



ÕIGUSKANTSLER

## ETTEPANENEK nr 5

Tallinn

juuli 2006

### **Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" § 60 lõike 1 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega**

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskirja” § 60 lõiget 1, leian, et viidatud säte ei ole kooskõlas põhiseaduse ja vangistusseadusega.

#### **Menetluse käik**

Minu poole on avaldustega pöördunud kinnipeetavad, kes kaebavad, et neil ei ole kartseris distsiplinaarkaristuse kandmise ajal võimalik pidada kirjavahetust.

Läbiviidud õigusliku analüüsi tulemusel jõudsin järeldusele, et vangla sisekorraeeskirja § 60 lõige 1 ei ole kooskõlas põhiseaduse § 3 lõikega 1, §-ga 11, § 15 lõikega 1, § 24 lõikega 5, §-ga 26, §-ga 46 ja § 94 lõikega 2 ning vangistusseadusega osas, milles nimetatud säte riivab ilma seadusliku aluseta kinnipeetava põhiseaduse § 15 lõikes 1, § 24 lõikes 5, §-s 26 ja §-s 46 sätestatud põhiõigusi.

#### **Asjassepuutuv säte**

*Justiitsministri 30.11.2000 määrus nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri”*

„§ 60. Kartseris lubatud asjad

(1) Kartseris võivad kinnipeetaval olla kaasas pühakiri, vangistusseadus, vangla sisekorraeeskiri ja vangla kodukord, mõistlikus koguses õppekirjandust, seep, hambapasta, hambahari, käterätt ja rull tualettpaberit ning naiskinnipeetaval hügieenisidemed.

[...]”

#### **Õiguskantsleri seisukoht**

*Riivatav põhiõigus*

Põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaselt on igal inimesel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning § 24 lõige 5 näeb ette kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras kõrgemalseisvasse kohtusse edasikaebamise õiguse. Põhiseaduse § 26 sätestab, et igal inimesel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. 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. Vastavalt põhiseaduse §-le 46 on igal inimesel õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole.

Kinnipeetava kirjavahetuse piiramine võib sõltuvalt asjaoludest riivata perekonna- või eraelu puutumatus,<sup>1</sup> näiteks kinnipeetava kirja teel suhtlemisel perekonnaliikmetega oma sotsiaalsete suhete hoidmise eesmärgil. Kuna õiguste kaitsmiseks kohtus peab esitama kirjaliku kaebuse või hagiavalduse, siis võib kinnipeetava kirjavahetuse piiramine riivata ka põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigust. Samuti võib kirjavahetuse piiramine riivata õigust edasikaebamisele (sh võivad apellatsiooni ja kassatsiooni esitamise tähtajad piirangu tõttu mööduda) ning õigust pöörduda riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole.

Justiitsminister on oma 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskirja” (edaspidi sisekorraeeskiri) §-s 58 kehtestanud kinnipeetavale vanglas lubatud asjade loetelu. Selle paragrahvi lõigete 4 ja 5 kohaselt on kinnipeetavale muu hulgas lubatud tema kirjadele ja avaldustele saanud vastused ning mõistlikus koguses fotosid, postmarke ja -kaarte, ümbrikuid, kirjaberit ja kirjutusvahendeid. Sisekorraeeskirja § 58 kehtib kinnipeetavate suhtes, kes ei kannata kartserikaristust.

Sisekorraeeskirja § 60 lõige 1 sätestab, et kartseris võivad kinnipeetaval olla kaasas pühakiri, vangistusseadus, vangla sisekorraeeskiri ja vangla kodukord, mõistlikus koguses õppekirjandust, seep, hambapasta, hambahari, käterätt ja rull tualettpaberit ning naiskinnipeetaval hügieenisidemed. Nimetatud loetelu on ammendav ning järelikult ei tohi kartseris viibival kinnipeetaval olla muid, sealhulgas sisekorraeeskirja § 58 lõigetes 4 ja 5 sätestatud asju.

Selleks, et kinnipeetav saaks pidada kirjavahetust oma perekonna, sugulaste ja teiste lähedaste inimestega, vajab ta kirjade kirjutamiseks kirjaberit, kirjutusvahendeid, ümbrikuid ja postmarke. Neid vajab ta ka suhtlemiseks kaitsjaga (esindajaga) ja riigiasutustega, sh vaiete ning kaebuste kirjutamiseks. Kui kinnipeetaval ei või kartseris kaasas olla kirjutusvahendit ja kirjaberit, ei ole tal võimalik kirjavahetust pidada.

Samuti ei saa kinnipeetav kartseris vastu võtta temale saanud kirju, sh kohtulahendeid. Sisekorraeeskirja § 46<sup>1</sup> kohaselt käsitatakse vanglas kirjana paberil esitatud sõnumit või fotot, mis edastatakse posti teel. Viidatud eeskirja § 50 lõike 1 järgi edastatakse kiri kinnipeetavale allkirja vastu kirja vanglasse saabumisest alates kolme tööpäeva jooksul, § 52 lõige 1 kohustab vanglat andma kohtumääruse või -otsuse koopia vahistatule allkirja vastu viivitamata üle. Sisekorraeeskirja §-s 60 ei ole vastuseid kinnipeetava kirjadele ja avaldustele ning fotosid nimetatud kartseris lubatud asjadena. Eeltoodust tulenevalt on mulle teada olevalt vanglad seisukohal, et kartseris viibivatele kinnipeetavatele kirjade kätte andmine ei ole lubatud.

Seega piirab sisekorraeeskirja § 60 lõige 1 kartseris viibiva kinnipeetava kirjavahetust ning riivab seega kinnipeetava õigust perekonna ja eraelu puutumatusse, samuti õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, õigust edasi kaevata ning õigust pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole.

#### *Riive põhiseaduspärasus*

Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Muu hulgas hõlmab täidesaatva võimu õigustloova akti formaalne põhiseaduspärasus täitevvõimu kohustust järgida pädevusnõudeid ja kinni pidada seaduse volitusnormist. Kui on tuvastatud õigusakti formaalne põhiseaduspärasus, puudub reeglina vajadus hinnata selle materiaalselt põhiseaduspärasust.

<sup>1</sup> U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 13.2.

Formaalõiguslikult tähendab seadusereservatsioon seda, et vastavat põhiõigust saab piirata kas seadusega või seaduse alusel – iga riive peab olema taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile<sup>2</sup>.

Põhiseaduse § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus – seadus peab sätestama edasikaebeõiguse teostamise korra.

Põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus. Kvalifitseeritud seadusereservatsioon tähendab, et põhiõiguseid võib piirata vaid vastavas sättes loetletud eesmärkidel.

Põhiseaduse § 15 lõikes 1 ja §-s 46 sätestatud põhiõigused ei sisalda seadusereservatsiooni. Siiski võib ka seadusereservatsioonita põhiõiguseid piirata, kui see on vajalik mingi muu põhiseaduslikku järku väärtuse või teise põhiõiguse kaitseks. Põhiseaduse § 3 lõikest 1 ja §-st 11 tulenevalt tuleb ka sellisel juhul põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes seadusega<sup>3</sup>.

Põhiseaduse § 94 lõike 2 kohaselt annab minister seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Täitevvõimu üldakti andmiseks peab olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm<sup>4</sup>. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid<sup>5</sup>.

Vastavalt vangistusseaduse § 28 lõikele 1 on kinnipeetaval õigus kirjavahetusele. Kirjavahetus toimub vangla sisekorraeskirjas sätestatud korras. Justiitsminister võib antud sätte alusel kirjavahetuse korda täpsustada, kuid tal ei ole õigust kehtestada kirjavahetusega seonduvaid ja põhiõigusi sisuliselt piiravaid sätteid. Ka Riigikohus on rõhutanud, et formuleering „kord” hõlmab otsuse tegemisele suunatud menetluskorda – toimingute jada, mis on suunatud otsustamiseks vajalike asjaolude kontrollimisele ning otsustamise muul viisil ettevalmistamisele; seejuures saab haldusmenetluse eesmärkide saavutamiseks menetluskorra raames menetlusosalisele panna ka menetlustoimingutes osalemise ja tõendite esitamise kohustuse ning teisi kohustusi, mille täitmine on vajalik õige otsuse tegemiseks, samuti kehtestada vorminõudeid toimingutele<sup>6</sup>. Korra kui tehniliste nõuete kehtestamise õigus ei anna põhiõiguste piiramise tingimuste kehtestamise õigust<sup>7</sup>.

Alused kinnipeetava kirjavahetuse piiramiseks on sätestatud vangistusseaduse § 28 lõikes 3: vangla direktor võib piirata kinnipeetava õigust kirjavahetusele, kui see ohustab vangla julgeolekut või sisekorda või kahjustab vangistuse täideviimise eesmärke. Vangla direktoril on antud sätte alusel õigus teha kaalutletud otsus konkreetse kinnipeetava kirjavahetuse piiramiseks. Volitust anda kirjavahetust piirav üldakt vangistusseaduse § 28 lõige 3 ei sisalda.

Vangistusseaduse § 15 lõige 2 volitab justiitsministrit kehtestama kinnipeetavale vanglas lubatud asjade loetelu. Ka viidatud sätte alusel ei tohi justiitsminister kirjavahetuseks vajalike asjade

<sup>2</sup> M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 8.1.

<sup>3</sup> vt näiteks RKÜKo 11.10.2001 nr 3-4-1-7-01

<sup>4</sup> RKPSJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96

<sup>5</sup> RKPSJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02

<sup>6</sup> RKPSJKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00

<sup>7</sup> Vt näiteks RKPJKo 24.12.2002 nr 3-4-1-10-02: „Kui palgaandmete avalikustamise kord tähendab seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist, siis avalikustamise tingimuste kehtestamine võimaldab täitevvõimul kehtestada uusi seadusega sätestamata reegleid, mis piiravad isikute põhiõigusi.”

keelamisega piirata kinnipeetavate kirjavahetust, kuna seadusandja on ise kehtestanud kirjavahetuse piiramise aluste ammendava loetelu ning selgesõnaliselt keelanud kirjavahetuse piiramise suhtlemiseks riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga (vangistusseaduse § 28 lõike 3 lause 2).

Eeltoodust tulenevalt leian, et vangla sisekorraeskirja § 60 lõige 1 ei ole kooskõlas põhiseaduse ja vangistusseadusega osas, milles nimetatud säte riivab ilma seadusliku aluseta kinnipeetava põhiseaduse § 15 lõikes 1, § 24 lõikes 5, §-s 26 ja §-s 46 sätestatud põhiõigusi.

Kuna tuvastasin eelnevalt, et vangla sisekorraeskirja § 60 lõikes 1 sisalduva piirangu kehtestamiseks puudub seaduslik alus – vastav volitusnorm –, ei pea ma järgnevalt vajalikuks analüüsida täiendavalt piirangu materiaalset põhiseaduspärasust.

### **Kokkuvõte**

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen justiitsministrile ettepaneku **viia 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 60 lõige 1 põhiseaduse ja vangistusseadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul arvates ettepaneku saamisest.**

Allar Jõks