



Õiguskantsler

Minister Andres Anvelt
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie nr

Meie 11.03.2015 nr 6-3/120518/1501089

Märgukiri

Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 57 lõike 1 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Austatud härra minister

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 57 lõike 1 põhiseaduspärasust.

Analüüsi tulemusel olen jõudnud seisukohale, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 57 lõige 1 on formaalselt vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 3, § 32 lõikega 2 ja § 94 lõikega 2, kuna justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 57 lõike 1 andmiseks puudus justiitsministril volitusnorm.

I Asjaolud ja menetluse käik

Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes tõstas muu hulgas küsimuse justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ (edaspidi ka VSKE või vangla sisekorraeskiri) § 57 lõike 1 põhiseaduspärasusest. Avaldaja märkis VSKE § 57 lõike 1 problemaatikat küll kirja teel edastatavate vallasasjade omandamise piirangute kontekstis, ent õiguskantsleri poole on ka varasemalt pöördunud isikud, kes on osutanud VSKE § 57 lõike 1 või selle alusel antud haldusaktidega seotud küsitavustele.

Üldistavalt võib tõstatatud probleemi kokku võtta nii, et VSKE § 57 lõige 1 kujutab endast normi, mis piirab vanglas viibivate kinni peetavate isikute¹ (st lisaks süüdimõistetud kinnipeetavatele lähtuvalt VSKE § 1 lõikest 2 ka vahistatud) võimalusi vallasasjade tsiviilkäibeks vanglas väga olulisel määral. Säte lubab kinni peetaval isikul hoida vanglas enda juures kambris või isiklike asjade laos vaid neid esemeid, mille ta on vanglasse saabumisel kaasa võtnud ja hiljem vanglateenistuse vahendusel soetanud. Sättes sisalduv piirang on ulatuslik ja välistab sisuliselt kogu kinni peetava isiku vallasasjade tsiviilkäibe vanglas, mis ei toimu vanglateenistuse vahendusel.

¹ Siin ja edaspidi on mõistet „kinni peetav isik“ kasutatud üldmõistena süüdimõistetud ja vahistatu kohta.

Nii on välistatud selle sätte alusel vanglaväliselt isikult vanglateenistuse vahenduseta esemete saamine, samuti tavapärane asjaõigusseaduse (edaspidi ka AÕS) § 92 alusel toimuv vallasasja üleandmine ühelt vanglas viibivalt kinni peetavalt isikult teisele (müügi, vahetuse vms vormis) ning ka asja teisele isikule kasutusse andmine. Sätte kaugem mõju seisneb mh ka selle ja selle alusel kehtestatud keeldude rikkumise järel kinni peetavale isikule osaks saada võivates distsiplinaarkaristustes.

Menetluse aluseks oli kahtlus, et VSKE § 57 lõikes 1 sisalduval normil puudub piisava täpsusega volitusnorm seaduses.

VSKE § 57 lõike 1 põhiseaduspärasuse osas arvamuse kujundamiseks koostas õiguskantsler teabe nõudmise justiitsministrile, milles puudutas ka VSKE § 57 lõikega 1 seonduvat teematikat.²

Justiitsminister viitas oma vastuses ühes õiguskantsleri varasemas nn maksikirju puudutavas menetluses toonase Murru Vangla direktori antud selgitustele, milles direktor sedastas³, et toidu- ja maitseainete, taimsete toodete, vedelate ja pulbriliste ainete ning tubakatoodete läbiotsimine on kas äärmiselt raskendatud või teatud juhtudel teostamatu. Nii võib tavasigarettidesse olla keeratud kanepitubakas, läbipaistmatusse vedelikumahutisse peidetud kileümbris alkoholi, narkootiliste ainete vms keelatud esemetega. Samuti võib nt kohvipakki peita ravimeid, mille kontrollimatu kasutamine seab ohtu kinni peetavate isikute elu ja tervise. Direktori väitel on ainete põhjalikul läbiotsimisel alati küsitav ka hügieeninõuete täitmine, kuna toiduaineid soovitakse saada suhteliselt palju ning kõik need tuleb põhjalikult üle kontrollida.

Minister lisas, et peab võimalikuks piirata kinni peetavale isikule asjade lubatavust nende saamisviisi läbi põhjusel, et eseme ohtlikkus võib tuleneda asjaolust, et selle kontrollimine ja ohutuses veendumine on kas võimatu või ülemäära keeruline. Seetõttu on ministri arvates põhjendatud, et vangla saab paindlikult reguleerida ja kiirelt reageerida tänasest kiirelt muutuvast ühiskonnast ja oludest tulenevatele ohtudele. Vastavale õigustusele regulatsiooni paindlikkuse näol on ministri sõnul viidanud ka Riigikohus.⁴ Samuti on Riigikohus ministri hinnangul leidnud, et arvestada tuleb asjaolu, et esemete keelamine ei jäta kinni peetavat isikut ilma eluks hädavajalikust, mistõttu kaalumisel olevate hüvede olulisuse seisukohalt on omandiõiguse riive kokkuvõttes mõõdukas.⁵

Justiitsminister tõdes oma vastuses, et tema hinnangul ei ole VSKE § 57 lõike 1 näol tegemist iseenesest uut õigust loova normiga, vaid sätte põhineb nii vangistusseaduse (edaspidi ka VangS) § 15 lõikel 1 kui VangS § 30 lõikel 2, VangS § 48 lõikel 1, VangS § 93 lõikel 3, VangS §-l 98 ja teistel vangistusseaduse sätetel, mis reguleerivad vanglas esemete saamist. Tegemist on seaduses väljendatud põhimõtete koondamisega ja sisuliselt määruses kordamisega.

Seadusandja on ministri sõnul ise näinud kinni peetavale isikule ette teatud esemete saamise vaid vanglateenistuse vahendusel, nt ajalehtede ja ajakirjade tellimine ja saamine vanglas (VangS § 30 lõige 2) või vanglas sisseostude tegemine (VangS § 48 lõige 1). Sellega on seadusandja ministri hinnangul jätnud ühest küljest vanglale või ministrile võimaluse määratleda, millised esemed on kinni peetavale isikule lubatud, kuid teisest küljest pannud kohustuse teostada

² Teabe nõudmine hõlmas ka küsimusi seoses mõnede teiste vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja sätete põhiseaduspärasusega.

³ Murru Vangla direktori 29.01.2010 kiri nr 1-11/118-1.

⁴ RKHKo 25.10.2012, nr 3-3-1-28-12, p 10.

⁵ RKHKo 25.10.2012, nr 3-3-1-28-12, p 20.

kontrolli nende asjade saamise üle. Viidatud sätetes ei ole seadusandja ministri arvates pidanud silmas mitte üksnes seda, et vangla saaks kontrollida, et ese ise ei oleks ohtlik, vaid on selgesõnaliselt väljendanud, et ka eseme saamine muul viisil kui vanglateenistuse otsesel vahendusel võib kujutada liiga suurt ohtu vangla julgeolekule.

Vanglateenistuse vahendusel esemete soetamist ei tule ministri arvates hinnata kui vanglateenistuse poolt asja kätteandmist, vaid seda tuleb vaadata laiemalt ja selle sisu avamiseks pöörduda piirangu eesmärgi poole.

Vanglateenistuse vahendusel sisseostude tegemine hõlmab ministri sõnul tervet protsessi, mille alguses vangla otsib piisavalt usaldusväärse partneri, kes oleks seatud tingimustel valmis ja võimeline osutama kinni peetavatele isikutele sisseostude tegemise võimalust. Teenuse pakkumise vältel teostab vangla lepingupartneri üle pidevat järelevalvet ja kontrollib, et seeläbi ei satuks kinni peetavate isikute valdusesse keelatud esemeid. Lepingupartneri valimine ja tema usaldusväärse pidev kontroll peab tagama, et eseme saamise viis ei ohustaks vangla julgeolekut. Seega on tegemist kontrollile allutatud eseme saamise viisiga, milleks aga ei saa pidada kinni peetavale isikule väljastpoolt vanglat suvalise kirjaga või pakiga kellegi poolt eseme saatmist ja saamist.

Kuna kinni peetaval isikul on võimalik vangla kaupluse vahendusel teha sisseoste, siis ei ole ministri arvates põhjendatud sama eesmärgiga võimaluse piiramatult lubamine erinevalt seadusandja algsest eesmärgist ja vanglateenistuse vahenduseta, kui esemete kontrollimatusest vangla julgeolekule tulenev risk ületab võimalusest tuleneva kasu. Ka ajakirjanduse tellimise puhul peab kinni peetav isik saama esmalt vanglalt positiivse tagasiside soovitud väljaandele, st vangla lubab ajakirjandust tellida, kui see ei vasta keelatud eseme tunnustele, nt ei või tellitav väljaanne olla pornograafilise sisuga. Ühtlasi tasub kinni peetav isik vanglateenistuse vahendusel asjade ostmise korral nende eest oma vanglasiseselt isikuarvelt.

Seadusandja on ministri arvates vangistusseaduses endas näinud läbi erinevate normide ette, et kinni peetaval isikul saavad vanglas olla need esemed, mis a) tal on kaasas vanglasse tulles ja mille vangla alguses VangS § 15 lõike 1 alusel võtab hoiule ning b) esemed, mida tal on olnud lubatud soetada vanglateenistuse vahendusel. Vanglateenistuse vahendusel esemete saamise juures mängivad olulist rolli omakorda VangS § 15 lõiked 2-4, mis on aluseks vanglas esemete keelamisele.

Samuti saab VSKE § 57 lõike 1 alusena ministri hinnangul vaadelda VangS § 25 lõike 2 alusel vangla sisekorraeeskirjas kehtestatud pikaajaliste kokkusaamiste korda ja kokkusaajatele lubatud asjade loetelu. Ühest küljest on korruga reguleeritud kokkusaajale üldise kokkusaamisele kaasa võtta lubatud esemed, kuid regulatsioonist tuleneb ministri arvates selgelt ka see, et kokkusaamiselt lahkudes ei saa kokkusaajal olla kaasas rohkem esemeid, kui tal oli kokkusaamisele tulles. Kokkusaamiste läbi on välistatud kinni peetaval isikul uute esemete saamine.

VSKE § 57 lõige 1 ei välista ministri sõnutsi, et kinni peetava isiku isiklike esemete juures laos ei võiks olla temale vanglas keelatud esemeid. Minister osutab Riigikohtu seisukohale, mille kohaselt võib vangla võimekus esemeid kontrollida ajas muutuda.⁶ Kui ilmneb, et mingi kinni peetavale isikule varasemalt lubatud ja tal käes olev ese on muutunud ohtlikuks julgeolekule, võib vangla eseme ära keelata. See aga ei tähenda, et sellisel viisil keelatud ese kuuluks äravõtmise korral hävitamisele. Mõistlik on sellises olukorras eseme lattu paigutamine, kust

⁶ RKHKo 25.10.2012, nr 3-3-1-28-12.

kinni peetav isik saab selle kätte vabanemisel. Leitud eseme lattu paigutamine võib olla põhjendatud ka muudel juhtudel.

Lisaks märgib minister, et ka VangS § 98 puhul on seadusandja andnud justiitsministrile õiguse otsustada, mis esemeid võib vahistatu pakiga saada (VangS § 98 lg 1). Ühest küljest on seadusandja näinud ette esemete saamise viisi, andes ühtlasi ministrile õiguse piirata sellel viisil esemete saamist, ja näha ette, mis esemeid võib sellisel viisil saada.

Seadusandja ei ole ministri hinnangul kinni peetavale isikule vangistusseaduses näinud ette võimalust saada pakke, mistõttu võis algselt sellest ministri hinnangul järeldada, et asjade postiga saamise küsimust on vangistuse täideviimise kontekstis ammendavalt reguleeritud vangistusseaduses. Kuna seadusandja pidas ilmselgelt kirja all silmas vaid tavalist sõnumit sisaldavat kirja ja mitte kirja, millega oleks võimalik saata ka esemeid, siis ei toeta vangistusseaduse kirjavahetuse regulatsiooni sõnastus ministri arvates üheselt tõlgendust, et tegemist oleks vanglateenistuse vahendusel esemete saamisega või soetamisega. Kirjaga esemete saamine toimub vanglateenistuse kontrolli all üksnes niivõrd, kuivõrd on vanglateenistusel õigus ja võimalus kontrollida kirja sisu ja registreerida kirja andmeid.

Seevastu perioodika tellimist ja sisseostude tegemist reguleerivad sätted viitavad ministri sõnul otseselt esemete saamisele vanglateenistuse vahendusel, näiteks tasub kinni peetav isik nende teenuste eest vanglasisesse isikuarve kaudu. Loomulikult on kõik esemed, mis jõuavad vanglas kinni peetava isikuni seaduslikul teel, kaudselt saadud vanglateenistuse vahendusel, kuid kirjavahetuse puhul ei ole ministri arvates tegemist sellise vahendamisega, mida algselt pidas seadusandja silmas.

Postiseadust kohaldatakse ministri hinnangul vangistuse täideviimisele alates Riigikohtu 25.06.2009 otsusest nr 3-4-1-3-09, kus Riigikohus leidis, et kirjavahetus on olemuslikult isikute kahepoolse suhtlemise vorm ja nii ei puuduta kirjavahetus kinnipeetavaga üksnes vanglas kinnipeetavat isikut, vaid ka isikut, kes kinnipeetavale kirja adresseeris. Kolleegium leidis, et postisaadetise saatjana on viimane õigustatud postiteenuse kasutamisel lähtuma postiseadusest, sh ka postisaadetise liikide osas ja asus seisukohale, et justiitsministri tegevus kirja määratlemisel kehtivast seadusest erinevas tähenduses oli seetõttu vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS või põhiseadus) § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega. Alates sellest Riigikohtu lahendist saavad ka kinni peetavad isikud kirja mõiste alla kuuluvaid maksikirju, mis oma olemusest sarnanevad pigem vahistatule lubatud pakiga, kuid millega mitmete esemete saamine on tulenevalt erinevatest julgeolekuohtudest siiski keelatud.

Ministri arvates võib nentida, et 2000. aasta juunis vastu võetud vangistusseadus ei pruugi täna oma õigusliku regulatsiooni ülesehituselt kõige paremini vastata õigustloovale ja isiku õigusi piiravale õigusaktile esitatavatele eeldustele. Seda võib näha ka ühena põhjustest, miks vangistusseadust on vaja sageli ajakohastada.

Minister leiab, et VSKE § 57 lõige 1 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

II Asjakohane säte

Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 57 lõige 1

„§ 57. Kinnipeetavale lubatud asjad

(1) Kinnipeetaval on õigus hoida enda juures või kinnipeetavate isiklike asjade laos (edaspidi ladu) vanglasse saabumisel kaasa võetud asju ja vanglateenistuse vahendusel soetatud isiklike asju.

[---]“

III Õiguslik analüüs

1. Põhiseaduslik taust

1.1 Omandipõhiõigus ja selle riive

PS § 32 lõiked 1 ja 2 sätestavad omandipõhiõiguse ja selle kaitse (sh kaitse omandi vabale käsutamisele). Riigikohus on PS § 32 lõikeid 1 ja 2 silmas pidades nentunud, et: „Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.“⁷

PS § 32 lõike 1 esimene lause sätestab, et igaühe omand on puutumatu. Õiguses omandipuutumatusel väljendub omandipõhiõiguse negatiivne, st tõrjeõiguslik funktsioon, mille kohaselt sätestab PS § 32 põhiõiguste adreessadile suunatud keelu seda, mis omandi alla kuulub, riivata.⁸

PS § 32 lõiked 1, 2 ja 3 moodustavad ühtse omandipõhiõiguse, mille kaitse on omand, mida tuleb tõlgendada avaramalt, kui tsiviilõiguslikku omandit. Põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab isikule kuuluvad kehalised esemed, asjaõigusliku omandiõiguse, asjaõigusliku omandamisõiguse jpm.⁹ PS § 32 kaitsealasse kuulub põhiõiguse kandjale kuuluv asi, st kehaline ese kui selline.¹⁰ Teiseks kuulub § 32 kaitsealasse asjaõiguslik omandiõigus, st omaniku täielik õiguslik võim asja üle. Täielik õiguslik võim asja üle on negatoorne absoluutne õiguslik positsioon *contra omnes*.¹¹

AÕS § 68 lõike 1 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. AÕS § 68 lõige 2 sätestab, et omaniku õigused võivad olla kitsendatud **ainult** seaduse või teiste isikute õigustega.

⁷ RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18.

⁸ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

⁹ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 4. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

¹⁰ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 4.1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

¹¹ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

Asja kasutamise õigust on õiguskirjanduses tähistatud õigusena asja kasulikke omadusi tarbida, st mh võimalust otsustada asjast saadavate kasulike omaduste kasutamise üle.¹² Õiguse osas asja vallata on avaldatud arvamust, et valdus kujutab endast tegelikku võimu asja üle (AÕS § 32) ja tegemist on faktilise seisundiga ning kuna valduse kaitse on asjaõiguslikes suhetes peamiselt omandi kaitse kergendamise funktsioon, mis väljendub tõendamiskoormuse jaotuses isiku kasuks, kelle valduses asi on, siis on järjekindel järeldada, et valduse kaitse ei mängi omandipõhiõiguse kaitseala sisustamisel iseseisvat rolli.¹³

Õiguskirjanduses sisustatakse asja käsutamist kui asja õigusliku staatuse määramist, mida omanik võib teha eelkõige asja võõrandamise või ka asjaõigusega koormamise korras.¹⁴ Samuti leitakse õiguskirjanduses, et asja käsutamine on juriidilises terminoloogias asja juriidilise staatuse määramine. Asjaõiguslik käsutusõigus on täieliku õigusliku võimu vahetu väljendus. Asjaõigusliku käsutusõiguse piirang kujutab endast seetõttu alati täieliku õigusliku võimu ja seega omandipõhiõiguse riivet.¹⁵ Riigikohus on leidnud, et asja üleandmise piirangud riivavad PS § 32 lõike 2 esemelist kaitseala.¹⁶ Samuti on õiguskirjanduses asutud seisukohale, et Riigikohtu hinnangul võib riigipoolne keeld ehitiste või nende osade tsiviilkäibeks rikkuda õigust omandit vabalt käsutada.¹⁷

Seega on põhjust väita, et PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse esemeline kaitseala on laiaulatuslik ning hõlmab ka õigust asi müüa, soetada, välja laenata ja muul moel asja käsutada, samuti asja kasutada, ehk tarvitada asja kasulikke omadusi. Riigikohus on leidnud, et PS § 32 kaitsealasse kuuluv vara peab olema õiguspäraselt omandatud.¹⁸ Samuti on Riigikohus seoses PS § 32 kaitsealaga väljendanud spetsiifiliselt vangla kontekstis tõdemust, et kinnipeetava huvi kasutada oma omandit, sh isiklike asju kõikjal vangla territooriumil, ei kuulu PS § 32 lõike 2 kaitsealasse ja kinnipeetavale vanglas lubatud isiklike asjade kasutamine ei pea olema ühetaoliselt lubatud kõigis vangla ruumides.¹⁹ Muus osas kaitseb PS § 32 omandit nii selle käsutamisel kui ka kasutamisel.

Isikuliselt kaitsealalt on PS § 32 lõige 2 igauhe (sh ka kinnipeetava ja vahistatu) põhiõigus. PS §-i 11 esimese lause kohaselt tohib põhiõigusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Vastavalt sellele sättele peab iga põhiõiguse kaitseala riive olema kooskõlas iga põhiseaduse normiga.²⁰

Hinnates VSKE § 57 lõikes 1 sätestatud, võib eeltoodu põhjal pidada probleemseks eeskätt sättes sisalduvat kinni peetavale isikule kohalduvat piirangut soetada vanglas kasutamiseks või vangla isiklike asjade laos hoidmiseks vaid vanglateenistuse vahendusel soetatud asju. Ennekõike on tegemist sättega, mis seondub omandiõiguse osiseks oleva käsutusõiguse piiramisega. Norm

¹² I. Kull. Kommentaarid §-le 68. P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2014. § 68, komm 3.1.1.6.

