kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalasel jagada oma teadmiste ja isiklike kogemuste pinnalt teavet selle kohta, millistes kohtades on kergem riigipiiri ebaseaduslikult ületada, kuidas vältida Eestis ebaseaduslikult viibijate tabamist, milliseid küsimusi ametnikud välismaalase tabamisel küsivad ja milliseid menetlustoiminguid läbi viiakse. Samuti oleks sellisel juhul jätkuvalt võimalik külastada erinevaid suhtlusvõrgustikke, kus organiseeritakse ebaseaduslikku rännet, müüakse võltsitud dokumente või viisasid, pakutakse sellega seonduvaid teenuseid.

14. Lisaks tuleb eraldi märkida, et juurdepääs isiklikele mobiiltelefonile võib oluliselt riivata teiste isikute privaatsust, kes viibivad kinnipidamiskeskuses. Mobiiltelefon ei ole pelgalt seade, millega on võimalik teha telefonikõnesid ning saata sõnumeid eesmärgiga suhelda eemal viibivate perekonnaliikmete ja sõpradega. Tegemist on vahendiga, mis muuhulgas võimaldab väga hea kvaliteediga edastada piiramatule hulgale isikutele video- ja fotomaterjali. Tulenevalt mobiiltelefoni ning selles sisalduvate rakenduste võimalustest ei saa välistada ka reaajas isikuandmete töötlemist (sh avaldamist) kolmandatele isikutele, andmesubjekti teadmata.

Isikuandmeteks on igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta ning seejuures võib ta olla nii otseselt kui ka kaudselt tuvastatav. Mobiiltelefoniga loodud foto- või videomaterjali puhul oleksid isikud otseselt ning üheselt tuvastatavad, kuna uute mobiiltelefonide kaamerad on väga hea teravusega ning võimaldavad ka hea kvaliteediga heli salvestamist – seega võimaldaks isikliku mobiiltelefoni kasutamine isikuandmete töötlemist, mis omakorda tekitab sealjuures olulist eraelu puutumatuse riivet teistele isikutele, kes kinnipidamiskeskuses viibivad ning võivad jääda videotele/fotodele, mida talletatakse mobiiltelefoniga. Kuigi videosalvestisi või fotosid töödeldes (sh neid avaldades, edastades) on kohustuslik järgida isikuandmete kaitse üldmääruses (IKÜM) sätestatud nõudeid ja põhimõtteid (eelkõige IKÜM artiklid 5 ja 6), ei saa PPA hinnangul eeldada, et kinnipidamiskeskuses viibivad isikud nendest reeglitest teadlikud oleksid või sooviksid neid järgida.

15. PPA on seisukohal, et kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalaste õiguste piiramine on vajalik ja kohane meede, mida õigustab asjaolu, et riik peab tagama avaliku korra ja julgeoleku ning lähtuma kõikide kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalaste huvidest ja õigustest.

Kokkuvõtvalt PPA leiab, et VSS § 23 lõike 5, VRKS § 36³ lõike 2 ning KPK sisekorraeeskirja § 25 punkti 11 osas puudub vastuolu põhiseadusega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ursula Tropp
PPA volitatud esindaja