



ÕIGUSKANTSLER

Minister Marko Pomerants
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 1.02.2009 nr 2-4-4/10968
Õiguskantsler 24.09.2009 nr 6-3/082020/0905732

Märgukiri siseministri 08.01.2008 määruse nr 3 "Arestimaja sisekorraeeskiri" § 82 lõike 2 lause 2 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega

Austatud härra minister

Minu poole pöördus kinnipeetav, kes on oma avalduses seisukohal, et siseministri 08.01.2008 määruse nr 3 "Arestimaja sisekorraeeskiri" § 82 lõige 2 ei ole kooskõlas põhiseaduse ja seadusega.

Tutvunud avalduse, Teie vastusega minu teabe nõudmisele, samuti õigusaktide ja kohtupraktikaga, leian, et:

- "Arestimaja sisekorraeeskirja" § 82 lõike 2 lause 2 ei ole põhiseadusega kooskõlas osas, milles kehtestatakse piirangud arestimajas kartserikaristust kandva kinni peetava isiku telefoni kasutamisele ja kirjavahetusele;
- "Arestimaja sisekorraeeskirja" § 82 lõike 2 lause 2 ei ole põhiseaduse ja vangistuseseadusega kooskõlas osas, milles see seab piirangu arestimajas kartserikaristust kandva vahistatu pakkide saamise õigusele;
- "Arestimaja sisekorraeeskirja" § 82 lõike 2 lause 2 ei ole küllaldaselt õigusselge arestimajas kartserikaristust kandva kinni peetava isiku kokkusaamiste regulatsiooni osas.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördunud avaldaja väidab, et siseministri 08.01.2008 määruse nr 3 "Arestimaja sisekorraeeskiri" (edaspidi ka sisekorraeeskiri või ASke) § 82 lõikest 2 tuleneb, et kui isik paigutatakse arestimajas kartserisse, siis ei edastata talle kirju, pakke, ei võimaldata kasutada telefoni ega ka kohtuda lähedaste või muude isikutega. Avaldaja on seisukohal, et osutatud säte keelab ka kohtumise kaitsjaga. Avaldaja juhib tähelepanu ka ASke §-le 2, mille kohaselt kohaldub ASke § 82 lõige 2 ka arestimajas viibivatele kinnipeetavatele ning arestimajja paigutatud muudele isikutele.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Seoses avaldaja pöördumise lahendamisega palusin Teilt teabe nõudmises seisukohti ASKe § 82 lõike 2 osas. Selgitasite oma 02.02.2009 vastuses nr 2-4-4/10968, et ASKe § 82 lõikes 2 sätestatud piirangud kokkusaamisele tulenevad Teie hinnangul vangistusseaduse (edaspidi ka VangS) § 24 lõikest 4 ja VangS § 25 lõikest 3. Nimetatud sätete kohaselt ei võimaldata kartseris distsiplinaarkaristust kandvale kinnipeetule lühiajalisi ega pikaajalisi kokkusaamisi. Täpsustavalt märgite, et vastavalt VangS §-le 26 on kinnipeetaval õigus piiramatult kohtuda oma kaitsja, advokaadist esindaja, vaimuliku ja oma riigi konsulaartöötajaga ning tõestamistoimingu tegemiseks notariga. Kuna eeltoodu puhul on tegu seadusest tuleneva piiramatu õigusega, siis ei ole see piiratav ministri määrusega ja seega on ka kartseris viibival isikul õigus kohtuda nimetatud isikutega.

3. Samuti osutate, et sisekorraeeskiri ei piira isikul kirjade saatmise võimalust. Piiratud on kirjade saamist. See tähendab seda, et isikule saadetud kirjad võetakse vastu ja antakse isikule üle pärast kartserist vabanemist. Nimetatud piirangu seadmise aluseks peate VangS § 28 lõiget 3, mis annab vangla direktorile (arestimaja juhile) õiguse piirata konkreetse isiku suhtes lähtuvalt objektiivsetest asjaoludest kirjavahetust. Viitate, et sisekorraeeskirjas distsiplinaarkaristuse eesmärgi (mõjutada kinni peetavat isikut käituma vastavalt seadusele ja seaduse alusel antud õigusaktidega sätestatud korrale) ja selle saavutamiseks kohaldatavate piirangute seadmisel võeti muuhulgas arvesse ka vangistusseaduse muutmise eelnõu seletuskirja, mille kohaselt: "...muutes kartseri tingimused väga leebeks võib tekkida olukord, kus kinnipeetava jaoks pole vahet, kas ta viibib vanglas nõ üldisel režiimil või kartseris ning distsiplinaarkaristus ei avalda mõju kinnipeetava käitumisele." Eeltoodud põhimõtete kohaselt jõuti järeldusele, et antud juhul on eesmärgipärane ja proportsionaalne piirata distsiplinaarkaristust kandva isiku kirjavahetust üldiselt.

4. Samuti omab selline piirang Teie hinnangul teatud julgeolekugarantii funktsiooni. Nimelt võivad lähedastelt saadud kirjad olla emotsionaalsed ja arvestades isiku poolt distsiplinaarkaristuse kandmisel esineda võivat emotsionaalset seisundit, võivad need kallutada isikut ennastkahjustavale käitumisele. Täpsustavalt märgite, et nimetatud piirang ei kohaldu kirjavahetusele ja telefoni kasutamisele suhtlemiseks riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga.

5. Piirang pakkide saamisele on kehtestatud samadel kaalutlustel, mis kirjavahetuse piirang, ning silmas pidades lisaks ka eesmärki erinevates õigusaktides sarnaste suhete reguleerimisel sätete ühetaoliseks rakendamiseks. Nimetatud piirang on analoogne justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskirja" §-le 77, mis sätestab, et kartseris oleva vahistatu nimele toodud käsipakki vastu ei võeta; tema nimele toodud postipakk võetakse vastu ja antakse talle kätte pärast distsiplinaarkaristuse ärakandmist. Nimetatud põhimõttest lähtub ka arestimaja sisekorraeeskiri.

6. Täpsustate, et Lõuna-, Lääne- ja Põhja Politseiprefektuuride arestimajades kartserid puuduvad. Jõhvi arestimajas on neli kartserit, mis vastavad kartserile kehtestatud ehituslikele nõuetele. Ühtlasi märgite, et 2008. aastal ei ole kohaldatud arestimajas kinnipeetud isiku distsiplinaarseks mõjutamiseks kinnipeetu kartserisse paigutamist.

7. Nendite vastuses veel, et analüüsinud minu teabe nõudmises tõstatatud küsimusi möönate, et kehtivas arestimaja sisekorraeeskirjas sisalduv säte kartseris keelatud asjade osas on mitmeti mõistetav ja seda on vajalik täpsustada, et muuta säte õigusselgemaks. Kinnitate, et vaatate üle kõnealused arestimaja sisekorraeeskirja sätteid, et tagada õigusselgus ja ühetaoline tõlgendus.

II Vaidlustatud säte

8. ASke § 82 lõige 2:

"(2) Distsiplinaarkaristuse täideviimiseks kartserisse paigutatud kinnipeetut hoitakse kartseris üksinda. Kartseris võivad kinnipeetul olla ainult käesoleva määruse §-s 34 loetletud asjad, talle ei edastata kirju ega pakke, ei võimaldata kasutada telefoni ning kohtuda omaste ega mõne teise isikuga."

III Õiguskantsleri seisukoht

9. Käesoleval juhul on vaja leida vastus küsimusele, kas ASke § 82 lõike 2 lauses 2 sisalduv keeld arestimajja paigutatud isikule saada kartseris olles kirju ja pakke ning kasutada telefoni ning kohtuda erinevate isikutega vastab põhiseadusele ja seadusele.

10. Sissejuhatavalt nendin, et ma ei käsitle järgnevas analüüsis keeldu saada kartserikaristuse ajal lühi- või pikaajalisi kokkusaamisi. Seda eeskätt seetõttu, et vastav keeld tuleneb tõepoolest vahetult VangS § 24 lõikest 4, samuti VangS § 25 lõikest 3 (koostoimes VangS § 86 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1) ja seega ei ole tegemist küsimusega, mida siseminister oleks reguleerinud mingil määral seaduse tekstist erinevalt. Seetõttu ei tõusetu sel juhul küsimust ministri määruse vastavusest seadusele ja põhiseadusele.

11. Nõustun ka Teie tõlgendusega, et keeld kartserikaristuse kandmise ajal isikutega kohtuda ei hõlma subjekte, kellega õigus kinni peetaval isikul kohtuda tuleneb kas VangS §-st 26, § 94 lõikest 2 või §-st 95. Seega ei hõlma ega saagi ASke § 82 lõike 2 lauses 2 viidatud keeld hõlmata piirangut kohtuda kaitsja, vaimuliku jt isikutega, kellega vangistuseseadus annab õiguse piiramatult kinni peetaval isikul kohtuda.

12. PS § 3 lõike 1 lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuigi seadusandliku võimu teostamine kuulub Riigikogu pädevusse (PS § 59) ning ka demokraatiaprintsiip nõuab üldkohustuslike normide loomist parlamendi poolt, ei keela põhiseadus teistel organitel õigustloovaid akte vastu võtta.¹ Üheks selliseks võimaluseks on halduse poolt teostatav seadusandlik funktsioon – määrusandlus. Seda kinnitavad sõnaselgelt ka PS §-d 87 ja 94, sedastades, et Vabariigi Valitsus ja minister saavad anda määrusi "seaduse alusel ja täitmiseks".

13. Riigikohus on PS § 3 lõike 1 lauset 1 käsitledes leidnud, et: "Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid".² Teisisõnu on Riigikohus nimetatud lahendis sõnastanud olulisuse põhimõtte.

14. Määrusandlus tähendab seadusandja poolt täitevvõimule antud õigust vastu võtta üldakte. Määrusandlus on lubatud eelkõige seetõttu, et ainult nii on võimalik vabastada Riigikogu vähetahtsate, eelkõige detailsete ja tehniliste normide loomise kohustusest.³

¹ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 80.

² RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

³ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 80.

15. Seadusandja ei saa siiski volitada täitevvõimu reguleerima kõikvõimalikke küsimusi määrusandluse korras. Üldnõudena tuleneb olulisuse põhimõttest, et Riigikogu peab seaduse tasemel lahendama riigielu seisukohalt kõik olulised küsimused. Lisaks sätestab põhiseadus teatud valdkonnad, mille reguleerimist ei saa täidesaatvale võimule edasi delegerida.⁴ Antud kaasust silmas pidades on oluline rõhutada, et ka põhiõiguste seisukohalt tähtsust omavaid küsimusi peab otsustama seadusandlik võim, mitte täitevvõim.⁵ Sellisteks küsimusteks on ennekõike põhiõiguste piiramise võimalused ja alused, samuti avalik-õiguslike rahaliste kohustustega seonduvad kesksed küsimused.

16. PS § 94 lõike 2 kohaselt juhib minister ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Seega on põhiseadusega antud ministrile piiritletud ulatuses õigusloomepädevus, mida minister realiseerib üldaktide osas määruste näol.

17. Täitevvõimu (sh ministri) määrusandlusõigus on tulenevalt PS § 3 lõikest 1 piiratud seaduses sisalduva spetsiaaldelegatsiooniga. Kui määrusandluseks on täidesaatvat võimu volitatud, siis on peamine nõudmine täidesaatva võimu tegevusele see, et volitusest üle ei astutaks.⁶

18. Riigikohus on sedastanud, et: "Põhiseaduse [...] kohaselt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi. [...] Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igapäev saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."⁷

19. Oluline on märkida, et õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on nenditud, et otsese volitusnormi puudumisel võib piisata ka lihtsalt sellest, et õiguse subjekt jõuab seadusega tutvumisel kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimuses võib täitevvõim anda halduse üldakti.⁸ Riigikohus on leidnud, et: "*Intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjekt peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest."⁹

20. Volitusnormi olemasolu ja sisu ning selle alusel antud määruse hindamisel ei saa sageli piirduda vaid konkreetse sätte sõnastusega, vaid arvestada tuleb kogu seaduse regulatsiooni ja seadusandja tahet üht või teist küsimust reguleerida. Leian, et küsimus ministri määrusega antud normide küllaldasest õiguslikust alusest ja põhiseaduspärasusest tõusetub eelkõige juhul, kui määruses sisalduv normistik piirab piisava intensiivsusega haldusväliste isikute õigusi ning kui seejuures ei ole võimalik lugeda seadusest välja, et vastav piirang oleks juba seaduses väljendatud

⁴ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 81.

⁵ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

⁶ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 85.

⁷ RKPJKo, 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tallinn 2004, lk 460 allmärkus nr 579.

⁹ RKPJKo, 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

või seadusega täitevvõimule reguleerimiseks delegeeritud. Mida olulisem isiku õiguste piirang täitevvõimu määrusest tuleneb, seda selgem peab seaduse tasandil olema selle piirangu õiguslik alus või piirangu konkretiseerimiseks antav volitusnorm.

21. Asudes minu poole pöördunud isiku avalduses viidatud konkreetse normi põhiseaduspärasuse hindamisele, pean vajalikuks peatuda esiteks küsimusel, millist põhiõigust säte riivab. Kirjavahetuse osas sõltub see muu hulgas sellest, kas olukord, kus arestimajas kinni peetavale isikule saabunud kirju talle kartserikaristuse kandmise ajal ei edastada, ent antakse need kätte hiljem, kujutab endast üldse kirjavahetuse õiguse riivet või ei.¹⁰ VangS § 63 lõike 1 punktist 4 ja lõikest 2, samuti VangS § 100 lõike 1 punktist 3 tulenevalt võib kartserisse paigutamine vältida mitmeid nädalaid. Näiteks vanglate praktikas pole harvad ka juhtumid, kus konfliktised isikud veedavad kartseris järjest kuid, kandes üksteise järel mitmeid 45-päevaseid kartserikaristusi. Pidades sel ajal kinni kõik isikule laekuvad kirjad, võib olla pikaajalise kartserikaristuse puhul tegemist piiranguga, kus kirjavahetus kaotab olulise osa oma mõttest. Võrreldes telefoni kasutamiselega, ei ole kirjavahetus mõistagi operatiivne suhtluskanal, ent kui kiri jõuab isikuni alles mitme kuu pärast, võib olla selles sisalduv teave kaotanud palju oma sisulisest väärtusest. Arusaadavalt piirab ASKE § 82 lõike 2 lause 2 telefoni kasutamise õigust võrreldes tavareziimil kinni peetavale isikule lubatud telefoni kasutamise korraga.

22. Seega piirab ASKE § 82 lõike 2 lause 2 kartserisse paigutatud isiku kirjavahetuse ja telefoni kasutamise õigust ning seeläbi PS §-st 26 tulenevat isiku õigust eraelu puutumatusse. Seega tuleb järgnevalt analüüsida, kas põhiõiguse piiramiseks on olemas põhiseaduse nõuetele vastav seaduslik alus.

23. Olete viidanud, et kartserikaristuse kandmise ajal kirja saamise keelu kehtestamise volitusnormiks võib pidada VangS § 28 lõiget 3, mis sätestab, et kinnipeetava õigust kirjavahetusele või telefoni kasutamisele võib vanglateenistuse ametnik piirata, kui see ohustab vangla julgeolekut või sisekorda või kahjustab vangistuse täideviimise eesmärke. Seejuures on keelatud kirjavahetuse ja telefoni kasutamise piiramine suhtlemiseks riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga.¹¹ Tulenevalt VangS § 156 lõikest 4 on see õigus arestimaja kontekstis arestimaja juhil, kinnipidamistingimusi tagaval politseiametnikul ning arestimaja koosseisulisel teenistujal.

24. Ministri poolt antava määruse õiguspärasust olen tavapäraselt hinnanud kahes järgus. Esmalt olen hinnanud määruse formaalset õiguspärasust ning seejärel materiaalselt õiguspärasust. Kui ilmneb, et määrus pole formaalselt põhiseadusega kooskõlas, ei ole enam vajalik hinnata määruse materiaalselt põhiseaduspärasust.

25. Ministri määrusega kehtestatud riive formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata määruse andja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures regulatsiooni vastavust õiguselguse põhimõttele.

¹⁰ Riigikohus on hiljutises otsuses sedastanud, et: "Kollegiumi hinnangul riivavad asjaspepuutuvad sätted PS §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusse. PS § 26 esimene lause sätestab, et igal inimesel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse. PS § 26 esimene lause laieneb ka kinnipeetavatele. Esemeliselt kaitseb PS § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud erioigustega (sh nt PS § 43). Kollegium nõustub õiguskantsleriga, et PS § 26 kaitseala hõlmab ka kinnipeetava elukaaslase õigust saada kirja teel vanglasse dokumente või esemeid, mille omamine pole vanglas keelatud." Vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 16.

¹¹ Varasemas redaktsioonis andis viidatud norm pädevuse kirjavahetuse või telefoni kasutamise õigust piirata vangla direktorile.

26. Ministri pädevus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi tuleneb PS § 94 lõikest 2. Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 lõige 1 ja lõige 2 täpsustavad mõningal määral PS § 94 lõikes 2 antud pädevust. Arestimaja sisekorraeeskiri on kehtestatud siseministri määrusega. VangS § 156 lõige 5 annab siseministrile pädevuse kehtestada arestimaja sisekorraeeskirjad, ent Riigikohtu hinnangust tulenevalt on tegemist pelga pädevusnormiga, mitte konkreetse sisuga volitusnormiga.¹²

27. Ministri määruse andmise menetlusele ja vormile laienevad üldised haldusmenetluse reeglid, mis on konkreetsetel väljendatud haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) sätetes. Nii sätestab HMS § 92, et määrus antakse kirjalikult, selles tuleb viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile, määrukses märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus ning määruse andmise kuupäev ja number, määrus pealkirjastatakse, kirjutatakse alla ja määrus avaldatakse seaduses ettenähtud korras. Sisekorraeeskiri on vastu võetud siseministri 08.01.2008 määrusega nr 3 ning avaldatud Riigi Teatajas, seega antud kirjalikus vormis.

28. Riigikohus on leidnud, et: "Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. [...] Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud."¹³

29. Kinnipeetava, aga tulenevalt VangS § 86 lõikest 1 ka arestialuse telefonikasutusele ja kirjavahetusele piirangute seadmist võimaldab vaid VangS § 28 lõikest 3 tulenev vanglateenistuse ametniku (arestimaja puhul vastavale eelviidatud politseiametniku) kaalutusõigus teatud aluste olemasolul telefonikasutuse või kirjavahetuse õiguse piiramiseks. Küsitav on, kas VangS § 28 lõike 3 ja § 90 lõike 1 koostoimes on üldse võimalik kinnipidamiskoha ametnikel piirata vahistatu õigust telefoni kasutamisele ja kirjavahetusele, kuna vastavaid piiranguid võimaldab selgesõnaliselt seada vaid kriminaalmenetluse seadustiku § 143¹. Siiski on ilmselt mõistlik tõlgendada nimetatud norme nii, et VangS § 28 lõikes 3 sätestatud eesmärkidel peab olema võimalik piirata ka vahistatu õigust telefoni kasutamisele ja kirjavahetusele.

30. Küll aga on ilmne, et VangS § 28 lõikes 3 antud õigus piirata kinnipidamisasutuses viibiva isiku õigust telefoni kasutamisele ja kirjavahetusele, on kaalutusõigus HMS § 4 mõttes. HMS § 4 lõige 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. VangS § 28 lõike 2 kohaselt võib kirjavahetuse ja telefoni kasutamise õigust piirata, kui see ohustab vangla julgeolekut või sisekorda või kahjustab karistuse täideviimise eesmärke.

31. Seda kinnitab ka Riigikohtu poolt toodud tõdemus, et: "VangS § 28 lõikest 3 tuleneb vangla direktori kaalutusõigus otsustamiseks, kas piirata kinnipeetava õigust kirjavahetusele või mitte. Kirjavahetuse õiguse piiramisel tulnuks seetõttu vangla direktoril ka põhjendada, milles seisnes oht vangla julgeolekule või sisekorrale või vangistuse täideviimise eesmärkide täitmisele."¹⁴

32. Eeltoodu põhjal võib sedastada, et siseministrile ei ole antud selgesõnalist volitust kartserikaristust kandva kinni peetava isiku kirjavahetuse ja telefoni kasutamise õiguse piiramiseks abstraktselt määrusega. Pädevus kinnipeetava kirjavahetuse ja telefonikõnede piiramiseks on

¹² Vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 20. Konkreetse asjas oli vaidlus küll justiitsministri määruse üle, ent põhimõtteliselt on VangS § 105 lõige 2 ja VangS § 156 lõige 5 sarnased.

¹³ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

¹⁴ RKHKo 21.04.2008, nr 3-3-1-84-07, p 16.

arestimaja asjaomasel ametnikul, kellel on õigus ja kohustus vastavate asjaolude esinemisel otsus piirangute kehtestamise kohta langetada üksikjuhtudel.

33. Riigikohus on diskretsiooni õiguspärasust kontrollides sedastanud, et: "Asja materjalidest nähtuvalt toimus kaalumise halduseeskirja alusel, kusjuures haldusorgan piirdus kaalumisel enda kehtestatud jäikade reeglitega, mis ei pruugi võimaldada täies mahus kasutada seadusest tulenevat diskretsioonivolitust ega lähtuda kõikidest olulistest asjaoludest. Diskretsioonivolituse mittetäielik kasutamine ja olulistele asjaoludele mittetuginev kaalumise võivad endast kujutada sellist olulist diskretsiooniviga, mis on kaalutusotsuse tühistamise aluseks."¹⁵

34. Käesoleval juhul on minister määrusega ja täpsemalt ASKe § 82 lõike 2 lausega 2 võtnud arestimaja tingimustes vanglateenistuse ametnikuga võrdsustatud ametnikult sisuliselt ära kaalutusõiguse küsimuses, kas piirata kinnipeetava kirjavahetuse ja/või telefoni kasutamise õigust või ei. Leian, et sellise määruse andmine, mis piirab ametnikule seadusega pandud diskretsioonivolituse rakendamist, ei ole õiguspärane ja seda ennekõike seetõttu, et selline diskretsioonivolituse piiramine võib viia isiku õiguste põhjendamatu kitsendamiseni, kuna välistab teatud kaalutusotsuste langetamise ametniku poolt isikule kasulikumas suunas.

35. Mis puudutab vahistatute kirjavahetuse ja telefoni kasutamise õigust, siis sõltuvalt sellest, kas pidada üldse mõeldavaks piirata seda õigust kriminaalmenetlusevälistel põhjustel ja kinnipidamiskoha ametnike initsiatiivil, on vahistatute kirjavahetuse õiguse piiramine ASKe § 82 lõike 2 lause 2 alusel samuti õigusvastane – kas siis seetõttu, et VangS § 28 lõiget 3 ei ole mõeldav vahistatu suhtlemisõiguse piiramisel üldse kasutada ja seega ei saa minister seda ka määrusega piirata, või siis võtab see sarnaselt kinnipeetavaga ära võimaluse piirangute kehtestamist kaaluda.

36. Seega võib öelda, et sisuliselt puudub siseministril pädevus piirata ASKe § 82 lõike 2 lauses 2 sätestatud moel ja määral arestimajas kinni peetava isiku kirjavahetuse ja telefoni kasutamise õigust, kuna puudub vastav piisava konkreetsusega volitusnorm seaduses. VangS § 28 lõige 3 selliseks volitusnormiks olla ei saa, kuna see annab arestimaja vastavale politseiametnikule õiguse kaaluda kinnipeetava suhtes suhtlemispiirangute rakendamist. Minu hinnangul ei ole küllaldase volitusnormina käsitletav ka ükski muu vangistusseaduses sisalduv säte.

37. Kuna olen eelnevalt tuvastanud ASKe § 82 lõikes 2 sätestatud kirjavahetuse ja telefoni kasutamise piirangu kehtestamiseks volitusnormi puudumise, siis ei ole ka vajadust analüüsida teisi formaalse või materiaalse põhiseaduspärasuse elemente.

38. Pean siiski vajalikuks rõhutada, et ASKe § 82 lõike 2 lause 2 ei ole kehtival kujul ka õigusselguse (PS § 13 lg 2) mõttes kõige õnnestunud. Tõlgendades sisekorraeeskirja normistikku koos vangistusseadusega, võib nõustuda Teie käsitlusega, et ministri määrusega ei ole mõeldav kokkusaamiste piiramine isikutega, kel on seadusest tulenevalt kinni peetud isikuga piiramatu kohtumisõigus (kaitsja, vaimulik jne). Samuti on erinevate normide koostoimes tõlgendamisel võimalik aru saada, et ka kartseris ei ole lubatav piirata õigust suhelda telefoni või kirja teel VangS § 28 lõikes 3 nimetatud asutuste ja isikutega.

39. Siiski tuleb arvestada tõika, et kuna kartserikaristuse näol on tegemist isikute õiguste äärmiselt tugeva piiramisega¹⁶, on karistust kandva isiku jaoks tavapärasest tähtsam teada väga selgelt oma õigusi ning kohustusi. Sellele aitaks kahtlemata kaasa, kui ASKe § 82 mõnes lõikes oleks kompaktselt ja ühemõtteliselt mainitud ka need isikud, kellega kohtumist ja kellega suhtlemist

¹⁵ RKHKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 20.

¹⁶ RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06, p 11.

vangistusseadusest tulenevalt kartserikaristuse kandmise ajal piirata ei saa. Kinni peetavad isikud ei oma enamasti küllaldasi juriidilisi eriteadmisi, et tõlgendada koostoimes vangistusseaduse ja sisekorraeeskirja erinevaid sätteid. Praeguses sõnastuses võib ASke § 31 punkti 5, § 59 ja § 82 lõike 2 koostoimes tõlgendamisel jääda väär mulje, et kartserikaristuse kandmise ajal on piiratud igasugused kokkusaamised, samuti täiel määral telefoni kasutamine ning kirjade saamine.¹⁷ Seetõttu toetan igati Teie vastuses toodud mõtet vajadusest täpsustada ASke § 82 lõike 2 lause 2 sõnastust, et tagada suurem õigusselgus.

40. Soovin veel vastukaaluks Teie väitele vajadusest tagada erinevates õigusaktides sarnaste suhete reguleerimisel sätete ühetaolisus osutada, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" kehtiv redaktsioon ei näe ette kartserikaristust kandva isiku kirj vahetuse või telefoni kasutamise õiguse piiramist sarnaselt ASke § 82 lõikes 2 sätestatuga.

41. Kordamata eelpool põhiõiguse piiramise seadusliku aluse vajalikkuse kohta öeldut ning täidesaatva võimu määrusandluseks vajaliku volitusnormiga seonduvat, nendin pakkide saamise õiguse osas, et vangistusseadus reguleerib vaid vahistatu õigust saada pakke (VangS § 98). Muude isikute pakkide saamise võimalust vangistusseaduses selgesõnaliselt ei sätestata. Seejuures on seadusandja volitanud täitevvõimu vangla või arestimaja sisekorraeeskirjades kehtestama pakis lubatud esemete loetelu ning pakis sisalduvate keelatud asjade äravõtmise, hävitamise või tagastamise korda. Vangistusseadusest ei tulene ühest volitusnormi piirata arestimaja sisekorraeeskirjas kartserikaristust kandva vahistatu õigust paki saamisele sel moel, et pakki ei anta mõistliku aja jooksul kätte või et see tagastatakse.¹⁸ Samamoodi ei ole sellist õigust antud ka justiitsministrile.

42. Oluline on rõhutada, et kuna justiitsminister ei ole vangla sisekorraeeskirjas lubanud vahistatule pakis toiduaineid, siis moonutab paki kätteandmisega viivitamine kartserikaristuse kandmise ajal paki saamise õigust mõneti vähem. See aga ei tähenda, et tegemist oleks piiranguga, mille kehtestamiseks oleks kas arestimaja sisekorraeeskirjas või vangla sisekorraeeskirjas seaduses küllaldase selgusega volitusnorm.

IV Kokkuvõte

43. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et ASke § 82 lõike 2 lause 2 on osas, millega arestimaja kartseris viibivale kinni peetud isikule kehtestatakse piirangud telefoni kasutamisel ja kirj vahetuse pidamisel, vastuolus põhiseaduse ja vangistusseadusega, kuna selliste piirangute tegemiseks ei ole seadusest tulenevat volitusnormi. Samuti puudub volitusnorm vahistatu paki saamise õiguse piiramiseks ASke § 82 lõike 2 lauses 2 ning ASke § 82 lõike 2 lause 2 ei ole küllaldaselt õigusselge osas, mis puudutab kinni peetava isiku kokkusaamisi subjektidega, kellega isikul on vangistusseadusest tulenevalt piiramatu õigus kohtuda.

44. Samas osutan, et probleem ASke § 82 lõike 2 lause 2 vastavusest põhiseadusele ja seadusele on paljuski jäänud teoreetilisele tasandile. Tulenevalt Teie vastusest ja Ida Politseiprefektuurist saadud infost¹⁹ ei ole viimastel aastatel arestimajades kartserikaristusi täide viidud. Seega ei ole alust arvata, et ASke § 82 lõike 2 lause 2 kehtiva sõnastuse tõttu oleks isikute põhiõigusi

¹⁷ ASKE § 82 lõike 2 sõnastus rõhutab: "...talle ei edastata kirju ega pakke, ei võimaldata kasutada telefoni ning kohtuda omaste ega mõne teise isikuga."

¹⁸ Kuna pakiga võib ASKE § 48 lõike 2 punktist 4 tulenevalt saata ka puuvilju, siis on vägagi tõenäoline, et saadetud puuviljad on siis, kui isik pärast kartserikaristuse ärakandmist paki kätte saab, juba riknenud.

¹⁹ Ida Politseiprefektuuri 27.04.2009 kiri nr IDA 4.4-1.37/8559 vastus seoses kontrollkäiguga Jõhvi arestimajja.

tegelikkuses riivatud. Ka avaldaja, kes ASke § 82 lõike 2 põhiseaduspärasuse küsimuse tõstatas, ei osuta selgesõnaliselt, et sätte alusel tema enda õigusi kuidagi riivataks või oleks riivatud.

45. Seepärast ei pea ma vajalikuks rakendada alternatiivseid samme ASke § 82 lõikes 2 sätestatu kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadusega ning pöördun Teie poole märgukirja vormis palvega vaadata ASke § 82 lõike 2 lause 2 kehtiv sõnastus üle ning viia see kooskõlla põhiseaduse ja seadusega. Palun Teie seisukohti eeltoodu osas hiljemalt kahe kuu jooksul alates käesoleva märgukirja kättesaamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Justiitsministeerium