

Villu Kõve  
Riigikohus

Teie 17.04.2023 nr 5-23-16/3

Meie .05.2023 nr 2-8/23-12/5

**Arvamus väljasõidukohustuse ja  
Sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele  
rahvusvahelise kaitse andmise seaduse  
põhiseaduspärasuse kohta**

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palute avaldada arvamust väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 23 lg 5 ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 36<sup>3</sup> lg 2 põhiseaduspärasuse kohta osas, milles need sätted ei kohusta kinnipidamiskeskust tagama kinnipidamiskeskuses viibivatele isikutele ligipääsu internetile (PSJV nr 5-23-16).

Teie kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma käesoleva aasta 9. mai istungil. Põhiseaduskomisjon märgib järgmist:

I Vaidlusalused sätted

1. VSS § 23 lg 5

(4) Politsei- ja Piirivalveamet võib väljasaadetava paigutada politsei arestimajja või teise kinnipidamiskohta, kui väljasaadetava kinnipidamine kinnipidamiskeskuses ei ole võimalik kinnipeetavate arvu ettenägematu kasvu tõttu või see on vajalik turvalisuse või tervisekaitse kaalutlustel.

*(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud juhul peab tagama välismaalasele vähemalt järgmiste teenuste osutamise:*

*1) tervisekontroll ja vajaliku tervishoiuteenuse kättesaadavus käesoleva seaduse § 26<sup>9</sup> lõikes 7 sätestatud ulatuses;*

*2) toitlustamine;*

*3) informeerimine tema õigustest ja kohustustest;*

*4) vajaduse korral käesoleva seaduse alusel tehtavas menetlustoimingus keeleabi andmine;*

*5) vajaduse korral varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning isikliku hügieeni vahenditega;*

*6) välismaalase soovi korral suhtlemise ja kokkusaamise võimaldamine käesoleva seaduse §-s 26<sup>10</sup> nimetatud isikuga, kui ei esine nimetatud seaduses sätestatud alust kokkusaamine keelata.*

2. VRKS § 36<sup>3</sup> lg 2

*(2) Lisaks kinnipidamiskeskuses väljasaadetavale pakutavatele teenustele tagatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale hädavajalik tõlketeenus ja transporditeenus käesolevas seaduses sätestatud menetlustoimingute tegemiseks.*

3. VSS § 23 lg 5 muudeti viimati 2022. aastal eelnõu 518 SE raames. Samas ei puudutanud muudatused kinnipidamisaluseid ega ka kinni pidamisel osutatavate teenuste loetelu. Varasemalt oli kinnipidamisteenusete miinimumloetelu toodud seaduse § 19 lõikes 1<sup>4</sup>. Eelnõu 518 SE seletuskirjas toodi VSS § 23 lg 5 muutmise puhul välja järgmist: /-/ Välismaalase paigutamine politsei arestimajja või teise kinnipidamiskohta on lubatud vaid juhul, kui väljasaadetava kinnipidamine kinnipidamiskeskuses ei ole võimalik kinnipeetavate arvu ettenägematu kasvu tõttu või see on vajalik turvalisuse või tervisekaitse kaalutlustel. Sel juhul tuleb välismaalasele tagada direktiivis 2008/115/EÜ sätestatud kinnipidamisteenused. Miinimumteenustena tuleb välismaalasele tagada toitlustamine, tervisekontroll ja vajalike tervishoiuteenusete osutamine. Vajaduse korral on Politsei- ja Piirivalveamet kohustatud välismaalasele andma esmavajalikud riietus- ja muude tarbeesemed ning isiklikud hügieenivahendid. Haldusmenetluse läbiviimisel tuleb Politsei- ja Piirivalveametil anda välismaalasele keeleabi ning selgitada välismaalasele tema õigusi ja kohustusi. Välismaalasel on õigus kohtuda kinnipidamiskohas VSS §-s 26<sup>10</sup> nimetatud isikuga, kui ei esine nimetatud seaduses sätestatud alust kokkusaamine keelata. /-/

