



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 17.04.2023
Meie 09.05.2023

nr 5-23-16
nr 10-3/2807

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-16

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-16.

I Asjaolud

Tallinna Halduskohus tunnistas 23.03.2023 otsusega haldusasjas nr 3-22-2355 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis asja lahendamisel kohaldamata väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 23 lg 5 ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 36³ lg 2 osas, milles need sätted ei kohusta kinnipidamiskeskust tagama kinnipidamiskeskuses viibivatele isikutele ligipääsu internetile; ja siseministri 16.10.2014 määrusega nr 44 kinnitatud „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja“ (sisekorraeeskiri) § 25 p 11.

Riigikohus palus 17.04.2023 justiitsministril esitada Tallinna Halduskohtu taotluse alusel arvamus.

II Vaidlustatud sätted

1) Halduskohtu poolt põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud VSS § 23 lg 5:

„§ 23. Kinnipidamiskeskusse paigutamine

...

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

1) tervisekontroll ja vajaliku tervishoiuteenuse kättesaadavus käesoleva seaduse § 26⁹ 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 26¹⁰ nimetatud isikuga, kui ei esine nimetatud seaduses sätestatud alust kokkusaamine keelata.

...“

2) Halduskohtu poolt põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud VRKS § 36³ lg 2:

„§ 36³ Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise korraldamine

...

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

...“

3) Halduskohtu poolt põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud sisekorraeeskirja § 25 p 11:

„§ 25 Kinnipidamiskeskuses keelatud asjad

Välismaalasel ei tohi kinnipidamiskeskuses olla järgmisi asju:

...

11) mobiiltelefonid ja muud elektroonilised või tehnilised sidepidamisvahendid, sealhulgas raadiosaatjad, pihu- ja personaalarvutid, mille kaudu on võimalik teavet edastada ja vastu võtta;

...“

III Taotluse lubatavus

Haldusasjas nr 3-22-2355 soovis kaebaja, et PPA tagaks talle igapäevase ligipääsu internetile või alternatiivselt ligipääsu veebiportaalile YouTube, isiklikule Google salvestusruumile, e-posti teenusele mail.ru ning rakendustele WhatsApp ja Telegram. Samuti, et PPA tagaks talle igapäevase ligipääsu isiklikule mobiiltelefonile ja ühendusjuhtmele igal ajal. PPA keeldus kaebajale isikliku mobiiltelefoni ja interneti kasutamise võimaldamisest, kuna sisekorraeeskirja § 25 p 11 keelab mobiiltelefoni kasutamise ning ei VRKS ega VSS kohusta PPA-d interneti kasutamist juba kinnipidamiskeskuses võimaldatud 14 veebileheküljest ülejäävas osas tagama.

Sisekorraeeskirja § 25 p 11 keelab sõnaselgelt kinnipidamiskeskuses mobiiltelefonid, mistõttu on see säte asjassepuutuv ning Tallinna Halduskohtu taotlus on selles osas lubatav.

VSS § 23 lg 5 ja VRKS § 36³ lg 2 on sätted, milles on kajastatud teenused, mida PPA peab kinnipidamiskeskuses viibivale välismaalasele kindlasti tagama. Need ei kohusta otsesõnu PPA-d kinnipidamiskeskuses viibivale välismaalasele tagama juurdepääsu internetile. Samas on tegemist loeteluga teenustest, mida välismaalasele minimaalselt tagama peab. Säte ei välista täiendavate teenuste võimaldamist ega keela otseselt isiku juurdepääsu internetile. VSS § 26¹¹ lg 4 kohaselt võib kinnipidamiskeskuse juhataja või tema poolt määratud ametnik väljasaadetava kirjavahetust, telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist piirata, kui see võib ohustada kinnipidamiskeskuse sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist. Sättest tulenevalt on niisiis väljasaadetava telefonikõned, kirjavahetus ja muude sidevahendite kasutamine piiranguteta, kui kinnipidamiskeskuse juhataja või ametnik ei ole kaalutusotsuse tulemusel eraldi selliseid piiranguid seadnud. Muude sidevahendite hulka kuulub ka juurdepääs internetile. Seejuures on interneti ühendusega arvutid kinnipidamiskeskuses ka olemas, kuid nendest on võimalik ligi pääseda vaid piiratud arvule veebilehtedele. Tõlgendust, et kinnipidamiskeskuses viibivale välismaalasele võimaldatakse üldjuhul juurdepääs internetile, kui seda kinnipidamiskeskuse juhataja või ametniku otsuse alusel piiratud ei ole, toetab ka asjaolu, et VSS ega VRKS ei sisalda normi, mis sõnaselgelt keelaks kinnipidamiskeskuses viibivale välismaalasele juurdepääsu internetile, nagu seda teeb nt vangistusseaduse § 31¹. Interneti piirang ei ole tuletatav ka välismaalase kinnipidamise eesmärkidest, kuna isiku suhtluse ega tema poolt informatsioonile ligi pääsemise piiramise vajadust ei ole isiku kinnipidamise iseseisvaks eesmärgiks ega seondu ka ühegi VRKS § 36¹ lg-s 2 nimetatud kinnipidamise eesmärgiga. Seega ei ole seadusandja tahe olnud keelata lausaliselt kinnipidamiskeskuses viibiva välismaalase juurdepääsu internetile. Eelnevast tulenevalt on VSS § 23 lg-t 5 ja VRKS § 36³ lg-t 2 võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas, mistõttu ei ole Tallinna Halduskohtu taotlus nende sätete osas lubatav.

IV Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega

Sisekorraeeskirja § 25 p 11 on kehtestatud VSS § 26²¹ lg 1 alusel, mis volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja kehtestama. Eelnimetatud sätte lg 2 p 4

kohaselt peab sisekorraeeskirjas olema sätestatud ka keelatud esemete loetelu ning lg 3 täpsustab, et kinnipidamiskeskuses on keelatud hoida aineid ja esemeid, mis: 1) võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu või tervist; 2) võivad ohustada kinnipidamiskeskuse turvalisust; 3) raskendavad oluliselt kinnipidamiskeskusel hügieeninõuete täitmist; 4) võivad häirida teisi isikuid. Arvestades, et VSS § 26¹¹ lg 4 alusel võib kinnipidamiskeskuse juhataja või tema poolt määratud ametnik väljasaadetava kirjavahetust, telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist piirata, kui see võib ohustada kinnipidamiskeskuse sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist, ei saa mobiiltelefone pidada esemeteks, mis olemuslikult kuuluvad kinnipidamiskeskuses keeleatud esemete nimekirja. Vastasel juhul ei oleks isikule seadusega antud õigust, et sidevahendite piiramine tuleb eraldi kaalutusõiguse alusel otsustada. Määrusega ei saa võtta ära isiku seadusest tulenevaid õigusi. Lisaks piirab sisekorraeeskirja § 25 p 11 mh kaebaja põhiseaduse §-dest 26, 37, 44, 45 tulenevaid põhiõigusi. Tegemist on kaebaja põhiõiguste intensiivsete piiranguga. Selliseid piiranguid ei saa kehtestada määruse tasandil, vaid piirang peab tulema seadusest.

Eeltoodud põhjustel on sisekorraeeskirja § 25 p 11 vastuolus põhiseaduse § 3 lg-st 1 ja § 94 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega ehk formaalselt põhiseadusvastane. Ka tuleb nõustuda halduskohtuga, et piirangu puhul pole ära tuntav selle legitiimne eesmärk. Sisekorraeeskirja seletuskirja kohaselt on loetelus esemed ja ained, mille vastavus VSS § 26²¹ lg 3 p-des 1-4 sätestatud alustele on ilmselge ega vaja eraldi tuvastamist. Samas on seletuskirjas märgitud, et üksiku eseme keelamise või lubatavuse küsimust lahendades tuleb vastata küsimusele, kas see on välismaalasele vajalik igapäevaselt. Seletuskirja mõttes ei ole igapäevaselt vajalikena vaadeldavad asjad, mille lubamine välismaalasele on jäetud kinnipidamiskeskuse juhataja pädevusse kaalutusõiguse alusel. Mobiiltelefonide kasutamise piiramine on VSS § 26¹¹ lg 4 kohaselt kinnipidamiskeskuse juhataja või ametniku pädevuses. Seega ei tohiks need ka sisekorraeeskirja seletuskirja kohaselt keelatud esemete nimekirjas sätestatud olla. Niisiis on sisekorraeeskirja § 25 p 11 legitiimse eesmärgi puudumise tõttu ka sisuliselt põhiseadusvastane.

Kokkuvõttes ei ole sisekorraeeskirja § 25 p 11 põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Kristi Kool
Kristi.Kool@just.ee