



ÕIGUSKANTSLER

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 2.09.2009 nr 10.1-6/10215
Õiguskantsler 24.09.2009 nr 6-3/081677/0905742

Märgukiri justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirja" § 8² lõike 4 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega

Austatud härra minister

Minu poole on pöördunud kaks kinnipeetavat taotlusega hinnata justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirja" § 8² lõigete 4 ja 5 vastavust põhiseadusele ja seadusele.

Tutvunud avaldajate pöördumiste, Teie seisukohtade, asjaomaste õigusnormide, kohtupraktika ja muude materjalidega, leian, et justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirja" § 8² lõikes 4 sätestatu ei ole põhiseadusega kooskõlas, kuna on antud ilma seaduses sätestatud vastava volitusnormita.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole on pöördunud kaks kinnipeetavat, kes tõstasid avaldustes küsimuse justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kehtestatud "Vangla sisekorraeeskirja (edaspidi ka VSE ja vangla sisekorraeeskiri) § 8² lõigete 4 ja 5 vastavusest põhiseadusele ja seadusele.

2. Ühe avaldaja hinnangul kultiveerib VSE § 8² sätestatu vaenlikke suhteid suitsetavate ja mitteduitsetavate kinnipeetavate vahel. Avaldaja viitab, et ta ise ei suitseta, ent endise suitsetajana teab, kui raske on süstemaatilisel suitsetajal olla suitsetamata. Avaldaja leiab, et vanglates kannab karistust erinevaid inimesi ning kuna mitte suitsetama sunnitud inimene muutub väga närviliseks, võib sellega seoses juhtuda milline iganes halb tagajärg. Kui kambris olev suitsetaja adub, kelle süül on talt võetud võimalus kambris suitsetada, siis võib vallanduda agressioon kambris oleva mitteduitsetava kinnipeetava vastu. Avaldaja leiab, et selline olukord ohustab inimeste julgeolekut vanglas. Avaldaja on seisukohal, et vangla kohustus on esmajärjekorras tagada suitsetavatele ja mitteduitsetavatele kinni peetavatele isikutele eraldi kambrid, et vältida põhjendamatuid riske.

3. Teine avaldaja viitab, et vangla on riigiasutus ning on seetõttu kohustatud järgima erinevaid seadusi, sh ka tubakaseadust (edaspidi ka TubS) ning vangla juhtkond ei saa valida, kas täita seadust või ei. Avaldaja osutab, et tubakaseadusest tulenevalt on riigiasutuses lubatud suitsetada

Õiguskantsleri Kantselei

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

vaid selleks ettenähtud kohas, mis peab vastama tubakaseaduses sätestatud nõuetele. Avaldaja hinnangul on justiitsminister ilma õigusliku aluseta määrusega moonutanud tubakaseaduse sätteid.

4. Pöördusin kinnipeetavate avalduste alusel algatatud menetluse raames kahel korral Teie poole teabe nõudmisega. Oma 23.12.2008 vastuses nr 10.1-6/12096 rõhutate, et tubakaseaduse järgimine vanglates on olnud viimastel aastatel Justiitsministeeriumi vanglate osakonna tugevdatud tähelepanu all ning osakond jätkab tööd selles valdkonnas. Ka Justiitsministeeriumi 2009. aasta tööplaanis on ühe punktina sees vanglas suitsetamispriirangute analüüs, tõhustamaks mittesuitsetajate kaitset tervisele.

5. Tödete, et peamiseks põhimõtteks, millest ministeerium lähtub, on see, et mittesuitsetaja põhiseaduslik õigus tervise kaitsele on ülimuslikuks võrreldes suitsetaja sooviga tarbida tubakatoodeid.

6. Selgitate 23.12.2008 vastuses, et vangla sisekorraeeskirjas 2008. aasta suvel suitsetamispriirangute sätestamisele eelnes siseriiklike õigusaktide ning nii siseriikliku kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu vastava praktika analüüs. Analüüsi tulemusena ei leitud, et kavandatav muudatus kujutaks ohtu mittesuitsetavate kinnipeetavate julgeolekule. Vanglatele anti ka täiendavaid nõuandeid, kuidas rakendada VSE §-s 8² toodud sätteid.

7. Teie sõnutsi on tulenevalt arhitektuurilistest eripäradest ja muudest kaalutlustest vanglates suitsetamisalade ja -ruumide loomine lahendatud erinevalt:

- 1) Harku Vanglas on eluhoone kõrval suitsetamise ala. Eluhoones sees on suitsetamine keelatud.
- 2) Viru Vanglas on kõikides eluosakondades (välja arvatud alaealised ja uimastivaba osakond) ehitatud sundventilatsiooniga suitsetamisruumid. Viru Vanglas viibib ligikaudu 120 kinnipeetavat kambrites, kus on lubatud suitsetada.
- 3) Tartu Vanglas on suitsetamisruumid olemas kaheksas sektsioonis. Tartu Vanglas viibib ligikaudu 610 isikut kambrites, kus suitsetamine on lubatud.
- 4) Tallinna Vangla eluosakondades 1, 2, 3 ja 4 on olemas suitsetamise ala. Vahistatutest 94,2 % suitsetavad ning nad viibivad kambrites, kus on suitsetamine lubatud. Ülejäänud kambrites viibivad mittesuitsetajatest vahistatud.
- 5) Murru Vanglas on 1, 2, 3 ja 4 eluosakondades olemas suitsetamiseks ettenähtud ruumid ja kambrites suitsetada ei tohi.

8. Vajadus paigutada suitsetav ja mittesuitsetav isik ühte ruumi võib tekkida näiteks saatekambris kohtusse või teise vanglasse saatmist oodates, kuid seejuures peab arvestama faktiga, et seal ei tohi kaasas olla suitsetamistarbeid. Eluosakonda paigutamisel võib juhtuda, et ühte kambrisse paigutatakse suitsetaja ja mittesuitsetaja ning sellisel juhul paigutatakse nad esimesel võimalusel eraldi. Teie sõnutsi on ette tulnud ka olukordi, kus mittesuitsetav kinni peetav isik avaldab, et teda ei häiri suitsetav kambrikaaslane ning ta ise ei soovi ümber paigutamist teise kambrisse. Sellisel juhul on võimalik arvestada kinni peetava isiku sooviga.

9. Osutate oma vastuses, et vanglatele ei ole teada ühtegi juhtumit, kus mittesuitsetavat kinnipeetavat oleks asunud vaenama või ründama seoses sellega, et tema tõttu ei ole lubatud ka teistel kambris viibivatel kinnipeetavatel suitsetada.

10. 02.09.2009 vastuses nr 10.1-6/10215 märgite, et Justiitsministeerium alustas 2009. aastal projektiga „Tubakavaba keskkonna loomine vanglas”. Tubakavaba keskkonna loomise alusprintsipi on vanglas viibivate isikute tervise kaitse.

11. Vanglasüsteemis kohaldatavate suitsetamisvastaste meetmete eesmärk on parandada elu- ja töökeskkonda, mis toob kaasa kinnipeetavate ja vangla teenistujate tervise paranemise ning pikemas perspektiivis ka tervishoiu kulutuste vähenemise tubakaga seotud haigustele. Teisalt on suitsetamine sõltuvushaigus, millest vabanemine on positiivseks ilminguks ka isiku taasühiskonnastamisel.

12. Nõustute, et VSE § 8² ei vasta enam piisavalt riigi tervishoiupoliitika põhimõtetele ja eesmärkidele, mida kehtiva tubakaseadusega saavutada soovitakse. Sellest lähtuvalt peate vajalikuks teha ka vastavaid muudatusi, mis käesoleval hetkel on väljatöötamisel.

13. Tubakavaba keskkonna loomine vangla kontekstis tähendab Teie hinnangul seda, et kinnipeetav võib suitsetada ainult selleks ettenähtud ja märgistatud kohtades, mis vastavad TubS § 30 lõigetele 3 ja 4. Suitsetamine on võimalik ainult ajal, mil kinnipeetaval on ette nähtud vaba aeg viibida nendes kohtades. Eeltoodu tähendab, et kambrites suitsetamine hakkab tulevikus olema välistatud.

14. Lisaks kinnipeetavatele pööratakse tähelepanu ka ametnike suitsetamisharjumustele. Eeltoodu tähendab, et teenistujatel on õigus suitsetada seaduses ettenähtud puhkepausidel ja töövälisel ajal ning kohtades, mis on spetsiaalsed suitsetamisalad ning mis ei ole eksponeeritud kinnipeetavatele ega ka vanglat külastavatele isikutele.

II Asjaomased sätted

15. VSE § 8² lõiked 4 ja 5

"[...]

(4) Osakonnas, kus ei ole suitsetamisruumi, samuti eraldatud lukustatud kambris, vastuvõtuosakonnas, raske distsiplinaarrikkumise korral enne distsiplinaarmenetluse lõpetamist eraldi paigutamiseks mõeldud ja eeluurimisosakonnas asuvas kambris võib kinnipeetav kambris suitsetada.

(5) Lõikes 4 nimetatud juhtudel ei või kinnipeetav kambris suitsetada, kui sinna on paigutatud mittedsuitsetav kinnipeetav, keda ei ole võimalik mujale paigutada."

III Õiguskantsleri seisukoht

15. Alljärgnevalt otsin vastust küsimusele, kas VSE § 8² lõigetes 4 ja 5 sätestatu on kooskõlas põhiseaduse ja tubakaseaduse sätetega.

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

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

17. 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.²

18. Seadusandja ei saa siiski volitada täitevvõimu reguleerima kõikvõimalikke küsimusi määrusandluse korras. Üldnõudena tuleneb PS § 3 lõikes 1 sisalduvast 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.³ Ka on Riigikohus rõhutanud, et põhiõiguste seisukohalt tähtsust omavaid küsimusi peab otsustama seadusandlik võim, mitte täitevvõim.⁴ Sellisteks küsimusteks on ennekõike põhiõiguste piiramise võimalused ja alused, samuti avalik-õiguslike rahaliste kohustustega seonduvad kesksed küsimused.

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

20. Täitevvõimu (sh ministri) määrusandlusõigus on tulenevalt PS § 3 lõikest 1 piiratud seaduses sisalduva spetsiaaldelegatsiooniga. Kui määrusandluseks on täidesaatvat võimu volitatud, siis on peamine nõudmine täidesaatva võimu tegevusele see, et volitusest üle ei astutaks.⁵

21. 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 igäüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."⁶

22. Oluline on märkida, et õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on nenditud, et otsese volitusnormi puudumisel võib piisata ka lihtsalt sellest, et õiguse subjekt jõuab seadusega tutvumisel kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimuses võib täitevvõim anda halduse üldakti.⁷ Riigikohus on leidnud, et: "*Intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjekt peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest."⁸

² T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

³ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 81

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

⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 85.

⁶ RKPJKo, 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

⁷ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tallinn 2004, lk 460 allmärkus nr 579.

⁸ RKPJKo, 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

23. Hinnates ministri määruse põhiseaduspärasust konkreetsel juhul, analüüsin esmalt selle formaalset kooskõla põhiseadusega.

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

25. Nagu öeldud, tuleneb ministri pädevus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi PS § 94 lõikest 2. Vabariigi Valitsuse seaduse § 50 lõige 1 ja lõige 2 täpsustavad mõningal määral PS § 94 lõikes 2 antud pädevust. Vangla sisekorraeeskiri on kehtestatud justiitsministri määrusega. Vangistusseaduses ei ole seadusandja pidanud vajalikuks vanglas suitsetamise küsimust reguleerida ega anda ka justiitsministrile küllaldase konkreetsusega volitusnormi vanglas suitsetamise küsimuse reguleerimiseks. VangS § 105 lõige 2 annab justiitsministrile pädevuse kehtestada vangla sisekorraeeskirjad, ent Riigikohtu hinnangust tulenevalt on tegemist pädevusnormiga, mitte konkreetse sisuga volitusnormiga.⁹

26. TubS § 29 määratleb kohad, kus suitsetamine on täielikult keelatud. TubS § 30 lõige 1 sätestab, et TubS §-s 29 nimetatata juhtudel otsustab ruumis või piiratud maa-alal suitsetamise lubamise vastavalt ruumi või piiratud maa-ala valdaja enda äranägemisel, arvestades TubS § 30 lõikeid 3 ja 4 ning TubS § 31.

27. TubS § 31 lõike 2 punktist 1 tulenevalt on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse ruumides suitsetamine lubatud üksnes suitsetamisruumis või suitsetamisalal. Vangistusseaduse § 105 lõikest 1 tulenevalt on vangla Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mille ülesandeks on vangistuse, eelvangistuse ja karistusjärgse kinnipidamise täideviimine vangistusseaduses sätestatud korras. Seega on vangla ruumide näol tegemist riigiasutuse ruumidega TubS § 31 lõike 2 punkti 1 mõttes.

28. Seega tõden, et tubakaseadus näeb ette võimaluse lubada riigiasutuse (s.h vangla) ruumides suitsetamist vaid suitsetamisruumile või suitsetamisalale esitatavatele nõuetele vastavates paikades. TubS § 31 lõiked 3 ja 4 sätestavad nõuded suitsetamisruumile ja suitsetamisalale. Minu ja minu nõunike kontrollkäigud vanglatesse on näidanud, et VSE § 8² lõikes 4 viidatud ruumid (kambrid, milles isikud on suurema osa päevast kambrisse lukustatud) üldiselt nendele nõuetele ei vasta. Eeskätt ei ole kambrites ehitatud välja suitsetamisruumi või –ala nõuetele vastavat ventilatsioonisüsteemi.

29. VSE §-s 8² sätestatud regulatsioon ei piira seadusega võrreldes tuntavalt isikute põhiõigusi ja pigem võimaldab suitsetajatest kinni peetavatel isikutel tubakatooteid tarvitada kohtades, kus tubakaseadus seda ei lubaks, ning hoolitseb samaaegselt ka mittesuitsetajate tervise eest (VSE § 8² lõige 5). Samas ei saa tähelepanuta jätta ka mittesuitsetavate vanglateenistujate õigust tervisekaitsele, mis on tubakaseaduses sätestatud suitsetamiskeelu eesmärgiga kaetud. Kinni peetud isikul kambris suitsetamise võimaldamisel puutuvad mittesuitsetavad vanglaametnikud paratamatult suitsuga kokku.

30. Riigikohus on leidnud, et: "Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. [...] Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast

⁹ Vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 20.

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."¹⁰

31. VSE § 8² sisaldab kehtivas redaktsioonis mitut lõiget. Lõiked 1–3 ei reguleeri suitsetamist seadustes (tubakaseadus, vangistusseadus) sätestatust erinevalt ega anna isikule mingeid spetsiifilisi õigusi ega sea mingeid kohustusi võrreldes seaduses sätestatuga (v.a õigus nõustamisele suitsetamisest loobumise soovi korral, mis aga ei seonu õigusega suitsetada ühes või teises paigas). Lõikes 4 sisalduv regulatsioon aga laiendab ilma vastava volitusnormita tubakaseaduses sätestatud õigusi suitsetamispaikade osas ning on seega vastuolus põhiseadusega.

32. Kuna VSE § 8² lõikes 5 sätestatu ei oma ilma lõiketa 4 mingit olulist iseseisvat tähendust, siis muutub VSE § 8² lõige 5 lõikes 4 sätestatu põhiseadusvastasuse korral sisutühjaks. Ka ei tõusetu sel juhul probleem, et lõikes 5 toodu võiks ohtu seada mittedisainitud kinni peetava isiku elu, kuna tubakaseadusest tulenevalt ei tohiks kambrites, mis ei vasta TubS § 31 lõigetes 3 ja 4 sätestatud nõuetele, üldse suitsetada.

33. Seega olen jõudnud eeltoodud analüüsi tulemusel järeldusele, et tubakaseaduses ega vangistusseaduses ei sisaldu ühemõttelist volitusnormi sätestada VSE § 8² lõikes 4 vanglas kinni peetavate suitsetamise korraldamisega seotud küsimused tubakaseadusest erineval moel.

34. Kuna tuvastasin eeltoodud analüüsiga VSE § 8² lõike 4 formaalse vastuolu põhiseaduse ja tubakaseadusega, siis ei pea ma vajalikuks põhjalikult analüüsida VSE § 8² lõikes 4 sätestatu materiaalselt põhiseaduspärasust ega seega ka seda, kas ja kuidas vangla sisekorraeskirja suitsetamise regulatsioon tagab eri isikute põhiõiguste kaitse.

35. Olete oma 02.09.2009 vastuses nr 10.1-6/10215 sedastanud, et probleem VSE § 8² regulatsiooniga on Teile teada ja ministeerium tegeleb vangla sisekorraeskirja regulatsiooni muutmise ja kuna VSE §-s 8² sätestatu ei piira kehtivas redaktsioonis isikute põhiõigusi, vaid pigem laiendab suitsetajate õigust võrreldes tubakaseaduses sätestatuga, siis ei pea ma vajalikuks pöörduda Teile poole õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepanekuga õigustloova akti põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Pean piisavaks juhtida käesoleva märgukirjaga Teile tähelepanu probleemi olemasolule ning jälgin huviga Justiitsministeeriumi tegevust tubakaseadusega kooskõlas oleva lahenduse väljatöötamisel kinni peetavate isikute suitsetamise korraldamisel.

36. Ehkki ma ei analüüsinud eelpool põhjalikult VSE § 8² lõike 4 (ja ka lõike 5) regulatsiooni materiaalselt põhiseaduspärasust, tahan seoses suitsetamise reguleerimisega vanglates esitada mõned mõtted, mis käesoleva menetluse raames tekkisid.

37. Olen seisukohal, et suitsetamine on olemuselt hõlmatud PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigusega vabale eneseteostusele. Õiguskirjanduses on leitud, et õigus vabale eneseteostusele hõlmab rea eripalgelisi tegevusi – s.h tänaval kõndimist, ilma kiivrita mootorrattasõitu, vabaabi elamist, metsas ratsutamist, alasti päevitamist, alkoholi või uimasti tarvitamist, suitsetamist ja mahasülitamist avalikus kohas. Selle põhiõiguse kaitseala küsimus ei ole see, kas tegu on hea või halb, väärtuslik või väärtusetu.¹¹ Samuti on leitud, et üldise vabaduspõhiõiguse kaitseala riivab iga

¹⁰ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

¹¹ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 19 kumm 3.1.1.

kaitstud positsiooni ebasoodus mõjutamine põhiõiguse adressaadi poolt. Oluline ei ole, kas riive pannakse toime õigusakti või toiminguga.¹²

38. PS § 19 lõike 1 näol on tegemist lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega ja seetõttu võib üldist vabadusõigust piirata mistahes põhjusel, mis pole põhiseadusega otseselt keelatud. Olen seega seisukohal, et suitsetaja õigus suitsetada on osa üldisest vabaduspõhiõigusest ning seega on seda võimalik lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõiguste piiramise reegleid järgides piirata. Oluline on silmas pidada ka PS § 19 lõikes 2 sätestatud, mille järgi peab igäüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Antud normist tuleneb üldine ühiskonnaliikmete õiguskuulekuse kohustus ning põhimõte, et põhiõigused kehtivad ka eraisikute vahelistes suhetes. Kõik isikud on kohustatud arvestama sellega, et ükski nende põhiõigus ei ole piiratu – tuleb austada ja arvestada ka teiste isikute õiguste ja vabadustega.

39. Oluliseks põhiõiguseks on kahtlemata PS § 28 lõikes 1 väljendatud õigus tervise kaitsele. Abstraktselt öelduna leian, et õigus tervise kaitsele on üldjuhul piisav põhjus piirata mõnd PS § 19 lõikega 1 hõlmatud õigust (sh õigust suitsetada, õigust narkootikume tarvitada jms). Ma ei pea vajalikuks hakata arutlema, kas suitsetamine on kahjulik suitsetajale endale kui ka teda ümbritsevatele isikutele. Usun, et see on üldteada fakt ning nõustun põhimõtteliselt ministeeriumi lähenemisega, et mittesuitsetaja tervise kaitset tuleb eelistada kahjustava tegevuse (suitsetamise) viljeleja õigusele kahjustavat tegevust teha. Mõistagi ei saa ka siin minna äärmustesse ning piirangud peavad olema sobivad, vajalikud ja mõõdukad ning erinevate põhiõiguste vahel leitud mõistlik tasakaal.

40. Rõhutan, et käesoleval juhul on küsimus VSE § 8² lõikega 4 seatud reeglite formaalses vastuolus põhiseadusega, mis kahtlemata tuleb likvideerida. See aga ei tähenda, et ainus võimalus oleks tühistada VSE § 8² lõige 4 ja seega piirata senisega võrreldes oluliselt suitsetamist kambrites, kus isikud viibivad 23 tundi ööpäevas luku taga. Üks võimalik alternatiiv on lisada tubakaseadusse (või miks mitte ka vangistusseadusse) küllaldane volitusnorm ja reguleerida vajadusel kinnipeetavate suitsetamine vanglates üldisest tubakaseaduse regulatsioonist erinevalt.

41. Mõõnan, et vangistusosalase õigusloome eest vastutab Justiitsministeerium ja ministeeriumil on ses osas ulatuslik kujundus- ja otsustusruum. Ma ei pea paslikuks kritiseerida võimalikke lahendusi vanglates suitsetamise lubamisel enne, kui need on välja töötatud ja neid on võimalik hinnata koostoimes teiste õigusnormide ja ka vanglate olmetingimustega.

IV Kokkuvõte

42. Kokkuvõtlikult leian, et VSE § 8² lõikes 4 sätestatu kehtestamiseks puudus justiitsministril seadusest tulenev küllaldane volitusnorm, mistõttu on tegemist põhiseadusevastase regulatsiooniga. Kuna selle normistiku tõttu isikute põhiõigused vahetult ja suures ohus ei ole ning Te olete oma vastustes viidanud ka käimasolevale tööle suitsetamise regulatsiooni ümberkujundamisel, siis pean vajalikuks vaid juhtida probleemile käesoleva märgukirjaga Teie tähelepanu ning palun Teil rakendada meetmeid suitsetamise regulatsiooni kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

¹² M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 19 kumm 3.3.

43. Palun Teie seisukohti eeltoodu osas, eelkõige ülevaadet probleemi lahendamiseks võetavatest abinõudest ja nende ajakavast hiljemalt 2 kuu jooksul alates käesoleva märgukirja kättesaamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes