



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 27.06.2014 nr 6-3/121181/1402823

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Tubakatoodete kasutamise piiramine**

Pöördusite õiguskantsleri poole 02.05.2014 laekunud avaldusega, milles tõstatate küsimuse justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 8² lõigete 2 ja 3 põhiseaduspärasusest.

Tutvunud Teie avalduse, asjaomase õiguskirjanduse ja kohtupraktikaga, leian, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 8² lõiked 2 ja 3 ei ole minu hinnangul Teie pöördumises esitatud kaalutlustel ja osas vastuolus vangistusseaduse ega Eesti Vabariigi põhiseadusega.

I Teie avaldus

1. Viitate Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka põhiseadus või PS) § 19 lõikele 1 ja leiate, et suitsetamise puhul on tegu vaba eneseteostusega. Osutate ka PS § 32 lõikele 2 (oma kirjas küll mainite PS § 33 lõiget 2 ent nimetatud sättel lõiget 2 ei ole ja norm käsitleb kodu puutumatus, seega olete ilmselt soovinud esile tuua siiski PS § 32 lõiget 2) ja selgitate, et tubakatoodete näol on tegemist Teie omandiga, mida võite vabalt kasutada ja käsutada ning justiitsministri 30.11.2000 määrus nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (edaspidi ka VSKE või sisekorraeeskiri) ei ole Teie arvates käsitletav seadusena, mis annaks õigusliku aluse piirata PS § 32 lõikes 2 sätestatud põhiõigust.

2. Viitate ka asjaõigusseaduse (edaspidi ka AÕS) § 40 lõikele 2 ja väidate, et vanglateenistus kehtestab tubakatoodetele omavolilise valduse.

3. Selgitate veel, et kuna aastaid on vanglate kambrites suitsetatud ja arestimajades suitsetatakse siiani, siis on Teie arvates vajadus julgeolekukaalutlustel suitsetamist piirata abstraktne. Leiate ka, et suitsetamise piiramine ei avalda mõju isiku õiguskuulekale teele suunamisele ning suitsetamise piiramisega diskrimineeritakse suitsetajaid.

Õiguskantsleri Kantselei

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

4. Palute mul kontrollida VSKE § 8² lõigete 2 ja 3 vastavust PS §-le 12, §-le 19 ja § 32 lõikele 2, samuti vangistusseaduse (edaspidi ka VangS) § 4¹ lõikele 2 ja AÕS § 40 lõikele 2.

II Vaidlustatud sätted

5. VSKE § 8² lõiked 2 ja 3

„§ 8². Suitsetamise korraldus

[---]

(2) Kinnipeetav võib vanglas suitsetada üksnes selleks ettenähtud ja vastavalt märgistatud kohtades ja ajal, millal kinnipeetaval on õigus seal viibida.

[---]

(3) Kinnipeetaval ei ole õigus enda juures hoida tubakatooteid. Tubakatooted võetakse vanglateenistuse ametniku poolt hoiule. Vanglateenistus väljastab tubakatooted kinnipeetavale vaid ajaks, millal tal on õigus viibida kohtades, kus on lubatud suitsetada.“

III Õiguskantsleri seisukoht

6. [], nagu Teile 30.05.2014 menetlusteates nr 6-3/121181/1402401 selgitasin, on samades küsimustes ja ligikaudu samade argumentide toel õiguskantsleri poole pöördunud ka teised kinni peetavad isikud.

7. Seepärast toon esmalt ära juba kujundatud seisukohad VSKE § 8² lõigete 2 ja 3 osas ning seejärel hindan põgusalt mõningaid spetsiifiliselt Teie avalduses sisalduvaid argumente.

1. VSKE § 8² lõige 2

8. VSKE § 8² lõike 2 osas tõden, et Te ei ole kuigi detailselt kirjeldanud, milles nimetatud sättega kaasuv spetsiifiline riive või piirang Teie õigustele võiks seisneda. Säte konstateerib pelgalt, et kinnipeetaval on lubatud suitsetada üksnes selleks ettenähtud ja vastavalt märgistatud kohtades ja ajal, millal tal on õigus seal viibida. Osutan, et tubakaseaduse §-d 29 ja 30 reguleerivad juba seaduse tasandil detailselt, millistes paikades ja mis asjaoludel suitsetamine (mh riigiasutuses) lubatud on.

9. VSKE § 8² lõige 2 mõonabki vaid, et suitsetada on lubatud selleks ette nähtud kohas ja ajal, mil kinni peetaval isikul on lubatud seal olla. Tõdemus, et isik võib suitsetada vastavas kohas vaid ajal, mil ta võib seal viibida, ei kujuta endast iseseisvat piirangut, kuna kohad ja ajad, kus kinni peetav isik võib liikuda, on sätestatud vangistusseaduses (nt VangS §-s 8 ja §-s 90 lõikes 3) ja vangla sisekorraeeskirja muudes sätetes (VSKE §-s 8). Isik ei saa korraga viibida õigusvastaselt mingis vangla osas ja samas omada õigust seal suitsetada. Seega on vastav õigus piiratud juba kehtivas õiguses toodud liikumispiirangutega.

10. Sel juhul tõusetub küsimus, mil moel saab VSKE § 8² lõige 2 olla iseseisvalt vastuolus seaduse või põhiseadusega, kui see suitsetamise kohtadele seadusega ja teiste normidega võrreldes mingeid spetsiifilisi piiranguid ei sea. Teie avalduses ei sisaldu argumente, mis võimaldaks kahtlust nimetatud sätte põhiseaduspärasuse või seadusele vastavuse osas tõsiseltvõetavalt tõstatada. **Seetõttu piirdun VSKE § 8² lõike 2 osas tõdemusega, et ma ei sedasta Teie toodud osas ja kaalutlustel sätte vastuolu seaduse või põhiseadusega.**

2. VSKE § 8² lõige 3

11. Käsitlen esmalt põgusalt omandiõigust ja selle põhiseaduslikku tausta, kuna olete omandiõiguse riivega seonduva tõstatanud oma avalduses ning on põhjust nõustuda, et omandiõigusega vaidlustatud säte puutumuses on.

2.1 Omandiõigus

12. PS § 32 lõike 1 esimene lause sätestab, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Teine lause lisab, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. PS § 32 lg 2 kehtestab igäühe õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused nimetatud põhiõigusele sätestab seadus.

13. Õiguses omandipuutumatusel väljendub omandipõhiõiguse negatiivne, st tõrjeõiguslik funktsioon, mille kohaselt sätestab PS § 32 põhiõiguste adressaadile suunatud keelu seda, mis omandi alla kuulub, riivata.¹ Riigikohus on PS § 32 lõikeid 1 ja 2 silmas pidades nentinud, et: „Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.“²

14. Nagu öeldud, PS § 32 lõike 2 esimese lause järgi ja ka AÕS § 68 lõike 1 kohaselt on igäühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kindlasti hõlmab asjaõiguslik omandiõigus mh õiguse asja vallata, kasutada kui ka käsutada, kuid põhiseaduslikku omandipõhiõigust ei oleks õige sellele kolmikule taandada.³

15. Õiguskirjanduses sisustatakse asja valdamist kui õigust tema üle faktilist võimu teostada. Kasutamine on õigus, mis seisneb asja kasulike omaduste tarbimises ja asjalt viljade saamises, asja kasutamises mingil otstarbel, millegi sooritamiseks või saavutamiseks vahendina rakendamine.⁴

16. Nagu öeldud, valduse näol on tegemist faktilise seisundiga. Õiguskirjanduses leitakse, et kuna valduse kaitse on asjaõiguslikes suhetes peamiselt omandi kaitse kergendamise funktsioon, mis väljendub tõendamiskoormuse jaotuses isiku kasuks, kelle valduses asi on, siis on järjekindel järeldada, et valduse kaitse ei mängi omandipõhiõiguse kaitseala sisustamisel iseseisvat rolli. Põhiseadusliku täieliku õigusliku võimu kaitse jaoks on määrav omaniku, mitte valdaja

¹ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32 komm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

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

³ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32 komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

⁴ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32 komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>; I. Kull. Kommentaarid §-le 68. P. Varul jt. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2014, § 68, komm 3.1.1.4 ja komm 3.1.1.6.

positsioon. Vastasel korral peaks omandipõhiõigus kaitsma ka nt üürniku valdust, seda argumenti Riigikohus aga ei ole aktsepteerinud.⁵

17. Seega on põhjust väita, et PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab üldjuhul vähemalt õigust asja kasutada⁶ moel, mida seadus otsesõnu ei keela. Küsimust asjade käsutamisest (st nende juriidilise staatuse määramisest) ma hetkel ei käsitle, kuna minu hinnangul VSKE § 8² lõige 3 iseseisvalt ja vahetult tubakatoodete võõrandamispiiranguid ei sätesta.

18. Isikuliselt kaitsealalt on omandipõhiõigus igauhe (sh ka kinnipeetava ja vahistatu) põhiõigus.

19. Oluline on PS § 32 kaitseala küsimuses siiski sedastada, et Riigikohus on oma praktikas seadnud PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse kaitsealale teatavaid piire ning välistanud osaliselt või täielikult teatud positsioonide kuulumise PS § 32 kaitsealasse. Nii on Riigikohus leidnud, et PS § 32 kaitsealasse kuuluv vara peab olema õiguspäraselt omandatud.⁷ Antud probleemi kontekstis veel eriti olulisena on Riigikohus tõdenud, et, kinnipeetava huvi kasutada oma omandit, sh isiklike asju kõikjal vangla territooriumil, ei kuulu PS § 32 lõike 2 kaitsealasse. Kinnipeetavale vanglas lubatud isiklike asjade kasutamine ei pea Riigikohtu hinnangul olema ühetaoliselt lubatud kõigis vangla ruumides.⁸

20. Riigikohtu praktikas on omandipõhiõiguste riived jaotatud kaheks: esiteks PS § 32 lõike 1 teises lauses sätestatud omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine ning teiseks PS § 32 lõike 2 teises lauses ette nähtud omandikitsendus.⁹ Omandikitsendusteks saab ja tuleb pidada kõiki selliseid riiveid, mis ei kujuta endast omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist.¹⁰

21. Märgin, et VSKE § 8² lõikes 3 sätestatud regulatsiooni osas ei saa rääkida omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisest. Vaidlustatud säte reguleerib juba omandatud omandi kasutamist vanglas. VSKE § 8² lõike 3 alusel käideldavad tubakatooted on eelduslikult soetatud kinni peetava isiku poolt õiguspäraselt ja säte ei reguleeri nende (lõplikku) äravõtmist isikult või ka olukorda, kus võiks rääkida majanduslikust omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisest (st luuakse olukord, kus piirangud on sellised, et omanikule jäänud õiguslik positsioon ei võimalda enam rahalist väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist, samuti olukord, kus

⁵ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32 komm 4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

⁶ Mõistega „kasutamine“ tähistan järgnevalt ennekõike asja kasutamist PS § 32 lõike 2 mõttes. Adun, et selline mõistekasutus võib tekitada segadust PS § 19 lõike 1 kaitsealaga (see hõlmab – nagu allpool näha – kõikvõimalikud eneseteostuse viisid, mh tegevused, mis seostuvad teatud asjade kasutamisega). Samas ei ole küsimus detailsest kaitsealade eristamisest antud juhul siiski keskne, kuna järgnevalt asun seisukohale, et PS § 32 lõikes 2 sätestatud põhiõigus on sarnaselt PS § 19 lõikega 1 nn lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus. Samuti leitakse õiguskirjanduses, et PS § 19 lõikes 1 sisalduv üldine vabaduspõhiõigus kujutab endast *lex generalis*'t, mis taandub, kui on riivatud mõni eriline vabaduspõhiõigus. Sellest tulenevalt on PS § 19 lõikel 1 subsidiaarne iseloom: selle rikkumist ei asuta tuvastama, kui põhiõiguse adressaadi abinõu riivab mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala. Vt M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 19 komm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-19/>. Samal seisukohal ollakse ka kohtupraktikas, vt nt RKPJKo, 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 21.

⁷ RKHKm 11.10.1996, 3-3-1-28-96, p 4.

⁸ RKHKo 21.06.2007, nr 3-3-1-29-07, p 19.

⁹ RKPJKo 17.04.2012, nr 3-4-1-25-11, p 35.

¹⁰ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32 komm 5.2 ja 7. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

isiku omandiõigust on nii ulatuslikult piiratud, et ta on faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest).¹¹

22. Seega on VSKE § 8² lõike 3 näol tegemist ennekõike omandikitsendusega PS § 32 lõike 2 teise lause tähenduses. Riigikohus on nentinud: „PS § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.“¹² Samuti on Riigikohus sedastanud, et: „Kuna Põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole Põhiseadusega vastuolus.“¹³

2.2 VSKE § 8² lõike 3 põhiseaduspärasus

2.2.1 Ministri õigus anda määrusi

23. 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.¹⁴ Üheks selliseks võimaluseks on halduse poolt teostatav seadusandlik funktsioon – määrusandlus.

24. Määrusandlus tähendab seadusandja poolt täitevvõimule antud õigust vastu võtta üldakte. Määrusandlus on lubatud eelkõige seetõttu, et ainult nii on võimalik vabastada Riigikogu detailsete ja tehniliste normide loomise kohustusest.¹⁵

25. Seadusandja ei saa siiski volitada täitevvõimu reguleerima kõikvõimalikke küsimusi määrusandluse korras. Üldnõudena tuleneb olulisuse põhimõttest, et Riigikogu peab seaduse tasemel lahendama riigielu seisukohalt kõik olulised küsimused. Lisaks sätestab põhiseadus teatud valdkonnad, mille reguleerimist ei saa täidesaatvale võimule edasi delegeerida.¹⁶ Õiguskirjanduses osutatakse, et PS § 3 lõike 1 esimese lause järgi on seadusandja kohustatud sätestama eelkõige põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused, iseäranis piirangute tingimused ja tingimuste esinemisel kohaldatavad meetmed. Seadusandja peab kõigil juhtudel sätestama võimalikult üksikasjalikult eelkõige volitus- ehk alusnormide koosseisud ja õigusjärelmid. Samas tuleb silmas pidada, et üksikasjalikkuse astme määrab ära reguleeritav valdkond. Mida intensiivsemalt piiravad sätestatavad meetmed põhiõigusi, seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm. Intensiivsemate riivete korral laieneb seadusandja kohustus ka menetlusnormidele.¹⁷

¹¹ M. Ernits jt. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 32 komm 5.1..2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-32/>.

¹² RKPJKo 17.04.2012, nr 3-4-1-25-11, p 37.

¹³ RKPJKo, 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 27.

¹⁴ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

¹⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 80.

¹⁶ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 81.

¹⁷ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 3 komm 2.3.1.1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

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

27. 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.¹⁸

28. Riigikohus on sedastanud, et: "Põhiseaduse [...] kohaselt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi. [...] Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."¹⁹

29. Riigikohus on teisel möönnud, et põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.²⁰

2.2.2 Normi põhiseaduspärasus

30. Asudes hindama VSKE § 8² lõike 3 põhiseaduspärasust, tõden, et tavapäraselt kontrollin ministri määruse konkreetse sätte põhiseaduspärasust täies mahus kahel astmel. Esiteks hindan määruse sätte formaalset vastavust põhiseadusele ja seejärel materiaalselt vastavust põhiseadusele.

31. Ministri määruse formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata eeskätt õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele.

32. Kui määrus on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, hindan ministri määruse sätte materiaalselt põhiseaduspärasust. Materiaalse põhiseaduspärasuse juures kontrollin, kas normi andmiseks on olemas kohane volitusnorm, kas määruse andmisel on peetud kinni volitusnormi piiridest, mõttest ja eesmärgist. Samuti hindan, kas määruse säte on antud legitiimset eesmärki silmas pidades ja kas säte on proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas soovitud eesmärgi suhtes).

2.2.2.1. Formaalne põhiseaduspärasus

33. Ministri määruse andmise menetlusele ja vormile laienevad üldised haldusmenetluse reeglid, mis on konkreetset väljendatud haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) sätetes. Nii sätestab HMS § 92, et määrus antakse kirjalikult, selles tuleb viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile, määruses märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus ning määruse

¹⁸ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006 lk 85.

¹⁹ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

²⁰ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

andmise kuupäev ja number, määrus pealkirjastatakse, kirjutatakse alla ja määrus avaldatakse seaduses ettenähtud korras. VSKE § 8² lõige 3 on praegusel kujul kehtestatud justiitsministri 13.01.2011 määruse nr 3 „Justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri” muutmise“ § 1 punktiga 4 ning avaldatud Riigi Teatajas, seega antud kirjalikus vormis. Sisekorraeskirjas ja ka VSKE § 8² lõiget 3 praegusel kujul kehtestanud ja eelnevalt viidatud justiitsministri määruses on viidatud VangS § 15 lõikele 3, mis minu hinnangul on (nagu allpool näha) asjakohaseks volitusnormiks. Seega ei ole minule teadaolevalt probleeme VSKE § 8² lõike 3 andmise menetluse ega vormiga.

34. Ma ei näe tõsiseltvõetavaid raskusi ka sätte õigusselgusega. Ühemõtteliselt on sedastatav normi andja soov seada piiranguid teatud asjade (tubakatooted) omandiõigusele sel moel, et ahendada võimalusi neid kasutada.

2.2.2.2 Materiaalne põhiseaduspärasus

35. Riigikohus on leidnud, 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."²¹

36. Vangistusseaduses on seadusandja lahendanud kinnipeetava asjade problemaatika sel moel, et on VangS § 15 lõikes 2 sätestanud tingimused, millele vastavad ained ja esemed on kinnipeetavale keelatud. Lõikes 3 on antud ministrile volitus kehtestada keelatud asjade nimekiri ja hoiule võetavate asjade hoidmise kord. Tegemist on kitsendusega nii olemasoleva omandi kasutamiseks vanglas kui ka asjadele, mida isik soovib vanglas viibides omandada.

37. Leian, et seadusandja tahe piirata vanglas kinnipeetava olemasolevate asjade kasutamist ja volitada vastavat piiramist reguleerima justiitsministrit on VangS §-st 15 selgesti välja loetav.

38. Vangistusseaduse § 15 lõike 2 kohaselt peab asi, mille kasutamist piiratakse, vastama siiski teatud tingimustele ning justiitsminister on seotud vastavas määrusandluses VangS § 15 lõikes 2 toodud tunnustega, millele peab keelatud asi vastama.

39. Hinnates VangS § 15 lõikes 2 toodut, nendin, et tubakatoodete piiramise alustena VangS § 15 lõike 3 korras võivad kõne alla tulla VangS § 15 lõike 2 punktides 3 ja 4 sätestatud põhjused.

40. Õiguskirjandusest leiab viiteid, et VangS § 15 lõike 2 punktis 3 nimetatud vangla julgeolek hõlmab endas ka ohud vanglas viibivate inimeste tervisele ning et mõistet „julgeolek“ tuleb selle sätte kontekstis mõista õige laialt.²² See võimaldab väita, et tubakatoodete kasutamise piiramine on paigutatav VangS § 15 lõike 2 punkti 3 mõjusfääri.

41. Vangla on spetsiifiline keskkond, milles riigivõimu kohustused isikute tervise kaitsel võivad olla märksa teistsugused (sh ulatuslikumad) kui nt vabaduses viibijate puhul. Võttes isikult tema tahte vastaselt vabaduse, tekib avalikul võimul isiku suhtes kaitsekohustus. Riigikohus on nentunud, et vanglateenistusel lasub kohustus kaitsta isiku õigusi ka sel moel, et mitte hoida teda tingimustes, kus isik viibib vastu tema tahtmist ruumis, kus suitsetatakse. Riigikohus on sellist

²¹ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3.09, p 19.

²² P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 15. - L. Madise, P. Pikame, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2009, § 15, komm 3.2.

tahtevastast viibimist suitsetajatega ühes ruumis pidanud selgesti isiku tervise õigusvastaseks kahjustamiseks.²³

42. Leian seetõttu, et VSKE § 8² lõike 3 üheks eesmärgiks on vanglas viibivate isikute tervise kaitse ja see on seostatav VangS § 15 lõike 2 punktis 3 sätestatuga. Kontrollkäikudel vanglatesse on õiguskantsleril ja tema nõunikel olnud võimalik veenduda nii vestlustel kinni peetavate isikutega ja vanglateenistuse ametnikega kui ka kinni peetavate isikute isiklike toimikutega jms neid puudutava materjaliga tutvudes, et kinni peetavate tubakatoodetega seotud normide rikkumised on vanglates üsna massilised. Eeskätt püütakse suitsetada kohtades, mis ei vasta tubakaseaduses sätestatud suitsetamisruumi või –ala nõuetele (mis omakorda peaks tagama, et suitsetamisruumis ja –alal tubakatoodete tarvitamine ei too kaasa ohtu teiste isikute tervisele). Tõsiasi on, et vanglates leiduvad pesuruumid, WC-d jms ruumid ei vasta suitsetamisruumile esitatud nõuetele ja seal tubakatoodete tarvitamine kahjustab teiste vanglas viibijate tervist. Samuti võib sel kombel salamisi ja õigusvastaselt suitsetamine tekitada vanglas ka tuleohtu, mis samuti on konkreetne julgeolekuprobleem.

43. Lisaks on tubakatoodete kasutamise piiramiseks adekvaatseks aluseks (vähemalt süüdimõistetute puhul) VangS § 15 lõike 2 punkt 4 (asi ei ole kooskõlas karistusena mõistetud vangistuse täideviimise eesmärkidega). Vangistuseseaduse vastava muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on osutatud, et vangistuse täideviimise eesmärkidega vastuolus võivad olla näiteks pornograafilised teosed, videomängud või muud esemed, millega aja sisustamine ei aita kaasa isiku taasühiskonnastamisele ehk tema adekvaatsete väärtushinnangute või maailmavaate kujunemisele.²⁴

44. Suitsetamine on küll ühiskonnas üldjuhul lubatud käitumine (nagu nt ka videomängude mängimine või teatud asjaoludel pornograafiliste teostega tutvumine), ent sellest hoolimata tegevus, mille puhul on äärmiselt keerukas näha selle objektiivseid positiivseid mõjusid. Minu hinnangul ei vaja eraldi tõendamist või põhistamist fakt, et tubakatoodete tarvitamine ükskõik millisel sihtotstarbelisel moel on kasutajale (eeskätt tema tervisele) valdavalt kahjulik ning mitmete tarbimisviiside (nt suitsetamine, mida Teie olete oma pöördumises esile tõstnud) puhul ohustab nn passiivse suitsetamise kaudu väga selgelt ka otseselt tubakatooteid mitte tarvitavate ent tubakasuitsuga kokku puutuvate isikute tervist. Vastavat ulatuslikku infot on külluses saadaval ja sellega on võimalik tutvuda mh nt Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) veebilehel.²⁵

45. Rõhutamist väärrib WHO poolt esile toodud asjaolu, et tubakatoodete tarvitamise kahjulikkus ei seisne pelgalt suitsust põhjustatud terviseriskides endale ja teistele isikutele, vaid ka ohus majanduslikule toimetulekule ja kaasaaitamises nn vaesusetsükli tekkimisele. Vaesemates peredes võib oluline osa rahast kuluda tubakatoodetele ning seetõttu jääda soetamata nt laste tervisliku toitumise või haridusega seotud tooted ja teenused ning sedakaudu saada ohustatud pereliikmete tulevane heaolu.²⁶ Nendin, et nimetatud probleem võib olla eriti terav just vanglas viibivate isikute jaoks. Kulutades olulise osa rahast tubakatoodetele, võib nappida võimalusi tasuda lähedastega suhtlemise eest, kaitsta oma õigusi (riigilõivud, õigusabi) vms.

²³ Vt RKHKm 22.05.2014, nr 3-3-1-30-14, p 10.

²⁴ Vangistuseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse nr 264 SE seletuskiri. Lk 3. Kätesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=db1cbd47-bdd3-4019-84be-6fdb4d687aad&.

²⁵ <http://www.who.int/en/>. Nt suitsetamise kahjulikkust mh passiivse suitsetaja tervisele on pidanud üldteada ja eraldi tõendamist mittevajavaks asjaoluks ka Riigikohus – vt RKHKm 22.05.2014, nr 3-3-1-30-14, p 16.

²⁶ WHO Global Report: Mortality Attributable to Tobacco. WHO 2012, lk 4. Kätesaadav arvutivõrgus: http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241564434_eng.pdf?ua=1.

46. Tubakatoodete tarbimine on tegevus, mille puhul on keeruline esile tuua selle positiivseid külgi (peale juba tubakatoodetest sõltuvusse sattunud isikute hedonistlike subjektiivsete tajude). Üsna veendunult võib väita, et tubakatoodete tarvitamise negatiivsed aspektid kaaluvad suurelt üles sellega kaasuvad võimalikud positiivsed aspektid. Usun, et tubakatooteid saab käsitleda kõhklusteta ka esemetena, mille sihtotstarbeline kasutamine ei aita vähimalgi määral kaasa vangistuse eesmärkide saavutamisele. Vanglas tubakatoodete tarbimine süvendab või vähemalt hoiab alal juba kujunenud sõltuvust tubakast, avaldab ebasoodsat mõju tubakatoote tarvitaja ja teda ümbritsevate isikute tervisele ning mõjutab negatiivselt tema majanduslikku toimetulekut nii vanglas kui ka pärast vabanemist.

47. Seega on mõeldav justiitsministril VangS § 15 lõike 3 korras piirata tubakatoodete kasutamist vanglas VangS § 15 lõike 2 punktides 3 ja 4 sätestatud alusel – st tegemist ei ole asjadega, mille sihtotstarbeline kasutamine oleks kooskõlas karistusena mõistetud vangistuse täideviimise eesmärkidega. Samuti ohustab see laiemas tähenduses vangla julgeolekut, sh vanglas viibivate isikute tervist.

48. VSKE § 8² lõike 3 volitusnormi ulatuse ja sisu kontekstis vajab hindamist ka küsimus, kas VangS §-is 15 sätestatud omandipiirangud saavad olla vaid teatud kindla maksimaalse ulatusega (nõ „sisse-välja lülitatavad“), või on lubatav, et minister või vanglateenistus ei keela eseme kasutamist vanglas mitte täielikult, vaid osaliselt. Minu hinnangul tuleb asuda seisukohale, et ministrile ja vanglateenistusele antud volitust on põhiseaduspärane tõlgendada sellisena, et see võimaldab mitte ainult täielikku kasutamise keelamist, vaid ka n-ö vahepealseid võimalusi (nt teatud olukordades teatud esemete kasutamise lubamist ja teatud asjaoludel samalaadsete esemete mittelubamist).

49. Riigikohtu üldine suunis normi põhiseaduspärasuse hindamisel on olnud eelistada normi tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.²⁷

50. Antud juhul on ministrile antud pädevus kehtestada keelatud esemete nimekiri, ent minu hinnangul võiks põhjendamatult kahjustada kinni peetavate isikute õigusi see, kui minister saaks vaid esemete valdamist ja kasutamist täielikult keelata või piiramatult lubada ja seda eriti olukorras, kus täieliku keelamise vastu räägib isiku mõne põhiõiguse (iseegi põhiõiguste seas suhteliselt vähetähtsa) teostamise vajadus või siis asjaolu, et selline absoluutne piirang ei pruugi mõnel konkreetsel juhul olla sobiv, vajalik ja proportsionaalne. Seda kõike mõistagi juhul, kui kasutamise piiramise tingib ikkagi mõni VangS § 15 lõikes 2 sätestatud asjaolu.

51. Leian eeltoodule tuginedes, et VSKE § 8² lõike 3 andmise volitusnormina saab põhjendatult käsitleda VangS § 15 lõiget 3 ning tubakatoodete kasutamist vanglas on mõeldav piirata VangS § 15 lõike 2 punktides 3 ja 4 sätestatu tõttu. Säte vastab minu hinnangul volitusnormi eesmärgile ja piiridele.

52. Asudes hindama VSKE § 8² lõikes 3 sätestatu proportsionaalsust, nendin, et keeruline või pea võimatu on tavapärase skeemi järgi (sobivus, vajalikkus, mõõdukus) hinnata VangS § 15 lõike 2 punkti 4 osas normi proportsionaalsust. Pigem saab sellises olukorras analüüsida kogumis, kas asjad, mille kasutamist piiratakse, soodustavad vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamist ja milline on nende kasutamisega seonduv muu mõju. Nimetatud aspekte on eelpool hinnatud (tulemusega, et tubakatoodete tarbimise juures on mitmete negatiivsete mõjude juures raske leida midagi positiivset, sh vangistuse täideviimise eesmärkide kontekstis) ning seetõttu

²⁷ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

võib piirduda siinkohal tõdemusega, et minu arvates ei ole tubakatooted asjad, mille sihipärane kasutamine aitaks kuidagi kaasa vangistuse eesmärkide saavutamisele. Lisaks toob nende tarbimine enamasti kaasa ohu teiste isikute tervisele (iseäranis, kui see leiab aset ruumides, mis ei ole nt suitsetamiseks mõeldud).

53. Mis puudutab tubakatoote tarvitamisega kaasnevat ohtu teiste isikute tervisele ja seeläbi vangla julgeolekule, siis nendin, et suitsetamine tegevusena on olemuselt tõepoolest hõlmatud PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigusega vabale eneseteostusele. Õiguskirjanduses on leitud, et õigus vabale eneseteostusele hõlmab muuhulgas 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.²⁸ PS § 19 lõike 1 näol on tegemist lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega ja seetõttu võib üldist vabadusõigust piirata mistahes põhjusel, mis pole põhiseadusega otseselt keelatud.

54. Nagu eelnevast viitest õiguskirjandusele nähtub, hõlmab PS § 19 lõige 1 ka rea selliseid tegevusi, mida tänapäeva ühiskonnas kas lausa keelatuks või vähemalt taunitavaks peetakse ning mille viljelemist või veel enam – viljelemist teiste ja kaalukamate õigushüvede arvelt – üldjuhul lubatuks ei peeta.²⁹

55. Nagu öeldud, ei ole suitsetamine protsessina (mida PS § 19 lõike 1 kaitsealasse kuuluvaks saab pidada) täiel määral keelatud. Samas on tsiviilkäibes tavaoludes (st väljaspool vanglat) tubakatoote kui asjade käive oluliselt piiratud.³⁰ Tegemist on tubaka vaieldamatu kahjulikkuse tõttu teatavas mõttes probleemse käitumisega ja tubakaseaduses sätestatud piirangud väljendavad muuhulgas ka ühiskonnas kujunenud arusaama suitsetamise taunitavusest. Seetõttu sedastan, et pean õigust suitsetada ja sellega seotud vallasasju kasutada enamiku teiste põhiõiguste kõrval äärmiselt nõrka kaitset vajavaks põhiõiguseks, mis peab reeglina taanduma juhul, kui mõni võrratult kaalukam põhiõigus vastavat piirangut vähegi õigustab.

56. Kindlasti ei ole ma nõus väitega, et tegemist on objektiivselt äärmiselt kaaluka põhiõigusega.³¹ Nendin ka, et ehkki rida inimtegevusi võib kuuluda PS § 19 lõikes 1 sätestatud õiguse vabale eneseteostusele kaitsefääri, ei tähenda see minu hinnangul seda, et riik peaks nimetatud vaba eneseteostuse kaitsealasse kuuluva õiguse teostamise soodustamiseks eelistama PS § 19 lõikes 1 toodud õigust mõnele kaalukamale põhiõigusele või nt tegema ulatuslikke kulutusi teiste isikute põhiõiguste kaitseks selle asemel, et piirata või keelata PS § 19 lõike 1 mõjualasse kuuluvat tegevust. Nii näiteks ei pea ma põhjendatuks, et riik peaks mittersuitsetajate kaitseks ja suitsetajatele suitsetamiseks võimaluste loomiseks ehitama ümber kõik senised kinnipidamiskohad selliselt, et kõik kinnipidamiskohtade kambrid vastaksid suitsetamisruumi nõuetele ja suitsetaja saaks seal ilma mittersuitsetajaid ohustamata tubakatooteid tarvitada. Minu hinnangul ei pea isik selgelt ja kahtlusteta kahjuliku tegevuse viljelemiseks saama riigivõimult kaitset sel moel, et riik peaks kulutama ebamõistlikult suuri ressursse soodustamiseks isiku kahjuliku harjumuse viljelemist selle asemel, et kahjulikku tegevust ennast või sellega seonduvat piirata.

²⁸ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 19 kamm 3.1.1.

²⁹ Nt narkootiliste ainete tarvitamine.

³⁰ Kehtivas õiguses on tuntavad piirangud tubakatoote jaemüügile nii müügikohtade kui ka –viiside osas (tubakaseaduse § 22), samuti alaealistele tubakatoote tarbimise kohta (tubakaseaduse § 27), samuti nõuded tubakatoote pakendile (tubakaseaduse § 11 jj), suitsetamispaikadele esitatud suhteliselt detailsed ja ranged nõuded (nt tubakaseaduse § 30 lõige 3) jne..

³¹ Ka nt narkomaanile võib tunduda narkootilise aine tarbimine kõige olulisem tegevus üldse, ent see ei õigusta veel eelistama narkomaani õigust keelatud aineid tarvitada nt teiste isikute elu ja tervise kaitsel.

57. 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). Kuna riigivõimul lasub lähtuvalt PS §-st 14 kohustus tagada isikute põhiõigusi (sh ka õigust tervise kaitsele ning teisalt õigust vabale eneseteostusele), siis tuleb riigivõimul leida erinevate põhiõiguste vahel mõistlik tasakaal, arvestades seejuures õiguspositsioonide kaalukust (mh ka riigile ühe või teise lahenduse puhul kaasuvaid kulusid).

58. Nagu eelnevalt tõdetud, on tubakatoodete näol tegemist asjadega, mille kasutamisega kaasnevad väga olulised negatiivsed mõjurid ning millega seonduvaid objektiivselt positiivseid aspekte on keeruline esile tuua. Sellisel juhul on mõeldav ka seada piiranguid tubakatoodete kasutamisele seetõttu, et see ei aita kaasa karistuse eesmärkide saavutamisele.

59. Nende vastandlike huvide kogumi perspektiivis tulebki minu hinnangul tubakatoodete kasutamisele sätestatud piiranguid (sh VSKE § 8² lõiget 3) hinnata.

60. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et kinni peetavate isikute näol on tegemist isikutega, kelle liikumisvabadus on piiratud. St rääkides tervise kaitse vajaduse kontekstis, ei pruugi isikud, kes ei suitseta, vanglas vabalt liikudes saada eemalduda suitsetajast (ka sellisest, kes suitsetab keelatud kohas ja ajal) ja erandlike meetmete rakendamine, mis vabaduses ei pruugi olla põhjendatud, on vangla tingimustes tihtipeale asjakohane.³² Nii võib vaid tubakatoodete kui vallasasjade kasutamise piiramine olla tõhusaks meetmeks vältimaks kinnipeetavate soovi tarvitada tubakatooteid kambris, pesuruumis, WC-s või muus kohas, kus suitsetamine ohustab paratamatult ka neid, kes ise ei suitseta (kaasvangid, vanglateenistuse ametnikud).

61. Mõistagi ei saa ka siin minna äärmustesse ning piirangud peavad olema sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

62. Minu hinnangul on VSKE § 8² lõikes 3 sätestatud regulatsioon VangS § 15 lõike 2 punktist 3 lähtuva tervise kaitsmise huvides sobiv. Nagu öeldud, on õiguskantsleri kontrollkäikude ja laekunud avalduste põhjal alust väita, et tubakatoodete käitlemise nõuete rikkumised on sagedased. Piirates tubakatoodete kasutamist teatud kindlate aegade ja keelates neid hoida enda juures kambris, luuakse kahtlemata olukord, kus kinnipeetaval on keeruline tarvitada tubakatooteid ruumes, kus see võiks ohustada teiste isikute tervist. Tegemist on ka meetmega, mille puhul ei saa rääkida ainsast sama efektiivsest, ent põhiõigusi vähem piiravast vahendist, mida VSKE § 8² lõikes 3 sätestatu alternatiivina võiks rakendada. Nagu näitab praktika, ei pruugi piisata pelgast nõudest suitsetada kindlaks määratud kohtades ning vaja võib olla ka nt tubakatoodete kui asjade kasutamise piiranguid.

63. Mõõdukuse osas on eelnevaga minu hinnangul juba kõik öeldud – tervise kaitse on võrratult tähtsam õigushüve kui isiku soov suitsetada.

64. Meenutan siinkohal ka varasemat viidet kohtupraktikale, mille kohaselt on Riigikohus leidnud, et kinnipeetava huvi kasutada oma omandit, sh isiklike asju kõikjal vangla territooriumil, ei kuulu PS § 32 lõike 2 kaitsealasse. Kinnipeetavale vanglas lubatud isiklike asjade kasutamine ei pea olema ühetaoliselt lubatud kõigis vangla ruumides.³³ Konkreetset juhul

³² Väärrib esiletõstmist, et Riigikohus on viitega Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale pidanud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni artikli 3 rikkumiseks seda, kui suitsetamiskeeldu kambris ei järgita ja isik peab vastu tahtmist viibima kambris, kus ka tegelikult suitsetatakse. Vt RKHKm 22.05.2014, nr 3-3-1-30-14, p 10.

³³ RKHKO 21.06.2007, nr 3-3-1-29-07, p 19.

oli küsimus pikaajalisele kokkusaamisele kaasa võtta lubatud esemetest ning kohtu hinnata oli muu hulgas ka kassaatori väide, et vangistusseaduses ei olnud konkreetset piirangut pikaajalise kokkusaamise ajal isiklike asjade kaasavõtmise osas, nagu seda nõuab PS § 32. Kohus pidas piiranguid lubatavaks ning tõdes, et vangistuse täideviimise eesmärgi saavutamiseks ja vanglas julgeoleku tagamiseks on võimalik näha ette erinevad kinnipidamistingimused vangla erinevates osades.

65. Antud juhul analüüsitav säte piirab samamoodi teatud asjade kasutamist ning mõeldav on eelnevalt viidatud kohtupraktika valguses ka käsitus, et ka tubakatoodete kasutamisele seatud piiranguid ei peaks hindama PS § 32 valguses ja piisab, kui õiguste piiramisel on sätted selged ja üheselt arusaadavad ning piirangud peavad olema mõistlikud ja eesmärgipärased.³⁴

66. Seega tõden vahekokkuvõttena, et VSKE § 8² lõike 3 puhul ei ole mul põhjust sedastada ka selle ebaproportsionaalsust.

3. Teie avalduses toodud argumentidest

67. Olete oma avalduses esile toonud asjaõigusseaduses sätestatud omavolilise valdusega seonduva. Minu hinnangul ei ole vastavad väited antud juhul asjakohased. Esiteks on eelnevalt käsitletu põhjal tegemist õiguspäraste piirangutega asjade kasutamisele ning sel puhul ei saaks isegi teoreetiliselt rääkida omavolist. AÕS § 40 lõige 2 seostab omavoli kahe tunnusega – omavoli on valdaja nõusolekuta ja **seadusvastaselt** asja valduse rikkumine või valduse äravõtmine. Antud juhul ei saa aga rääkida seadusevastasest valduse rikkumisest, kuna eelneva analüüsi tulemusel sedastasin, et piirangud on õiguspärased.

68. Teiseks tuleb osutada PS § 3 lõikest 1 muu hulgas tulenevale põhimõttele, mille kohaselt on avalikul õigusel prioriteet eraõiguse ees. See tähendab lühidalt, et avalik õigus murrab kollisiooni korral eraõiguse.³⁵ Asjaõigusseadus ja selle sisalduv on ennekõike suunatud eraõiguslike isikute omavaheliste õigussuhete reguleerimisele, piirangud tubakatoodete kasutamisele on sätestatud avaliku õiguse normidega (VangS § 15 ja sisekorraeeskiri).

69. Kolmandaks meenutan eelpool toodud osutust, et valdus õigusliku positsioonina ei pruugi kuuluda PS § 32 kaitsealasse ning eeskätt on selle põhiseaduse sätte alusel kaitstav omand.

70. Nendin, et ei oska kuidagi panna VSKE § 8² lõigete 2 ja 3 dispuudiga seonduva konteksti Teie väidet, et kuna aastaid on vanglate kambrites suitsetatud ja arestimajades suitsetatakse siiani, siis on Teie arvates vajadus julgeolekukaalutlustel suitsetamist piirata abstraktne. Osutasin eelnevalt, et minu arvates on oht nii teiste isikute tervisele kui vangla julgeolekule laiemalt selgelt olemas ning see eraldi ja täiendavalt tõendamist ei vaja.

71. Ma ei arva ka, et kui varasemalt on mingil põhjusel lubatud ühele osale isikutest viljeleda mingit teiste isikute põhiõigusi tugevasti riivavat tegevust, mille olulisus ei kaalu kaugeltki üle selle tegevusega kahjustatavat õigushüve (nagu see on suitsetamise puhul, mille kaudu on ohtu seatud teiste elu ja tervis ning vangla julgeolek), siis oleks see asjaolu, et vastav tegevus oli mingi ajani lubatud, ainsaks ja mõjusaks argumendiks, et jätkata olulisemate õigushüvede kahjustamist vähemoluliste huvides. Üldine suundumus kaasaja ühiskondades on tubakatoodete tarvitamise piiramine ja minu hinnangul on vastav riigivõimu tegevus pigem tervitav, kuna iseäranis vangla kontekstis on selleks mittesobivates ruumides suitsetades võimalus

³⁴ RKHKo 21.06.2007, nr 3-3-1-29-07, p 12.

³⁵ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 3 komm 2.1.4. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

tubakatoodete tarvitamisega teiste isikute elu, tervist ja vangla julgeolekut ohustada tavapärasest suurem. Seega ei pea ma Teie väidet, et varasemalt oli suitsetamine vangla kambrites lubatud, küllaldaselt kaalukaks, et vastustada Teie viidatud sisekorraeeskirja sätete põhiseaduspärasust.

72. Väidate, et suitsetamise piiramine ei avalda mõju isiku õiguskale tee suunamisele ning suitsetamise piiramisega diskrimineeritakse suitsetajaid. Nagu juba eelnevalt nentisin, on küllalt põhjust väita, et suitsetamine tegevusena ei aita isiku õiguskale tee asumisele kaasa ning kuna Te oma vastavat väidet pole ka vaevunud kuigivõrd põhistama, jään oma arvamuse juurde ning leian, et suitsetamist ei saa kindlasti pidada vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamist soodustavaks tegevuseks ning seetõttu ei saa selle piiramine objektiivselt ka õiguskale tee suunamist kahjustada.

73. Mis puudutab suitsetajate diskrimineerimist, siis nendin, et keeruline on aduda, mida olete vastava väitega soovinud öelda. Eeldan Teie avaldust tõlgendades (arvestades mh Teie osutust PS §-le 12), et peate silmas suitsetavate kinni peetavate isikute ebavõrdset kohtlemist võrrelduna mingi teise isikute grupiga. Samas sõltub küsimus ebavõrdsest kohtlemisest väga palju sellest, milliseid isikute gruppe konkreetsel juhul ja millistel kaalutlustel võrrelda ja milles ebavõrdset kohtlemist näha. Kuna Te ei ole ses osas mingeid selgitusi toonud, ei saa ma Teie vastavaid väiteid ka paraku kuigi süvitsi analüüsida. Saan teha vaid paar üldist tähelepanekut.

74. Tõden väidetava ebavõrdse kohtlemise osas lühidalt, et praeguses Riigikohtu praktikas kasutatakse üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamisel kaheastmelist skeemi. Esimesel astmel tuleb tuvastada ebavõrdne kohtlemine, eristamine ehk diferentseerimine, teisel tuleb seda õigustada. Esimest tuvastamise astet võib analoogiliselt vabadusõigustega nimetada ka võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive tuvastamiseks, teist riive põhiseaduspärasuse kontrolliks.³⁶

75. Märgin, et viidatud teise astme kontrolli puhul toimub see tavapärase proportsionaalsuse testi kaudu (nagu eelnevalt välja toodud PS § 32 lõike 2 teises lauses sätestatud põhiõiguse piiramise puhul). VSKE § 8² lõike 3 kontekstis tuleks ka sel juhul suure tõenäosusega taas hinnata, kas kahjulikku tegevust viljeleva isiku võimalik ebavõrdne kohtlemine (sõltuvalt siis püstitatud küsimusest) on põhjendatud nt teiste isikute tervise ja elu kaitsmiseks. Võib arvata, et küllaltki reaalne on, et tervise kaitse vajadust saab pidada piisavaks erineva kohtlemise õigustamisel.

76. Vahekokkuvõttena tõden, et ka Teie avalduses esile toodud spetsiifilised argumendid (st võrreldes teiste samas küsimuses pöördunud isikutega) ei veena mind muutma kujunenud veendumust, et Teie osutatud sisekorraeeskirja sätted ei ole Teie esitatud kaalutlustel ja osas vastuolus seaduse ja põhiseadusega.

IV Kokkuvõte

77. Tutvunud Teie avalduse, asjaomase õiguskirjanduse ja kohtupraktikaga, leian, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 8² lõiked 2 ja 3 ei ole minu hinnangul Teie pöördumises esitatud kaalutlustel ja osas vastuolus vangistuseseadusega Eesti Vabariigi põhiseadusega.

³⁶ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 12 komm 2. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-12/>.

78. Loodan, et toodud selgitused olid abiks.

Lugupidamisega

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel