



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Kadriann Ikkonen
Otsuse tegemise aeg ja koht	20. märts 2023, Tallinn
Haldusasja number	3-22-2355
Haldusasi	XX kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 04.10.2022 vastuskirja nr 15.7-9/424-2 ja 10.10.2022 vastuskirja nr 15.6-3/194-2 õigusvastaseks tunnistamiseks ning Politsei- ja Piirivalveameti kohustamiseks tagada talle igapäevane ligipääs internetile, alternatiivselt tagada ligipääs veebiportaalile YouTube, isiklikule Google salvestusruumile, e-posti teenusele mail.ru ning rakendustele WhatsApp ja Telegram; samuti Politsei- ja Piirivalveameti kohustamiseks tagada talle igapäevane ligipääs isiklikule mobiiltelefonile ja ühendusjuhtmele igal ajal
Menetlusosalised	Kaebaja – XX , esindajad Uljana Ponomarjova, Kertu Tuuling, Mari-Liis Vähi ja vandeadvokaat Karmen Turk Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet , esindaja Ursula Tropp
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus
RESOLUTSIOON	<ol style="list-style-type: none">1. Rahuldada kaebus.2. Tunnistada põhiseadusevastaseks väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 23 lg 5 ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 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“ § 25 p 11. Jätta nimetatud sätted käesoleva asja lahendamisel kohaldamata.3. Tunnistada Politsei- ja Piirivalveameti 04.10.2022 vastuskiri nr 15.7-9/424-2 ja 10.10.2022 vastuskiri nr 15.6-3/194-2 õigusvastaseks.4. Kohustada Politsei- ja Piirivalveametit otsustama uuesti kaebajale tema isikliku mobiiltelefoni ja ühendusjuhtme kasutamise võimaldamine.5. Kohustada Politsei- ja Piirivalveametit otsustama uuesti kaebajale kinnipidamiskeskuses igapäevase ligipääsu võimaldamine veebiportaalile YouTube, isiklikule Google salvestusruumile, e-posti teenusele mail.ru ning rakendustele WhatsApp ja Telegram.

6. Võimaldada kaebajal kasutada kinnipidamiskeskuses igapäevaselt internetti info otsimiseks ja Google Translate programmi kasutamiseks.

7. Mõista Politsei- ja Piirivalveametilt XX-i kasuks välja menetluskulud 40 eurot.

8. Edastada kohtuotsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.

9. Asendada kaebaja nimi kohtuotsuse avaldamisel läbivalt tähemärgiga.

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsusele on õigus 30 päeva jooksul Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamises arvates esitada apellatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtule (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 181 lg 2). Vastuseks teise menetlusosalise poolt esitatud apellatsioonkaebusele võib esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse menetlusosalisele kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 184). HKMS § 52 lg 1 järgi tuleb kohtule esitatavad avaldused sõnastada võimalikult selgelt ja lühidalt. Kui apellant soovib apellatsioonkaebuse arutamist kohtuistungil, tuleb tal seda apellatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseга kirjaliselt menetluses (HKMS § 182 lg 1 p 9). Kui menetlusosaline soovib apellatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal esitada ringkonnakohtule vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning apellatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama apellatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD

1. XX viibib Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kinnipidamiskeskuses (KPK) alates 03.08.2022 ning on rahvusvahelise kaitse taotleja.

2. XX pöördus 06.09.2022 KPK poole avaldusega, et saada ligipääs veebiportaalile YouTube, isiklikule Google salvestusruumile ja e-posti teenuse mail.ru platvormile. Lisaks palus kaebaja luba kasutada rakendusi WhatsApp ja Telegram. Samuti soovis kaebaja välja trükkida arvutist dokumente, mis asusid kaebajale kuuluval andmekandjal.

3. KPK selgitas 04.10.2022 kirjas nr 15.7-9/424-2, et nad ei võimalda XX-le taotletud viisidel internetile ligipääsu viidates väljasõidukohustuse ja sissesõidu keelu (VSS) § 23 lg-le 5 ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 36³ lg 2-le, siseministri 16.10.2014 määrusega nr 44 kinnitatud „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskiri“ (sisekorraeeskiri) § 25 p-le 11, VSS § 26¹¹ lg-le 4.

4. XX pöördus 03.10.2022 KPK poole avaldusega isikliku mobiiltelefoni ja ühendusjuhtme väljastamiseks.

5. KPK vastas 10.10.2022 kirjaga nr 15.6-3/194-2 ning keeldus kaebaja taotluse rahuldamisest, tuginedes sisekorraeeskirja § 25 p-le 11.

6. Tallinna Halduskohtule saabus 03.11.2022 XX kaebus PPA kohustamise nõudes tagada kaebajale igapäevane ligipääs internetile täies ulatuses, alternatiivselt tagada ligipääs järgmistele lehtedele: veebiportaal YouTube, isiklik Google salvestusruum, e-posti teenus mail.ru ja rakendused WhatsApp ja Telegram (haldusasi nr 3-22-2355).

7. Tallinna Halduskohtule saabus 03.11.2022 XX kaebus PPA kohustamise nõudes tagada kaebajale igapäevane ligipääs isiklikule mobiiltelefonile ja ühendusjuhtmele igal ajal (haldusasi nr 3-22-2356).

8. Tallinna Halduskohus liitis 04.11.2022 määrusega haldusasjad ühte menetlusse haldusasjaks nr 3-22-2355.

KAEBAJA SEISUKOHAD

9. Interneti kasutamise piiramisega rikutakse kaebaja põhiseaduse (PS) §-s 12, § 22 lg-s 1 § 44 lg-s 1, § 27 lg-s 1 ja § 37 esimeses lauses sätestatud põhiõigusi. KPK-d ei tohi samastada vanglaga. Tegu on kinnipidamiskeskusega, kus inimene ei pruugi olla enda süül. Veebilehtedele juurdepääsu õiguse andmise keelamine riivab PS § 44 lg-s 1 tagatud õigust saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitavat informatsiooni. Kõikidel kinnipeetavatel ei ole varasemalt õigusrikkumisi ning sellisel juhul on riive põhjendamatu. Kui interneti keelu eesmärgiks on kinnipeetavate õigusrikkumiste vältimine, siis ei ole antud meede proportsionaalne kohaldava eesmärgiga.

10. Internet on vajalik inimõiguste tagamiseks. Sõna- ja koosolekuvabaduse põhimõtete tagamiseks ei tohi inimestele seada piiranguid internetist info saamiseks, interneti teel arvamuse edastamiseks ja suhtlusvõrgustike loomiseks. Juurdepääs internetile on kui igäühe õigus (Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) otsused asjas - *Kalda vs. Eesti*, p 52, ja *Jankovskis vs Leedu*, p 62).

11. Euroopa Nõukogu resolutsioon 1987 (2014) „Õigus Internetile juurdepääsule“ sätestab, et riigiasutustel on kohustus tagada efektiivne väljendusvabaduse nautimine võrgukeskkonnas. Internetile ligipääsu piiramine, selle sisu blokeerimine, filtreerimine ja teised meetmed sekkuvad inimeste õigusesse internetile ligipääsule. See ei ole kooskõlas Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (EIÕK) artikliga 10.

12. Arvestades internetile juurdepääsu ja interneti suutlikust talletada ja edastada suurel hulgal teavet, on internet ülioluline vahend, millega edendada avalikkuse juurdepääsu uudistele ja soodustada teabe levitamist üldiselt (EIKo 19.01.2016 nr 17429/10, p 44). On vähetõenäoline, et kaebaja taotletud internetilehekülgede lugemine kahjustaks KPK turvalisust. Leheküljed, millele on vaja ligipääsu: 1) Google Translate – tõlkimaks kohtudokumente; 2) Google Otsing – et leida infot päritoluriigi kohta; 3) Gmail – võimaldab suhtlust perekonnaga, edastada tõendusmaterjale menetlejale, infot päritoluriigi kohta, suhelda esindajaga jne; 4) uudistekanalid – kaebajal on võimalik uudiseid jälgida ainult KPK üldruumidesse paigaldatud televiisori kaudu. KPK ei telli ka kinnipeetavatele lehti ega ajakirju; 5) sotsiaalmeediakontod – võimaldab suhtlust perekonnaga, koguda infot oma rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks (nt pildid, varasem kirjavahetus jne), hoida end kursis päritoluriigis toimuvaga (uudistekanal). Alati ei ole avalikes meediakanalites infot riikides toimuva kohta, kust põgenetakse; 6) keele õppimiseks vajalikud leheküljed – KPK ei paku kinnipeetavatele keeleõpet, mis raskendab ja pidurdab nende integratsiooni Eesti ühiskonda juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotlus rahuldatakse.

13. Praegusel ajal lubatud internetilehekülgede kaudu saab piiratud teavet. Veebilehed on tänapäeval peamine kanal, mille kaudu riigiasutused edastavad informatsiooni. Veebilehtedele ligipääsu tagamine võimaldab kinnipeetaval olla kursis KPK-välise eluga. Internetis leitavale teabele juurdepääs aitab soodustada kinnipeetava taasühiskonnastamist, sujuvat vabadusse naasmist ja õiguskõuet ka elu. On võimalik vähendada korduvate kuritegude tõenäosust ja kinnipidamise kulusid. Samale seisukohale jõudis ka õiguskantsler ning EIK lahendis *Jankovskis vs Leedu*.

14. Kinnipeetavatelt on ära võetud mobiiltelefonid. Mobiiltelefonid on üheks vahendiks teabe kättesaamiseks. Kaebaja koos teiste kinnipeetavatega pöördus 13.10.2022 KPK poole seoses elektri kasutamise katkestamise ajaga kl 00.00 kuni 06.00. Kaebajad soovivad vaadata uudistesasteid, mis algavad peale kella 00:00. KPK keeldus nimetatud taotluse rahuldamisest seoses elektrikokkuhoiu põhimõttega. Kui kaebajale oleks lubatud sidevahendite ja interneti kasutamine, siis seda probleemi poleks, et kaebajad jääksid uudistesastest ilma, sh vajalikust infost ja teabest.

15. Sisekorraeeskirja § 25 p 11 on vastuolus PS § 37 esimese lausega, sest ei võimalda kinnipidamiskeskuse tingimustes omandada nõuetekohast üldharidust. Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 14.1 järgi on igapäevane õigus haridusele. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli artikkel 2 rõhutab, et kedagi ei tohi jätta ilma õigusest haridusele. ÜRO Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsiooni materjalide kohasel on tehnoloogiate ja interneti kasutamine tänapäeval õppeprotsessi lahutamatu osad (p II.2.3). Kuigi ligipääs internetile ei ole vajalik, et füüsiliselt ellu jääda, on see vajalik eeldus elus edasiliikumiseks, produktiivsuseks ja sotsiaalseks integratsiooniks.

16. Kinnipeetavatele ei ole KPK-s tagatud eesti keele õpe. Kinnipeetavatele pole selgitatud, milliseid teenuseid neil on KPK-s võimalik saada. Kuigi KPK-s on kättesaadavad televisioon ja raadio, ei pruugi need olla alati kinnipeetavale kättesaadavad, nt kui televiisorit vaatab keegi teine. Kaebaja avaldas soovi õppida eesti keelt, kuid vaatamata KPK poolt antud juhtnööridele ei ole keeleõpet tellitud. Rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes viibivad Vao või Vägeva Majutuskeskustes, saavad osaleda keeleõppes kaks korda nädalas.

17. KPK-s viibivate inimeste digitaalne mahajäämus suurendab lõhet nende ja ühiskonna vahel. Digitaalset mahajäämust peetakse sotsiaalse tõrjutuse üheks oluliseks riskiteguriks. Kui inimene viibib seaduses sätestatud maksimumaja KPK-s ning ta jääb peale seda Eestisse, kus digilahendused on levinud, satub kinnipeetav tõenäoliselt sotsiaalse tõrjutuse riskigrupi. Ei tohi tekkida olukorda, kus KPK-sse jõuavad puudulike teadmiste ja oskustega isikud ning väljuvad KPK-st veel väiksemate teadmiste ja oskustega.

18. Kaebaja jaoks on oluline ligipääs internetilehele Google Translate. Kaebajal ei ole võimalik ilma tõlketa efektiivselt kasutada päritoluriigi teavet. Isegi kui PPA tagaks kinnipeetavatele tõlgid, on tänasel päeval tõlkide puudus suureks murekohaks. PPA 04.10.2022 vastuskiri nr 15.7-9/424-2 on eesti keeles. PPA ei ole kaebajale tõlget teinud, samuti puudub kaebajal võimalus seda ise tõlkida.

19. Kaebajale on vajalik ligipääs e-maili serverile <https://gmail.com> ja mail.ru. Rahvusvahelise kaitse taotlust läbi vaatava menetlejaga suhtlemiseks. Päritoluriigi teavet sisaldavate internetilehtede aadresside käsitsi väljakirjutamine ja edastamine ei ole efektiivne. Internetiühenduse puudumisel ei ole kaebajal võimalik otsida vajalikku infot ning seda edastada menetlejale.

20. Tulenevalt PS §-st 12 ei ole õiguspärane kohelda rahvusvahelise kaitse taotlejaid menetluslikult erinevalt üksnes seetõttu, et nad on paigutatud KPK-sse. Majutuskeskuses olev taotleja saab esitada menetlejale dokumente, otsida asjakohast päritoluriigi infot, kasutada tõlkerakendusi jne. Kinnipeetav peab enda õiguste tagamiseks saama teavet päritoluriigi kohta, et aidata kaasa enda rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusele tulenevalt VRKS § 11 lg-st 2. Säte riivab kinnipidamiskeskuses kinnipeetavate PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust.

21. Kaebajal ei ole lubatud kasutada e-posti, mistõttu ei ole kaebajal võimalik suhelda oma perekonnaga. Eelnev riivab kaebaja põhiõigust perekonnaelu kaitsele (PS § 27 lg 1). Samuti sätestab EIÕK artikkel 8, et igapäevane õigus, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust. Kinnipeetavad ei tea, millal nad kinnipidamiskeskusest vabanevad, erinevalt vanglast. Kinnipeetav ei saa anda kiiresti teavet oma perekonnale, millal ta vabaneb. Kinnipeetavad on hakanud lahti hoidma üldkasutatavaid uksi, et nad kuuleksid, kui telefon heliseb. Selle tagajärjel lahti jäänud uks teeb pidevalt piiksuvat signaali, mis kostub terves tsoonis terve päeva.

22. Viie-eurose telefoni kõnekaardiga kuus helistades ei saa säilitada suhteid lähedastega. Kinnipeetaval kaob kontakt välismaailmaga ning tema lähedased ei tea kaebajaga seotud asjaolusid. Kaebaja saab Venemaalt pärit sugulastega suhelda umbes 26,5 minutit kuus, mida on äärmiselt vähe. Sama kõnekaarti kasutab kaebaja esindajaga suhtlemiseks, menetlejaga suhtlemiseks jne. Õiguskantsleri soovitud hoolimata ei ole kuue aasta jooksul suudetud parandada välismaalaste suhtlusvõimalusi oma lähedastega. Ometi aitaksid videokõned leevendada kinnipidamise tõttu

tekkivat stressi ja sellega kaasnevat suhtlemisvaegust. Mitmed kinnipidamiskeskuses olevad inimesed on oma kodumaast ja lähedastest väga kaugel ega pruugi rääkida muud keelt peale oma emakeele. Kui kinnipeetutel oleks võimalik teha oma lähedastega videokõnesid, vähendaks see ka keskuse töötajate koormust pakkuda välismaalastele tähendusliku suhtlemise võimalusi. Eriti tähtis on see olukorras, kui selline suhtlus on keeruline keelebarjääri tõttu või välismaalane viibib olude sunnil üksikvangistuses. Lähedastega ühenduse hoidmine on oluline ka selleks, et väljasaadetav saaks sujuvalt naasta oma kodu- või lähteriiki. Lähedastega vähene kontakt ei riku mitte ainult inimese põhiõigust perekonnale vaid ka inimese vaimset tervist.

23. PPA ei arvesta asjaoluga, et internetis (e-post, sotsiaalmeedia jne) võivad olla kinnipeetaval fotod perekonnaliikmetest ja teistest lähedastest. Isikul, kes viibib kuude viisi KPK-s on oluline hoida kontakti lähedastega, ka fotode vaatamine on nende jaoks olulise tähtsusega. Kõigil kinnipeetavatel ei pruugi olla füüsilisel kujul fotosid. Kaebajal on kaks alaealist last, kellega kaebaja pole saanud kontakti hoida. Kui laps soovib oma isaga suhelda, siis praegu tal selleks võimalust ei ole. Laps ei tohi ega pea kannatama, sest tema vanem viibib KPK-s. Perekonna ja kinnipeetava huvides on vajalik sisse tuua vähemalt luba videokõnede tegemiseks. Välismaalastel on väga kallid sõit nt Venemaalt Eestisse. Ka viisa saamine on raskendatud.

VASTUSTAJA SEISUKOHAD

24. Vastustaja palub jätta kaebuse rahuldamata. VRKS § 36³ lg-st 1 tulenevalt kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele kinnipidamiskeskuses VSS-s väljasaadetava kinnipidamiskeskuses kinnipidamise kohta sätestatud, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Kinnipidamiskeskuses viibivale välismaalasele osutatavate teenuste osas piirdub PPA seadusest tulenev kohustus VSS § 23 lg-s 5 sätestatuga, mille kohaselt tuleb tagada tervisekontroll ja vajalik arstiabi, toitlustamine, õigustest ja kohustustest teavitamine, vajadusel VSS alusel tehtavas menetlustoimingus keeleabi andmine ning esmavajalike riietus- ja muude tarbesemete ning isikliku hügieeni vahenditega varustamine. Lisaks välismaalase soovi korral suhtlemise ja kokkusaamiste võimaldamine (VSS § 26¹⁰). Kaebajale kui rahvusvahelise kaitse taotlejale on täiendavalt tagatud hädavajalik tõlketeenus ja transporditeenus VRKS alusel tehtavaks menetlustoimingu tegemiseks (VRKS § 36³ lg 2).

25. PPA märkis 04.10.2022 vastuskirjas nr 15.7-9/424-2, et ligipääs on tagatud mitmete ametlike õigusaktide andmebaasidele, kohtulahendite registritele ja organisatsioonide veebilehtedele, millel avaldatud teave on mõeldud üldiseks kasutamiseks. Kaebaja ei ole viidanud ühelegi õigusnormile, millest tuleneks PPA-le kohustus võimaldada kaebajale interneti tema soovitud viisil.

26. Kaebajal on võimalik esitada täpsed aadressid ja asukohad, kust võib leida rahvusvahelise kaitse menetluses tähtsust omavaid tõendeid. Kaebajale ei tulene ühestki õigusaktist subjektiivset õigust nõuda kinnipidamiskeskuses internetile vaba ligipääsu või siis tema poolt soovitud viisil (teatud veebiportaalidele). Õigusaktidest ei tulene PPA kohustust tagada kinnipidamiskeskuses välismaalasele igapäevaselt või tema poolt soovitud viisil ligipääsu internetile.

27. Isikute kinnipidamise tingimusi ja korda kinnipidamiskeskuses reguleerib ja täpsustab sisekorraeeskiri, mis kohaldub ka kinnipidamiskeskuses kinnipeetavale rahvusvahelise kaitse taotlejale. Kinnipidamiskeskus on 10.10.2022 vastuskirjas nr 15.6-3/194-2 selgitanud kinnipidamiskeskuses mobiiltelefoni ja teiste elektrooniliste sidepidamisvahendite, sh personaalarvutite omamise keeldu. Kuna õigusaktist tuleneb keeld omada mobiiltelefoni ja arvutit, puudub PPA-l kaalutlusruum, mis võimaldaks teha ka teistsuguse sisuga otsustust, sh väljastada kaebajale isiklik mobiiltelefon ühendusjuhtme ja arvutiga.

28. Kaebajal puudub subjektiivne õigus nõuda keelatud esemete väljastamist. Seega ei saa keeldumisega rikkuda kaebaja õigusi. Puudub õiguslik alus PPA kohustamiseks tagada kaebajale

KPK-s igapäevaselt vaba ligipääs isiklikule mobiiltelefonile ning internetile. PPA tegevus ja kaebajale antud selgitused on olnud VSS ja selle alusel antud õigusaktide nõuetega kooskõlas.

ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHAD

29. Õiguskantsler on korduvalt leidnud, et KPK-s viibivatel inimestel peab olema võimalus kasutada mobiiltelefoni ja interneti. Õiguskantsler on korduvalt soovitanud (2016. aastal, 2019. aastal ja 2022. aastal) PPA-l luua välismaalastele lähedastega suhtlemiseks tänapäevased võimalused. Välismaalastest kinnipeetute ja nende perede suhtlemise lihtsustamist (nt Skype'i kaudu) on soovitanud ka *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* ehk Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT). 2021. aastal kiitis CPT Rootsit (p 22) ja 2020. aastal Soomet (p 29) selle eest, et välismaalased said sealsetes kinnipidamiskeskustes kasutada internetiühendusega arvuteid. Õiguskantsleri soovitusel hoolimata ei ole kuue aasta jooksul suudetud parandada välismaalaste suhtlusvõimalusi oma lähedastega. Videokõned aitaksid leevendada kinnipidamise tõttu tekkivat stressi ja sellega kaasnevat suhtlemisvaegust. Mitmed KPK-s olevad inimesed on oma kodumaast ja lähedastest väga kaugel ega pruugi rääkida muud keelt peale oma emakeele. Lähedastega ühenduse hoidmine on oluline ka selleks, et väljasaadetav saaks sujuvalt naasta oma kodu- või lähteriiki. PPA-l tuleks viivitamata astuda samme, et ajakohastada kinnipidamiskeskuses viibijate suhtlemisvõimalusi. Siseministeriumil tuleks vajaduse korral ette valmistada selleks vajalikud muudatused õigusaktides.

30. CPT on korduvalt soovitanud, et kinnipeetud välismaalastel lubataks kasutada oma mobiiltelefone või tagada, et neil oleks mobiiltelefonidele regulaarne juurdepääs (vt nt CPT 2021. aastal Kosovole antud soovitusel, p 57; CPT 2021. aastal Maltale antud soovitusel, p 56). Mobiiltelefoni kasutamise keeld tuleb üle vaadata ja viia kooskõlla CPT soovitustega. Õigusaktides saab vajaduse korral määrata ka mobiiltelefoni kasutamise piirangud juhaks, kui see võib ohtu seada inimese enda või teiste keskuses viibijate elu või tervise, kui see ohustab oluliselt keskuses viibivate inimeste eraelu puutumatus või üldist julgeolekut. Siseministeriumil tuleks kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirjas sätestatud mobiiltelefoni kasutamise keeld üle vaadata ja viia vastav säte kooskõlla rahvusvaheliste organisatsioonide soovitustega.

RIIGIKOGU ÕIGUSKOMISJON

31. Õiguskomisjon ei pidanud asja praeguses staadiumis õigeks arvamust kujundada.

JUSTIITSMINISTERIUM

32. Justiitsministerium möönis, et kõnealused piirangud ei pruugi olla proportsionaalsed. Arvestades, et kinnipidamiskeskuses viibivad isikud ei ole vangistust kandvad isikud ning viibivad kinnipidamiskeskuses erinevatel põhjustel, eri kestusega perioode ning nende isikutega seonduvad asjaolud on väga mitmesugused (mh isikute keeleoskus, nende perekondlikud suhted jne), peaks olema sellise keelu kohaldamise osas võimaldatud haldusorganile kaalutusruum, et arvesse võtta nii riive intensiivsust kui selle vajalikkust konkreetsel juhul. Vajaduse korral saab õigusaktides sätestada täpsemad mobiiltelefoni kasutamise tingimused, et tagada VSS § 26²¹ lg 3 eesmärgid.

SISEMINISTERIUM

33. Siseministerium kohtu määratud tähtjaks arvamust ei esitanud. Siseministeriumi arvamus laekus kohtule 08.02.2023. Siseministerium leiab, et rahvusvahelise kaitse taotleja õigused, mida vastuvõttev liikmesriik peab taotlejale tagama, sõltumata sellest, kas ta on kinni peetud või mitte, on sätestatud VRKS §-s 10. EL õigus ei näe ette, et välismaalane peab saama kasutada interneti või isiklikku mobiiltelefoni oma suhtlusõiguse realiseerimiseks. Tehniliselt ei ole võimalik tagada, et kinnipeetav kasutaks interneti ja mobiiltelefoni suhtlemiseks üksnes selleks lubatud asutuste ja isikutega. CPT on leidnud, et sisserändega seotud kinnipeetav peaks olema õigustatud kontaktide

säilitamiseks muu ühiskonnaga, eriti kuulub selle alla telefoni kasutamise võimalus. Isegi, kui CPT on teatud riikide raportites soovitanud kinnipeetud välismaalastele lubada isiklike mobiiltelefonide kasutamist (nt CPT 2021. aastal Kosovole antud soovitused, p 57³), siis on liikmesriikide praktika selles osas väga erinev. Sama puudutab ka kinnipeetava juurdepääsu internetile. Norras oli varem lubatud mobiiltelefonide kasutamine kinnipidamiskeskuses, kuid tänaseks avaliku korra ja riigi julgeoleku kaalutlustel enam mitte.

34. Kaebaja taotlustest jääb selgusetuks, millist konkreetset põhiõigust on PPA tema suhtes rikkunud. Isikliku mobiiltelefoni kasutamise keeld KPK-s ei ole takistanud kaebajal suhelda KPK-st telefoni teel. Kui kinnipeetaval raha pole, antakse talle kord kuus telefonikõnede tegemiseks viie-eurone kõnekaart. Lisaks on paigutatud KPK-sse telefoniaparaadid, mis võimaldavad kinnipeetavatel teha telefonikõnesid vastuvõtja kulul. Perekonnaliikmete, riigiasutuste, kaitsja, vaimuliku ja kodakondsusjärgse riigi konsulaarametnikuga saab kinnipeetav, kellel puudub raha, ühendust võtta KPK kulul.

35. PS §-s 26 sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusetele ei ole absoluutne, vaid seda võib piirata tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. PS §-st 44 ei saa järeldada, et kinnipeetaval on põhiõigus interneti kasutamiseks. Lisaks tavapärastele meediavahenditele (televisoor, raadio) on KPK-s viibival välismaalasel juurdepääs reale ametlike õigusaktide andmebaasidele, kohtulahendite registritele ja asutuste ning rahvusvaheliste organisatsioonide veebilehtedele, millel avaldatud teave on mõeldud üldiseks kasutamiseks. Samuti on KPK-s tööl nõustaja, kelle poole saab kinnipeetav pöörduda vajaliku teabe saamiseks.

36. Päritoluriigi info otsimiseks ja analüüsimiseks on PPA-s tööl päritoluriigi informatsiooni (COI) eksperdid.

37. VRKS § 36³ lg 2 kohaselt tagatakse kinnipidamiskeskuses taotlejale hädavajalik tõlketeenus. KPK-s pakutakse kaks korda nädalas eesti ja inglise keele õpet ning seal on loodud erinevad võimalused vaba aja veetmiseks, sh tööle võetud huvijuht erinevate interaktiivsete tegevuste läbiviimiseks.

38. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine riivab PS §-s 20 sätestatud vabadusõigust, kuid riivet õigustab PS § 20 lg 1 p 6. Majutuskeskuse ja kinnipidamiskeskuse eesmärk ja teenused ongi erinevad ning seetõttu erinevad ka neis asutustes kehtivad reeglid. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse ülesanne on VRKS § 32 toodud teenuste, mis on eelkõige seotud rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamisega, osutamine. KPK-sse paigutatakse välismaalane VRKS §-s 36¹ toodud kinnipidamise aluste ilmnemisel ja see on äärmuslik meede, mille vajalikkust ja proportsionaalsust hindab regulaarselt kohus. Seega ei ole põhjendatud võrrelda majutuskeskuse ja KPK regulatsioone. Antud juhul kaebaja põhiõigusi ei rikuta, kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirja § 25 p 11 on PS-ga kooskõlas.

KOHTU PÕHJENDUSED

39. 29.11.2022 kohtunõudega palus kohus Siseministeeriumi seisukohta asjassepuutuvate normide põhiseaduspärasusele hiljemalt 03.01.2023. Siseministeerium on andnud kohtunõudele kättesaamiskinnituse 30.11.2022. Siseministeerium on esitanud asjas seisukohad aga 08.02.2023. Halduskohus oli 10.01.2023 määrusega määranud asja lahendamiseks kirjalikus menetluses ja andnud menetlusosalistele võimaluse esitada täiendavaid taotlusi ja seisukohti tähtajaga 02.02.2023 ning vastata teise poole seisukohtadele 23.02.2023. Kaebaja esitas 23.02.2023 kohtule taotluse Siseministeeriumi seisukohti mitte arvestada, kuna need ei ole esitatud kohtu antud tähtaja jooksul. Sisulist seisukohta Siseministeeriumi arvamuse osas kaebaja ei esitanud. Kaebajal on kahtlemata õigus, et Siseministeeriumi vastus on esitatud kohtu määratud tähtaega üle ühe kuu ületades. Samas ei olnud selleks ajaks möödunud menetlusosalistele antud lõppseisukohtade esitamise tähtaeg, selleni oli aega veel 2 nädalat. HKMS § 27 lg 1 p 5 kohaselt on menetlusosalisel anda kohtule seletusi ja

esitada põhjendusi kõigi asja arutamisel tekkinud küsimuste kohta. Siseministeeriumi seisukoht esitati küll hilinenult, kuid kaebaja oleks saanud soovi korral esitada sellele kahe nädala jooksul oma seisukohad, selleks puudus vajadus isegi menetluse uuendamiseks. Antud juhul saadab kohus asja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluseks Riigikohtule. Eelduslikult küsib Riigikohus Siseministeeriumilt selles menetluses ka seisukohta, mis eelduslikult ei erine käesolevas asjas antud seisukohast. Seega saab kohus antud asja lahendamisel arvestada muuhulgas Siseministeeriumi seisukohaga ning ei leia, et see rikuks kaebaja menetlusõigusi.

40. Rahvusvahelise kaitse taotlejat on võimalik KPK-s kinni pidada VRKS alusel kuni 18 kuud. Hiljem, VSS-i alusel, on võimalik teda kinni pidada kuni 18 kuud, kokku on maksimaalne kinnipidamise aeg 36 kuud. Kaebajat on praeguseks hetkeks peetud kinni VRKS-i alusel 7,5 kuud.

41. Euroopa Kohus selgitas 06.10.2022 otsuses asjas C-241/21 Riigikohtu esitatud eelotsuse taotluse kohta, et direktiivi 2008/115/EÜ art 15 lõiget 1 (riigis ebaseaduslikult viibiva isiku kinnipidamine põgenemise ohu korral või kui isik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid) tuleb tõlgendada nii, et see ei luba liikmesriigil määrata riigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine üksnes üldalusel (milleks on oht väljasaatmise tulemuslikkusele), ilma et oleks täidetud mõni riigisiseses õiguses selle sätte ülevõtmiseks ette nähtud ja selgelt määratletud kinnipidamise alustest. Iseenesest ei ole direktiivi 2008/115/EÜ art 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud kinnipidamisaluste loetelu ammendav ja liikmesriigid võivad ette näha muid konkreetseid kinnipidamise aluseid lisaks kahele art 15 lõikes 1 sõnaselgelt ette nähtud alusele. Vältimaks omavoli, peab liikmesriigi täiendavalt loodav kinnipidamise alus vastama aga teatud nõuetele: õiguslik alus peab olema selge, täpne, ettenähtav ja piisavalt kättesaadav.

42. VRKS § 36¹ lg 2 annab ammendava loetelu rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise alustest:

- 1) isiku tuvastamine või isikusamasuse kontrollimine;
- 2) isiku kodakondsuse kontrollimine või väljaselgitamine;
- 3) isiku riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslike aluste kontrollimine;
- 4) rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- 5) 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;
- 6) riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmine;
- 7) isiku üleandmine Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 604/2013 sätestatud korras, kui esineb isiku põgenemise oht.

43. Eelnimetatud on legitiimsed eesmärgid rahvusvahelise kaitse taotlejate vabaduse piiramiseks ja nende KPK-sse paigutamiseks. Iga kinnipidamise eesmärki ja proportsionaalsust hindab regulaarselt kohus, võttes arvesse isikuga seotud individuaalseid asjaolusid. Kohus ei hinda seejuures isiku suhtluse ega tema poolt informatsioonile ligi pääsemise piiramise vajadust, kuna see ei ole isiku kinnipidamise iseseisvaks eesmärgiks ega seondu ka ühegi VRKS § 36¹ lõikes 2 nimetatud kinnipidamise eesmärgiga. Vajadus piirata rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isiku suhtlust ja informatsioonile ligipääsemist võib tõusetuda seoses tema suhtes algatatud kriminaalasjaga ja tema vahistamisel. Kui isegi teoreetiliselt oleks siiski vajadus piirata neid õigusi isiku KPK-sse paigutamisel mõne VRKS § 36¹ lõikes 2 nimetatud alusega seoses, peaks see vajadus olema PPA poolt kohtule esitatavas kinnipidamistaotluses selgelt välja toodud ja kohus peaks isiku suhtluse ning info hankimise piiramise proportsionaalsust hindama. Ilma selleta, lihtsalt KPK-sse paigutamise, ei ole seal viibivate isikute suhtlust ega ka nende õigust saada informatsiooni piiratud. KPK peab sel juhul aga suutma täpselt viidata, millisest seaduse sättest selline piiramise vajadus tuleneb, kuna riivil peab olema seaduslik alus.

44. Kohtud ei ole andnud luba kaebaja KPK-sse paigutamiseks eesmärgiga piirata tema suhtlust välismaailmaga ega keelata tal ligipääs informatsioonile. Ka puudus selline eesmärk PPA taotlustes. Kaebaja on Tartu Halduskohtu 03.08.2022 määrusega haldusasjas nr 3-22-1647 (mille on Tartu Ringkonnakohus ja Riigikohus jõusse jätnud) paigutatud KPK-sse põhjusel, et VRKS § 36¹ lg 2 p-de 1 (isiku tuvastamine või isikusamasuse kontrollimine) ja 2 (isiku kodakondsuse kontrollimine või väljaselgitamine) kohaldamise eeldused on täidetud ning et VRKS § 29 lg-s 1 sätestatud järelevalvemeetmed (elamine kindlaksmääratud kohas, ilmumine määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele, PPA teavitamine elukohast eemal viibimisest kauem kui kolm päeva, välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi Politsei- ja Piirivalveametile hoiule andmine, ilmumine nõustamisele) ei täida kaebaja puhul eesmärki samaväärselt kinnipidamisega. Halduskohus pidas asjakohaseks ka VRKS § 36¹ lg 2 p 5 (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) ja leidis, miks on PPA kahtlus põgenemisohu osas põhjendatud. Seega on kaebaja puhul kinnipidamise alusteks VRKS § 36¹ lg 2 p 1, 2 ja 5. Kaebajat ei ole peetud kinni põhjusel, et ta kujutab ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale. Samuti ei saa olla KPK-s pidamise aluseks asjaolu, et isik võiks asuda takistama rahvusvahelise kaitse menetluses tõendite kogumist või esitama võltsitud tõendeid, kuna sellist kinnipidamisalust VRKS § 36¹ lg 2 ei sisalda.

45. KPK-s on olemas arvutid, kuid ligipääs on tagatud üksnes 14-le veebilehele: riigiteataja.ee, eur-lex.europa.ee, oiguskantsler.ee, kohus.ee, ohchr.org, coe.int, un.org, unrwa.org, unhcr.org, gov.uk, amnesti.org, curia.europa.eu, hudoc.echr.coe.int, rikos.rik.ee. Enamus nendest on kasutatavad üksnes eesti või inglise keeles. Kaebaja ei saa neid lehekülgi tõlkida endale arusaadavasse keelde. Nendel veebilehtedel leiduvad tekstisisesed lingid teistele veebilehtedele ei avane. Kaebaja ei saa õppida interneti vahendusel eesti keelt ega osaleda muudes hariduslikes programmides. Kaebaja soovib saada ligipääsu veebiportaalele YouTube, isiklikule Google salvestusruumile ja e-posti teenusele mail.ru platvormil ning rakendustele WhatsApp ja Telegram selleks, et suhelda oma perega ning rahvusvahelise kaitse menetluse osas enda esindaja ning menetlejatega. Kui kaebajal oleks kasutada isiklik mobiiltelefon, siis ei vajaks ta seda, et KPK tagaks talle ligipääse internetile. Antud juhul ei ole aga kaebajale võimaldatud kumbagi.

46. Kinnipidamiskeskus võimaldab teha ühes kuus kõnesid 5 euro ulatuses (isikule väljastatakse kõnekaart), mis kaebaja puhul (piiriülesed kõned) tähendab kaebuse järgi 26 minutit kuus ning edasi on võimalik soetada oma raha eest telefonikaarte. KPK-s viibivad isikud pärinevad kolmandatest riikidest. Suhtlus selliste riikidega on telefonikõnede vahendusel aga ebamõistlikult kallis. Lisaks ei asenda KPK-s asuva telefoni kasutamise võimalus isikliku mobiiltelefoni kasutamist ka funktsionaalsuse poolest. Esiteks ei saa teised inimesed kaebajale helistada. Teiseks moodustab tänapäevasest mobiiltelefoni kasutamisest helistamine vaid väikese osa. Mobiiltelefoni peamine funktsioon on anda ligipääs internetile ja võimaldada interneti teel lähedastega suhtlemist (olgu suhtlusplatvorm milline tahes) ja seda nii sõnumite vahetamise kui interneti hääl- ja videokõnedena. Kui lähedased asuvad välisriigis, on interneti teel suhtlemine peamine suhtlusviis.

47. Kaebaja ei ole nõudnud, et tema mobiiltelefoni kasutamist peaks rahastama KPK. Kaebaja soovib oma kulul isikliku mobiiltelefoni kasutamise õigust. Isikliku mobiiltelefoni kasutamise korral ei oleks kaebajal vajadust saada KPK-s ja KPK kulul ligipääsu internetile. Kui KPK-s ligipääs internetile oleks, ei oleks kaebajal omakorda niivõrd suurt vajadust isikliku mobiiltelefoni järele, ent interneti kasutamine võõrast arvutist ei kata ära kõiki isikliku mobiiltelefoni kasutamise eeliseid. Kuna mõlemad piirangud eksisteerivad korraga, tuleb kohtul nende mõju kaebajale vaadelda nende koostoimes.

48. 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 KPK-s võimaldatud 14 veebileheküljest ülejäävas osas tagama. Kaebuse

saaks rahuldada vaid nimetatud õigusnorme kohaldamata jättes. Seega on vaja kontrollida eelnimetatud sätete põhiseaduspärasust.

49. VRKS § 36³ lõike 1 kohaselt kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele kinnipidamiskeskuses VSS-s väljasaadetava kinnipidamiskeskuses kinnipidamise kohta sätestatud, arvestades VRKS-s sätestatud erisusi.

50. Asjassepuutuvad sätted, millele põhiseaduspärasust on vaja kontrollida, on seega:

1) VSS § 23 lg 5:

„(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) VRKS § 36³ lg 2:

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

3) siseministri 16.10.2014 määrusega nr 44 kinnitatud „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja“ § 25 p 11:

„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;“.

51. VRKS § 36³ lg 2 ja VSS § 23 lg 5 põhiseaduspärasust tuleb kontrollida sellest aspektist, et seal ei ole loetletud isikule interneti kasutamise võimaldamise kohustust; sisekorraeeskirja põhiseaduspärasust aga seetõttu, et see keelab lauseliselt isiklike mobiiltelefonide kasutamise. Sisekorraeeskiri on kehtestatud siseministri määrusega ja on üldakt. Kohtul on vaja kontrollida VSS § 23 lg 5, VRKS § 36³ lg 2 ja sisekorraeeskirja § 25 p 11 põhiseaduspärasust nende koosmõjus, kuna isikliku mobiiltelefoni kasutamise võimaldamisel puuduks kaebajal vajadus kasutada KPK võimaldatud interneti ning KPK-s interneti võimaldamisel väheneks oluliselt vajadus isikliku mobiiltelefoni kasutamise järele.

52. Kohtu hinnangul ei ole vaja kontrollida VSS § 26¹¹ lg 4 põhiseaduspärasust. See säte annab KPK juhatajale või tema poolt määratud ametnikule õiguse kaaluda, kas piirata isiku kirjavahetust, telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist, kui see võib ohustada KPK sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist. See säte mobiiltelefoni kasutamist ei välista ega ole iseenesest ebaproportsionaalselt piirav. KPK juhataja peab sidevahendite teel suhtluse piiramiseks ära põhjendama, milles seisneb KPK sisekorra või väljasaatmise täideviimise ohustamine.

Mobiiltelefoni kasutamist käsitlevas vastuskirjas ei ole PPA VSS § 26¹¹ lõikele 4 isegi viidanud. Interneti kasutamist käsitlevas vastuskirjas on sättele küll viidatud, kuid sellel alusel kaebaja suhtlemist põhjendatud ei ole. Põhiseadusevastane antud säte kohtu hinnangul ei ole, küll ei ole mobiiltelefoni käsitlevad vastuskirjades VSS § 26¹¹ lg 4 kohaseid põhjendusi kaebajale sidevahendite keelamiseks ning PPA vastuskirju ei saa VSS §-le 26¹¹ lõikele 4 tuginedes õiguspäraseks lugeda. Põhjendamispuuduste pärast tuleks PPA vastuskirjad lugeda õigusvastasteks ka ilma sisekorraeeskirja § 25 punktita 11.

53. Samuti ei ole põhiseadusevastane VRKS § 10, kus on sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja õigused. Nende õiguste hulgas on näiteks õigus suhelda perekonnaga. Isikliku mobiiltelefoni ja interneti kasutamise võimalus ei pea kohtu hinnangul olema VRKS §-s 10 otsesõnu välja toodud (ehkki nad võivad seda olla), kuna need on vahendid VRKS §-s 10 nimetatud õiguste teostamiseks.

54. Kohus analüüsib esimesena isikliku mobiiltelefoni kasutamise keelamist.

Sisekorraeeskiri on kehtestatud ministri määrusena VSS § 26¹⁰ lõike 4 (kokkusaamiste kord), § 26²¹ lõike 1 (volitusnorm KPK sisekorraeeskirja kehtestamiseks) ning § 26²⁵ lõike 3 (distsiplinaarmenetluse protokollimise kord) alusel. Eelnevalt analüüsitud VSS §-le 26¹¹ lõikele 4 sisekorraeeskirja volitusnormina viidatud ei ole.

55. Sisekorraeeskirja § 25 p 11 alusel on aga kehtestatud mobiiltelefonide kasutamise täielik keeld: kõikidel kinnipeetavatel on keelatud sõltumata nende kinnipidamise põhjusest, nendest johtuva riski hinnangust, nende käitumisest või muust asjaolust mobiiltelefonide ja muu elektrooniliste või tehniliste sidepidamisvahendite, sealhulgas raadiosaatjad, pihu- ja personaalarvutite, mille kaudu on võimalik teavet edastada ja vastu võtta, kasutada. Kuivõrd VSS § 26¹¹ lg 4 annab KPK juhatajale kaalutusõiguse sidevahendite kasutamise piiramiseks, sisekorraeeskirja § 25 p 11 keelab need aga täielikult, on sisekorraeeskirja § 25 p 11 vastuolus PS § 94 lõikega 1 ja Vabariigi Valituse seaduse § 50 lõikega 1, mille kohaselt minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Määrusega ei saa muuta seadust ja võtta isikult ära õigusi, mis isikul seadusele tuginedes olemas on. Juba sel põhjusel on sisekorraeeskirja § 25 p 11 põhiseadusevastane.

56. VRKS § 10 lg 1 kohaselt tagatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale PS-st, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, Euroopa Liidu õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest tulenevad õigused ja vabadused. Kohtu hinnangul on käesoleval juhul riivatud kaebaja järgmisi põhiõigusi.

57. PS §-s 12 sisalduvat õigust võrdsele kohtlemisele on kaebajal riivatud seoses tema erineva kohtlemisega majutuskeskustes viibijatega võrreldes. Majutuskeskuses viibivad isikud saavad kasutada oma mobiiltelefone ja ka majutuskeskuse internetti. PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust on riivatud, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt. Määrata tuleb võrdluse lähtekoht (s.o lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavad isikute grupid (Riigikohtu üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 47; 20. oktoobri 2020. a otsus nr 5-20-3/43, p 93). Kaebaja ootab sarnaselt majutuskeskuses viibijatega lõpplahendit oma rahvusvahelise kaitse menetluses. Vajadus tuvastada kaebaja isik ja tema kodakondsus, mille tõttu kaebaja on kinnipidamiskeskuses paigutatud, on küll võrreldes majutuskeskuses viibijatega erinev asjaolu, ent siiski on kaebaja majutuskeskuses viibijatega võrreldavas positsioonis, kuna nende staatus on kõige olulisemas osas kattuv: nad on saabunud Eestisse kolmandast riigist ja ootavad rahvusvahelise kaitse menetluse lõpptulemit. Neid ei ole milleski süüdi mõistetud ja vähemalt hetkel puudub alus lugeda neid avalikule korrale ja julgeolekule ohtlikeks.

58. PS §-s 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatussele on kaebajal riivatud seeläbi, et tal on väga oluliselt piiratud suhtlus oma perega, mida ta mobiiltelefoni vahendusel teha saaks. VRKS § 10 lg 2 p 7 kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus suhelda pereliikmete,

õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga.

59. PS §-s 44 sätestatud igapäevane õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni on riivatud sellega, et kaebaja ei saa otsida internetist informatsiooni. Seda vajab ta muuhulgas (aga mitte ainult) selleks, et tuua rahvusvahelise kaitse menetluses välja talle vajalikke aspekte päritoluriigi infost. See, et päritoluriigi info otsimiseks ja analüüsimiseks on PPA-s tööl päritoluriigi informatsiooni eksperdid, ei võta ära kaebajalt vajadust seda infot ka ise otsida ja oma menetluses tema positsiooni toetavaid asjaolusid välja tuua. PS § 44 lõike 3 kohaselt kui seadus ei sätesta teisiti, siis on PS § 44 lõigetes kaks ja kolm nimetatud õigused võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

60. PS §-s 45 sätestatud õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükkis, pildis või muul viisil on kaebajal piiratud seoses tema suhtlusvahendite (mobiiltelefon, internet) piiramisega.

61. PS § 37 esimeses lauses sätestatud õigus haridusele on kaebajal piiratud seeläbi, et kaebaja kinnitusel soovib ta interneti teel õppida eesti keelt, mida on efektiivselt teha interneti vahendusel.

62. PS § 22 lõikes 1 sätestatud süütuse presumptsiooni kaebaja puhul riivatud ei ole. Kaebajale ei ole esitatud mingit süüdistust ning ei ole näha, et seda esitada kavatsetak.

63. PS § 26 ja 45 nimetavad otsesõnu, et neid põhiõigusi saab piirata vaid seadusega.

Riigikohus on leidnud, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Samas peab selline määrus üheselt vastama määrusandlusõiguse nõuetele (RKÜKo 03.12.2007 asjas nr 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22). Kaebajale osaks saavaid PS § 12, § 37 ja § 44 sätestatud põhiõiguste piiranguid ei saa aga pidada väheintensiivseteks. Kaebaja eelnimetatud põhiõigusi on piiratud määrusega. Sisekorraeeskirja § 25 p 11 on seega formaalselt põhiseadusevastane ja tuleb juba sel põhjusel asja lahendamisel kohaldamata jätta.

64. Peale eelnevalt käsitletud kahe formaalse põhjuse on sisekorraeeskirja § 25 p 11 põhiseadusevastane ka sisuliselt, kuna sellest ei selgu piirangu legitiimne eesmärk.

PS § 26 ja 45 on kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigused, sätestades ära piirangute legitiimsed eesmärgid. PS § 26 teine lause sätestab: riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Paragrahvi § 45 teine lause sätestab: seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks.

PS § 12, § 37 ja § 44 on seadusreservatsioonita põhiõigused, see tähendab, et neid saab piirata seadusega ja kooskõlas PS §-ga 11. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Kuna isikliku mobiiltelefoni kasutamise piirangul ei ole legitiimset eesmärki, ei saa teostada ka proportsionaalsuse kontrolli. Seetõttu on see keeld vastuolus PS §-ga 11. Riive on eriti intensiivne, kuna samal ajal ei ole kaebajal KPK-s võimalik ka vabalt kasutada internetti.

65. Õiguskantsler viitas kohtule antud vastuses oma kahele varasemale seisukohale, kus on leitud, et isikliku mobiiltelefoni kasutamise tagamine tuleb KPK-s korraldada. 13.07.2022 arvamuses nr 7-7/220796/2203796 osundati sellele, et CPT on korduvalt soovitanud, et kinnipeetud välismaalastel lubataks kasutada oma mobiiltelefone või tagada, et neil oleks mobiiltelefonidele regulaarne

juurdepäas (vt nt CPT 2021. aastal Kosovole antud soovitus, p 57;¹ CPT 2021. aastal Maltale antud soovitus, p 56²). CPT tunnustas 2021. aastal Rootsit (p 25)³ ja Soomet (p 32)⁴ selle eest, et välismaalastel on kinnipidamiskeskuses võimalik helistada enda mobiiltelefoniga. Õiguskantsler leidis, et Siseministeeriumil tuleks kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirjas sätestatud mobiiltelefoni kasutamise keeld üle vaadata ja viia vastav säte kooskõlla rahvusvaheliste organisatsioonide soovitustega.

66. Järgmisena tuleb analüüsida vaba interneti kasutamise võimatust KPK-s. VSS § 23 lõikes 5 on loetletud hüved, mille KPK peab seal viibivatele isikutele tagama. Nimekirjas ei ole internetile ligipääsu võimaldamist. Ka VRKS ei sisalda erisätteid internetile ligipääsu võimaldamise kohta. Interneti kasutamise võimatus riivab kaebaja samu põhiõigusi nagu isikliku mobiiltelefoni kasutamise võimatus. KPK-s olev televiisor, raadio, juurdepäas reale ametlike õigusaktide andmebaasidele, kohtulahendite registritele ja asutuste ning rahvusvaheliste organisatsioonide veebilehtedele levendab kaebaja põhiõigustele osaks saavaid riiveid mõnevõrra, ent ei kõrvalda neid. Kaebajal puudub võimalus isiklikuks suhtluseks, enda harimiseks, tema võimalused informatsiooni hankida on äärmiselt piiratud (juba tõlkeprogrammi puudumise tõttu). Internet on tänapäeval peamine teabeallikas. Riive on oluliselt intensiivsem seetõttu, et samal ajal ei saa kaebaja ka isiklikku mobiiltelefoni kasutada.

67. Sarnaselt isikliku mobiiltelefoni kasutamise keelule ei ole ühestki seadusest välja loetav, mis on interneti kasutamise keelu eesmärk. Kaebaja KPK-sse paigutamise eesmärk ei olnud tema suhtluse ning info hankimise võimaluste piiramine. Eesmärgipäratu riive proportsionaalsust kontrollida ei saa. Seetõttu on interneti kasutamise keeld vastuolus PS §-ga 11.

68. 13.07.2022 arvamuses nr 7-7/220796/2203796 osundas õiguskantsler, et on korduvalt soovitanud (2016. aastal,⁵ 2019. aastal⁶ ja 2022. aastal⁷) PPA-l luua välismaalastele lähedastega suhtlemiseks tänapäevased võimalused. Välismaalastest kinnipeetute ja nende perede suhtlemise lihtsustamist (nt Skype'i kaudu) on pidevalt soovitanud ka CPT. 2021. aastal kiitis CPT Rootsit (p 22)⁸ ja 2020. aastal

1

<https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTSectionID%22:%5B%22p-srb-20201006-en-16%22%5D%7D>

2

<https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTSectionID%22:%5B%22p-mlt-20200917-en-14%22%5D%7D>

3

<https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTSectionID%22:%5B%22p-swe-20210118-en-9%22%5D%7D>

4

<https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTSectionID%22:%5B%22p-fin-20200907-en-9%22%5D%7D>

5

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaik_politsei-ja_piiirivalveameti_teabehaldus-ja_menetlusosakonna_migratsiooniburoo_kinnipidamiskeskusse.pdf

6

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kontrollk%C3%A4ik%20P%C3%B5hja%20pr.efektuuri%20korrakaitseb%C3%BCroo%20kinnipidamiskeskusesse.pdf

7

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kinnipidamisre%C5%BEiim%2C%20suhtlemisv%C3%B5imalused%20ja%20teabe%20saamine.pdf

8

<https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTSectionID%22:%5B%22p-swe-20210118-en-9%22%5D%7D>

Soomet (p 29)⁹ selle eest, et välismaalased said sealsetes kinnipidamiskeskustes kasutada internetiühendusega arvuteid. Õiguskantsler leidis 13.07.2022 arvamuses, et videokõned aitaksid leevendada kinnipidamise tõttu tekkivat stressi ja sellega kaasnevat suhtlemisvaegust. Mitmed kinnipidamiskeskuses olevad inimesed on oma kodumaast ja lähedastest väga kaugel ega pruugi rääkida muud keelt peale oma emakeele. Kui kinnipeetutel oleks võimalik teha oma lähedastega videokõnesid, vähendaks see ka keskuse töötajate koormust pakkuda välismaalastele tähendusliku suhtlemise võimalusi. Eriti tähtis on see olukorras, kui selline suhtlus on keeruline keelebarjääri tõttu või välismaalane viibib olude sunnil üksikvangistuses. Lähedastega ühenduse hoidmine on oluline ka selleks, et väljasaadetav saaks sujuvalt naasta oma kodu- või lähteriiki. Õiguskantsler avaldas kahetsust, et nende varasemate kontrollkäikude tulemusena antud arvamusi ei ole järgitud ja leidis, et PPA-l tuleks viivitamata astuda samme, et ajakohastada kinnipidamiskeskuses viibijate suhtlemisvõimalusi. Siseministeriumil tuleks vajaduse korral ette valmistada selleks vajalikud muudatused õigusaktides.

69. Piirangud, mis saavad isikule osaks ilma, et selleks oleks tungiv vajadus (ja mis on seetõttu ebaproportsionaalsed), kahjustavad muuhulgas inimväärikust tervikuna.

70. Arvestades, et kinnipidamiskeskuses viibivad isikud ei ole vangistust kandvad isikud ning viibivad kinnipidamiskeskuses erinevatel põhjustel, eri kestusega perioode ning nende isikutega seonduvad asjaolud on väga mitmesugused (mh isikute keeleoskus, nende perekondlikud suhted jne), peaks olema sellise keelu kohaldamise osas võimaldatud haldusorganile kaalutlusruum, et arvesse võtta nii riive intensiivsust kui selle vajalikkust konkreetsel juhul. Vajaduse korral saab õigusaktides sätestada täpsemad isikliku mobiiltelefoni ja interneti kasutamise tingimused.

71. Kui kohtud arvestaksid rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamise proportsionaalsuse kontrollimisel ka isiku suhtluse ja nende informatsioonile ligipääsemise olulise piiramisega, tooks see ilmselt kaasa olukorra, kus KPK-sse paigutamisi lubataks palju vähemal määral, kuna isikule osaks saavad riived oleks KPK-s viibimisel oluliselt intensiivsemad.

72. Kokkuvõtvalt on sisekorraeeskirja § 25 p 11 põhiseadusevastane esmalt seetõttu, et ta on seadusest madalama õigusaktina vastuolus VSS § 26¹¹ lõikega 4 (on *contra legem* määrus), teiseks on põhiõigusi piiratud määrusega ja mitte seadusega ning kolmandaks on see säte põhiseadusevastane temas sisalduva riive legitiimse eesmärgi puudumise tõttu, mille pärast ei saa kontrollida riive proportsionaalsust.

VSS § 23 lg 5 ja VRKS § 36³ lg 2 on põhiseadusevastased osas, milles nad 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 legitiimse eesmärgi puudumise tõttu, mille pärast ei saa kontrollida riive proportsionaalsust.

73. Kohus jätab sisekorraeeskirja § 25 p 11, VSS § 23 lg 5 ja VRKS § 36³ lg 2 asja lahendamisel kohaldamata (PS § 15 lg 2 ja HKMS § 158 lg 4) ja rahuldab kaebused. Kohus edastab otsuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 alusel Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse läbiviimiseks.

74. PPA vastuskirjad on õigusvastased ja PPA peab uuesti kooskõlas VSS § 26¹¹ lõikega 4 läbi vaatama kaebaja isikliku mobiiltelefoni kasutamise taotluse ning taotluse võimaldada talle ligipääs isiklikule Google salvestusruumile, e-posti teenusele mail.ru ning rakendustele WhatsApp ja Telegram ja arvestama taotluse lahendamisel käesoleva otsuse ning asjas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt tehtava otsuse seisukohti.

⁹

<https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTSectionID%22:%5B%22p-fin-20200907-en-9%22%5D%7D>

75. Kaebaja peab saama kasutada internetti avatud ja tasuta veebilehtedelt info otsimiseks, samuti Google Translate programmi. Tõlkeabi kasutamise võimalus KPK-s ei asenda kaebaja enda operatiivset vajadust elektrooniliste tekstide tõlkimiseks, ilma milleta ta hädapärast informatsiooni hankida ei saa.

76. Kui kaebajale võimaldatakse kasutada isiklikku mobiiltelefoni või ka arvutit, ei ole KPK-l vaja talle interneti ligipääsu tagada.

77. HKMS § 108 lg 1 alusel kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Kaebaja on taotlenud menetluskulude vastustaja kanda jätmist. Toimikust nähtub kaebaja dokumenteeritud menetluskuluna riigilõiv 40 eurot (kahelt kaebuselt 20 eurot). Seega tuleb vastustajalt mõista kaebaja kasuks välja 40 eurot.

(allkirjastatud digitaalselt)