



ÕIGUSKANTSLER

Minister Kristen Michal  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie

nr

nr 6-3/091938/1102165  
6-3/091951/1102165,  
6-1/110810/1102165

Õiguskantsler 21.06.2011

## Märgukiri seaduse muutmiseks

Austatud minister

Pöördun Teie poole taaskord kinnipeetavate kohtutäituritega peetava kirjavahetuse tasulisuse küsimuses.

Meenutan, et pöördusin samas küsimuses Justiitsministeeriumi poole 03.12.2009 kirjaga nr 6-3/091938/0907396, 6-3/091951/0907377 ning küsisin arvamust seisukohale, kas regulatsioon, mille kohaselt saab kinnipeetav teostada oma kaebeõigust kohtutäituri tegevuse vaidlustamisel üksnes juhul, kui tal on endal rahalisi vahendeid kirjavahetusega kaasnevate kulude tasumiseks, tagab tema kohtukaebeõiguse tegeliku teostamise. Justiitsminister Rein Lang vastas mulle 15.01.2010 kirjaga 10.1-6/14857 ning esitas oma vastuväited ja selgitused.

Tutvusin avalduse, ministri selgituse ning asjas kogutud muude materjalidega ning leian, et **vangistusseaduse (VangS) § 28 lg 2 on Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 11 ja § 15 lõikega 1 vastuolus osas, milles ei võimalda kohtutäiturile kaebuse esitamisel teha erandit piirangust, et kinnipeetava kirjavahetus toimub kõikidel juhtudel ja täies ulatuses kinnipeetava kulul.**

**Palun Teil astuda samme VangS § 28 lg 2 kooskõlla viimiseks igaihe õigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse (PS §-ga 15).**

Märgin siinkohal, et kuigi minu menetlus piirdus üksnes kohtutäiturile kaebuse esitamisega, kehtivad selle järeldused ka kohtusse pöördumise kohta.

Juhin kohe algatuseks ka tähelepanu asjaolule, et erandi tegemise võimalus VangS § 28 lõikest 2 on ette nähtud justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (VSKE) § 47 teises lauses nimetatud isikute ja asutuste suhtes. Leian, et selline regulatsioon on formaalselt vastuolus normihierarhia põhimõtte ja ühtlasi Põhiseaduse §-ga 3 (vt kirja p 3.2. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 47 teise lause kooskõla normihierarhia põhimõttega).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Arvestades, et eelmises lõigus kajastatud erand kehtib juba alates 31.12.2000, siis ei saa minu märgukirja täitmisel olla sisuliselt õiguspäraseks lahenduseks VSKE §-s 47 sisalduva soodustuse täielik kaotamine ehk sätte kehtetuks tunnistamine.

## Sisu

I Asjaolud ja menetluse käik .....	3
II Asjakohased õigusnormid.....	6
III Õiguskantsleri seisukoht.....	7
3.1. VangS § 28 lg 2 Põhiseadusele vastavus.....	7
3.1.1. Asjaomane põhiõigus, selle kaitseala, riive ja riive põhiseaduslik õigustus .....	7
<i>Formaalne põhiseaduspärasus</i> .....	9
<i>Materiaalne põhiseaduspärasus</i> .....	9
<i>Riive eesmärk ja selle legitiimsus</i> .....	9
<i>Legitiimse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus</i> .....	13
<i>Sobivus</i> .....	13
<i>Vajalikkus ja mõõdukus</i> .....	13
3.2. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 47 teise lause kooskõla normihierarhia põhimõttega .....	16
3.2.1. Määrusandlusvolitus.....	16
3.2.2. VSKE § 47 teise lause vastavus määrusandlusvolitusele.....	17
IV Kokkuvõte .....	18

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole on korduvalt erinevate avaldustega pöördunud kinnipeetavad, kes kirjeldasid, et soovisid vaidlustada kohtutäituri saadetud arestimisakte, kuid rahaliste vahendite puudumise tõttu ei olnud neil võimalik kaebuse kirjutamiseks paberit, kirjutustarbeid, ümbrikku ja postmarke osta ehk lõppastmes oma kaebeõigust kasutada.
2. Alustasin normikontrolli menetluse ja pöördusin 03.12.2009 justiitsminister Rein Langi poole.
3. Vastavalt täitemenetluse seadustiku (TMS) § 217 lõikele 1 võib täitemenetluse osaline esitada kohtutäituri otsuse või tegevuse peale täitedokumendi täitmisel või täitetoimingu tegemisest keeldumisel kohtutäiturile kaebuse kümne päeva jooksul alates päevast, kui kaebuse esitaja sai teada või pidi teada saada otsuse või toimingu tegemisest, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. TMS § 218 lg 1 kohaselt on kohtutäituri eelmises lauses nimetatud otsus vaidlustatav maakohtus tingimusel, et inimene on eelnevalt esitanud kaebuse kohtutäiturile. Kuna kohtutäiturit ei ole VsKE §-s 47 (mis võimaldab kirja saatmist vangla kulul) nimetatud, toimub kirjavahetus kohtutäituriga eranditult kinnipeetava enda kulul. Õiguskantslerile, vanglatele, Presidendi Kantseleile, prokuröridele, uurijale või kohtule adresseeritud kirjad saadetakse vangla kulul.
4. Leidsin ministrile saadetud esialgses arvamuses, et antud juhtumite puhul võib rääkida olukorrast, kus õiguslikult on kõikidel täitemenetluse võlgnikel kaebeõigus, kuid faktiliselt mitte. Samuti asusin seisukohale, et kuna kohtutäituri kaebemenetlus on lahutamatu osa kohtusse pöördumise õigusest, saab sellele laiendada ka teatud kohtusse pöördumise (PS § 15) põhimõtteid.
5. Märkisin ühtlasi, et minu hinnangul võiks lahenduseks olla kas kohtutäituri lisamine erandite loetellu; kuid samas on võimalik ka erandi tegemine vastavalt vajadusele, mil vangla hindab kaalutusõiguse alusel kinnipeetava majanduslikku olukorda ning võimaldab/ei võimalda kaebuse saatmist kohtutäiturile vangla kulul.
6. Justiitsminister vastas mulle 15.01.2010 ning asus seisukohale, et kohtutäiturit ei tule võrdsustada VSKE §-s 47 nimetatud õiguskantsleri, vanglate, Presidendi Kantselei, prokuröri, uurija või kohtuga ning paragrahv tuleb jätta muutmata. Minister selgitas, et VangS § 28 lõikest 2 tulenevalt toimub kirjavahetus kinnipeetava kulul. Seega on seadusandja näinud ette, et kinnipeetav peab ise kandma oma kirjavahetusega seonduvad kulud. Seadus sellest erandeid ei tee. VangS § 28 lõikest 1 tuleneb, et kirjavahetus toimub vangla sisekorraeskirjades sätestatud korras.
7. Ministri sõnul on erand üldnormist, sh kinnipeetava jaoks soodustav erand, tehtud VSKE §-s 47, kus on ammendavalt loetletud nende ametiasutuste ja isikute nimed, kellele adresseeritud kirjad saadetakse vangla kulul. VSKE-s sätestatud võimalus, mille kohaselt saadetakse teatud isikutele ja asutustele kirjad vangla kulul, on Justiitsministeeriumi poolne vastutulek, mida seadus otse ei kohusta, kuid samas ka ei keela, sest tegemist on kinnipeetava suhtes soodsamate tingimuste loomisega.
8. Edasi selgitas minister, et igäihe õigus pöörduda kohtusse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral tuleneb PS §-st 15. Põhiseadus ei kohusta aga seda võimaldama viivitamatult ja tasuta. Samuti ei saa ministri sõnul samastada kohtusse pöördumise õigust ja õigust saata kiri vangla kulul. Tegemist on erinevate õigustega.
9. Minister asus seisukohale, et Põhiseaduse kohaselt peab nii kohtusse kui ka riigiasutuse poole pöördumine toimuma üldistel ja ühetaolistel põhimõtetel ning erandite tegemine peab olema

põhjendatud. Antud soodustuse loomisel on lähtealus olnud isiku põhiseaduslikud õigused, mis seonduvad tema suhtes läbiviidava kriminaalmenetlusega, karistuse täideviimisega ja reaalse võimalusega pöörduda kohtusse täidesaatva võimu (vangla, Justiitsministeerium) aktide või tegevuse vaidlustamiseks, õigusega paluda presidendilt armu (PS § 78 p 19) või pöörduda õiguskantsleri poole õigustloova akti põhiseaduslikkuse kontrolli algatamiseks või põhiõiguste ja -vabaduste järgimise ja tagamise küsimuses. Kuna isikult vabaduse võtmisega riivatakse ühte olulisimat põhiõigust ning karistuse täideviimise käigus kohaldatakse erinevaid isiku õigusi riivavaid piiranguid, siis on Justiitsministeerium pidanud põhjendatuks võimaldada kinnipeetavatel saata pöördumine õiguskantslerile, kohtule, prokurörile, vanglatele, Presidendi Kantseleile ja uurijale vangla kulul. Kõrvutades eeltoodud asutuste ja isikute rolli ja nende poolt läbiviidatava menetluse olulisust isiku põhiõiguste seisukohalt kohtutäituri kaebemenetlusega, leidis minister, et tasuta kirja saatmise õiguse laiendamine ei ole põhjendatud. Isegi, kui kohtutäituri kaebemenetlusel on teatud õigusemõistmise tunnused, ei saa siin tõmmata paralleeli kohtumenetluse kui Põhiseadusega tagatud garantiiga.

**10.** Ministri hinnangul ei ole kinnipeetavatele üleliia koormavaks kirjavahetuse kulude kandmine, kuna siseriikliku standardkirja puhul on postmargi maksumus 5,48 krooni(0,35 eurot)<sup>1</sup>. Seega ei ole kohtutäiturile kaebuse esitamise õiguse näol tegemist üksnes illusoorse õigusega, vaid reaalse ja mõistliku võimalusega. Selleks, et kinnipeetavatel oleks tagatud vanglaväline suhtlemine, on vangla poest võimalik osta nii marke, kirjapaberit kui ka ümbrikke. Samuti on kirjarabaid võimalik saada kirisaadetisega. Kui aga kinnipeetaval ei ole endal raha või ei ole lähedasi, kes marke ja ümbrikke saadaksid, siis alates 15.06.2009 rakendatakse kinnipeetavate majandustöödele määramisel uuendatud põhimõtteid, mille kohaselt jaotatakse töökohad selliselt, et karistuse kandmise ajal oleks võimaluse korral enamik kinnipeetavaid teatud perioodi vältel hõivatud tööga. Ühest küljest tagab see isikule tööharjumuse tekkimise, teisalt ka vanglas teatud sissetuleku, mille kulutamist peab isik oskama planeerida võrdselt vabaduses viibimisega. Ka vanglas viibiv isik peab planeerima oma rahaliste ressursside kasutamist.

**11.** Kohtutäituri tegevuse vaidlustamise võimaluse kohta selgitas minister, et vastavalt TMS § 217 lõikele 1 võib täitemenetluse osaline esitada kohtutäituri otsuse või tegevuse peale täitedokumendi täitmisel või täitetoimingute tegemisest keeldumisel kohtutäiturile kaebuse kümne päeva jooksul alates päevast, kui kaebuse esitaja sai teada või pidi teada saama otsuse või toimingute tegemisest, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. TMS § 217 lg 2 kohaselt saab kohtutäitur ennistada lõikes 1 nimetatud tähtaja tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Tähtaja ennistamata jätmise otsuse peale võib esitada kohtutäituri büroo asukohajärgsele maakohule kaebuse. Esimese astme kohtu määruse peale kaebuse kohta edasi kaevata ei saa. Juhul, kui kinnipeetaval tõepoolest jääb kohtutäituri otsus või tegevus vaidlustamata tulenevalt materiaalsete vahendite puudumisest, on justiitsministri seisukohalt põhiõigus kohtu poole pöördumiseks tagatud sellega, et kohtutäituri poole saab pöörduda tähtaja ennistamiseks alates hetkest, mil kinnipeetaval tekivad materiaalsed vahendid kaebuse esitamiseks. Kui kohtutäitur jätab tähtaja ennistamata, on õigus selle vaidlustamiseks kohtus. Kohtusse saadetavad kirjad on aga kinnipeetavale VSKE § 47 kohaselt tasuta edastatavad. Võrreldes vabaduses viibivate isikutega on selline olukord kinnipidamisasutuses viibivale isikule isegi soodsam.

**12.** Kui aga tegemist oleks ilmselgelt kohtutäituri poolt pahatahtliku käitumisega kinnipeetava suhtes tähtaja ennistamata jätmise osas, on ministri sõnul suur tõenäosus, et kohus ennistab tähtaja ning seeläbi saab kinnipeetav vaidlustada kohtutäituri otsuse oma kaebuse osas. Kui kinnipeetav ei

<sup>1</sup> Riigisisised kirjasaadetised. Hinnakiri. Kättesaadav Eesti Posti veebilehelt: [http://www.post.ee/failid/UPT\\_kiri\\_EEK\\_2011.pdf](http://www.post.ee/failid/UPT_kiri_EEK_2011.pdf).

ole kohtutäituri otsusega nõus, siis vastavalt TMS-le on tal õigus pöörduda kohtusse. Kohtusse pöördumine on aga vastavalt vangla sisekorraeeskirjale tasuta.

**13.** Minister juhtis minu tähelepanu asjaolule, et väidetavalt materiaalselt kindlustamata kinnipeetavate kõrval ei ole välistatud samasugune olukord ka vabaduses viibivate isikute osas, kelle suhtes on alustatud täitemenetlust. Sel juhul toimuks ilmselge ebavõrdne kohtlemine, kus tehakse põhjendamatu soodustus kinnipeetavale, kelle kaebused edastatakse tasuta ehk vangla kulul. See tähendaks ministri hinnangul omakorda, et riik näitab üles oma soosivat suhtumist kuritegevusse, luues isikutele soodsamaid aluseid seetõttu, et isik, kes on toime pannud kuriteo, karistatud vangistusega ning lisaks sellele on tema suhtes alustatud ka täitemenetlust, saab vaidlustada tasuta ehk riigi toel kohtutäituri otsuseid. Sellest tulenevalt peab minister õigustatuks, et kohtutäiturit ei ole lisatud nende isikute loetellu, kelle puhul vangla edastab kirjad tasuta ning seetõttu ka õigeks VSKe §-s 47 sätestatud loetelu laiendamata jätmist.

**14.** Kinnipeetavale tasuta kirjavahetuse mittevõimaldamine kohtutäituriga ei võta ministri sõnul kinnipeetavalt ligipääsu tõhusale õigusmõistmisele. Justiitsminister oli oma 15.01.2010 vastuses seisukohal, et kinnipeetavate kaebeõigus on kehtiva õiguse pinnalt tagatud ja ei ole vajadust kehtiva regulatsiooni või praktika muutmiseks.

## II Asjakohased õigusnormid

### 15. Täitemenetluse seadustik (TMS)

#### § 217. Kaebus kohtutäituri otsuse ja tegevuse peale

(1) Kohtutäituri otsuse või tegevuse peale täitedokumendi täitmisel või täitetoimingu tegemisest keeldumisel võib täitemenetluse osaline esitada kohtutäiturile kaebuse kümne päeva jooksul alates päevast, kui kaebuse esitaja sai teada või pidi teada saada otsuse või toimingu tegemisest, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

[...]

(5) Kohtutäitur teeb kaebuse kohta motiveeritud otsuse ja toimetab selle menetlusosalistele kätte. [...]<sup>2</sup>

#### § 218. Kaebuse kohta tehtud kohtutäituri otsuse peale edasikaebamine

(1) Kaebuse kohta tehtud kohtutäituri otsuse peale võib menetlusosaline esitada otsuse kättetoimetamisest arvates kümne päeva jooksul kaebuse maakohule, kelle tööpiirkonnas kohtutäituri büroo asub. Kohtutäituri otsuse või tegevuse peale ilma eelnevalt kohtutäiturile kaebust esitamata kohtule kaevata ei saa. [...]<sup>3</sup>

### 16. Vangistusseadus (VangS)

#### „§ 28. Kirjavahetus ja telefonikõned

(1) Kinnipeetaval on õigus kirjavahetusele ja telefoni (välja arvatud mobiiltelefoni) kasutamisele, kui selleks on tehnilised tingimused. Kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub vangla sisekorraeeskirjades sätestatud korras.

(2) Kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub kinnipeetava kulul.

[...]“

### 17. Justiitsministri 30.11.2000 määrus nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (VSkE)

#### „§ 47. Kinnipeetava kirjavahetuse kulud

Kinnipeetava kirjad saadetakse kinnipeetava kulul. Õiguskantslerile, vanglatele, Presidendi Kantseleile, prokurörile, uurijale või kohtule adresseeritud kirjad saadetakse vangla kulul.“

<sup>2</sup> Lisaks on oluline välja tuua ka sama paragrahvi lõiked 2 ja 6:

„(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaja saab kohtutäitur ennistada tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Tähtaja ennistamata jätmise otsuse peale võib esitada kohtutäituri büroo asukohajärgsele maakohule kaebuse. Esimese astme kohtu määruse peale kaebuse kohta edasi kaevata ei saa. [...]

(6) Kui menetlusosaline ei esita lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul kaebust, kaotab ta õiguse tugineda hiljem asjaoludele, mida ta oleks võinud esitada kaebuses.“

<sup>3</sup> Kohtukaebeõiguse kasutamiseks tuleb kinnipeetaval lisaks tasuda riigilõiv 63,91 eurot ehk 997 krooni (riigilõivuseaduse §57 lg 5).

### III Õiguskantsleri seisukoht

18. Analüüsin järgnevalt, kas VangS § 28 lg 2, mis sätestab sõnaselgelt ja erandi tegemise võimaluseta, et kirjavahetus toimub kinnipeetava kulul, on sellisel imperatiivsel kujul proportsionaalne osas, mis puudutab kohtutäiturile kirjade saatmist. Selleks tuvastan peale asjaomase põhiõiguse leidmist põhiõiguse kaitseala ja selle riive ning seejärel hindan riive põhiseaduslikku õigustatust.

19. Teiseks analüüsin küsimust, kas VSKE § 47 on kooskõlas PS §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte osaks oleva normihierarhia põhimõttega.

20. Soovin siinkohal märkida, et kuna täitemenetluse näol on tegemist haldusmenetluse eriliigiga, mille viib haldusorganina läbi kohtutäitur, siis tuleb silmas pidada, et tegemist on avaliku võimu esindajaga, kelle tegevuse vaidlustamine peaks sarnanema haldusorgani tegevuse vaidlustamisega. Kohtutäituri tegevus on vaidlustatav küll maakohtus, kuid hagita menetluse raames, mille olemuslikuks osaks on avalik huvi arvestamine. Seetõttu ei tohi kohtutäituri tegevuse vaidlustamist (s.h juurdepääsu kohtule) maakohtus käsitleda kui eraõiguslikku vaidlust, vaid kui halduskohtumenetlusele sarnanevat avaliku võimu tegevuse kontrolli. Järelikult peavad sellise menetluse puhul olema kohtusse pöörduja õigused tsiviilvaidlusega võrrelduna kõrgemalt tagatud.

#### 3.1. VangS § 28 lg 2 Põhiseadusele vastavus

##### 3.1.1. Asjaomane põhiõigus, selle kaitseala, riive ja riive põhiseaduslik õigustus

21. Avaldusalusel juhul tuleb välja selgitada, kas kohtutäituri otsuse või tegevuse vaidlustamise näol on tegemist PS § 15 lõikes 1 sisalduva õigusega pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole või PS §-s 46 sisalduva õigusega pöörduda üldises korras riigiastutuste poole.

22. Kirjeldasin eespool, et justiitsministri hinnangul ei ole kohtutäituri otsuse või tegevuse vaidlustamisel tegemist osaga kohtusse pöördumise õigusest (PS § 15). Seda isegi juhul, kui kohtutäituri kaebemenetlusel on teatud õigusemõistmise tunnused. Selle seisukohaga ei saa nõustuda.

23. Kohtutäituri tegevuse vaidlustamiseks näeb täitemenetluse seadustik ette kohustusliku kohtueelse kaebemenetluse kohtutäituri juures, mis tähendab, et kohtutäituri otsuse või tegevuse peale ilma eelnevalt kohtutäiturile kaebust esitamata kohtule kaevata ei saa (selline imperatiivne piirang on sõnaselgelt kirjas TMS § 218 lõikes 1). **Nii on kohtutäituri juures kaebuse lahendamise näol tegemist lahutamatu osaga kohtusse pöördumisest ehk materiaalõigusliku piiranguga kohtusse pöördumise õiguse kasutamisel.** Kohtutäituri kaebemenetluse näol on tegemist esmase õiguskaitsevahendiga, mille kasutamine on täitemenetluse võlgniku jaoks möödapääsmatu. Seetõttu on minu hinnangul kohustusliku kohtueelse kaebemenetluse näol tegemist riivega PS §-s 15 nimetatud kohtusse pöördumise õigusele. Meenutan, et ka Riigikohus on märkinud, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saab endast kujutada kaebeõiguse piirangut juhul, kui seaduses on selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega kohtusse saab pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist.<sup>4</sup> TMS § 218 lg 1 näeb ette kohustusliku kohtueelse menetluse läbimise.

<sup>4</sup> RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-63-02, p 10.

24. PS § 15 lõikest 1 koosmõjus §-ga 14 tuleneb üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, mis peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>5</sup> See hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebuse kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>6</sup>

25. Riigikohus on kohustusliku kohtueelse kaebemenetluse kohta märkinud, et PS § 15 annab isikule õiguse pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kuid ei välista vaidluse lahendamiseks kohustusliku kohtueelse korra kehtestamist. Riigikohus on seisukohal, et kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ei riku kohtusse pöördumise garantiid, kui see menetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud.<sup>7</sup>

26. Juba 1993. aastal kirjeldas Riigikohus maksukorralduse seaduses sisalduva kohtueelse kaebemenetluse kohta, et tegemist on sellise vaidluste kohtueelse lahendamisega, mida läbimata ei saa pöörduda kaebusega halduskohtusse. Kohus leidis toona, et antud juhul oli vaidluse lahendamise kord ja maksumaksjale antud garantiid sätestatud puudulikult.<sup>8</sup>

**27. Eeltoodust võib järeldada, et kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus on hõlmatud PS §-s 15 sisalduva kohtusse pöördumise õigusega, mistõttu laienevad sellele ka PS §-ga 15 nõutavad garantiid.**

28. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 15 kõigi ja igapähe (sh kinnipeetava) õigus. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama Põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.<sup>9</sup>

29. Esemelise kaitseala alla paigutub mh õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Seda aspekti võib nimetada ka üldiseks kohtutee garantiiks, mis peab tagama õiguse lünkadeta kohtulikule kaitsele.<sup>10</sup>

30. Põhiõiguse kaitseala riiveks loetakse õiguse igat ebasoodsat mõjutamist.<sup>11</sup> Käesoleval juhul seisneb ebasoodne mõjutamine selles, et kinnipeetav saab oma kaebeõigust kasutada üksnes juhul, kui tal on rahalised vahendid kaebuse koostamiseks ja selle kohtutäiturile postitamiseks. Selline piirang mõjutab juhul, kui kinnipeetaval puuduvad rahalised vahendid paberi, kirjavahendi, ümbriku ja kirjamargi ostmiseks, üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ebasoodsalt ja järelikult riivab selle õiguse kaitseala. Teisisõnu ei võimalda piirang eelmises lauses kirjeldatud juhul realiseerida oma kohtukaebeõiguse kohustuslikuks eelduseks olevat TMS §-s 217 sisalduvat kaebeõigust.

31. Põhiõiguse riive võimalus ja ulatus sõltub konkreetse põhiõiguse olemusest. Õigusteoorias ja ka kohtupraktikas eristatakse kolme liiki põhiõiguseid: lihtsa (õigust võib piirata mistahes juhul, kui see ei ole Põhiseadusega vastuolus) ja kvalifitseeritud (õigust võib piirata juhul ja ulatuses, milles Põhiseadus seda võimaldab) seadusereservatsiooniga ning nullreservatsiooniga (Põhiseadus

<sup>5</sup> Vrd RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15; RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18.

<sup>6</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>7</sup> RKPJKo 03.03.3004, 3-4-1-5-04, p 22.

<sup>8</sup> RKPSJKo 04.11.1993, [III-4/1-4/93](#).

<sup>9</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2, lk 165.

<sup>10</sup> Samas, p 2.1.1., lk 165.

<sup>11</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 9.



ei näe üldse õiguse piiramise võimalust sõnaselgelt ette, nimetatakse ka seadusereservatsioonita või ka absoluutseks õiguseks) põhiõigused. Olenevalt konkreetsest õigusest on ka parlamendil vastavalt kas ulatuslikumad või piiratumad võimalused (reservatsioonid) õiguse kasutamist piirata. Kohtusse pöördumise õiguse (PS § 15) näol on tegemist nullreservatsiooniga põhiõigusega, mille piiramiseks Põhiseadus sõnaselgelt võimalust üldse ette ei näe. Siiski on ka sellise õiguse piiramine lubatav, kuid üksnes väga kaalukal, ainult Põhiseaduses endas sisalduval põhjusel.<sup>12</sup>

**32.** Regulatsioon, mille kohaselt saab kirjavahetus kohtutäituriga toimuda ainult kinnipeetava enda kulul, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas. Kuna PS § 15 lg 1 ls 1 on ilma seaduse reservatsioonita põhiõigus, saab selle piiramise õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.<sup>13</sup>

**33.** Avaldusalusel juhul on riive intensiivsuse määratlemisel oluline arvestada ka kohtutäiturile täitemenetluse seadustikuga antud ulatuslikku pädevust realiseerida täitemenetluse käigus võlgniku vara, mistõttu on kaebeõiguse tegelik tagamine enne (mitte pärast tagantjäre) nõude reaalselt täitmist suure kaaluga.

### *Formaalne põhiseaduspärasus*

**34.** Põhiõiguse riive vastab Põhiseadusele formaalselt, kui see kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides; ning kui see on õigusselge. VangS § 28 lg 2 võeti seadusena Riigikogus vastu 14.06.2000, kui selle poolt hääletas 61 Riigikogu liiget.<sup>14</sup> Säte on sõnastatud imperatiivselt ja üheselt mõistetavalt, mistõttu ei teki õigusselgusetuse probleemi.

**35.** VangS § 28 lg 2 on formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

### *Materiaalne põhiseaduspärasus*

**36.** Üldise põhiõiguse tõhusale õigusemõistmisele riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne.

### *Riive eesmärk ja selle legitiimsus*

**37.** Asusin eelnevalt seisukohale, et kohtutäituri poole pöördumise (kohtueelse kaebemenetluse) näol on tegemist osaga PS §-s 15 sisalduvast kohtusse pöördumise õigusest. Samuti leidsin, et põhiõiguse riive seisneb VangS § 28 lõikes 2 sisalduvas piirangus, mille kohaselt saab kirjavahetus kohtutäituriga toimuda üksnes kinnipeetava enda kulul. Järgnevalt selgitan välja sellise piirangu eesmärgi ning hindan, kas see on õiguspärane.

**38.** Riive eesmärgi väljaselgitamiseks alustan seadusandja tahte väljaselgitamisest. VangS § 28 lg 2 on muutumatul kujul kehtinud VangS 01.12.2000 jõustumise hetkest alates. Vangistusseaduse algreduktsiooni eelnõu (103 SE) seletuskiri<sup>15</sup> rõhutab iseenesest vanglavälise suhtlemise olulisust,

<sup>12</sup> Vt rohkem reservatsioonidest. M.Ernits. Kommentaarid PS II ptk-le – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, lk 89-91.

<sup>13</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, 43; vrd RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07, p 11.

<sup>14</sup> Vangistusseaduse eelnõu (103 SE) hääletuse tulemused. Kättesaadav:

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/minfo.votes?assembly=9&id=103&dt=14.06.2000>

<sup>15</sup> Vangistusseaduse eelnõu (103 SE) seletuskiri. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=991440017](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=991440017).

kuid ei selgita kaalutlusi, miks ei peetud vajalikuks kehtestada erandi tegemise võimalust ega nähtud ette vanglale õigust saada teatud juhtumitel kirju vangla kulul.

**39.** Märgin siinkohal, et kuigi VangS § 23 lg 1 järgi on vanglaväline suhtlus suunatud ennekõike kinnipeetava perekonnaga, sugulaste ja teiste lähedaste inimestega suhtlemisele, on selle eesmärk laiem ja hõlmab ka nn erikaitse all olevad asutused ja isikud. Erikaitse all olevate isikute erilist staatust on rõhutanud Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) ning leidnud, et riik peab kindlustama kinnipeetavate vanglavälise suhtluse ka nendega (nt advokaat, kohus, ombudsman).<sup>16</sup> Selliste isikutega suhtlemise on EIK paigutanud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (konventsioon) artikli 8 alla, mis sätestab õiguse era- ja perekonnaelu austamisele.<sup>17</sup> Kahtlemata tuleb kaitse ka konventsiooni artiklist 6, mis näeb ette õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele ning artiklist 13, mis näeb ette õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks ka siseriikliku võimu eest. Ka Eestis on Riigikohus pidanud suhtlemist kaitsjaga osaks vanglavälisest suhtlemisest<sup>18</sup>, millest võib järeldada, et viimanegi kuulub erikaitse alla.

**40.** Vangistusseaduse eelnõu (103 SE) seletuskirja kohaselt oli vangistusseaduse üheks suureks eesmärgiks mh kinnipeetava resotsialiseerimine ehk isikliku vastutustunde tekitamine ja tema normaalsesse ellu tagasilülitumise tagamine pärast vabanemist. Selle saavutamiseks rõhutati kinnipeetava individuaalse täitmiskava, hõivatuse (haridus, töö), mis peab tagama kinnipeetava teenimisvõimete säilimise ja vajadusel uue eriala omandamise, sotsiaalabi andmise (kinnipeetava positiivsete kontaktide säilitamine ühiskonnaga) ja kinnipeetava vanglavälise suhtlemise olulisust. Samuti rõhutati, et kinnipeetava vanglaväline suhtlemine on väga oluline, kuna see peab vältima kinnipeetava sidemete katkemist ühiskonnaga. Selgitati, et kinnipeetava vanglaväline suhtlemine võib toimuda kokkusaamiste, kirjavahetuse, telefonikõnede, massiteabe edastamise, puhkuse ja kinnipeetava lühiajalise väljasõidu või väljaviimise vormis.<sup>19</sup>

**41.** Eeltoodust võib järeldada, et kuigi vanglavälise suhtlemise eesmärgiks on kinnipeetava perekonnaga ja erikaitse all olevate isikutega suhtlemise soodustamine, on seadusandja pidanud siiski vajalikuks VangS § 28 lõikega 2 kehtestada piirangu, et kirja teel suhtlemine on võimalik üksnes kinnipeetava enda kulul. Nii nagu märkisin, ei nähtu 103 SE seletuskirjast, miks ei pidanud seadusandja vajalikuks luua erandi tegemise võimalust. Arvestades, et toona rõhutati olulisena tööga hõivatuse tähtsust, siis võidi eeldada, et olukorda, kus on varatuid kinnipeetuid, lihtsalt ei ole. Eelnõu 103 SE seletuskirjas selgitati: “Põhifaasi kõige olulisemaks küsimuseks ja samas ka resotsialiseerimisabinõude ellurakendamise raskuspunkt on kinnipeetava hõivatus. Eelnõu järgi tagatakse kinnipeetava hõivatus põhiliselt kinnipeetavale hariduse andmise ja kinnipeetava töötamisega (§-d 31-41). [...]” Märgin, et vaatamata seadusandja headele kavatsustele kõikidel kinnipeetavatel praktikas tööd ei ole, mis on ka üheks avaldusaluse küsimuse tõusetumise põhjuseks ja mistõttu on selle probleemiga ka korduvalt minu poole pöördutud.

**42.** Riive tuvastamisel on asjakohane tutvuda kohtupraktikaga. Tutvusin kohtulahendite elektroonilise infosüsteemi (KIS) vahendusel valikuliselt 2007-2011 halduskohtute kohtulahenditega, kuid kahjuks ei leidnud ma kohtupraktikast käsitlust kirjavahetuse küsimustes avaldusaluse rakursi all.

**43.** Küll on Riigikohus käsitlenud kohtusse pöördumise riivena riigilõivu tasumise kohustust kinnipeetava poolt olukorras, kus viimasel puudusid selleks vajalikud vahendid. Nii on kohus

<sup>16</sup> Vt rohkem M. Olesk. Inim- ja põhiõigused vanglas. Justiitsministeerium 2010. Ptk 2.6.2, lk 168 jj.

<sup>17</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78154>

<sup>18</sup> RKHK 01.03.2007.o 3-3-1-103-06, p 10.

<sup>19</sup> Vt viide 15.

rõhutanud kohtukaebeõiguse reaalse kasutamise olulisust ka juhul, kui kinnipeetav on n-ö kulutanud oma raha ära enne kohtu poole pöördumist.<sup>20</sup> Samuti on kohus selgitanud, et juhul, kui isikul ei olnud kaebust (või kui riigilõivu tasumisest vabastamise taotlus esitatakse pärast kaebuse esitamist, siis nimetatud taotlust) esitades riigilõivu tasumine faktiliselt võimalik, tuleb ta üldjuhul riigilõivu tasumisest osaliselt või täielikult vabastada. Taotluse võib jätta rahuldamata vaid siis, kui õigust, mida kaebusega kaitsta soovitakse, ei saa pidada kaebaja jaoks oluliseks või kui kaebus on perspektiivitu.<sup>21</sup>

44. Arvestades, et VangS § 28 lõikes 2 sätestatud piirangu suhtes on justiitsminister kehtestanud oma 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 47 teises lauses erandi, mille kohaselt saadetakse õiguskantslerile, vanglatele, Presidendi Kantseleile, prokurörile, uurijale või kohtule adresseeritud kirjad vangla kulul, on põhjendatud tutvuda ministri kaalutlustega erandi kehtestamisel.<sup>22</sup>

45. Kahjuks ei ole 31.12.2000 kehtima hakanud vangla sisekorraeskirja eelnõu seletuskiri õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemi kaudu nähtav. 2007. aasta vangla sisekorraeskirja muutmise eelnõu seletuskirjas<sup>23</sup> on erandite loetellu „vangla“ lisamise kohta selgitatud: „Sellest lähtuvalt on sätte muudatuse eesmärgiks tagada kinni peetavate isikute õiguste kaitse efektiivne menetlus.“ Nii nähtub muudatuste selgitustest eesmärk muuta VangS § 28 lg 2 piirang kinnipeetava jaoks soodsamaks tema õiguste efektiivsemaks kaitsmiseks; teisisõnu viitab muudatuse tegemine sellele, et VangS § 28 lg 2 võib teatud juhtudel olla kinnipeetavate õiguseid ülemääraselt piirav.

46. Asjakohaseks tuleb pidada ka vangla sisekorraeskirja muutmist 2009. aastal, millega jäeti erandite loetelust, kellele saadetakse kirjad vangla kulul, välja „Justiitsministeerium“. Muudatuse eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et jättes välja vangla kulul saadetakse kirjade loetelust Justiitsministeeriumile saadetakse kirjad, ei rikuta kinnipeetava õigust tema õiguste kaitsele. Kinnipeetava õigused ja vabadused leiavad seletuskirja kohaselt kaitset läbi vaidemenetluse. Mis seondub aga märgukirjade ja selgitustaotluste esitamisega, siis need ei ole seletuskirja järgi otseselt seotud kinnipeetavate õiguste kaitsega, mistõttu ei täida tasuta märgukirjade ja selgitustaotluste esitamine oma eesmärki.<sup>24</sup> Selgitusest **võib järeldada, et VangS § 28 lõike 2 piirangust on erandi tegemine põhjendatud üksnes juhul, kui tegemist on kõrgeimat kaitset vajavate õigustega.**

47. Väarikaimaks allikaks pean käesoleval juhul VangS § 28 lõikes 2 sisalduva riive eesmärgi väljaselgitamisel justiitsministri enda antud selgitusi. Minister Lang rõhutas oma vastuses, et nii kohtusse kui ka riigiasustuse poole pöördumine peab toimuma üldistel ja ühetaolistel põhimõtetel ning erandite tegemine peab olema põhjendatud. Samuti märkis ta, et ka vanglas peab kinnipeetav oskama planeerida oma rahaliste ressursside kasutamist võrdselt vabaduses viibimisega. Selle alla võib paigutada ka oma kommunikatsioonikulude eest hoolitsemise.

<sup>20</sup> Nt RKHKm 23.09.2010, 3-3-1-25-10, p 8 jj.

<sup>21</sup> RKHKm 22.06.2010, nr 3-3-1-20-10, p 15.

<sup>22</sup> Märgin siinkohal, et kuigi justiitsministri soov ja eesmärk kehtestada oma määrusega seadusega võrreldes soodsamad tingimused kirjavahetuse pidamisele on positiivne, ei ole selline lahendus siiski formaalselt Põhiseadusega kooskõlas. Selgitan oma seisukohta lähemalt edaspidi punktis 3.5. (Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 47 teise lause kooskõla normihierarhia põhimõttega).

<sup>23</sup> Vangla sisekorraeskirja muutmine. Kättesaadav õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemi (eõigus) kaudu. [http://eõigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=170534](http://eõigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=170534)

<sup>24</sup> Vangla sisekorraeskirja muutmine. Kättesaadav õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemi (eõigus) kaudu: [http://eõigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=248988](http://eõigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=248988).

**48.** Väljatoodud kaalutlustest võib tuletada VangS § 28 lg 2 piirangu ühe eesmärgina kinnipeetava resotsialiseerimise ning käsitlemise tavalise inimesena, kes peab võimalikult suures ulatuses ise oma kohustuste täitmisega hakkama saama, sh hoolitsema oma rahaliste vahendite olemasolu ja kasutamise eest. **Leian, et antud eesmärk, millega püütakse kinnipeetavat käsitleda ka vanglas võimalikult otsustes vaba ja iseseisvalt toimetuleva inimesena, on oluline.** Sellise käsitluse juurde kuulub kahtlemata ka inimese enda vastutus ja hool leida võimalusi ja vahendeid oma õiguste kasutamiseks ja kaitsmiseks.

**49.** Teise argumendina tõi minister välja vabaduses ja vanglas viibiva täitemenetluse võlgniku võrdse kohtlemise eesmärgi. Kuna materiaalselt kindlustamata kinnipeetavate kõrval ei ole välistatud samasugune olukord ka vabaduses viibivate isikute osas, toimuks ministri hinnangul ilmselge ebavõrdne kohtlemine, kus tehakse põhjendamatu soodustus kinnipeetavale, kelle kaebused edastatakse tasuta ehk vangla kulul. See tähendaks ministri hinnangul, et riik näitab üles oma soosivat suhtumist kuritegevusse, luues isikutele soodsamaid aluseid seetõttu, et isik, kes on toime pannud kuriteo, karistatud vangistusega ning lisaks sellele on tema suhtes alustatud ka täitemenetlust, saab vaidlustada tasuta ehk riigi toel kohtutäituri otsuseid.

**50.** Ministri seisukohaga ei saa täielikult nõustuda, kuna kinnipeetavad ja vabaduses viibivad täitemenetluse võlgnikud ei ole sarnases olukorras viibivad võrreldavad grupid. Kinnipeetaval ei ole võimalik oma vara ja tööjõudu raha teenimiseks vabalt kasutada (nt oli 2008. aastal Viru Vangla ca 700 kinnipeetavast tööga hõivatud vaid 115<sup>25</sup> ning kinnipeetava palk oli vaid 1500 krooni, millest peetakse kinni 50% rahaliste nõuete täitmiseks ja 20% vabanemistoetusena). Nii jääb kinnipeetavale tema sissetulekust tegelikult kätte üsna väike summa, millest ta peab tasuma nt isikliku hügieeni kulud.<sup>26</sup> Vt ka kirja punktis 43 viidatud Riigikohtu lahendite aluseks olevaid asjaolusid, millest nähtub, et kinnipeetaval ei pruugi isikuarvel piisavalt raha olla. Leian, et esitatud kaalutlustel ei saa üldjuhul kinnipeetavale vahendite puudumist ette heita samaväärselt vabaduses viibiva inimesega. Samuti on erinevalt kinnipeetavast vabaduses viibival võlgnikul võimalus minna kohtutäituri büroosse kohapeale ja seal nt toimikuga tutvuda, kohtutäiturilt selgitusi küsida ning ka kaebus esitada.

**51.** Samuti ei saa ma nõustuda väitega, et erineva kohtlemisega soositakse kuritegevust, kuna nõuded ei pruugi kinnipeetaval tekkida üksnes karistatavast teost ja menetlusest, vaid täitemenetlus võib puudutada mistahes valdkonda (vt TMS § 2 täitedokumentide loetelu). VangS § 28 asub vanglavälise suhtlemise peatükis, mis tähendab, et vanglavälise suhtlemine on otseses seoses vangistuse eesmärgiga – soosida positiivseid sotsiaalseid kontakte. Samuti ei ole oma põhiõiguste kaitsmine (ja ka vastava oskuse arendamine asju õiguspäraselt ajada) tegevus, mida peaks taunima või mille toetamise eest hoiduma. Nii leian, et vabaduses viibivate ja kinnipeetavatest täitemenetluse võlgnike võrdsena kohtlemise eesmärk ministri esitatud argumentide valguses ei ole kaalukas.

**52.** **Kokkuvõtvalt leian, et VangS § 28 lg 2 eesmärk soosida ja soodustada kinnipeetava resotsialiseerimist ja iseseisvat toimetulekut ning tekitada isiklikku vastutustunnet, on legitiimne.**

<sup>25</sup> Viru Vangla esitatud andmed õiguskantslerile 14.11.2008 kirjas 2.1-9/17821-1.

<sup>26</sup> VangS § 50. **Kinnipeetava isiklik hügieen.** (1) Kinnipeetav peab hoolitsema oma isikliku hügieeni eest. [...]

### *Legitiimsuse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus*

**53.** Nii nagu märkisin oma kirja punktis 28, tuleneb PS §-st 15 seadusandjale kohustus kujundada Põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused. Üldiselt kehtib põhimõte, et mida olulisemate õigustega on tegemist ja mida vähem on isik võimeline neid ise kaitsma, seda kergemaks peab riik nende õiguste kaitse võimalused tegema.

**54.** Riigil lasub nn positiivne kohustus luua tingimused, mis võimaldavad Põhiseadusega määratletud õigust (antud juhul kohtusse pöördumise õigust läbi kohustusliku eelmenetluse kohtutäituri juures) tegelikult kasutada. Kordan veelkord, et kohtutäituri ulatuslik pädevus realiseerida nõude täitmisel võlgniku vara. Sellise pädevuse puhul tuleb arvestada ka nt sundmüügi tagasipööramise võimaluse või võimatusega, mistõttu on eelnev õiguspärasuse kontroll suure kaaluga.

**55.** Analüüsin järgnevalt, kas kirjavahetuse võimaldamine üksnes kinnipeetava enda kulul on piirangu (VangS § 28 lg 2) eesmärgi (vt kirja p 52) saavutamisel proportsionaalne.

**56.** „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.”<sup>27</sup> Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”<sup>28</sup>

### *Sobivus*

**57.** Leian, et mistahes regulatsioon, mis suunab kinnipeetavat iseseisvale toimetulekule, on üldjuhul selleks sobiv meede.

**58.** Mulle esitatud avaldustes kirjeldatud juhtudel aga ei olnud tegemist nn üldjuhuga, vaid sellise olukorraga, kus kinnipeetaval puuduvad enda iseseisva toimetuleku tagamiseks rahalised vahendid. Sellises olukorras võib väita, et VangS § 28 lg 2 ei soodusta soovitud eesmärki, mistõttu ei pruugi säte olla iseseisva toimetuleku ja vastutamise tagamiseks nende kinnipeetavate jaoks sobiv.

### *Vajalikkus ja mõõdukus*

**59.** Järgmisena kaalun, kas leidub alternatiive, millega saavutada soovitud eesmärk sama tõhusalt, kuid mis oleks kinnipeetavate jaoks vähem koormav. Seejuures arvestan asjaolu, et justiitsminister on juba 2000. aastal kehtestanud oma määrusega erandi VangS § 28 lõikest 2 ehk siis valinudki eesmärgi saavutamiseks vahendi, mis tagab kinnipeetavate õiguskaitse suuremas

<sup>27</sup> Vt paljude asemel RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

<sup>28</sup> RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

ulatuses (on kinnipeetavate jaoks vähem koormav). VsKE § 47 kohaselt saadetakse õiguskantslerile, vanglatele, Presidendi Kantseleile, prokurörile, uurijale või kohtule adresseeritud kirjad vangla kulul.

**60.** Eelmises lõigus toodu alusel leian, et minister on jaatanud seda, et VangS § 28 lg 2 on teatud kaalukatel juhtudel kinnipeetava suhtes ülemäära õiguseid piirav. Lahendusena on minister määratlenud VSKE § 47 teises lauses nn erikaitse all olevad asutused (vt minu kirja p 39), kellele saadetakse kinnipeetava kirjad vangla kulul. Minister rõhutas oma vastuses selliste asutuste ja isikute rolli ja nende poolt läbiviidava menetluse olulisust isiku põhiõiguste seisukohalt ehk põhjendatud erandite tegemist (vt minu kirja p-d 9 ja 47). Nii on määrusega kehtestatud seadusega võrreldes soodsam regulatsioon. Järelikult tuleb sellises olukorras isikute resotsialiseerimine ja iseseisva toimetuleku soodustamine saavutada muude meetmetega (nt kinnipeetava individuaalse täitmiskava ellurakendamine, hõivatus (haridus, töö), sotsiaalabi andmine (kinnipeetava positiivsete kontaktide säilitamine ühiskonnaga) vm).

**61.** Kohtutäiturit justiitsminister siiski erikaitse isikuks ei pea, kuna tema sõnul tagab kinnipeetava kaebeõiguse kaebetähtaja ennistamise võimalus (kirja p-d 11 ja 12). Märgin, et antud võimaluse juures tuleb arvestada, kas tegemist on üksnes seaduses sisalduva võimaluse või laialdaselt kasutatava ja toimiva praktikaga. EIK on asunud seisukohale, et ainuüksi võimaluse loomine või formaalselt eksisteeriv kaitsevahend ei pruugi tähendada vastavust artikli 13 nõuetele, ehk riik ei saa ennast n-ö vabaks osta teatud kohustuste täitmisest. Kaitseabinõu peab EIK järgi olema tõhus nii praktikas kui ka seaduses.<sup>29</sup>

**62.** Leian, et takkajärele kaebetähtaja ennistamine ei ole õiguskaitsevahendina siiski sama tõhus kui VSKE §-s 47 sisalduv erand, mis võimaldab kinnipeetaval kasutada oma kaebeõigust tähtaegselt. Arvestades, et kohtutäituri kaebemenetlus on osa PS §-s 15 sisalduvast kohtusse pöördumise õigusest (nn nullreservatsiooniga põhiõigusest, vt kirja p 31), tuleb ka antud juhul seadusandjal luua regulatsioon, mis tagab õiguse lünkadeta kohtulikule kaitsele. Kinnipeetavate puhul tuleb arvestada asjaoluga, et kinnipeetava võimalused oma erinevate õiguste ja vabaduste teostamisel on piiratud.

**63.** Teise alternatiivse vahendina, mis aitab kaasa VangS § 28 lg 2 eesmärgi saavutamisele ning tagab kinnipeetavale vahendid kirjavahetuseks, nimetas minister, et juhul, kui kinnipeetaval ei ole endal raha või ei ole lähedasi, kes marke ja ümbrikke saadaksid, siis on kinnipeetaval võimalik saada sissetulekut tööd tehes. Minister selgitas, et alates 15.06.2009 rakendatakse kinnipeetavate majandustöödele määramisel uuendatud põhimõtteid, mille kohaselt jaotatakse töökohad selliselt, et karistuse kandmise ajal oleks võimaluse korral enamik kinnipeetavaid teatud perioodi vältel hõivatud tööga.

**64.** Leian, et üldiselt tuleb eelmises punktis nimetatud lahendust igati tunnustada. Kuid seejuures peab arvestama siiski tänast tegelikku kinnipeetavate tööga hõivatust ning töö eest saadava tasu suurust (vt kirja p 50). Sellest oleneb ka VangS § 28 lg 2 vajalikkus eesmärgi saavutamisel proportsionaalsuskontrolli tähenduses, isegi kui see puudutab vaid väikest osa kinnipeetavaid.

**65.** Meenutan, et Riigikohus on küll nentunud, et VangS § 28 lõikes 2 sätestatud põhimõte, mille järgi toimub kirjavahetus ja telefoni kasutamine kinnipeetava kulul, tähendab seda, et kinnipeetaval puudub subjektiivne õigus kirjavahetuseks ja telefonikõnede pidamiseks vangla

<sup>29</sup> EIK 28.08.1998 otsus asjas Egri v Türgi (66/1997/850/1057), 28.10.1999 otsus asjas Wille vs Liechtenstein, p 75.

kulul. Teisalt on Riigikohus asunud ka seisukohale: „Kuivõrd ringkonnakohtu tõlgendus keelaks nii vastuvõtja arvel helistamise kui ka n-ö laetava kõneajaga kõnekaartide (nt Voicenet kõnekaart) kasutamise, takistaks see ka ebamõistlikult nende kinnipeetavate võimalusi vanglaväliseks suhtlemiseks (sh suhtlemiseks kaitsjaga), kellel isikuarvel raha üldse puudub.”<sup>30</sup> Nii on kohus pidanud Põhiseadusega kooskõlaks olevaks tõlgendust, mis võimaldab vastaja kulul helistada, kuna muidu jääks õigus vanglavälisele suhtlusele või kaitseõigus teostamata. Antud kujul möönis Riigikohus, et olukorras, kus kinnipeetul raha puudub, ei saa ta osasid oma õigusi teostada.

**66.** Alternatiivina kirja punktis 52 nimetatud eesmärgi saavutamiseks, mis oleks sama tõhus, kuid õiguseid vähem piiravam, võib veel kaaluda lahendust, kus kirjavahetus võimaldatakse kohtutäituriga vangla kulul vajaduspõhiselt. Samuti on võimalik kohustada kinnipeetavat tagasiulatuvalt tasuma kirjavahetuse kulud hetkel, kui selleks talle vahendid vangla isikuarvele tekivad.

**67.** Kuigi asudes seisukohale, et piirang ei ole proportsionaalsustesti tähenduses vajalik, siis selle mõõdukust kontrollida ei tule, soovin siiski märkida, et minu menetluse eesmärgiks ei ole kindlasti kinnipeetavatele kõikidel juhtudel vangla kulul kirjade saatmise võimaldamine. Tõin oma kirja punktis 52 välja, et VangS § 28 lg 2 eesmärk kinnipeetava resotsialiseerimisel on legitiimne, ning piiramatu vangla kulul kirjade saatmine ei pruugi saavutada VangS § 28 lg 2 eesmärki.

**68.** Juhin tähelepanu tänasele praktikale, millega olen ka ise korduvalt kokku puutunud, kus kinnipeetavad kasutavad VSKE §-s 47 nimetatud isikuid eesmärgiga edastada kirjad tegelikult soovitud adressaatidele. Mulle kinnipeetava vangla kulul saadetavad kirjad, mida avada on keelatud, sisaldavad tihtipeale palvet saata ümbrikus sisaldavad kirjad edasi. Selline kirjade edasisaatmine ei vasta aga VangS § 28 lg 2 eesmärgile.

**69.** Erandi võimaldamist VangS § 28 lõikest 2 ning ühtlasi kinnipeetavatest ja vabaduses viibivate täitemenetluse võlgnike erinevat kohtlemist õigustab minu hinnangul kinnipidamisest tulenev piiratud võimalus oma tegevusega endale sissetulekut hankida (nt tööd tehes).

**70.** Märgin, et EIK on asunud seisukohale, et riigil tuleb kinnipeetavale vajadusel anda kohtusse kirjutamiseks tarvilikud kirjutusvahendid ja -materjalid. Antud asjas puudus kaebajal raha kirjavahetuse pidamiseks. Kohus märkis, et hulk kaebaja kirju oli saabunud teiste kinnipeetavate antud ümbrikes, mis aga ei ole aktsepteeritav. Kohus leidis, et kuna isiku õigust korrespondentsile ei austatud ja riik jättis täitmata oma positiivse kohustuse tagada vahendid kohtule kirjutamiseks, rikuti artiklit 8.<sup>31</sup>

**71.** Käsitledes kohustuslikku kohtueelset kaebemenetlust PS § 15 kohtusse pöördumise õiguse riivena, võib eelmises lõigus nimetatud otsust laiendada Eesti kontekstis ka kohtutäituri kaebemenetlusele. Leian, et Eesti kontekstis tuleb ka kohtutäitur lugeda erikaitse all olevaks isikuks konventsiooni artikli 8 tähenduses.

**72.** **Kokkuvõtvalt** leian, et VangS § 28 lg 2 piirang on vastuolus PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega osas, milles see ei võimalda teha erandit piirangust, et kinnipeetava kirjavahetus kohtutäituriga toimub kõikidel juhtudel kinnipeetava kulul. See tähendab, et olukorras, kus kinnipeetul puuduvad rahalised vahendid oma kaebeõiguse kasutamiseks, peab avalik võim oma nn positiivsest kohustusest tulenevalt kaasa aitama PS §-s 15 sisalduva nullreservatsiooniga õiguse kasutamisele.

<sup>30</sup> RKHK 01.03.2007.o 3-3-1-103-06, p 10.

<sup>31</sup> EIÕK otsus asjas Cotlet vs. Rumeenia, 03.06.2003. Vt ka viide 16.

### 3.2. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 47 teise lause kooskõla normihierarhia põhimõttega

#### 3.2.1. Määrusandlusvolitus

73. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 47 peab olema kooskõlas seaduses sisalduva volitusnormiga.

74. PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab, et riigivõimu tohib teostada üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on seadusreservatsiooni keskse sätestusega Põhiseaduses. „Põhiseaduse § 3 lg 1 esimeses lauses ja §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni nõude kohaselt saab põhiõigusi [...] piirata [...] üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb.“<sup>32</sup> „Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.“<sup>33</sup> „Üldise seadusereservatsiooni põhimõte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust. Seaduste kehtestamine on seadusandja õigus ja kohustus. Põhiseaduse § 65 p 1 kohaselt võtab seadusi vastu Riigikogu. Põhiseadus ei välista, et seadusandja delegerib osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule. Kuid üldine seadusereservatsiooni põhimõte keelab seadusandjal täitevvõimule delegerida seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.“<sup>34</sup>

75. Muu hulgas tähendab see, 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.<sup>35</sup> „Määrusandluse puhul tähendab nimetatud säte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada.“<sup>36</sup> See põhimõte kehtib ühtviisi nii Vabariigi Valitsuse, ministri kui ka muude määruste puhul. „Põhiseaduse § 87 p-st 6 tuleneb, et valitsus tohib määruse anda üksnes seaduses sätestatud spetsiaaldelegatsiooni alusel. Määruse andmisel ei tohi valitsus ületada delegatsiooninormis sätestatud volitusi ega kehtestada määrusega seda, milleks tal delegatsiooninormiga volitust antud ei ole.“<sup>37</sup>

76. Käesoleva juhtumi eripäraks on asjaolu, et minister ei ole oma määrusega mitte kitsendanud seadusega reguleeritud piirangut, vaid muutnud oma määrusega seadusandja kehtestatud piirangu kinnipeetava jaoks soodsamaks. Leian, et ministri sellesisulist initsiatiivi, otsust ja põhjendusi tuleb tunnustada, kuid pean sellist lahendust siiski formaalselt ebakorrektses. VangS § 28 lõikes 2 sisalduva põhiõiguse piirangu ulatuse muutmine on seadusandja otsustada. Antud sättes sisaldub piirang kinnipeetava vanglavälise suhtlemise korraldamisele ja võimaldamisele ehk piirang nt perekonna- ja eraelu puutumatusse, mis on PS § 26 lg 1 kohaselt lubatav seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Põhiseaduse sättest nähtuvalt ei saa põhiõiguse piirangu kehtestamine või selle muutmine toimuda kergekäeliselt, mistõttu on selle vastuvõtmisele loodud keeruline ja põhjalik eelnev menetluskord (vrld seaduse ja ministri määruse muutmise menetlus).

<sup>32</sup> RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25.

<sup>33</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

<sup>34</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36.

<sup>35</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9.

<sup>36</sup> RKHKo 19.01.2009, 3-3-1-85-08, p 18.

<sup>37</sup> RKPJKo 22.12.2000, 3-4-1-10-2000, p 30.



### 3.2.2. VSke § 47 teise lause vastavus määrusandlusvolitusele

77. VangS § 28 lg 2 sätestab, et kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub kinnipeetava kulul. Sama paragrahvi lg 1 teine lause annab justiitsministrile pädevuse ja volituse kehtestada sisekorraeeskirjas kirjavahetuse ja telefoni kasutamise **korra**. Täiendavate materiaaõigusnormide ehk erandi tegemise õigust kinnipeetava enda kulul kirjavahetuse pidamise ja telefoni teel suhtlemise põhimõttele seadusandja ministrile ei andnud.<sup>38</sup>

78. Nii võib minister kehtestada üksnes kirjavahetuse ja telefoni kasutamise menetluslikku korda täpsustavaid regulatsioone. Seetõttu ei loo VangS § 28 lg 2 koostoimes lg 1 teise lausega õiguslikku alust erandi tegemiseks piirangust, mille kohaselt toimub kirjavahetus kinnipeetava kulul. Õigust kehtestada erandeid eelmises lauses nimetatud piirangust, isegi kui eesmärgiks on kehtestada isiku jaoks soodsam olukord, justiitsminister kehtestada ei saa (vt ministri vastupidine seisukoht [I Asjaolud ja menetluse käik](#) p 7). Järelikult puudub justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 47 teisel lausel seaduslik alus osas, milles see puudutab kirja saatmist vangla kulul. Seisukoht ei puuduta siiski kirjavahetust õiguskantsleriga, kuna viimane regulatsioon tuleneb otsesõnu õiguskantsleri seadusest endast (§ 24).

79. Juhin tähelepanu, et Riigikohus on juba analüüsinud analoogset juhtumit, mil justiitsminister kehtestas VangS § 28 lg 1 alusel oma määrusega seadust laiendavad materiaaõigusnormid, kuigi delegatsiooninorm lubas kehtestada üksnes korra. Kohus asus seisukohale: „VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lg 3 esimene lause piiravad koostoimes esemete ringi, mida kinnipeetav võib VangS §-s 28 sätestatud kirjavahetuse õiguse raames saada. [...] vangistusseadusest ei tulene justiitsministrile õigust kehtestada vangla sisekorraeeskirjades lisapiiranguid kinnipeetavate kirjavahetuse õigusele. Sellist pädevust ei anna ministrile VangS § 105 lõige 2, mis on üksnes pädevusnorm, mitte konkreetse sisuga volitusnorm. Samuti ei tulene VangS § 28 lõike 1 teisest lausest justiitsministrile õigust kehtestada lisapiiranguid kinnipeetavate kirjavahetusele. [...] volitusnorm kirjavahetuse korra kehtestamiseks tähendab üksnes volitust kehtestada menetlusnormid, mis reguleerivad kirjavahetuse korraldamist ja seaduses sätestatud kohustus- ja keelunormide täitmist. Kord tähendab seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist (RKPJK 24. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas nr [3-4-1-10-02](#), punkt 25) ning korra kehtestamiseks antud volitusnorm ei hõlma volitust kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid sisulisi piiranguid kinnipeetavate kirjavahetusele.”<sup>39</sup> Kuigi uurimisel juhul minister ei kehtestanud mitte piiranguid, vaid soodustusi, kehtib ka sellisel juhul sama põhimõte, iseäranis juhul, kui suhteliselt lühikese aja jooksul ning lihtsa menetlusega (ministri määruse vastuvõtmine ja jõustamine) võetakse soodustus ära.

80. **Kokkuvõtvalt** leian, et justiitsminister on VSke § 47 teise lause kehtestanud seadusandja antud volitust ületades, mistõttu **on tegemist formaalselt Põhiseadusega vastuolus oleva normiga**.

<sup>38</sup> Vrdl Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 23<sup>1</sup> lg 3:

„§ 23<sup>1</sup>. **Alaalse liikumisvabaduse piirang**

[...] (2) Alla 16-aastaselt alaealised on keelatud viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikes kohtades kella 23.00-6.00. Ajavahemikus 01.06-31.08 on alaealised keelatud viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikes kohtades kella 24.00-5.00.

(3) Kohalikul omavalitsusel on õigus käesolevas paragrahvis sätestatud õist liikumispiirangut ajutiselt lühendada. [...]"

<sup>39</sup> RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 20.

**81.** Tuvastanud asjassepuutuvate normide formaalse vastuolu Põhiseadusega, ei tule üldjuhul hinnata normide materiaalsel põhiseaduspärasust. Kuna avaldusaluse juhtumi eripäraks on justiitsministri soov mitte raskendada, vaid kergendada kinnipeetava õiguste ja vabaduste kasutamise piirangut, ei saa Põhiseadusega kooskõlas olla lahendus, kus VSKE § 47 teine lause tunnistatakse kehtetuks. Teisisõnu juhul, kui VSKE § 47 teise lause materiaalne sisu ehk teatud olukordade erineva (soodsama) kohtlemise kohustus tuleneb PS §-st 12, tuleb see sätestada seadusega.

#### IV Kokkuvõte

**82.** Analüüsisin VangS § 28 lõikes 2 sisalduvat piirangut, mille kohaselt on seaduse tasandil kehtestatud põhimõte, mille järgi saab kinnipeetava kirjavahetus kohtutäituriga toimuda üksnes tema enda kulul.

**83.** Analüüsi käigus jõudsin järeldusele, et kohtutäituri otsuse või tegevuse vaidlustamise näol on tegemist kohustusliku kohtueelse kaebemenetlusega, mis kujutab endast riivet PS § 15 lõikes 1 sisalduva kohtusse pöördumise õiguse kasutamisele.

**84.** Kuna VangS § 28 lõikes 2 sisalduv piirang ei taga igäihe (sh kinnipeetava) õigust pöörduda kaebusega kohtutäituri poole juhul, kui kinnipeetaval puuduvad võimalused kirjatarvete, ümbriku ja postmargi saatmiseks, on erandi tegemise mittevõimaldamine vastuolus PS § 15 lõikega 1 ja PS §-ga 11.

**85.** Analüüsisin lisaks justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 47 teise lause regulatsiooni vastavust VangS §-s 28 sisalduvale volitusnormile. Leian, et kuna kirjavahetuse reguleerimine on olulisuse põhimõttest tulenevalt üksnes seadusandja pädevuses, on VSKE § 47 teine lause vastuolus normihierarhia põhimõttega ehk PS § 3 lõikega 1, välja arvatud osas, mis puudutab kirjavahetust õiguskantsleriga.

**86.** **Eeltoodut arvestades palun Teil astuda samme VangS § 28 lg 2 kooskõlla viimiseks igäihe õigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse (PS §-ga 15).<sup>40</sup>**

**87.** Õiguskantsleri seaduse § 28 alusel palun Teil mulle võimalusel hiljemalt 25.08.2011 teada anda märgukirja täitmiseks võetavatest sammudest.

Lugupidamisega

*/Allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>40</sup> Ettepaneku täitmisel tuleb lisaks analüüsida, kas tegemist on kohtumenetlust puudutava normiga, mis kuulub PS § 104 p 14 alusel konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse. Kui vastus on jaatav, kehtib selle vastuvõtmisele Riigikogus nn 51 hääle nõue.