¹³ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

¹⁴ I. Kull. Kommentaarid §-le 68. P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2014. § 68, komm 3.1.1.7.

¹⁵ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

¹⁶ Vt RKPJKo 08.02.2001, nr 3-4-1-1-01.

¹⁷ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32, komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>. Viitega RKPJKo 22.06.2000, nr 3-4-1-7-00, p 13.

¹⁸ RKHKm 11.10.1996 nr 3-3-1-28-96, p 4.

¹⁹ RKHKo 21.06.2007, nr 3-3-1-29-07, p 19.

²⁰ M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, komm 9. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/ptk-1-sissejuhatus/>.

keelab kinnipeetavale omandada pärast vanglasse saabumist ja vanglas viibimise ajal vanglas kambris ja vangla isiklike asjade laos hoidmiseks asju. Seega on ennekõike tegemist mitte juba olemasoleva omandi äravõtmisega, vaid pigemini piiranguga omandiõiguse üleandmisele ja soetamisele.

Tulenevalt VangS § 68 lõikest 2 võetakse keelatud asi (st mh ka asi, mis ei ole soetatud vanglateenistuse vahendusel VSKE § 57 lõike 1 tähenduses) leidmisel ära ja seega võib kaudselt olla VSKE § 57 lõike 1 regulatsiooni tulemuseks ka omandiõiguse kaotus. Samas seab VSKE § 57 lõige 1 sõnastusest tulenevalt piirangud just omandamisele, mistõttu mõjutab omandiõigust taas mitte niivõrd olemasoleva ja õiguspäraselt omandatud asja omandi kaotuse, vaid selle läbi, et algne VSKE § 57 lõikega 1 vastuolus olev omandamine muudab eseme õigusvastaselt omandatuks ja keelatuks. Seetõttu keskendun antud juhul eeskätt VSKE § 57 lõikes 1 sisalduvale piirangule asja käsutada ning **nendin, et VSKE § 57 lõikes 1 sätestatu kujutab endast PS §-s 32 toodud omandipõhiõiguse riivet.**

1.2 Määrusandlus

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.²¹ 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 üksnes "seaduse alusel ja täitmiseks".

Riigikohus on nentunud, et: "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."²² Riigikohus on sedastanud ka, et: „Põhiseaduse § 87 p-st 6 tuleneb, et valitsus tohib määruse anda üksnes seaduses sätestatud spetsiaaldelegatsiooni alusel.

Määrusandlus tähendab seadusandja poolt täitevvõimule antud õigust vastu võtta üldakte. Määrusandlus on lubatud eelkõige seetõttu, et ainult nii on võimalik vabastada Riigikogu vähetähtsate, eelkõige detailsete ja tehniliste normide loomise kohustusest.²³

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 delegeerida.²⁴ Ka on Riigikohus rõhutanud, et põhiõiguste seisukohalt tähtsust omavaid küsimusi peab otsustama seadusandlik võim, mitte täitevvõim.²⁵

PS § 94 lõike 2 kohaselt juhivad ministrid ministriametnikke, korraldavad ministriametnikke valitsemisalas 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

²¹ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

²² RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9.

²³ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

²⁴ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 81.

²⁵ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

antud ministriile piiritletud ulatuses õigusloomepädevus, mida minister realiseerib üldaktide osas määruste näol.

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 igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."²⁶

Riigikohus on küll möönnud, et põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.²⁷ Mõistan Riigikohtu käsitlust siiski nii, et selline piirang võib kõne alla tulla vaid juhul, kui riive ei ole kuigi intensiivne ja kui siiski eksisteerib selleks volitav selge ja täpne volitusnorm.

2. VSKE § 57 lõike 1 põhiseaduspärasus

Tavapäraselt kontrollin ministri määruse sätete põhiseaduspärasust kahel astmel. Esiteks hindan (vajadusel põhjalikumalt) määruse formaalset põhiseaduspärasust ja seejärel materiaalselt põhiseaduspärasust. Kui peaks ilmnema, et säte või sätted on formaalselt vastuolus põhiseadusega, ei pea ma üldjuhul põhjendatuks täiendavalt ulatuslikult hinnata sätte või sätete materiaalselt põhiseaduspärasust.

2.1 Formaalne põhiseaduspärasus

2.1.1 Pädevus-, menetlus ja vorminõuded

Formaalse põhiseaduspärasuse juures hindan sätete vastavust pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. Üldised pädevusreeglid ministri määruse andmiseks tulenevad PS § 94 lõikest 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 lõigetest 1 ja 2.

VSKE § 57 lõige 1 on kehtivas redaktsioonis kehtestatud justiitsministri 15.07.2009 määruse nr 28 „Justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ ja 25. jaanuari 2001. a määruse nr 11 „Kinnipeetava vanglast vabastamise kord“ muutmine“ § 1 punktiga 10, mis küll sätte olemust võrreldes varasemaga ei muutnud (praeguses redaktsioonis kasutatud sõna „vanglateenistus“ asemel kasutati sõna „vangla“). Määruse on andnud toonane justiitsminister, see on kirjalikus vormis ja Riigi Teatajas avaldatud. Sama sisuga säte on teadaolevalt kehtinud vangla sisekorraeskirja kehtestamisest alates. Ka vangla sisekorraeskiri on antud toonase justiitsministri poolt, see on kirjalikus vormis ja Riigi Teatajas avaldatud.

Nendin, et mul pole hetkel põhjust arvata, et VSKE § 57 lõikes 1 sätestatu kehtestamisel oleks eiratud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid.

²⁶ RKPJKo, 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

²⁷ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

2.1.2 Sätte vastavus volitusnormile

Riigikohus on osutanud, et: „Seadusereservatsiooni põhimõte on sätestatud PS § 3 lõike 1 esimeses lauses ja §-s 11 ning selle kohaselt saab põhiõigusi piirata üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb [...]. 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 [...]. Volitusnormi nõue tuleneb ka haldusmenetluse seadusest, mille § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Volitusnormi vajalikkusele määrusandluse puhul viitab ka HMS § 89 lõige 1.“²⁸

Ministri eeltoodud käsitlusega VSKE § 57 lõike 1 andmise volitusnormist ei saa kuidagi nõustuda. VSKE § 57 lõige 1 kujutab endast väga konkreetset ja väga ulatuslikku omandipõhiõiguse riivet. Selle sätte alusel on sisuliselt keelatud kogu kinni peetava isiku tavapärase vallasasjade tsiviilkäive, mis ei toimu vanglateenistuse vahendusel, ning see ei hõlma sugugi vaid kirja või pakiga väljastpoolt vanglat edastatud asju.

Väite ilmestamiseks osutan, et vanglate kodukordades viidatakse VSKE § 57 lõikele 1 kui alusele keelata asjade soetamine või kasutada saamine ka nt teiselt kinni peetavalt isikult või üldse muul moel, kui vanglateenistuse vahendusel.²⁹ Selline praktika tõendab, et VSKE § 57 lõike 1 puhul on tegemist äärmiselt ulatusliku piiranguga, mis välistab igasugused tavapäraselt tsiviilkäibes lubatud vallasasjade omandamised ja kasutamisevõimalused, mis ei toimu vanglateenistuse vahendusel. Mingeid viiteid keelamise sisulistele alustele (nt viidet VangS § 15 lõikele 2 vms) sättes ei ole ja minu hinnangul vanglateenistuse praktikas seda ka VangS § 15 lõike 2 kaudu ei sisustata.

Haldusaktides viidatakse alusena pelgalt VSKE § 57 lõikele 1 ja põhjusena omandiõiguse piiramiseks mitte nt VangS § 15 lõike 2 asjaoludele vaid nt vajadusele pidada korras kinni peetava isiku isiklike asjade arvestust.³⁰

²⁸ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

²⁹ Vt nt Tallinna Vangla kodukorra muutmise seletuskiri lk 19. „VSKE § 57 lg 1 kohaselt on kinnipeetaval õigus hoida enda juures või kinnipeetavate isiklike asjade laos vanglasse saabumisel kaasa võetud asju ja vanglateenistuse vahendusel soetatud isiklike asju, sellest tulenevalt on igasugune muul viisil esemete enda valdusesse saamine keelatud. Tagamaks ja kindlustamaks seda, et kinnipeetavad ei müüks ega vahetaks oma asju, mis on vanglas keelatud tegevus, kuna tekitab ebaseaduslikke võlasuhteid, on vajadus antud sätte Kodukorda lisamine. Aitab hoida kinnipeetavate isiklike asjade ühtseid nimekirjasid korrektse ja õigena.“ Kättesaadav arvutivõrgus: 11.03.2015 kajastatud redaktsioonis <http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58975/Tallinna+vangla+kodukord.+Seletuskiri.pdf>.

³⁰ Vt nt Tartu Vangla kodukorra seletuskiri, lk 23-24. „Vangla sisekorraeeskirja § 57 lg 1 kohaselt on kinnipeetaval õigus hoida enda juures või kinnipeetavate isiklike asjade laos vanglasse saabumisel kaasa võetud asju ja vanglateenistuse vahendusel soetatud isiklike asju, sellest tulenevalt on igasugune muu viis esemete enda valdusesse saamiseks keelatud. Tagamaks ja kindlustamaks seda, et kinnipeetavad ei müüks ega vahetaks oma asju, on vajadus antud punkti kodukorda lisamine. Aitab hoida kinnipeetavate isiklike asjade ühtseid nimekirjasid korrektse ja õigena. [...] Vangla sisekorraeeskirja § 57 lg 1 kohaselt on kinnipeetaval õigus hoida enda juures või kinnipeetavate isiklike asjade laos vanglasse saabumisel kaasa võetud asju ja vanglateenistuse vahendusel soetatud isiklike asju või vanglasse saabudes kaasas olnud asju, sellest tulenevalt on igasugune muu viis esemete enda valdusesse saamiseks keelatud. Seega on keelatud teiste esemete omamine ja ka omandamine ja ka kasutusse andmine, mis tuli antud keeluga täpsustada. Sellised sätted vähendavad võimalust, et tugevamad kinnipeetavad nõrgematelt esemeid ära võtavad, kuna hilisema kontrolli käigus tuleb see välja ning esemed võetakse ära.“ Kättesaadav arvutivõrgus: 11.03.2015 kajastatud redaktsioonis <http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58815/Tartu+Vangla+kodukorra+seletuskiri.pdf>.

Niisiis on VSKE § 57 lõike 1 näol tegu alusega, mida täitevvõim ulatuslikult kasutab piiramaks kinni peetavate isikute õigust omandada ja kasutada vanglas viibimise ajal vallasasju. Kitsendus on sõnastatud laialt ning ei sisalda mingeid sisulisi piiranguid vanglateenistusele.

Ulatusliku piirangu puhul, mis isiku PS §-s 32 sätestatud põhiõigust sedavõrd oluliselt piirab, peab olema seaduses määrusandliku volituse selget eesmärki, sisu ja ulatust kajastav volitusnorm. Sellises olukorras on lubamatu otsida volitusnormi erinevate vallasasjade käivet piiritletud konkreetsetel juhtudel reguleerivate üksiknormide nõ tagant ja lugeda volitusnormiks täitevvõimu kujutlust seadusandja poolt selgelt sõnastamata võimalikust soovist kinni peetavate isikute keelatud asjade probleemaatika reguleerimisel. VangS § 15 lõige 1 sätestab väga ühemõtteliselt vaid kinnipeetava vanglasse saabumisel temaga kaasas olnud isiklike asjadega toimimise ning ei reguleeri hilisemat kinni peetava isiku poolt asjade soetamist. Sellist arvamust toetab ka õiguskirjandus.³¹ Ministri kujutlusel näha sättes ka seadusandja selget soovi kehtestada reegel, et asju võib soetada vaid vanglateenistuse vahendusel, ei ole normi tekstiga mingit seost ja tegemist on selgelt VangS § 15 lõike 1 tekstist väljuva tõlgendusega.

VangS § 15 lõikes 2 on seadusandja määratlenud kriteeriumid, millele vastavaid asju kinnipeetaval vanglas kasutada olla ei tohi. Juba sätte sõnastus viitab, et eksisteerib ka asju, mis VangS § 15 lõikes 2 toodud tunnustele ei vasta. Seega on sellest sättest välja loetav mitte seadusandja soov öelda, et kõik, mida vanglateenistuse vahendusel soetatud ei ole, on keelatud, vaid et asjad, mis ei vasta VangS § 15 lõikes 2 toodud kriteeriumitele, on vanglas isikule lubatud. Selline lubatus ei sõltu seejuures mitte vanglateenistuse volist, vaid sellest, kas asja on võimalik seostada VangS § 15 lõike 2 mõnes punktis või punktides toodud tunnustega.

Taas toetab sellist käsitlust ja vastustab ministri kujutlust õiguskirjandus, milles on osutatud, et kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega tuleb ka vangistuse puhul seadusega ära näidata mitte kinnipeetava õigus midagi omada vaid selle õiguse piirangud. Vangistusseadus ei anna kinnipeetavale lubatud asja mõistet ega loetelu vaid lähtub põhimõttest, et kinnipeetav võib vanglas omada asju, mille omamine ei ole VangS § 15 lõike 2 kohaselt keelatud.³²

Ainus selge ja üldine kinni peetava isiku asju puudutav volitusnorm on VangS § 15 lõige 3, mis volitab justiitsministrit kehtestama vangla jaoks vanglas kinnipeetavale keelatud asjade loetelu, enda juures ja laos olevate asjade kogukaalu, samuti hoiule võetavate asjade hoidmise korra.

Leian, et vahetult põhiõiguste piirangutega seotud sätete puhul tuleb seadusandja volituse ulatuse tõlgendamisel jääda mõõdukaks ning eelistada konservatiivsemat tõlgendust. Keelatud asjade loetelu saab seega olla eeskätt vaid nimekiri konkreetsetest asjadest või nende gruppidest, mis on kinni peetavale isikule vanglas keelatud (nii nagu see on kirjeldatud VSKE §-s 64¹). Selge ja ühemõtteline on ka volitus kehtestada laos olevate asjade kogukaal, millel ei ole VSKE § 57 lõikes 1 sätestatuga puutumust. Mõistet „korra kehtestamine“ on traditsiooniliselt käsitletud senises õiguspraktikas kitsalt ja mõeldud selle all tõepoolest vaid menetluslike küsimuste täpsustamist. Näiteid, mil Riigikohus on mõistet „korra kehtestamine“ sisustanud pigem kitsamalt (s.o pelgalt menetluskorra ja tehniliste detailide kujundamise õigusena), on minu hinnangul mitmeid.³³ Antud juhul on ministrit volitatud kehtestama just hoiule võetavate asjade korda, ent mitte kehtestama keeldu kogu kinni peetava isiku omandiõiguse ühele osisele.

³¹ Vt P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 15 - L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn 2014, § 15, komm 2.1.

³² P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 15 - L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn 2014, § 15, komm 3.1.

³³ Nii nt on Riigikohus mõõnnud, et mõiste „ametiisikute palga kohta andmete avalikustamise kord“ tähendab eeskätt seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist (vt RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 25). Samuti nt

Ministri viidatud VangS § 25 lõige 2, VangS § 30 lõige 2, VangS § 48 lõige 1, VangS § 93 lõige 3 ja VangS § 98 reguleerivad väga spetsiifilisi ja konkreetseid olukordi, mis ei hõlma kaugeltki kõiki võimalikke vallasasja soetamise ja kasutada saamise viise ja mis ei anna kuidagi võimalust toetada ministri tõlgendust, et neist normidest saaks välja lugeda volitusnormina kvalifitseeruvat seadusandja selget soovi ministrile VSKE §-s 57 lõikes 1 sätestatud kehtestamiseks.

Möönan, et eelnevalt nimetatud vangistusseaduse sätted võivad osutada seadusandja valitud suunale kinni peetava isiku asjadega toimimisel, ent ka taolise suuna hoomamine ei asenda selgesõnalist ja täpselt määratletud volitusnormi määrukses kinni peetavate isikule asjade soetamisele VSKE § 57 lõikes 1 toodud moel piirangute seadmiseks. Põhiõiguste piiramise olukorras sedalaadi ebamääraste seadusandja suundumuste asendamine määrusandliku volituse selget eesmärki, sisu ja ulatust määratleva volitusnormiga on minu hinnangul ohuks põhiõigustele ja senisele õiguspraktikale tuginedes lubamatu.

Seega olen seisukohal, et VSKE § 57 lõike 1 andmiseks puudus justiitsministril volitusnorm ning seetõttu on VSKE § 57 lõige 1 vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega ning ka Eesti Vabariigi põhiseaduse § 94 lõikega 2.

2.2 Materiaalne põhiseaduspärasus

Nagu öeldud, ei pea ma reeglina tarvilikuks normi materiaalselt põhiseaduspärasust süvitsi hinnata, kui olen jõudnud seisukohale, et säte on formaalselt põhiseadusega vastuolus. Ka antud juhul ei pea ma tarvikuks sätete materiaalsesse põhiseaduspärasusse süüvida vaid tõden põgusalt, et ei pea ministri toodud sisulisi kaalutlusi kinni peetavate isikute vanglateenistusest mööda mineva vallasasjade tsiviilkäibe keelamiseks sugugi vähetähtsateks.

Ministri osutatud ohud on reaalsed ja arvestatavad ning ma ei soovi eelneva argumentatsiooniga vähendada nende tähtsust. See on ka üks kaalukas põhjus, miks pöördun Teie poole märgukirjaga ja mitte põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 tuginedes ettepanekuga.

Samas rõhutan, et sätte formaalne põhiseaduspärasus on samavõrra oluline kui sättes sisalduva regulatsiooni materiaalne vastavus põhiseadusele, seega ei anna ministri mitmete väidete kaalukus (mis puudutavad VSKE § 57 lõikes 1 toodu kehtestamist tingivaid põhjusi) õigustada sellega möödalaskmisi formaalses põhiseaduspärasuses.

on Riigikohus tõdenud: „Volitusnorm kirjavahetuse korra kehtestamiseks tähendab volitust kehtestada menetlusnormid, mis reguleerivad kirjavahetuse korraldamist ning seaduses sätestatud kohustus- ja keelunormide täitmist. Kohtu hinnangul ei hõlma eelnimetatud volitusnorm volitust kehtestada seadusega võrreldes lisapiiranguid kinnipeetava kirjavahetuse sisule. Seega ei ole seadusandja andnud justiitsministrile volitust normeerida seda, milliseid kirjalikke materjale või muid esemeid on kinnipeetavale lubatud kirjaga saata, samuti ei ole justiitsministril volitust kehtestada uusi õiguslikke aluseid kinnipeetavale kirjaga saadetud esemete äravõtmiseks.“ (vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 4). Viimati käsitleti volitusnormi mõistet „kord“ menetluskorrana RKPJKo 19.03.2014, nr 3-4-1-63-13, p 31; RKPJKo 19.03.2014, nr 3-4-1-66-13, p 32.

VI Kokkuvõte

Analüüsinud justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 57 lõike 1 põhiseaduspärasust, asun seisukohale, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 57 lõike 1 andmiseks puudus justiitsministril volitusnorm ning seetõttu on VSKE § 57 lõige 1 vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega ning ka Eesti Vabariigi põhiseaduse § 94 lõikega 2.

Seepärast pöördungi käesoleva märgukirjaga Teie poole, et kaaluksite võimalust eelnevalt viidatud õiguslikku regulatsiooni korrastada ning vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega kõrvaldada.

Ootan Teie seisukohti märgukirjas toodud probleematika ja küsitavuste ning nende kõrvaldamise võimaluste ning kavade kohta võimalusel hiljemalt 04.05.2015.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes