



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 17.04.2023 nr 5-23-16/3

Meie 04.05.2023 nr 9-2/230675/2302385

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-16

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-16.

Kuna [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses](#) (VSS) ega [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses](#) (VRKS) pole sätestatud interneti kasutamise keeldu, puudub vastustajal alus takistada juurdepääsu kaebaja taotletud veebilehetele.

Kui Riigikohus peaks siiski asuma seisukohale, et vaidlusalune olukord on [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) vastuolus, sest kehtivad normid ei pane kinnipidamiskeskusele kohustust tagada kinni peetud välismaalastele juurdepääsu internetile, leian järgmist.

VSS-i ja VRKS-i alusel kinnipidamiskeskuses kinni peetud välismaalased peavad saama kasutada interneti. Täielik interneti kasutamise keeld oleks vastuolus [PS](#) § 27 lõikes 1 sätestatud põhiõigusega perekonnaelu kaitsele. Samuti oleks see vastuolus [PS](#) § 44 lõikega 1 tagatud igapäevase õigusega vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Ka praegune juurdepääsu korraldus, millega kinnipidamiskeskuse arvutites on tagatud ligipääs vaid 14 veebilehele, piirab põhiseadusega tagatud õigusi ülemäära. Nimelt ei võimalda sedavõrd vähene juurdepääs kinnipeetud inimesel ühelgi tänapäevasel viisil suhelda oma lähedastega. Ühtlasi ei ole see piisav, et välismaalane saaks koguda oma varjupaiga- või väljasaatmismenetluse kohta või päritoluriiki naasmiseks vajalikku infot.

Samuti leian, et siseministri 16.10.2014 määruse nr 44 „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirja“ (sisekorraeskiri) [§ 25 punkt 11](#) on vastuolus [PS](#) § 3 lõike 1 esimese lause ja § 94 lõikega 1 osas, milles see keelab kõigil kinnipidamiskeskuses viibivatel välismaalastel kasutada mobiiltelefone, võtmata arvesse konkreetse inimese olukorda ja temaga seotud asjaolusid.

Sisekorraeskirjas sätestatud mobiiltelefonide kasutamise absoluutne keeld on ka sisuliselt õigusvastane, kuna piirab ülemäära kinni peetud välismaalase [PS](#) § 27 lõikes 1 sätestatud põhiõigust perekonnaelu kaitsele ning [PS](#) § 44 lõikes 1 sätestatud igapäevase õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

Halduskohtu lahendi alusel kinni peetud välismaalaste elutingimusi (sh suhtlemis- ja informatsioonile ligipääsu võimalusi) ei pea ega tohigi samamoodi piirata, nagu piiratakse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

vangistuses olevate inimeste elutingimusi. Tänapäevased suhtlusvõimalused (nt videokõned, kirjavahetus meili teel) ja praegusega võrreldes oluliselt avaram juurdepääs internetile on kinni peetud välismaalase olukorda arvestades äärmiselt vajalikud.

Kinnipidamiskeskuses viibiv välismaalane saaks kaugel elavate lähedastega tähenduslikult ja piisava regulaarsusega suhelda vaid videokõne ja/või meili teel. Kui välismaalane saab oma lähedastega ühendust hoida ja vajalikku infot otsida, lihtsustab see tema kodu- või lähteriiki naasmist. Paindlikum interneti- ja mobiiltelefoni kasutamise kord võimaldab välismaalasel koguda mitmesuguseid eraelu kohta käivaid andmeid ja tagakiusamist tõendavaid materjale. Välismaalane saab sel moel ka oma esindajaga vahetult ning tõhusamalt arutada varjupaiga- või väljasaatmismenetluse asjaolusid ja esitatud seisukohti. Juurdepääs teksti tõlkimist võimaldavatele andmebaasidele ja/või rakendustele vähendaks kinni peetud inimeste infosulgu sattumise ohtu ning samas ka kinnipidamiskeskuse töötajate koormust, sest praegu peavad nemad tegema välismaalastele dokumentidest suusõnaliselt kokkuvõtteid. Ka kinni peetud inimeste tähendusliku suhtlemise võimaluste avardamine vähendab keskuse töötajate koormust. Uuringute ja erialakirjanduse kohaselt parandab info- ja sidetehnika kasutamine kinnipidamisasutuse sisekliimat ning mõjub hästi ka kinni peetud inimeste vaimsele tervisele.

Teiste riikide ja Eestis asuvate teiste kinniste asutuste kogemused kinnitavad, et (välismaalaste) kinnipidamiskohas on võimalik edukalt leida viise, kuidas anda inimestele võimalus suhelda välismaailmaga tänapäeval viisil ja võimaldada neile ligipääs teabele, nii et nende põhiõigused oleksid paremini tagatud.

Vaieldamatult on oluline tagada kinnipidamiskeskuse ja selles viibivate inimeste turvalisus. Samuti on oluline, et suhtlemisvõimaluste avardamine ei töötaks vastu välismaalase kinnipidamiskeskusesse paigutamise eesmärgile. Tänapäevase tehnoloogia abil ning kinnipidamiskeskuse sisemist töökorraldust reguleerides saaks interneti ja mobiiltelefoni kasutamisega kaasnevaid ohte küllalt tõhusalt maandada. Järelevalve tõhustamiseks ei pea tingimata tegema suuri kulutusi. Kinni peetud välismaalase suhtlust on võimalik igal konkreetsel juhul piirata ka juba praegu kehtiva õiguse alusel.

1. Ligipääs internetile

1.1. Vaidlusaluste normide asjassepuutuvus

Halduskohus on 20.03.2023 lahendis nr 3-22-2355 tunnistanud põhiseadusvastaseks VSS [§ 23 lõike 5](#) ja VRKS [§ 36³ lõike 2](#) osas, milles need sätted ei kohusta kinnipidamiskeskust tagama kinnipidamiskeskuses viibivatele isikutele ligipääsu internetile.

Internetile juurdepääsu kohustava(te) normi(de) puudumine ei ole tekitanud põhiseadusvastast olukorda. Suhtumine peaks olema vastupidine: kui võrd [VRKS](#)-is ega [VSS](#)-is ei ole sätestatud ühtki interneti kasutamise keeldu, puudub vastustajal alus takistada juurdepääsu kaebaja taotletud veebilehtedele. Nimelt on Riigikohus seoses vangistusega öelnud (RKÜKo 15.02.2023, [3-18-477](#), p 41), et kui asjaomases õigusaktis poleks sätestatud (üldist) interneti kasutamise keeldu, poleks kinnipidamisasutusel alust kinni peetud isiku taotletud veebilehtedele juurdepääsu takistamiseks. Seejuures oleks üldine interneti kasutamise keeld Riigikohtu hinnangul põhiseadusvastane ja kehtetu.

Seega pole halduskohtu osutatud normid interneti juurdepääsu tagamise seisukohast praegu asjassepuutuvad.

Kui siiski näha põhiseadusvastasena seda, et seaduses sätestatud miinimumnõuete seas ei ole interneti tagamise kohustust ette nähtud, oleksid VSS [§ 23 lõike 5](#) asemel asjakohased VSS peatükis 4¹ „Kinnipidamiskeskus“ paiknevad normid. Just seal on peaausjalikult kirjas miinimumnõuded, mida tuleb järgida välismaalaste kinnipidamisel. Sellist tõlgendust toetavad ka näiteks [seaduseelnõu nr 110](#) „Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadus (massilise sisserände tõkestamine)“ selgitused (§ 1 punkt 22, lk 11). [VSS § 23 lõige 5](#) sätestab välismaalasele tagatavate minimaalsete teenuste loetelu juhul, kui PPA on väljasaadetava paigutanud politsei arestimajja või teise kinnipidamiskohta, kui väljasaadetava kinnipidamine kinnipidamiskeskuses ei ole mingitel põhjustel võimalik.

VRKS [§ 36³ lõikes 2](#) on kinnipidamiskeskuses viibivale rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatud teenustele lisatud tõlke- ja transporditeenus. Kui Riigikohus peaks põhiseadusvastase olukorrana käsutama interneti tagamise kohustuse puudumist seaduses sätestatud miinimumnõuete seas, on see säte [VSS](#) peatükis 4¹ „Kinnipidamiskeskus“ paiknevate normide kõrval asjassepuutuv.

1.2. Interneti kasutamise keelu/piirangu eesmärgid

Eelduslikult on kinnipidamiskeskuses viibiva välismaalase interneti kasutamise keelu/piirangu eesmärk kaitsta kinnipidamiskeskuse ja selles viibivate inimeste turvalisust. Samuti on oluline, et suhtlemisvõimalused ei töötaks vastu välismaalase kinnipidamiskeskusse paigutamise eesmärgile (tagada rahvusvahelise kaitse menetlus või väljasaatmismenetlus olukorras, kus on oht, et välismaalane võib põgeneda või kujutab endast julgeolekuohtu). Ilmselt saab interneti kasutamise keelu/piirangu eesmärgiks pidada ka riigi raha mõistlikku kasutamist, mis on lõppkokkuvõttes riigi sisemise rahu kaitsmise teenistuses (analoogselt RKÜKo 15.02.2023 [nr 3-18-477](#), p 65).

[PS](#) § 44 lõikes 1 ja § 27 lõikes 1 tagatud põhiõiguste piiramist võivad õigustada teiste isikute põhiõigused või muud põhiseaduslikku järku väärtused (RKÜKo 15.02.2023, [nr 3-18-477](#), p 63). Eespool nimetatud kaalutlusi võib pidada nende põhiõiguste piiramisel legitiimseteks eesmärkideks.

1.3. Interneti kasutamise korraldus välismaalaste kinnipidamiskeskuses

Veebilehed, mida välismaalased võivad kinnipidamiskeskuse arvutites külastada, võimaldavad tutvuda peaausjalikult õigusnormidega, kohtulahenditega ja õiguskantsleri ning mõne (peamiselt varjupaigaõigusega tegeleva) rahvusvahelise organisatsiooni tegevusega. Üheleegi tänapäevasele suhtlemiskanalele (nt Skype, WhatsApp, Facebook, meilirakendused), välisriikide meediale ega muudele portaalidele, milles operatiivselt kajastatakse aktuaalseid sündmusi (nt YouTube) ega ka teksti tõlkimist võimaldavatele andmebaasidele ja/või rakendustele (nt Google Translate) kinnipidamiskeskuses ligipääsu ei ole.

Seega rakendatakse kinnipidamiskeskuse arvutites sarnast interneti kasutamise piirangut nagu Eesti vanglates. Kinnipidamiskeskuses aga ei viibi süüdimõistetud kurjategijaid ega süüteos kahtlustatavaid. [Õiguskirjanduses](#) on leitud, et seetõttu peavad [VSS](#)-i või [VRKS](#)-i alusel kinni peetud inimeste kinnipidamistingimused olema tunduvalt leebemad kui näiteks vanglas. See puudutab ka kinni peetud välismaalaste võimalust kasutada interneti.

Kuna mobiiltelefonide keelamisega on sisuliselt keelatud ka internetiühendus, kehtivad interneti kasutamise piirangu kohta esitatud selgitused ka sisekorraeeskirja [§ 25 punkti 11](#) sisulise

põhiseaduspärasuse kohta (arvamuse punkt 2.4.). Arvuti kaudu interneti kasutamise võimalus on oluline ka siis, kui keskuses oleks (internetiühendusega) mobiiltelefonide kasutamine lubatud, sest kõigil välismaalastel ei pruugi oma mobiiltelefoni olla.

Punktides 1.4–1.5 selgitan, miks on kinnipidamiskeskuses tagatud ülimalt piiratud ligipääs internetile põhiseadusega vastuolus. Samad põhjendused on asjakohased ka interneti kasutamise täieliku keelu korral.

1.4. Interneti kasutamise piirang ja perekonnapõhiõigus ([PS](#) § 27 lg 1)

Kinnipidamiskeskuses viibiva välismaalase suhtlemine oma lähedaste ja lastega on kinnipidamise tõttu paratamatult piiratud, ent põhiseaduse järgi on selline riigi sekkumine perekonnaellu õigustatud ([PS](#) § 26 lause 2). [PS](#) § 27 lõige 1 annab kinnipidamiskeskuses viibivale välismaalasele ja tema lähedastele ning lastele õiguse riigi positiivsetele sammudele, mis aitaksid neil elada võimalikult täisväärtuslikku perekonnaelu.

Õiguskantsler on pidevalt rõhutanud ([2016. aastal](#), [2019. aastal](#), [2022. aastal](#) ja viimases kontrollkäigu [kokkuvõttes](#)), et kinnipidamiskeskuses viibivatel välismaalastel peaksid olema lähedastega suhtlemiseks tänapäevasemad võimalused. Praegu saavad välismaalased riigilt iga kuu viie euro ulatuses kõneaega, mida peab jätkuma suhtluseks lähedastega, esindajaga, ametiasutustega jt. Välismaal elavate pereliikmetega kirja teel suhtlemine võib olla vaevaline: mõnel juhul ei pruugi lähedasel näiteks riigis valitseva olukorra tõttu olla püsivat postiaadressi. Võimalik, et lähedased ei saa tulla ka kinnipidamiskeskusesse kokkusaamisele. Viipekeelt emakeelena kasutaval välismaalasel ei olegi väljaspool keskust viibivate inimestega suhtlemiseks ühtki tõhusat ja vahetut viisi.

Tavaelus kasutatakse interneti vahendusel (sisuliselt tasuta) (video)kõne tegemise võimalusi iga päev. Paljudes Euroopa riikides anti kinnipeetutele selline võimalus juba varem või loodi selline võimalus Covid-19 pandeemia ajal.¹ Ka Eesti vanglate kogemus näitab, et videokohtumisteks on võimalik turvaliselt kasutada info- ja sidetehnikat. Õiguskantslerile teadaolevalt on näiteks Tartu Vangla korraldanud videokohtumise kinnipeetavale, kellel ei olnud tema erivajaduse ja kokkusaamistele kehtestatud piirangute tõttu muud võimalust lähedastega suhelda. Vangla kinnitusele oli videokõne võimalik korraldada turvaliselt vanglas kasutatava Skype for Business programmi kaudu ning selline kohtumine ei nõudnud erilisi ettevalmistusi, kulusid ega tehniliste võimaluste täiustamist.² Ka [seaduseelnõus](#) on peetud võimalikuks luua vanglates videokohtumisteks turvalisi veebilahendusi.

[VSS](#)-i või [VRKS](#)-i alusel kinni peetud välismaalasi tuleb kohelda leebemalt kui vanglas viibivaid kinnipeetuid. Sestap on eriti arusaamatu, miks ei ole kinnipidamiskeskuses suudetud siiani leida võimalusi tänapäevaste suhtlusvahendite kasutuselevõtuks.

Välismaalastest kinnipeetute ja nende perede suhtlemise lihtsustamist (nt Skype'i kaudu) on pidevalt soovitanud ka 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 sealsetes kinnipidamiskeskustes said välismaalased kasutada internetiühendusega arvuteid. Õiguskantslerile teadaolevalt saavad näiteks Sloveenia Postojna kinnipidamiskeskuses välismaalased kasutada päevasel ajal oma mobiiltelefoni ja sülearvutit ning

¹ Vt õiguskantsleri [20.10.2022 arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-18-477, lk 7.

² Vt õiguskantsleri [20.10.2022 arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-18-477, lk 7 ja seal viidatud õiguskantsleri 2020. aastal Tartu Vanglasse tehtud kontrollkäigu [kokkuvõtte](#).

keskus tagab neile tasuta Wi-Fi. Ka ÜRO pagulaste ülemvolinik viitas juba 2012. aastal avaldatud varjupaigataotlejate kinnipidamist puudutavates [juhistes](#) (48. vii) sellele, et interneti teel võib olla tähtis säilitada regulaarset suhtlust.

Õiguskantsler on [varem selgitanud](#), 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 kinni peetud inimestel oleks võimalik teha oma lähedastega videokõnesid, vähendaks see ka keskuse töötajate koormust pakkuda välismaalastele tähendusliku suhtlemise võimalusi. Eriti tähtis on see siis, kui keelebarjääri tõttu on keskuse töötajatel keeruline välismaalasega suhelda või välismaalane viibib olude sunnil üksikvangistuses (nt üks naine naisteosakonnas). Lähedastega ühenduse hoidmine on oluline ka selleks, et väljasaadetav saaks sujuvalt naasta oma kodu- või lähteriiki.³

Kaugel elavate lähedastega aitavad tähenduslikke suhteid hoida ka muud internetisuhtluse võimalused: näiteks e-post või Facebook. Meilitsi saab kiiresti edastada ja ka saada lähedastelt sõnumeid. E-post võib olla hea suhtlusvõimalus juhul, kui kinni peetud välismaalase lähedane ei saa või ei soovi videokõnesid teha. Ka sotsiaalvõrgustike kaudu saaks välismaalane lähedastega ühendust pidada ning seeläbi säilitada ühtekuuluvustunnet.

Kui kinni peetud välismaalastel oleks lubatud kasutada oma (internetiühendusega) mobiiltelefoni, saaks riik kokku hoida ka internetiühendusega arvutite hankimise ja kasutuses hoidmise kulusid. Igal juhul väheneks selline vajadus märkimisväärselt, olenevalt mobiiltelefonide kasutamise korraldusest.

1.5. Interneti kasutamise piirang ning igapäevane õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ([PS § 44 lg 1](#))

Nagu Eesti vanglatesse tellitakse ka kinnipidamiskeskusesse ajalehti, samuti saab seal jälgida tele- ja raadiokanaleid. Nende kanalite kaudu ei saa aga välismaalane (või saab väga piiratud kujul) sellist teavet, millest võiks olla kasu tema seisukohtade esitamiseks ja tõendamiseks rahvusvahelise kaitse või väljasaatmismenetluses. Talle vajalikku teavet võib sageli leida vaid kindlatelt veebilehtedelt või -keskkondadest.

Mõistagi soovib välismaalane otsida oma menetlusliku positsiooni jaoks vajalikke materjale. Välismaalaste staatusega seotud vaidlused puudutavad olemuslikult väga elulisi ja mitmekülgeid aspekte. Kohtulahendite ja õigusaktide andmebaasid on kindlasti olulised, kuid välismaalasel võib olla tarvis koguda märksa üksikasjalikumalt ning isiklikumat infot, mida kinnipidamiskeskuse arvutites avatud lehekülgedel ei kajastata. Välismaalasel võib internetti vaja olla ka selleks, et arutada operatiivselt oma esindajaga varjupaigataotlust või suhelda väljasaatmist puudutava menetluse asjus. [Seaduseelnõus](#) on peetud vajalikuks ja võimalikuks luua ametiisikutega (sh kaitsja ja esindajaga) kokkusaamise võimalus telesilla vahendusel ka vanglates.

Sotsiaalmeediaplatformidel avaldatud teavet (nt vaid kasutajale nähtavat isikliku profiili ajalugu) võib välismaalane vajada selleks, et põhistada oma seisukohta varjupaigataotluse menetluses. Sellise infoga võib tõendada nii oma eraelu puudutavaid väiteid (mh seksuaalset sättumust, perekondlikke sidemeid) kui ka tagakiusamist.

³ Vt ka [Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons](#), A report to the Home Office by Stephen Shaw, jaanuar 2016, p 6.129.

Varjupaigaõigusega tegelevate advokaatide hinnangul võib välismaalane vajada juurdepääsu mitmesugustele materjalidele: näiteks tutvumisportaalid tegutsemise ajaloole, et põhjendada menetluse jaoks olulist suhetega seotud infot; välismaalase poliitilise tegevusega seotud infot päritoluriigi veebilehtedelt; välismaalase tagakiusamist tõendavat infot äärmusrühmitustega seotud veebilehtedelt; rassistlike/homofobseid materjale, mis tõendavad tagakiusamise ohtu päritoluriigis.⁴

Teised riigid on pidanud kinni peetud välismaalasele oluliseks ja tema menetluse jaoks asjakohaseks infoks ka välisriikide valitsuste, valitsusväliste organisatsioonide ja välisriikide ajalehtede veebilehtedel avaldatud teavet, samuti kutse- ja muu hariduse omandamisega seotud lehekülgi.⁵

Ligipääsetavate veebilehtede valik ei tohiks olla pelgalt kinnipidamisasutuse – aga ka rahvusvahelise kaitse või väljasaatmismenetluse vastaspoole – suvaotsus. Ei tohi tekkida kahtlust, nagu kujundaks Politsei- ja Piirivalveamet kinni peetud välismaalastele arvutites kättesaadavat infot oma menetlusliku positsiooni tugevdamiseks. Erialakirjanduses on leitud, et kinnipidamisasutus ei saa kinni peetud välismaalase eest otsustada, milline teave võib olla just tema asja menetlemisel asjassepuutuv ja oluline.⁶

Kinnipidamiskeskuses olevad inimesed ei valda üldjuhul riigikeelt ja seda ei saa ka eeldada. Sellised inimesed võivad sattuda infosulgu ja sestap jääda hätta nii oma varjupaigamenetlust kui ka keskuse igapäevaelu puudutavates küsimustes. Kui välismaalased saaksid iseseisvalt kasutada teksti tõlkimise andmebaase ja/või rakendusi (nt Google Translate), vähendaks see ka ametnike koormust, sest praegu peavad nemad tegema kinnipeetavatele dokumentidest suusõnaliselt kokkuvõtteid.

Suur osa keskuses viibivatest välismaalastest räägib emakeelena või heal tasemel vene keelt. Kuigi osa õigusakte (nt [VRKS](#), menetlusseadustikud, [riigi õigusabi seadus](#)) on internetis Riigi Teataja veebilehe kaudu tõlgituna kättesaadavad ka vene keeles, asuvad need teise domeeninimega aadressil ([juristaitab.ee/ru](#)), mis ei ole halduskohtu 20.03.2023 lahendi punktis 45 välja toodud kinnipidamiskeskuse arvutites lubatud veebilehtede loetelus.

Väljasaadetavatel võib olla tarvis otsida internetist infot selleks, et sujuvalt oma päritoluriiki naasta. Inimene võib näiteks vajada infot selle kohta, kuidas leida elukoht ning otsida tööd. Samuti võib leida internetist teavet päritoluriigis osutatavate teenuste (sh sotsiaalteenuste ja -toetuste) ja üldise elukorralduse kohta.

Kogemused, mida teised riigid on saanud interneti kasutamise ohtude maandamisel, võivad kasulikuks osutada ka Eesti kinnipidamiskeskuses. Näiteks võib kasutada turvalisi arvutiterminale, kus kinnipeetaval puudub võimalus USB-avadele ligi pääseda. Ka on peetud võimalikuks blokeerida erinevaid funktsioone: näiteks tarkvara ja failide allalaadimist, salvestamist ja jagamist. Otsingumootoriga saab välistada teatud tundliku sisuga sõnade või fraaside otsimist. Võimalik on isikustada info- ja sidetehnika kasutamist, kontrollida selle

⁴ Immigration Law Practitioners' Association. [ILPA Comments on the Home Office Draft Detention Services Order: Detainee Access to the Internet](#), 26.02.2016, lk 3.

⁵ UK Home Office, Detention Services Order 04/2016, [Detainee Access to the Internet](#), 2020, p 10.

⁶ Immigration Law Practitioners' Association. [ILPA Comments on the Home Office Draft Detention Services Order: Detainee Access to the Internet](#), 26.02.2016, lk 2.

võimalikku väärkasutust regulaarselt säilitatavate kontrolljälgede kaudu ning talletada hoiatusteadete abil infot, mis puudutab tulemüüri taha pääsemise katseid.⁷

Rahvusvaheline praktika näitab, et isegi vanglates on leitud võimalused teha kinni peetud inimestele kättesaadavaks oluliselt suurem hulk veebilehti, kui see on lubatud Eesti kinnipidamisasutustes. Näiteks 2017. aasta seisuga võisid Leedu vanglates viibivad kinnipeetavad külastada 110 asutuse veebilehte ning nüüdseks on see nimekiri veelgi pikenenud. Ka Soome vanglates on selles nimekirjas mitusada veebilehte.⁸

Olen [varem selgitanud](#), et info- ja suhtlemisvaegus ning mõtestatud tegevuse võimaluste vähesus tekitab inimestes stressi ning selle tõttu väheneb kinni peetud inimeste koostöövalmidus märkimisväärselt. See võib põhjustada väljakutsuvat ja agressiivset käitumist ning ohustada teiste kinnipidamiskohas viibivate inimeste elu ja tervist. Uuringutega on leitud, et kui vanglas on lubatud kasutada info- ja sidetehnikat, aitab see vähendada vanglasisest vägivalda ning parandada vangla sisekliimat.⁹ See arusaam kehtib ka välismaalaste kinnipidamisel.

Neil põhjustel piirab internetile ligipääsu keelamine või praegu keskuses kättesaadavate veebilehtede arv liigselt kinnipidamiskeskuses viibiva välismaalase [PS](#) § 27 lõikes 1 sätestatud põhiõigust perekonnaelu kaitsele ning [PS](#) § 44 lõikega 1 tagatud igapäevase õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

2. Mobiiltelefoni kasutamise keeld

2.1. Vaidlusaluste normide asjassepuutuvus

Sisekorraeeskirja [§ 25 punkt 11](#) on asjassepuutuv, kuivõrd see kehtestab kõigile kinnipidamiskeskuses viibivatele välismaalastele mobiiltelefoni kasutamise keelu. Kui kõnealust sätet poleks, ei oleks PPA-l alust mobiiltelefoni kasutamist kinnipidamiskeskuses keelata.

2.2. Sisekorraeeskirja [§ 25 punkti 11](#) formaalne põhiseaduspärasus

Sisekorraeeskirja [§ 25 punkt 11](#) on vastuolus [PS](#) § 3 lõike 1 esimese lause ja § 94 lõikega 1 osas, milles see sätestab kõigile kinnipidamiskeskuses viibivatele välismaalastele täieliku keelu kasutada mobiiltelefone, võtmata arvesse iga kinni peetud inimese olukorda ja konkreetseid asjaolusid.

[PS](#) § 3 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et määrused jt õigusaktide hierarhias seadusest madalamal paiknevad normid peavad olema kooskõlas seaduse normidega. [PS](#) § 94 lõike 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse [§ 50 lõike 1](#) järgi annab minister seaduse alusel ja selle täitmiseks määrusi. Seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva

⁷ Office of Inspector of Custodial Services, The Digital Divide: Access to digital technology for people in custody, 2018, lk 2–3; N. Champion, K. Edgar, Through the Gateway: How computers can transform rehabilitation, Prison Reform Trust, 2013, lk 6. Vt ka õiguskantsleri [20.10.2022 arvamus](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-18-477.

⁸ P. Puolakka, [Towards digitalisation of prisons: Finland's Smart Prison Project](#), Penal Reform International, 2021. Vt ka õiguskantsleri [20.10.2022 arvamus](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-18-477.

⁹ C. McDougall, D. A. S. Pearson, D. J. Torgerson, M. Garcia-Reyes, [The effect of digital technology on prisoner behavior and reoffending: a natural stepped-wedge design](#), Journal of Experimental Criminology, Vol 13, 2017, lk 455–482.

volitusnormi alusel (RPSJKo 17.12.2019, [5-19-40](#), p 36). HMS § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Nagu arvamuse punktis 1.1. märgitud, on välismaalasele tema kinnipidamisel tagatavad õigused esitatud peasjalikult [VSS](#) peatükis 4¹ „Kinnipidamiskeskus“. Välismaalase suhtlust välismaailmaga sidevahendite kaudu on reguleeritud [VSS §-s 26¹¹](#). Selle sätte esimese lõike järgi on kinnipidamiskeskuses viibival välismaalasel võimalus kasutada oma raha eest telefoni ja muid üldkasutatavaid sidekanaleid kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirjas sätestatud korras. Lõike 4 järgi võib kinnipidamiskeskuse juhataja või tema määratud ametnik piirata välismaalase kirjavahetust, telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist, kui see võib ohustada kinnipidamiskeskuse sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist.

[VSS § 26¹¹ lõikes 1](#) ei ole täpsustatud, mis liiki telefoni tohib välismaalane oma raha eest kasutada. Ometi on kinnipidamistingimusi reguleerivas [vangistuseseaduses](#) peetud oluliseks välistada just mobiiltelefon üldkasutatavate sidekanalite seast: „Kinnipeetaval on õigus kirjavahetusele ja telefoni (välja arvatud mobiiltelefoni) kasutamisele [...].“ (VangS [§ 28 lõige 1](#)). Kõnealune täpsustus hakkas kehtima [1. aprillil 2003. VSS 4¹. peatükk jõustus 1. märtsil 2003](#) ehk kuu aega varem.

Kummagi sätte kujunemisloost ei selgu, miks otsustatisätteid just nii sõnastada. Kuna kaht õigusakti muudeti üsna ühel ja samal ajal, ei saa möönda, nagu oleks [VSS](#)-i vastavate muudatuste vastuvõtmise ajal mobiiltelefonide kui üldkasutatavate sidekanalite kasutamist peetud mõeldamatuks. Järelikult ei pidanud Riigikogu vajalikuks seadusega täielikult keelata kinni peetud välismaalaste suhtlemist mobiiltelefoni teel. Sellist keeldu ei kehtestatud ka [2020. aastal VSS-i tehtud muudatustega](#), millega muu hulgas kaotati [VSS § 26¹¹ lõikest 1](#) lauseosa, mis seadis telefoni ja muude üldkasutatavate sidevahendite kasutatavuse sõltuvusse kinnipidamiskeskuse tehnilisest võimekusest.

[VSS § 26¹¹ lõikes 1](#) sätestatud viidet kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirjale, milles on ette nähtud suhtluse täpsem korraldus, ei saa käsitada volitusnormina, mis annab õiguse mobiiltelefon kui üldkasutatav sidekanal täielikult välistada. „Täpsema korralduse“ all tuleb mõista määrusandja õigust täpsustada näiteks telefoni kasutamise aega, helistamise kulude katmise viise (nt telefonikaardiga) jms.

Ka [VSS § 26¹¹ lõike 4](#) sõnastus viitab sellele, et kinnipidamiskeskuses ei tohiks mobiiltelefoni kasutamist täielikult ära keelata ning seda keeldu ei tohi automaatselt rakendada kõigi välismaalaste suhtes.

[VSS § 26²¹ lõige 1](#) annab siseministrile volituse kehtestada kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskiri. [VSS § 26²¹ lõike 2 punkti 4](#) järgi peab sisekorraeeskirjas olema sätestatud välismaalasele keelatud ainete ja esemete loetelu. Volitusnormi sisu täpsustab [VSS § 26²¹ lõiget 3](#), mille kohaselt on kinnipidamiskeskuses keelatud hoida aineid ja esemeid, mis: 1) võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu ja tervist; 2) võivad ohustada kinnipidamiskeskuse turvalisust; 3) raskendavad oluliselt kinnipidamiskeskusel hügieeninõuete täitmist; 4) võivad häirida teisi isikuid.

Riigikohus on möönnud, et kinnipidamisasutusel on sisekorraeeskirja alusel aine või eseme ohtlikkuse hindamisel ning selle kinni peetud inimesele keelamisel oluline hindamisruum (RPSJKo 17.12.2019, [5-19-40](#), p 41). Pole välistatud, et (internetiühendusega) mobiiltelefoni on

kinnipidamiskeskuses põhimõtteliselt võimalik kasutada selliselt, et see aitab kaasa mõne VSS § 26²¹ lõikes 3 sätestatud olukorra tekkimisele.

Sellegipoolest ei ole lubatud ministri määrusega keelata konkreetse eseme kasutamist ja selle kaudu piirata kinni peetud inimese suhtlemist ühe – seaduse tasandil suhtlemist reguleeriva erinormiga mitte keelatud – sidekanali kaudu. Nii saaks seadusest madalamal tasemel õigusaktiga luua olukordi, kus seaduses ette nähtud õigused jääksid tegelikult tagamata.

2.3. Mobiiltelefoni kasutamise keelu eesmärgid

Järgnev on asjakohane juhul, kui Riigikohus peaks leidma, et sisekorraeeskirja § 25 punkt 11 on formaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Mobiiltelefoni kasutamise keelu eesmärgid on samasugused, nagu on punktis 1.2 käsitletud interneti kasutamise keelu/piirangu eesmärgid.

2.4. Sisekorraeeskirja § 25 punkt 11 ning perekonnapõhiõigus (PS § 27 lg 1) ja igapäevase õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni (PS § 44 lg 1)

Täielik mobiiltelefoni kasutamise keeld ei ole proportsionaalne ega seetõttu ka õiguspärane. Keeld ei võimalda arvestada konkreetsest välismaalasest lähtuvat ohtu ega ka tema (senist) käitumist või tema kinnipidamiskeskusesse paigutamise eesmärki (tagada rahvusvahelise kaitse või väljasaatmismenetluse läbiviimine olukorras, kus esineb nt välismaalase põgenemise oht või välismaalasest endast lähtuv julgeolekuoht). Seetõttu piirab keeld ülemäära vähemalt osa kinnipidamiskeskuses viibivate välismaalaste põhiõigusi. Tuleb nõustuda halduskohtu hinnanguga (p 64), et mobiiltelefoni kasutamise piirang on eriti intensiivne, kuna juurdepääs internetile on keskuse kohtkindlates arvutites küllaltki piiratud.

Täielik mobiiltelefonide kasutamise keeld kinnipidamiskeskuses võib viia absurdsete olukordadeni. Näiteks viiakse teatud aja jooksul kinnipidamiskeskusesse ka need välismaalased, kes on [Tallinna lennujaamas kinni](#) peetud näiteks aegunud viisa tõttu ning kes ei saa seetõttu Eestisse siseneda. Keelu pärast ei saa nad kasutada omamobiiltelefoni ega personaalarvutit. Samal ajal eeldatakse, et välismaalane korraldab ise oma tagasilennu ehk otsib sobiva lennufirma, hangib lennupileti jm. Samuti võib välismaalasel olla tarvis suhelda oma lähedastega või Eestis teda vastu võtma pidanud inimestega või tööandjaga. Sellises olukorras olev välismaalane ei saa abi ka kinnipidamiskeskuse eluosakondades asuvatest internetiühendusega arvutitest, kuna keskuse sisemise töökorralduse järgi ei tohiks välismaalane enne esmast meditsiinilist ülevaatust teiste välismaalastega kokku puutuda. Kuna keskuse eluosakondade arvutites on väga piiratud ligipääs internetile, ei saa kinnipeetu ka selle kaudu teha lahkumiseks vajalikke ettevalmistusi.

Punktis 1.4 selgitasin, miks peaksid keskuses viibivatel välismaalastel olema lähedastega suhtlemiseks tänapäevasemad võimalused. Internetiühendusega mobiiltelefoni kasutamine võimaldab veelgi paindlikumalt ning privaatsemalt suhelda oma lähedastega. Alahinnata ei saa ka mobiiltelefonis olevate fotode ja videote väärtust inimesele, kes peab lähedastest eemal viibima. Paljudesse riikidesse on väga kulukas helistada ning see seab piirangu ka kõneajale, kuna riik annab kinni peetud välismaalasele iga kuu viie euro eest helistamise aega. Interneti vahendusel (nt Skype, WhatsApp, Facebook) oleks välismaalasel palju avaramad võimalused hoida sidet kaugel elavate lähedastega.

Mobiiltelefoniga saaks palju tõhusamalt kontakteeruda esindajaga varjupaiga- ja väljasaatmismenetluses ning arutada välismaalase seisukohtadega seotud asjaolusid. Oluliselt lihtsam oleks kokku leppida kohtumisi, õppida keeli ning tõlkida vajalikke materjale. Mobiiltelefoniga saaks inimene operatiivselt suhelda oma senise perearstiga või muu tema terviseiga kursis oleva inimesega. Erialaasjatundjad on rõhutanud, et mobiiltelefon võib osutada kinnipidamisel isiklikuks eluliiniks, võimaldades konfidentsiaalset psühholoogilist tuge nii lähedastelt kui ka vaimse tervise spetsialistidelt.¹⁰ Vähetähtis ei ole ligipääs ka kohalikule meediale ja päritoluriigi meediale. Samuti võib mobiiltelefon osutada väärtuslikuks abimeheks võimalike väärkohtlemiste talletamisel.

(Internetiühendusega) mobiiltelefonide lubamine on ka kinnipidamiskeskusele kasulik: regulaarsem suhtlus lähedastega ja üldiselt välismaailmaga mõjub positiivselt kinni peetud inimese vaimsele tervisele. Seda on tõdenud nii kinnipidamisega kokku puutuvad ametnikud kui ka kinni peetud välismaalased. Samuti saab nõnda leevendada üldiselt suhtlemist ja välismaailmaga kontakti hoidmist puudutavaid muresid.¹¹

CPT on korduvalt soovitanud, et kinni peetud välismaalastel lubataks kasutada oma mobiiltelefoni või tagada, et neil oleks mobiiltelefonile regulaarne juurdepääs (vt nt CPT [2021. aastal](#) Kosovole antud soovitused, p 57; CPT [2021. aastal](#) Maltale antud soovitused, p 56). CPT kiitis 2021. aastal [Rootsit](#) (p 25) ja [Soomet](#) (p 32), et sealsete kinnipidamiskeskuste välismaalastel lubatakse helistada enda mobiiltelefoniga. Ka teistes riikides on välismaalaste kinnipidamiskohtades leitud võimalusi, kuidas soodustada inimeste suhtlust lähedastega tänapäeval moel. Näiteks mitmes Belgias asuvas välismaalaste kinnipidamiskohas lubati Covid-19 kriisi ajal elanikel oma tubades kasutada nutitelefone.¹² [2023. aastal](#) Leedule antud soovitustes tõdes CPT (p 147), et tavaliselt said kinni peetud välismaalased internetiühendusega mobiiltelefoni kaudu olla kursis meediaga, vaadata saateid ja üldiselt suhelda välismaailmaga.

Kahtlemata tuleb kinnipidamiskohas tagada seal viibivate ning töötavate inimeste turvalisus. Samuti eeldab mobiiltelefonide (osaline) lubamine töötajatelt lisatähelepanu ohutuse tagamiseks. Samas näitab teiste riikide praktika, et mobiiltelefonide kuritarvitusi esineb väga harva ja rasked juhtumid on pigem erand.¹³

Kinnipidamiskeskusel on võimalik internetiühendusega mobiiltelefoni kasutamisega kaasneda võivaid ohte mõistlike pingutustega maandada. Õigusaktides saab vajaduse korral määrata mobiiltelefoni kasutamise piirangud juhuks, 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.

Korraldusliku poole pealt on näiteks võimalik näha ette, et telefoni tohib kasutada kindla aja jooksul päevas ja/või konkreetse(te)s ruumi(de)s. Sellist lahendust kasutatakse õiguskantslerile teadaolevalt näiteks Lätis, kus välismaalased saavad tasuta internetiühendusega varustatud kohtumistetoas kasutada oma mobiiltelefoni kõige vähem kaks tundi päevas. Ka Taanile 2020. aastal antud [soovitustes](#) (p 130) nentis CPT, et ei näe põhjust, miks ei tohiks kinni peetud välismaalane saada regulaarselt kasutada oma mobiiltelefoni näiteks selleks ette nähtud ruumis. Saab ju täpsustada, milliste mobiiltelefoni funktsioonide kasutamine (nt teiste välismaalaste, personali, keskuse ruumide pildistamine ja/või filmimine) on keelatud ja milliste kasutamine on

¹⁰ Australian Lawyers Alliance, [The legacy of the asylum seeker phone ban](#), 19.11.2020.

¹¹ Australian Human Rights Commission, [Risk management in immigration detention](#), 2019, lk 57.

¹² Asylum Information Database, [Country Report: conditions in detention facilities, Belgium](#).

¹³ Vt nt Australian Human Rights Commission, [Risk management in immigration detention](#), 2019, lk 58.

lubatud. Kui on vaja, võib teha individuaalse riskianalüüsi, mis aitab hinnata, kui suure tõenäosusega võib konkreetne välismaalane seadet kuritarvitada.

Eestis on mitmeid kinniseid asutusi, kus kohtuotsusega sinna määratud inimesed saavad kasutada mobiiltelefone: näiteks sundravi või tahtest olenematut ravi ja [sotsiaalhoolekande seaduse](#) alusel kinnise lasteasutuse teenust osutavad kohad. Asutuse ja seal viibivate inimeste turvalisuse tagamiseks on leitud erinevaid lahendusi. [Maarjamaa Hariduskolleegiumi Emajõe õppekeskuses](#) (lk 4-5), [SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliiniku sundraviosakonnas](#) (lk 6–8) ja [SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliinikus](#) (lk 5-6) on telefoni kasutamist päevas ajaliselt piiratud. Niisugune ajaline piirang ei tohiks olla liiga range, nii et see takistaks inimesel sisukalt vestelda. Helistamise korraldus peaks olema piisavalt paindlik, et inimesel oleks vajaduse korral võimalik helistada ka n-ö graafikuvälisel ajal (nt kiireloomulises eraelu või menetluse asjas). [Maarjamaa Hariduskolleegiumi Emajõe õppekeskusele](#) tehtud soovitusel viitasin võimalusele lubada inimesel oma lähedastega suhelda ruumis, kus saab helistamist visuaalselt jälgida (nt videovalve vahendusel, ukseaknast) ja nii vältida kuritarvitusi. Mõistagi on oluline, et telefonivestluste sisu jääks privaatseks ([PS](#) § 26), v.a VSS [§ 26¹¹ lõikes 3](#) sätestatud olukorras. [Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliinikule](#) selgitasin (lk 5-6), et kui inimene filmib asutuses toimuvat mobiiltelefoni kaameraga, siis võib piirata tema mobiiltelefoni kasutamise õigust, sest tema tegevus ohustab oluliselt ravil viibivate inimeste eraelu puutumast.

Kinnipidamiskeskusel on võimalik välismaalase telefonikõnesid ja muude sidevahendite kasutamist piirata ka praegu kehtiva VSS [§ 26¹¹ lõike 4](#) järgi, kui selline suhtlus võib ohustada keskuse sisekorda või takistada väljasaatmise täideviimist. Välismaalase suhtlemisvabadust on lubatud piirata ning isiklike esemete kasutamist keelata raskematel juhtudel ka [VSS](#)-is sätestatud turvaabinõude kohaldamise käigus.

Põhimõtteliselt on võimalik põgenemist planeerida ja/või keskuse turvalisust ohustada ka juba kinnipidamiskeskuses kasutusel olevate kohtkindlate telefonide abil. Nendele telefonidele saab ka sisse helistada. Õiguskantslerile teadaolevalt ei seisa keskuse ametnikud pidevalt telefoniaparatuuride kõrval ega kontrolli iga vestluse sisu. See ei oleks ka lubatud.

Eeltoodud põhjustel leian, et mobiiltelefonide kasutamise keeld piirab liigselt kinnipidamiskeskuses viibiva välismaalase põhiõigust perekonnaelu kaitsele ([PS](#) § 27 lg 1) ning igäühe õigust vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ([PS](#) § 44 lg 1).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise