



ÕIGUSKANTSLER

Teie nr

Justiitsminister Rein Lang
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5 a
15191 TALLINN

Õiguskantsler .07.2008 nr 6-3/080628/0805275

Märgukiri

Lugupeetud härra minister

Minu poole pöördus avaldusega kinnipeetav, kes tõstas küsimuse justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" (VSKE) § 46¹ vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS).

Tutvunud avalduse, Teie seisukoha, asjakohaste õigusnormide ja kohtupraktikaga, asusin seisukohale, et VSKE § 46¹ ei ole põhiseadusega kooskõlas.

I Asjaolud ja menetluse käik

Avaldaja leidis, et justiitsminister on ületanud volituse piire, sätestades VSKE §-s 46¹ kirja legaaldefinitsiooni, mis erineb postiseaduses (PostiS) toodud definitsioonist ning piirab oluliselt kinni peetava isiku kirjavahetuse õigust.

Teie seisukoht

Selgitasite minuni 20.05.2008 jõudnud teabe nõudmise vastuses, et Teie hinnangul ei ole volitusnormi piire ületatud, sest kirjavahetuse olemus vanglas erineb väljaspool vanglat peetava kirjavahetusega. Lisasite, et kinnipeetavatel ei ole vangistusseadusest (VangS) tulenevalt võimalik saada pakke. Nimetatud keeld teenivat vangla julgeoleku tagamise eesmärke. Julgeoleku tagamiseks ongi vajalik piirata nende esemete, mida kirjavahetuse käigus saata võib, hulka ja koguseid.

II Asjaomased õigusnormid

VangS § 28 lg 1 lause 2:

"[...] Kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub vangla sisekorraeeskirjades sätestatud korras."

PostiS § 4 lg 2:

"Kirisaadetis on postiteenuse osutajale edastamiseks üleantud adresseeritud ning nõuetekohaselt pakitud ese või esemed kaaluga kuni 2 kilogrammi. Kirisaadetiste hulka kuuluvad näiteks kirjad, trükised ja pisipakid."

Õiguskantsleri Kantselei

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

PostiS § 5 lg 1:

"Universaalne postiteenus on käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud postiteenuste järjepidev, kvaliteetne ja mõistlike hindadega osutamine kogu Eesti Vabariigi territooriumil õigusaktidega sätestatud alustel ja korras."

VSke § 46¹:

"Vanglas käsitatakse kirjana paberkandjal esitatud ainult adressaadile määratud erasõnumit, postkaarti või fotot, mis edastatakse posti teel. Kirjaga võib saata viis marki ja viis ümbrikku."

III Õiguskantsleri seisukoht

Kõnealusel juhul on vajalik leida vastus küsimustele, kas VSke § 46¹ toodu piirab kinni peetavate isikute õigusi (1.) ning kui piirab, kas selline piirang on põhiseadusega kooskõlas (2.).

1.

VangS § 28 lg 1 lause 1 kohaselt on kinnipeetaval õigus kirjavahetusele. Sama sätte lauses 2 nähakse ette, et kirjavahetus toimub vangla sisekorraeskirjades sätestatud korras.

VangS § 28 ei reguleerita seda, mida käsitatakse vangistusõiguses kirjana.

Postiteenuse osutamise aluseid ja korda reguleeriv üldseadus – postiseadus sisustab üldmõiste "kirisaadetis" järgmiselt: "postiteenuse osutajale edastamiseks üleantud adresseeritud ning nõuetekohaselt pakitud ese või esemed kaaluga kuni kaks kilogrammi".¹ Sama sätte nimetab ühe kirisaadetise liigina mh kirja.

AS Eesti Post juhatus on 19.02.2008 otsusega nr 4 kinnitanud 01.04.2008 jõustunud "AS Eesti Post universaalse postiteenuse tüüptingimused" (tüüptingimused), millega täpsustatakse postiseaduses sätestatud. Tüüptingimuste p 12.1 kohaselt jagunevad kirisaadetised standardkirjadeks ja maksikirjadeks. Standardkiri on Postile edastamiseks üle antud masintöötlemist võimaldava sisuga saadetis kaaluga kuni 0,25 kg ning maksikiri kaaluga kuni 2 kg (tüüptingimused p 12.1). Seega ei ole postiseaduse ega ka tüüptingimuste kohaselt oluline, milline on kirja sisu, vaid tähtsust omab peasjalikult kirja kaal.

Leian, et postiseaduse regulatsioon on kirisaadetise, sh kirja defineerimisel avaram ja võimaldab saata rohkem esemeid, kui seda võimaldab vangla sisekorraeskirja kirja definitsioon, kuna:

- postiseaduse mõistes võib kirisaadetisena saata mistahes esemeid, mille kaal jääb 2 kg piiresse ning mis on pakitud nõuetekohaselt;
- kinnipeetava õigus kirisaadetisega esemeid saata või vastu võtta on piiratud üksnes paberkandjal esitatud erasõnumi, postkaardi või fotoga, kirjaümbrike ja markidega (VSke § 46¹).

¹ Vt lisaks ülemaailmse postiliidu põhikirja seitsmes lisaprotokoll (RT II 2006, 10, 24) art 12 lg 2 kohaselt on kirisaadetised: 2.1. prioriteetsed saadetised ja mitteprioriteetsed saadetised kaaluga kuni 2 kilogrammi; 2.2. kirjad, postkaardid, trükised ja pisipakid kaaluga kuni 2 kilogrammi; 2.3. pimedatele mõeldud väljaanded kaaluga kuni 7 kilogrammi; 2.4. ühele saajale samal aadressil saadetud ajalehti, ajakirju, raamatuid ja muid trükiseid sisaldavad spetsiaalsed kotid, mida nimetatakse M-kottideks, kaaluga kuni 30 kilogrammi.

Nõustun Teie seisukohaga, et vangla julgeoleku tagamiseks (nt keelatud esemete vanglasse saatmise tõkestamiseks) võib olla vajalik kehtestada piirangud esemetele, mida on kirja teel võimalik kinni peetavale isikule saata.

Kokkuvõtvalt leian, et **vangla sisekorraeeskirjadega on kitsendatud postiseaduses reguleeritud kirjavahetusega saata võivate esemete koguste ja sortimenti ning sellega piiratud kinni peetavate isikute õigust kirjavahetusele.**

Leian, et juhul, kui vanglas kohaldataks kinni peetavate isikute kirjavahetusele üksnes postiseaduse regulatsiooni, oleks riive põhiõigustele ja –vabadustele väiksem, kuna postiseadus võimaldab saata ja vastu võtta rohkemas koguses ja sortimendis esemeid. Seega tuleb leida, et kinni peetava isiku kirjavahetuse piiramine piirab ka tema põhiõiguseid. Nagu eelnevalt märkisin, võib see teatud juhtudel, vangla julgeolekut silmas pidades, olla põhjendatud.

Siiski pean oluliseks rõhutada, et mistahes põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka sisuliselt põhiseadusega kooskõlas. Analüüsingi järgnevalt antud aspekti.

2.

PS § 3 lg 1 lauses 1 on sätestatud põhimõte, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud normist tuleneb normihierarhia põhimõte, mille kohaselt ei tohi madalama õigusjõuga aktis (nt määrus) minna vastuollu kõrgema õigusjõuga aktis (nt seadus) sätestatuga.

PS § 87 p 6 kohaselt tohib Vabariigi Valitsus anda määrusi seaduse alusel ja täitmiseks, s.t seaduses sätestatud volitusnormi alusel. Ministrite osas sätestab sama PS § 94 lg 2. Haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Riigikohus on sedastanud: "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. [...] Üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tuleneb ka nõue, et täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus [...]. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust [...]. Sama eesmärgi teenib ka põhiseaduse § 94 lg 2, mille kohaselt annab minister määrusi seaduse alusel ja täitmiseks."²

Eeltoodust tuleneb, et ministrid võivad seaduse alusel anda määrusi, millega võib vastava volituse raames täpsustada seaduses sätestatud piiranguid. Täiendavaid piiranguid Vabariigi Valitsuse ja ministri määrusega kehtestada ei saa.³

Oma praktikas on Riigikohus määruse andmiseks vajaliku volitusnormi olemasolu ning volitusnormi piiride ja mõtte ja eesmärgi olulisust korduvalt rõhutanud⁴. Lisaks on Riigikohus

² RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 36-37.

³ RKPJKo 08.02.2001, nr 3-4-1-1-01, p 14.

⁴ Riigikohus on öelnud: "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 igatüki saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda." (RKPJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96). Lisaks on Riigikohus sedastanud, et: "Põhiseaduse § 87 p 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. See norm tähendab, et määruste andmine kuulub Vabariigi Valitsuse

sedastanud: "[P]ädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igapäevaste õiguste ja vabaduste kahjustamiseks."⁵

VangS § 28 lg 1 lauses 2 volitatakse justiitsministrit kehtestama vangla sisekorraeeskirjas kirjavahetuse korra. See tähendab peaaugult seda, et justiitsministril on volitus kehtestada otsuse tegemisele suunatud menetluskorra – toimingute jada, mis on suunatud otsustamiseks vajalike asjaolude kontrollimisele ning otsustamise muul viisil ettevalmistamisele; seejuures saab haldusmenetluse eesmärkide saavutamiseks menetluskorra raames menetlusosalisele panna ka menetlustoimingutes osalemise ja tõendite esitamise kohustuse ning teisi kohustusi, mille täitmine on vajalik õige otsuse tegemiseks, samuti kehtestada vorminõudeid toimingutele.⁶

Seega ei nähtu vangistusseaduse kõnealusel volitusnormist sõnaselgelt justiitsministri õigust defineerida kirja mõistet viisil, mis viiks inimeste põhiõiguste või –vabaduste piiranguteni. Nimetatud volitusnorm ei anna justiitsministrile õigust kehtestada täiendavat põhiõiguste piirangut.⁷

Eeltoodud kaalutlustel leian, et justiitsminister on VSKE §-s 46¹ kirja mõiste piiritlemisel ületanud VangS § 28 lõike 1 volitusnormi piire. Põhiõiguse piirangu näol on tegu materiaalõigusnormiga, mille kehtestamiseks ei anna vangistusseadus ministrile pädevust.

Peaaug võimalikuks, et põhiseadusega oleks formaalselt kooskõlas olukord, kus kirja definitsioon vangla kontekstis sisalduks vangistusseaduses (sellisel juhul kehtestaks eriseadus PostiS § 5 lõike 1 alusel üldpõhimõttest erisuse) või vangistusseadus annaks justiitsministrile volituse kehtestada määrusega kinnipeetavate kirjavahetuse alused ja korra ning kirjaga saata ja vastu võtta lubatud asjade loetelu.

Kuna leian, et VangS § 46¹ on formaalselt põhiseadusega vastuolus, ei pea ma vajalikuks esitada käsitlust piirangu materiaalsest põhiseaduspärasusest. Seega ei analüüsi ma hetkel, millises ulatuses oleks sisuliselt põhiseaduspärase piirangute seadmine kinnipeetavate kirjavahetusele.

IV Kokkuvõte

Minu poole pöördus avaldusega kinnipeetav, kes tõstas küsimuse VSKE § 46¹ põhiseaduspärasusest. Läbi viidud menetluse tulemusena asusin seisukohale, et isegi juhul, kui nõustuda sellega, et kinni peetava isiku kirjavahetusele kitsenduste seadmine tuleneb vangla julgeoleku tagamise vajadusest, ei ole justiitsministril volitust kehtestada postiseaduses sätestatud kitsendavat kirja definitsiooni, mis viib kinni peetavate isikute põhiõiguste piiramiseni.

Leian, et VSKE § 46¹ on formaalselt põhiseadusega vastuolus. Põhiseadusega oleks minu hinnangul formaalselt kooskõlas see, kui kirja definitsioon sisalduks vangistusseaduses või vangistusseadus sisaldaks volitusnormi, mis annab justiitsministrile õiguse kehtestada määrusega

pädevusse. Samas seab Põhiseadus sellele pädevusele raamid - valitsus võib anda määrusi seaduse alusel ja täitmiseks, st seaduses sisalduva delegatsiooninormi alusel. Delegatsiooninorm näitab ära määrusandliku volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse, mille raames on valitsusel õigus määrusi anda. Määrus, mis ületab delegatsiooninormiga antud volituse eesmärki, sisu ja ulatust, ei ole kooskõlas Põhiseadusega." (RKPJKo 08.02.2001 nr 3-4-1-1-01).

⁵ RKPJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.

⁶ RKPJKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00.

⁷ Põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid norme tuleb tõlgendada kitsendavalt ning kahtluse korral inimese kasuks (vt lisaks RKTkm 10.04.2007 nr 3-2-1-37-07; RKHKm 28.03.2006 nr 3-3-1-27-06).

kinni peetava isiku kirjavahetuse alused ja korra ning kirjaga saata ja vastu võtta lubatud asjade loetelu.

Eelnevale tuginedes teen Teile ettepaneku viia VSKE §-s 46¹ sisalduv piirang põhiseadusega kooskõlla.

Palun Teil hiljemalt 02.09.2008 mind teavitada ettepaneku täitmisest.

Austusega

Indrek Teder