4. VRKS § 36<sup>3</sup> lg 2 sätte lisati samas sõnastuses, kuid toona § 36<sup>4</sup> lõikena 2 seadusesse 2013. aastal eelnõuga 354 SE, mil kehtestati varjupaigataotlejate kinnipidamise alused ja kord. Seletuskirjas märgiti /-/Varjupaigataotlejate kinnipidamisele kinnipidamiskeskuses kohaldatakse väljasaadetava kinnipidamise kohta VSS-s sätestatud ning tagatakse lisaks väljasaadetavale pakutavatele teenustele ka hädavajalikud tõlketeenused ning transporditeenus vältimatute menetlustoimingute tegemiseks varjupaigamenetluses./-/

## II Euroopa Liidu õigus

5. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded on sätestatud direktiiviga 2013/33/EL. Direktiivi 2013/33/EL eesmärk on määrata kindlaks rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu ja kinnipidamise miinimumtingimused. Direktiivi artikli 10 kohaselt tuleb liikmesriikidel tagada, et pereliikmetel, (õigus)nõustajatel ning rahvusvahelise või valitsusväliste organisatsioonide esindajatel on võimalus suhelda kinnipeetud rahvusvahelise kaitse taotlejaga ja teda külastada. Suhtlemise viisi direktiiv ette ei näe. Lisaks peavad liikmesriigid tagama, et kinnipeetud taotlejatele esitatakse süstemaatiliselt teavet, milles selgitatakse nende kinnipidamisasutuses kohaldatavaid eeskirju ning nende õigusi ja kohustusi keeles, millest nad aru saavad või on kõigi eelduste kohaselt võimalised aru saama. Kinnipeetud taotlejatele tuleb tagada ka võimalus viibida vabas õhus.

6. Direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artiklid 16 ja 17 sätestavad liikmesriikide territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike kinnipidamise tingimused. Direktiiv näeb ette, et kinnipeetud kolmanda riigi kodanikel võimaldatakse soovi korral võtta õigeaegselt ühendust nii seaduslike esindajate, pereliikmete ja pädevate konsulaaresindustega. Samuti tuleb erilist tähelepanu pöörata haavatavate isikute olukorrale. Võimaldatakse esmaabi ja haiguste pööravi. Kinnipeetud kolmanda riigi kodanikke teavitatakse süstemaatiliselt kinnipidamisasutuses kehtestatud eeskirjadest ning kinnipeetavate õigustest ja kohustustest. See teave hõlmab teavet nende siseriikliku õigusaktide kohase õiguse kohta võtta ühendust rahvusvaheliste ja valitsusväliste organisatsioonide ja asutustega.

## III Arvamus

7. Tallinna Halduskohus kontrollis VSS § 23 lg 5 ja VRKS § 36<sup>3</sup> lg 2 põhiseaduspärasust sellest aspektist, et nendes sätetes ei ole loetletud isikule interneti kasutamise võimaldamise kohustust ning jõudis järeldusele, et need sätted on põhiseadusvastased osas, milles need ei pane KPK-le kohustust võimaldada KPK-s kinnipeetavatele isikutele ligipääs internetile ja

mille tõttu KPK-s viibijad ei saa tugineda interneti nõudes ühelegi õiguslikule alusele, riive legitiimsuse eesmärgi puudumise tõttu, mille pärast ei saa kontrollida riive proportsionaalsust.

8. Kohtu osundatud VSS § 23 lg-s 5 on sätestatud miinimumteenuste loetelu, mida tuleb osutada sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud juhul. Lõikes 4 sätestatud juhtudeks on väljasaadetava paigutamine politsei arestimajja või teise kinnipidamiskohta, kui väljasaadetava kinnipidamine KPK-s ei ole võimalik kinnipeetavate arvu ettenägematu kasvu tõttu või see on vajalik turvalisuse või tervisekaitse kaalutlustel. Ehk lõikes 5 ette nähtud miinimumteenuste loetelu puudutab arestimaja või muud kinnipidamiskohta, mitte KPK-d. KPK-s osutatavad teenused on sätestatud seaduse 4<sup>1</sup>. peatükis.

1.

9. VSS alusel paigutatakse KPK-sse Eestis seadusliku viibimisalusetä välismaalane, kui järelevalvemeetmete (elamine kindlaksmääratud elukohas; ilmumine määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele või ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisele; ilmumine nõustamisele; PPA teavitamine elukohavahetusest, elukohast pikemast eemalviibimisest ja perekonnaseisu muutumisest; välisriigi reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi PPA-le või Kapole hoiule andmine) kohaldamine ei taga välismaalase Eestist lahkuma kohustamise menetluse läbiviimise või lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkust ja eelkõige juhul, kui:

- esineb välismaalase põgenemise oht;
- välismaalane ei täida kaasaitamiskohustust või
- välismaalasel puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtvast või transiidiriigist viibib.

10. VRKS alusel paigutatakse KPK-sse rahvusvahelise kaitse taotleja, kui järelevalvemeetmeid (elamine kindlaksmääratud elukohas; ilmumine määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele; PPA teavitamine elukohast eemal viibimisest kauem kui kolm päeva; välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi PPA-le hoiule andmine; ilmumine nõustamisele) ei ole võimalik tõhusalt kohaldada ning kui see on vältimatult vajalik järgmistel juhtudel:

- isiku tuvastamine või isikusamasuse kontrollimine;
- isiku kodakondsuse kontrollimine või väljaselgitamine;
- isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine;
- rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- kui 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;
- riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmine;
- isiku üleandmine EL määruses sätestatud korras, kui esineb isiku põgenemise oht.

11. Üldjuhul paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejad majutuskeskusesse. Rahvusvahelise kaitse taotlejate paigutamine KPK-sse on äärmuslik meede ja seda kasutatakse ainult vältimatu vajaduse korral. Nii majutuskeskusesse kui KPK-sse paigutatud rahvusvahelise kaitse taotlejad on oma õigusliku staatuse poolest küll sarnases olukorras (mõlemad on rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtava otsuse ootel), kuid nendes keskusesse paigutatakse välismaalaseid erinevatel põhjustel ning selles osas ei ole nad sarnases olukorras. KPK-s on sellised rahvusvahelise kaitse taotlejad, keda ei saa paigutada majutuskeskusesse seaduses toodud vältimatu vajaduse ja isiku enda käitumisest tingitud põhjuste tõttu. Erinevalt majutuskeskusest on KPK-s isikute liikumisvabadus piiratud (st seal viibivad isikud ei tohi KPK territooriumilt lahkuda) ning kus turvalisuse kaalutlustel on põhjendatud turvaabinõude rakendamine. Ka vanglas on isikute vabadus piiratud, kuid KPK ei ole võrreldav ka vanglaga, kuna KPK-s ei viibi süüdimõistetud isikud. KPK-s ei viibi

isikud ka nii pikaajaliselt kui vanglas. Maksimaalne tähtaeg KPK-s viibimiseks on nii VSS-i kui VRKS-i alusel 18 kuud.

12. VSS 4<sup>1</sup>. peatükis on toodud esmavajalikud teenused, mida peab KPK-s igal juhul osutama, et oleksid tagatud KPK-s viibivate välismaalaste õigused (majutamine, toitlustamine, arstiabi, kokkusaamiste võimaldamine, informeerimine õigustest ja kohustustest, vajadusel keeleabi). Samad teenused on ette nähtud VRKS § 36<sup>3</sup> lg 2 alusel ka KPK-s viibivale rahvusvahelise kaitse taotlejale. Lisaks VSS-s nimetatud teenustele tagatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale hädavajalik tõlketeenus ja transporditeenus rahvusvahelise kaitse menetluses toimingute tegemiseks (§ 36<sup>3</sup> lg 2) ning võimalus kohtuda pereliikmaga (§ 36<sup>3</sup> lg 5).

13. VRKS §-s 32 on toodud majutuskeskuses viibivale rahvusvahelise kaitse taotlejale osutatavate teenuste loetelu (majutamine, arstiabi, hädavajalik tõlketeenus, eesti keele õpetamine, informeerimine õigustest ja kohustustest, transporditeenus menetlustoimingute tegemiseks ja muud esmavajalikud teenused).

14. Halduskohus tõi oma otsuses välja, et nii keeluga omada mobiiltelefoni kui ka võimatusena kasutada vabalt interneti riivatakse PS §-s 12 sisalduvat õigust võrdsele kohtlemisele (kaebajat koheldakse erinevalt majutuskeskuses viibijatega), §-s 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse (kaebajal on oluliselt piiratud suhtlus oma perega, mida ta mobiiltelefoni vahendusel teha saaks), §-s 44 sätestatud igäi õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil (kaebajal on need õigused piiratud seoses tema suhtlusvahendite (mobiiltelefon, internet) piiramisega) ja § 37 esimeses lauses sätestatud õigust haridusele (kaebaja kinnitusel soovib ta interneti teel õppida eesti keelt, mida on efektiivsem teha interneti vahendusel).

15. Ei saa nõustuda, et võrdse kohtlemise õigust on riivatud, kuna majutuskeskuses ja KPK-s viibivad rahvusvahelise kaitse taotlejad ei ole võrreldavad grupid (vt p 11).

16. Ka ei ole riivatud PS § 37 esimeses lauses sisalduvat õigust haridusele, kuivõrd ligipääs internetile ei kuulu nimetatud sätte kaitsealasse. Sätte hõlmab riigi poolt pakutavaid haridustasemeid (alates koolieelsetest lasteasutustest kuni ülikoolideni) ja ei hõlma enese harimise viise.

17. VRKS-s ega VSS-s ei ole majutuskeskuses ega KPK-s osutatavate esmavajalike teenuste loetelus sätestatud juurdepääsu internetile. Samas ei sisaldu nendes seadustes ka sätet, mis keelaks just interneti vahendina kasutada, et oleks tagatud KPK-s ja majutuskeskuses viibivate välismaalaste õiguste realiseerimine. Eesti riigil lasub tulenevalt direktiividest kohustus tagada KPK-s viibivate välismaalaste õigused. Direktiivid ei pane aga liikmesriikidele kohustust tagada õiguste realiseerimine internetile juurdepääsu võimaldamisega. Ühestki õigusaktist ei tulene ka kohustust pakkuda Eesti elanikele juurdepääsu internetile. Ei saa küll eirata, et tänapäeval on paljud teenused ja teave kättesaadav just interneti teel, kuid interneti tuleks käsitleda kui vahendit, mitte kui õigust. Seetõttu ei saa pidada põhjendatuks näha seaduses ette kohustus tagada ligipääs internetile. Seaduses on sätestatud välismaalaste õigused, mille realiseerimise võimalikkuse peab tagama KPK. Mil viisil ja mis vahendite abil õiguseid tagatakse on jäetud KPK valida. Seejuures peab KPK lähtuma kõikide KPK-s viibijate õigustest, st et ühe isiku õiguste teostamine ei tohi samas rikkuda teiste isikute õiguseid. Seetõttu on VSS § 26<sup>21</sup> lg 3 kohaselt keelatud KPK-s hoida aineid ja esemeid, mis võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu ja tervist; mis võivad ohustada KPK turvalisust; mis raskendavad oluliselt KPK-l hügieeninõuete täitmist või mis võivad häirida teisi isikuid.

18. Ka kohtuotsusest endast nähtub, et KPK-s on loodud võimalused õiguste teostamiseks. Pereliikmete ja teiste isikutega suhtlemiseks on olemas taksofonid, kust saab nii välja helistada kui lasta endale sisse helistada. Seega perekonnaga suhtlemisõiguse teostamine ei ole välistatud. Samuti on KPK-s olemas raadiod ja televiisorid, mille kaudu on võimalik olla kursis sealt kaudu levitatava informatsiooniga. Lisaks on KPK-s tagatud interneti kasutamise võimalus läbi juurdepääsu loomise vajalikule õigusteabele (läbi ametlike õigusaktide andmebaaside, kohtulahendite registrite) ning asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide veebilehtedele. Pigem võib osutada vajalikuks seaduses kehtestada piirang vaba interneti juurdepääsu osas, arvestades, et KPK-s viibivate välismaalaste puhul võib esineda VSS § 6<sup>8</sup> sätestatud põgenemise oht.

19. Eeltoodust tulenevalt leidsid põhiseaduskomisjoni liikmed, et ei ole põhjendatud seaduses sätestada internetile juurdepääsu tagamine kohustusena ning VRKS § 36<sup>3</sup> lg 2 ja VSS § 23 lg 5 on põhiseaduspärased. Samas tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et antud juhul ei ole VSS § 23 lg 5 asjakohane, kuna see ei puuduta KPK-s kinni pidamist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro  
esimees