



ÕIGUSKANTSLER

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 6.10.2008 nr

Õiguskantsler 13.11.2009 nr 6-3/081431/0906913

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra minister

Minu poole on pöördunud mitmed kinni peetavad isikud, kes on tõstatanud küsimuse vangla sisekorraeeskirja §-de 59¹ ja 59² vastavusest põhiseadusele ja vangistusseadusele.

Analüüsinud avaldajate pöördumisi, asjaomaseid õigusnorme, kohtupraktikat ja justiitsministri seisukohti antud küsimuses, leian, et vangla sisekorraeeskirja §-d 59¹ ja 59² ei ole vastuolus põhiseaduse ja vangistusseadusega.

I Asjaolud ja menetluse käik

Kinni peetavad isikud on oma avaldustes leidnud, et vangistusseaduse (edaspidi ka VangS) § 31 lõike 2 alusel kinni peetavale isikule kambrisse kasutamiseks lubatud elektriseadmete kasutamise kulude kehtivad määrad ja hüvitamise kord ei ole põhiseadusega koosõlas, kuna kehtestatud korra alusel tasumine ei võimalda saada ülevaadet tegelikult tarbitud elektrienergia kogusest ja tasuda voolumõõtja näidu alusel.

Samuti arvavad avaldajad, et võrreldes varasemalt kehtinud isiklike elektriseadmete kasutamise kulunormidega on justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" (edaspidi ka vangla sisekorraeeskiri või VSE) §-s 59¹ sätestatud normid ülemäära suured. Ka ei arvesta kulunormid väidetavalt erinevate elektriseadmete (teler, veesoojendusseadmed) tegelikku kasutamist. Minu poole pöördunud kinni peetavad isikud on ka rõhutanud, et varasemalt ei võetud teatud võimsusest väiksema võimsusega elektriseadmete kasutamise eest üldse tasu. Avaldajad ei ole rahul ka VSE §-s 59² sätestatud korruga ning leiavad, et ei ole õige võtta tasu aja eest, mil isiku elektriseade on laos hoiul ning nõuda kinnipeetavalt ümberarvestusega seotud lisakulude hüvitamist, kui kinnipeetav taotleb elektriseadme kasutamise eest makstava tasu vähendamist.

Tõlgendasin avaldajate pöördumisi eeskätt küsimusena VSE §-de 59¹ ja 59² vastavusest põhiseadusele ja seadusele.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Pöördusin avalduste aluseks olnud küsimuses üksikasjalikuma teabe saamiseks teabe nõudmisega justiitsministri poole. Justiitsministri vastusest nähtub, et enne VSE § 59¹ lõikes 1 sätestatud elektriseadmete kasutamise kulude määrade kehtestamist lähtuti määradest, mis olid kehtestatud 2002. aastal toonase elektrihinna põhisel. Minister leidis, et regulatsioonide kaasajastamisel ei saa kinni peetavate isikute poolt kasutatavate elektriseadmete kulud ilmselgelt jääda 2002. aasta tasemele.

VSE §59¹ lõikes 1 sätestatud määrade aluseks on ministri sõnutsi elektrienergia hind ning võimalus vabalt kasutada elektriseadet 16 tundi ööpäevas, st äratusest kuni öörahuni. Üle 100W seadmetena on kasutusel reeglina veekeeduseadmed võimsusega 500W ja 1000W. 1000W veekeeduseadme kasutusajaks on reeglina ligikaudu 0,75 tundi ööpäevas. 500W elektriseadme puhul on arvestatud, et võrreldes 1000W seadmega kulub sama koguse vee soojendamiseks ligikaudu kaks korda rohkem aega, s.o ligikaudu 1,5 tundi ööpäevas.

Ministri vastuse kohaselt on üldine vanglate praktika näidanud, et kinni peetavate isikute poolt kasutatakse elektriseadmeid maksimaalselt. Seega ongi arvestuse aluseks võetud see, et kinni peetav isik saab igal ajal, kui tal on õigus viibida kambris, elektriseadet kasutada. Ministri hinnangul tuleb arvestada ka sellega, et elektriseadmete näol on enamasti tegemist vaba aja veetmise vahenditega, mis on vanglas kinni peetava isiku jaoks lisahüvedeks. Samuti ei ole võimalik individuaalselt mõõta iga kinni peetava isiku elektritarbimist, mida ka õiguskantsler oma 23.05.2007 kirjas nr 7-1/060511/0703626 on möönnud.

Justiitsminister on seisukohal, et konkreetne volitusnorm VSE §-des 59¹ ja 59² sätestatu kehtestamiseks tuleneb VangS § 31 lõikest 4, mille kohaselt kehtestab VangS § 31 lõikes 2 nimetatud elektriseadmete kasutamise kulude määrad, nende arvestamise ja hüvitamise korra justiitsminister määrusega. Volitusnorm sisaldab mõistet "kasutamise kulude määrad, kulude arvestamise ja kulude hüvitamise kord", mis ministri hinnangul on otseselt ka volituseks kehtestada 10-kroonine lisakulu, kui kinni peetav isik soovib oma elektriseadme kulude ümberarvestamist. Delegatsiooninormi alusel antud õigusakt peab olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Käesoleval juhul on justiitsminister enda hinnangul reguleerinud kulude arvestamise korda, mis mõjutab kinni peetava isiku poolt makstava kulu määra. Vangla sisekorraeeskirja regulatsioonis on toodud kulude vähendamise alused ja kulude suurendamise alus, millega kaasneb 10-kroonine lisatasu. Regulatsioon on ministri arvates üheselt mõistetav ning kooskõlas VangS § 31 lõikes 4 sisalduva volitusnormiga. Volitusnormist on kinni peetavatel isikutel võimalik aru saada, et täitevvõim reguleerib antud küsimust.

Justiitsministri sõnutsi anti VSE §-s 59² toodud põhimõtte sätestamisega kinni peetavale isikule õigus kulude ümberarvestamisele proportsionaalselt ajaga, mil ta elektriseadeldist ei kasutanud. Ajutiselt vanglast eemal viibimise all mõistetakse näiteks lühiajalist väljasõitu, distsiplinaarkaristuse kandmist kartseris, teise vanglasse viimist, ravipunktis viibimist vms.

Ministri hinnangul on oluline ja ka mõistlik, et kinni peetav isik tasub ümberarvestusega seotud kulud. On vajalik, et kinni peetav isik hindaks, kas ikka on otstarbekas taotleda kulude ümberarvestamist. Vangla poole pealt on ministri sõnutsi teemaks ametnike ressursi küsimus - ei ole otstarbekas, et vangla vähendab massiliselt ilma igasuguste mõjudeta kinni peetava isiku elektriseadmetele tehtud kulusid näiteks 10 W elektriseadme lattu paigutamisel 3 ööpäeva eest, kui kinni peetav isik viibis kartseris. Ametnikul kulub kannete tegemiseks ja ümberarvestamiseks

ajaline ressurss. Ümberarvestamise tasu võetakse kinni peetavalt isikult üks kord, kui kinni peetav isik taotleb summa vähendamist konkreetse ajavahemiku eest.

Sätte eesmärgiks on julgustada kinni peetavaid isikuid kulude ümberarvestamisele pikemaajalisel vanglast eemal viibimisel. Samuti annab säte võimaluse kinni peetaval isikul säästa oma rahalisi vahendeid, seejuures ebamõistlikult koormamata vangla raamatupidamisteenust.

II Asjakohased õigusnormid

Vangistusseaduse § 31:

"§ 31. Raadio ja televisioon

(1) Vanglas võimaldatakse jälgida raadio- ja televisioonisaateid.

(2) Vanglateenistuse ametniku loal võib kinnipeetaval olla isiklik raadio, televiisor, video- või helikassetmagnetofon või muu vaba aja veetmiseks vajalik ese, kui nende kasutamine ei riku vangla sisekorraeeskirja ega häiri teisi isikuid.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud elektriseadmete kasutamise kulud katab kinnipeetav. Elektriseadme kasutamise kulude arvestusperioodi pikkuseks on üks kuu ning kulude arvestamise aluseks on elektriseadme võimsus.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud elektriseadmete kasutamise kulude määrad, nende arvestamise ja hüvitamise korra kehtestab justiitsminister määrusega."

Vangla sisekorraeeskirja §-d 59¹ ja 59²

"§ 59¹. Elektriseadmete kasutamise kulude määrad

(1) Kinnipeetav on kohustatud hüvitama isiklike elektriseadmete kasutamise kulud vastavalt järgmistele normidele:

- 1) 10–30 W seadme eest kuus 10 krooni;
- 2) 31–100 W seadme eest kuus 35 krooni;
- 3) üle 100 W seadme eest kuus 45 krooni.

(2) Mitme seadme kasutamisel maksab kinnipeetav iga seadme kasutamise eest.

§ 59². Elektriseadmete kasutamise kulude arvestamise kord

Kui kinnipeetav viibib ajutiselt vanglast eemal, annab ta oma elektriseadme vanglateenistuse lattu hoiule. Vanglateenistus vähendab kinnipeetava poolt makstavat tasu proportsionaalsest ajaga, millal isik ei kasutanud elektriseadet, kui kinnipeetav taotleb summa vähendamist ja tasub 10 krooni arvestusega seotud lisakulud."

III Õiguskantsleri seisukoht

Käesoleval juhul on vaja leida vastus küsimusele, kas VSE §-des 59¹ ja 59² sätestatud elektriseadmete kasutamise kulumäärad on kooskõlas põhiseaduse ja vangistusseadusega.

1.1 Varasem menetlus

Sissejuhatavalt märgin, et õiguskantsler on oma 23.05.2007 kirjas nr 7-1/060511/0703626 juba käsitlenud kinni peetavate isikute isiklike elektriseadmete kulude hüvitamisega seonduvat. Tõsi, toona reguleeris seda küsimust justiitsministri 07.08.2002 käskkiri nr 362 (edaspidi käskkiri).¹ Eelviidatud käskkirjas sisaldunud regulatsiooni osas võttis õiguskantsler seisukoha, et see ei olnud põhiseadusega kooskõlas. Vastuolu tulenes ennekõike sellest, et elektriseadmete kasutamise eest nõutava tasu määrad olid kehtestatud ministri käskkirjaga, samuti polnud volitusnorm küllaldane.

Seadusandja täiendas VangS § 31 lõiget 3 ning kehtestas VangS § 31 lõike 4. VangS § 31 lõikesse 3 lisati lause, mille kohaselt on elektriseadme kasutamise kulude arvestusperioodi pikkuseks üks kuu ning kulude arvestamise aluseks on elektriseadme võimsus. VangS § 31 lõikega 4 volitas seadusandja justiitsministrit oma määrusega kehtestama VangS § 31 lõikes 2 nimetatud elektriseadmete kasutamise kulude määrasid, nende arvestamise ja hüvitamise korda.

Vangla sisekorraeskirja täiendati muuhulgas §-dega 59¹ ja 59², milles sätestatakse konkreetsed kulumäärad vastavalt seadme võimsusele ja regulatsioon kulude ümberarvestamiseks olukorras, kui isik ajutiselt kinnipidamiskohas ei viibi.

1.2 Elektriseadmete kasutamisel tekkivate kulude olemus

Pean vajalikuks kõigepealt hinnata, milliste kuludega on VangS § 31 lõigetes 3 ja 4 viidatud kulude näol tegemist ja sellest tulenevalt ka vastata küsimusele, kas tegemist on kuludega, mida on võimalik kinni peetavalt isikult sisse nõuda ja mille tasumise kohustust ei lasu riigil.

Oluline on rõhutada asjaolu, et tulenevalt VangS § 31 lõikest 1 on vangla kohustatud tagama kinni peetavale isikule võimaluse jälgida radio- ja televisioonisaateid ning minu hinnangul peab see olema tagatud sõltumata VangS § 31 lõikes 2 nimetatud vaba aja veetmise vahendite olemasolust ja nende kasutamise lubamisest. Seega kannavad VangS § 31 lõikes 2 sätestatud vaba aja veetmise vahendid kinni peetava isiku jaoks eeskätt meelelahutuslikku eesmärki.

Samamoodi tagab vangla tulenevalt VangS §-dest 47 ja 50 kinni peetavale isikule piisava toitlustamise ning võimaluse hoolitseda hügieeni eest. Seepärast ei ole ka kinni peetavate isikute poolt laialdaselt kasutatavate suure võimsusega veekeeduseadmete näol tegemist esemetega, milleta kinni peetava isiku inimväärikas elu vanglas oleks võimatu või mõeldamatu. **Niisiis on kõigi VangS § 31 lõikes 2 sätestatud esemete näol tegemist põhimõtteliselt täiendava hüvega, mitte igapäevaeluks vältimatult vajalike esemetega, ilma milleta elu vanglas ei oleks inimväärne ja mille riik peaks kinni peetavale isikule tagama igal juhul ja riigi kulul.**

Kuna tegemist ei ole kuludega, mis seonduvad igapäevaseks inimväärseks eluks vältimatult vajalike tegevuste eest tasutavate kuludega, on minu hinnangul seega lubatav, et neid ei kannaks mitte riik osana üldistest vanglakaristuse ja eelvangistuse täideviimisega seotud kuludest (nt kinni peetavate isikute toitlustamine, ruumide küte jne), vaid need tasub kinni peetav isik ise.

¹ Käskkiri on küll dateeritud 2000. aasta kuupäevaga, ent mul on alust arvata, et tegemist on eksitusega aastaarvu kirjutamisel. Nimelt on volitusnormina viidatud mh 2002. aasta muudatustega Vabariigi Valitsuse seaduse redaktsioonis.

Põhiseaduses on avalik-õiguslike maksete kehtestamise osas keskseks normiks PS § 113, mille kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Riigikohus on oma praktikas järjekindlalt rõhutanud põhimõtet, mille kohaselt on PS § 113 kaitsealas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Seejuures on PS § 113 eesmärgiks saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Tulenevalt PS §-s 113 sätestatud seadusereservatsioonist tohib avalik-õiguslike ülesannete täitmise eest tasu võtta üksnes siis, kui see on ette nähtud seaduses, mistõttu ei saa avalik-õiguslikku rahalist kohustust kehtestada seadusest alamalseisva õigusaktiga.

Riigikohus on hiljutises otsuses tõdenud: "Põhiseaduse § 113 kohustab kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi kehtestama seadusandjat. Riigikohus on siiski möönnud, et seadusandaja võib delegeerida avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise täidesaatvale võimule, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ja seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või muus, mis tagab selle suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldab kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagab isikute võrdse kohtlemise."²

Kinni peetavate isikute isiklike elektriseadmete kasutamise seotud kulude näol on tegu kohustusega hüvitada elektriseadmete kasutamise seonduvad kulutused ja nende kulude hüvitamisel on isikule vastutaks võimalus kasutada isiklike elektriseadmeid. Seega ei ole kindlasti tegemist riikliku maksu, trahvi ega sundkindlustuse maksega. Maks on oma olemuselt ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis on kehtestatud riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks ja millel puudub otsene vastutaksu maksu maksjale. Trahv on rahaline karistus, mille eesmärk on sundida isikut lõpetama seadusevastane käitumine ja hoidma teda tulevikus uute õigusrikkumiste eest. Sundkindlustus on aga õigussuhe, mis tekib, kui seadus sätestab kohustuse tasuda kindlustusmaksid ja riik võtab enesele kindlustusandja kohustused.

Võib tõusetuda küsimus, kas tegemist on lõivuga PS § 113 mõttes. Õiguskirjanduses on eristatud riigilõivu ja nn riikliku lõivu, kusjuures riiklik lõiv on PS § 113 tähenduses laiem mõiste.³ Riigilõivud sisalduvad Eesti õiguskorras riigilõivuseaduses ja VangS § 31 lõigetes 3 ja 4 sätestatud kulud ei ole riigilõivud riigilõivuseaduse tähenduses. Küll aga võib väita, et PS § 113 tähenduses on VangS § 31 lõikes 3 sätestatud kulude hüvitamise kohustuse näol tegemist riikliku lõivu laadse avalik-õigusliku rahalise kohustustega.

PS § 113 sisustamisel on õiguskirjanduses leitud, et nn riikliku lõivuna on käsitletav igasugune muu nimetusega tasu riigi- või omavalitsusasutuse poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest. Kuna niisuguste tasude suurus sõltub vastusoorituse iseloomust, siis ei ole nõutav, et seadus sätestaks konkreetsed tasumäärad, kuid kindlasti peab seaduses olema sätestatud tasu maksmise kohustus ning tasu suuruse arvestamise alused (nt viidatakse konkreetsetele kuludele, tunnitaskudele jne). Riiklike lõivude hulka PS § 113 tähenduses kuuluvad veel mitmesugused tasud teatud toimingute eest ja avaliku võimu osutatud teenuste eest, mis ei allu eraõiguslikule regulatsioonile.⁴

² RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 33.

³ L. Lehis. Kommentaarid §-le 113. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 113 kumm 8.5.

⁴ L. Lehis. Kommentaarid §-le 113. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 113 kumm 8.5. Riigilõivu kohta nt ka RKKo 12.12.2007, nr 3-3-1-69-07, p 15: "[K]assatsioonistmes tasutav kautsjon ei

Elektriseadmete kasutamise kulude puhul peab olema hoomatav tihe seos kulumäärade ja vastusoorituse ulatuse vahel ja sellise kulude hüvitamise kohustuse näeb ette vangistusseadus. Seega on tegemist riikliku lõivu laadse avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mille kehtestamise regulatsioon peab vastama PS § 113 sätestatud nõuetele.

Olen eeltoodust tulenevalt seisukohal, et kinni peetavate isikute isiklike asjade kasutamisega seotud kulude arvestamise põhiprintsiibid peavad olema sätestatud seaduses. Seadus võib küll nn tehniliste küsimuste lahendamise (eeskätt menetluslikud nõuded) edasi delegeerida justiitsministrile määruse kehtestamiseks. Seejuures peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline selge volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.⁵ See põhimõte sisaldub ka haldusmenetluse § 90 lõikes 1, mis sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Riigikohus on korduvalt ka rõhutanud, et seadusandja on kohustatud kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule (PS § 3 lõikest 1 tulenev parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte). Põhiseaduse kohaselt on täidesaatev võim volitatud andma üksnes seadust täpsustavaid ehk *intra legem* määrusi. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.⁶

Lisaks on Riigikohus õigusriigi printsiibist – mille kohaselt ei saa avalik võim isiku õigusi ja vabadusi suvaliselt piirata – tuletanud põhimõtte, et rahalisi kohustusi sätestavaid norme ei tohi tõlgendada isiku kahjuks (rahalist kohustust suurendaval moel).⁷ Seetõttu tuleb VangS § 31 lõike 3 sõnastust tõlgendada võimalust mööda viisil, mille järgi kannab kinni peetav isik eeskätt tegelikke kulusid elektriseadme kasutamise eest.

Omaette küsimus on, kas konkreetsete piiride määratlemata jätmine seaduse tasandil ja nende kehtestamise delegeerimine on põhjendatud PS § 113 sätestatud arvestades. Nagu eelpool nenditud, leian, et isiklike elektriseadmete kasutamise kulu pole olemuselt maks ega riigilõiv, vaid pigem riikliku lõivu laadne rahaline kohustus, mille osas mööndakse õiguskirjanduses võimalust, et konkreetsete määrad ei pea sisalduma seaduses ja võivad olla seaduses tuletatavad ja piisab, kui seaduses on toodud nende kujundamise alused (nt kulupõhisus vms). Minu hinnangul on VangS § 31 lõikest 3 välja loetav seadusandja tahe piiritleda elektriseadmete kasutamise eest võetavad summad eeskätt tegelikult tekkivate kuludega (seda muidugi arvestades vangla spetsiifilisi iseärasusi). Seda toetab minu hinnangul ka volitusnormis sisalduv sõnapaari "kulude määr" kasutamine. Tegelikud kulud sõltuvad peaaesjalikult kinni peetavate isikute kasutamisharjumustest ja elektrienergia hinnast.

Kuna elektrienergia hind ei ole aastateks fikseeritud ja muutub võrdlemisi tihti, ei ole minu hinnangul otstarbekas ega põhjendatud sätestada konkreetseid kulumäärasid seaduses. Iga elektrihinna olulisem kõikumine tingiks sel juhul vajaduse muuta vangistusseadust, mis ei ole asjaolusid arvestades kindlasti põhjendatud lahendus. Piisab, et seadusega on ministrile ette

ole erinevalt esimeses ja teises kohtuastmes tasutavast riigilõivust mitte **riigipoolne rahaline nõue kohtutoimingute tegemise eest**, vaid tagatisraha, mis peaks ära hoidma põhjendamatu kaebamise."

⁵ RKPJKo 13.02.2007, nr 3-4-1-16-06, p 21.

⁶ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

⁷ RKHKo 03.04.2000, nr 3-3-1-4-00, p 1; RKTKm 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07, p 9.

kirjutatud need kesksed faktorid, millest kulumäärade arvestus peab lähtuma ja konkreetset määrad sisalduvad juba ministri määruses.

Kulumäärade kehtestamise volituse andmine ministrile on seega kooskõlas PS §-s 113 sätestatuga eeldusel, et kehtestatud määrade aluseks on eeskätt vastava analüüsi põhjal, mis juhindub kinni peetavate isikute elektriseadmete tarbimisharjumustest ja kehtivast elektri hinnast, välja arvestatud keskmised kulud.

1.3 VSE § 59¹ ja 59² põhiseaduspärasus

Tavapärast kontrollin ministri määruse konkreetse sätte põhiseaduspärasust kahel astmel. Esiteks hindan määruse sätte formaalset vastavust põhiseadusele ja seejärel materiaalselt vastavust põhiseadusele.

Ministri määruse 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.

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 sätte on proportsionaalne (st kas regulatsioon on mõistlik ja õiglane).

1.3.1 Formaalne põhiseaduspärasus

Ministri pädevus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi tuleneb 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. Volitus reguleerida kinni peetavate isikute isiklike elektriseadmete kasutamise kulude küsimust tuleneb VangS § 31 lõigetest 3 ja 4. Antud juhul on justiitsminister kehtestanud kinni peetavate isikute elektriseadmete kasutamisega kaasnevate kuludega seonduva VSE §-des 59¹-59³.

Ministri määruse andmise menetlusele ja vormile laienevad üldised haldusmenetluse reeglid, mis on konkreetselt väljendatud haldusmenetluse seaduse sätetes (nt antakse määrus kirjalikus vormis, avaldatakse nõuetekohaselt jms). Käesoleval juhul pole mul alust arvata, et justiitsminister oleks eiranud määruse ja selle muutmise määruste andmise menetlusele ja vormile kehtestatud reegleid, mistõttu ma sellel pikemalt ei peatu. Ka ei ole minu hinnangul probleemi VSE § 59¹ ja 59² õigusselgusega – väga üheselt on määratud seadmete võimsusklassid ja neile vastavad ühe kalendrikuu eest hüvitamisele kuuluvad kulunormid ning elektriseadmete kasutamise kulude ümberarvestamise kord.

Kokkuvõtlikult öeldes vastavad VSE § 59¹ ja § 59² formaalselt seadusele ja põhiseadusele. Sätted on antud pädeva organi poolt kehtestatud korda järgides ja seaduses ette nähtud moel avaldatud.

1.3.2 Materiaalne põhiseaduspärasus

1.3.2.1 Volitusnorm

Ministri määruse aluseks, millega piiratakse isikute põhiõigusi, peab olema vastav volitusnorm seaduses. Määrus peab pidama kinni formaalse seaduse materiaalsest raamist, vastama volitusnormi piiridele, mõttele ja eesmärgile. HMS § 90 lõige 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Sama on nentunud ka Riigikohus, öeldes et: "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."⁸ Samas lahendis on ka sedastatud, et: "[...] volituse eesmärk, sisu ja ulatus (võib) olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektil peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi [...] määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest."⁹

Käesoleval juhul on seadusandja kehtestanud elektriseadmete kasutamise kulude määrade, nende arvestamise ja hüvitamise täpsema korra andmiseks volitusnormid VangS § 31 lõigete 3 ja 4 näol. HMS § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Seadusandja on jätnud ministri otsustada kulude määrad, nende hüvitamise ning arvestamise korra. VSE §-s 59¹ on minister määranud konkreetsed rahasummad, mida isik peab tasuma ühes kuus tulenevalt seadme võimsusest. Need kulude arvestamise alused (kuupõhisus, seadme võimsus) on seadusandja poolt ette kirjutatud VangS § 31 lõike 3 lauses 2. VSE §-s 59² toodud regulatsioon on minu hinnangul piisavalt kaetud VangS § 31 lõikes 4 antud volitusega kehtestada kulude arvestamise kord ja kulude määrad. Seega olen seisukohal, et VSE §-des 59¹ ja 59² sätestatu vastab volitusnormi piiridele, mõttele ja eesmärgile.

1.3.2.2 Proportsionaalsus

Järgnevalt hindan, kas kehtestatud kulumäärad ja kulude hüvitamise ning arvestamise kord vastavad sisuliselt seaduses ette seatud piiridele ja kas pole tegu ülemääraselt suurte määradega, nagu seda on väitnud avaldajad. Seega annan hinnangu, kas kulumäärad ja nende hüvitamise kord on mõistlikud ja õiglased.

Kordan üle õiguskantsleri varasema seisukoha, mille kohaselt eeldab VangS § 31 lõikes 3 sätestatu, et kinni peetava isiku poolt vanglale hüvitamisele peaksid seadusandja tahte kohaselt kuuluma võimalikult suurel määral tegelikud elektriseadmete kasutamiseks tehtud kulutused. Arvestada tuleb ka riigi poolt kulude sissenõudmiseks tehtavaid võimalikke kulutusi ja sellele panustatavat ressursi. See tähendab, et vanglate ehituslike iseärasuste tõttu ei ole ilmselt otstarbekas paigaldada iga kinni peetava isiku või iga kambri jaoks eraldi voolumõõtja, mis täpselt fikseeriks kasutatud elektrienergia hulga ja võimaldaks seega kulusid väga täpselt mõõta ja

⁸ RKHKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

⁹ RKHKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

mõõtmistulemuse järgi sisse nõuda. Sellise täpse mõõtmisüsteemi rajamine tooks kaasa endaga kulusid, mille tegemine minu hinnangul ei pruugi olla põhjendatud. Ennekõike on mõõtmisüsteemi rajamiseks suurte kulutuste tegemise mõttekus küsitav seoses eelpool viidatud tõdemusega, et isiklike elektriseadmete kasutamine on olemuselt pigem kinni peetavale isikule täiendav hüve. Lisaks oleks iga isiku elektritarbimist täpselt mõõtvast süsteemi rajamine keerukas kui mitte võimatu, kuna reeglina on Eesti vanglates isikud kambris mitmekesi, mille tõttu oleks iga kinni peetava isiku poolt kulutatud elektrienergia hulga määramine nii või teisiti praktiliselt välistatud.

Selle asemel on minu hinnangul võimalik kasutada muid kriteeriume kinni peetava isiku poolt kasutatud elektrienergia eest võetava tasu arvestamiseks. Oluline on, et muud mõõtmise/arvestamise viisid oleksid mõistlikud ega viiks kinni peetava isiku jaoks ebaõiglase tulemuseni. Seega ei pea kulumäärad lähtuma iga kinni peetava isiku konkreetsest voolutarbimisest ühel või teisel kuul, küll aga tuleb kulumäärade kehtestamisel arvesse võtta kinni peetavate isikute poolt elektriseadmete kasutamise praktikat, elektrienergia hinda ja sellest tulenevalt kujundada välja kulupõhine tasumäärade süsteem.

Minister on minu teabe nõudmisele saadetud vastusele lisanud materjalid, millest nähtub, et VSE §-s 59¹ sätestatud kulumäärade kehtestamisele eelnes asjaomane analüüs, milles hinnati elektrienergia maksumust, ning seda, millise võimsusega seadmeid ja kui pika ajavahemiku vältel kinnipeetavad keskmiselt päevas kasutavad. Arvestuse aluseks on olnud tõdemus, et väiksema võimsusega seadmeid (nt raadiod) kasutatakse ööpäevas maksimaalselt – st kogu aja vältel, mil vanglas ei valitse öörahu. Suurema võimsusega seadmed (üle 100W võimsusega) on reeglina veekeedukannud või -spiraalid, mille kasutamiseajaks ööpäevas on eelduslikult võetud 45 minutit.

Elektriseadmed on regulatsiooni kehtestades jagatud kategooriatesse tulenevalt kinni peetavate isikute poolt enam kasutatavate seadmete võimsusest - vastavalt 10–30W, 31–100W ja üle 100W võimsusega seadmed. Tuginedes õiguskantsleri senises praktikas (sh ka kontrollkäikude raames) saadud teabele, on selline liigitus asjakohane ja vastab kinni peetavate isikute poolt valdavalt kasutatavate seadmete võimsuskategooriatele. Nii piirdub turul pakutavate raadiote ja väiksemate muusika taasesitamise vahendite võimsus 20–30W voolutarbega ühes tunnis, kinni peetavate isikute poolt kasutatavate telerite (reeglina suhteliselt väikse diagonaaliga telerid) voolutarve jääb ühes tunnis sõltuvalt mudelist, täpsest suurusest ja tehnoloogiast (LCD, CRT) üldjuhul vahemikku 40–100W. Üle 100W võimsusega seadmed on reeglina veekeeduseadmed (kannud, veekeeduspiraalid jms), mille võimsus on üldiselt 500W ja enam. Pean usutavaks ka seisukohta, et meelelahutusseadmeid kasutatakse kinni peetavate isikute poolt üsna maksimaalselt – st pea kogu öörahuvälise aja vältel. Ka pole minu hinnangul põhjendamatu väide, et u 1000W võimsusega veekeeduseadet kasutatakse keskmiselt u 45 minutit ööpäevas.

Sõltuvalt asjaoludest (peakaitsme suurus, valitud hinnapakett jms) on AS Eesti Energia poolt müüdava elektrienergia kilovatttunni hinnaks erinevates müügi pakettides koos kõigi lõpphinna moodustavate komponentidega (võrguteenuse tasu, taastuvenergia tasu, elektriaktsiis, ampritasu jms) ja käibemaksuga ligikaudu 130-150 senti.¹⁰ Justiitsministeerium selgitas, et VSE § 59¹ kehtestamise aluseks olnud kalkulatsioonides lähtuti elektrienergia hinnast 137 senti kilovatttunni elektrienergia eest. Minu hinnangul ei saa seda pidada ilmselgelt asjakohatuks või ebaoproportsionaalselt suureks määraks.

¹⁰ AS Eesti Energia kodulehe www.energia.ee andmetel.

Seega leian, et Justiitsministeeriumi poolt isiklike elektriseadmete kulude määrade kehtestamise aluseks olnud asjaolud (energia hind, seadmete võimsusklassid ja seadmete kasutusintensiivsus) vastavad küllaldasel määral tegelikkusele ning peegeldavad adekvaatselt kinni peetavate isikute elektriseadmete kasutamise keskmisi kulusid.

Avaldajad on lisaks rõhutanud, et kontrast varasema regulatsiooniga on olnud liiga suur ja et uued määrad erinevad varasematest ministri käskkirjaga kehtestatud määradest väga suures ulatuses.

Tõsi on see, et varasema regulatsiooni kohaselt oli elektriseadmete kasutamine mõnevõrra soodsam ning teatud seadmete kasutamise eest ei tulnud üldse maksta. Samas tuleb nõustuda justiitsministri väitega, et senised kulunormid, mis olid kehtestatud 2002. aasta elektrienergia hindu arvestades, ei olnud enam ajakohased.¹¹

Igasugune kehtiva regulatsiooni muutmine tõstatab küsimuse õiguspärase ootuse põhimõtte järgimisest. Riigikohus on sedastanud, et: "Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähele olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. [...] Õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda."¹²

Käesoleval juhul oli varasem regulatsioon tekitanud olukorra, kus aastaks 2008 oli põhjust arvata, et 2002. aastal kehtestatud kulumäärade kasutamine ei taga riigile kinni peetavate isikute elektriseadmete kasutamisega kaasnevate reaalsete väljaminekute hüvitamist. Muutunud oludes ei vastanud kulumäärad VangS § 31 lõikes 3 sätestatu mõttele ning see tõi ilmselt kaasa ka riigile teatava rahalise kahju (vt allmärkus nr 11). Tulenevalt VangS § 31 lõikes 3 sätestatud põhimõttest, et elektriseadmete kasutamise kulud katab kinnipeetav, ei olnud kinni peetavatel isikutel ka kaalukat põhjust eeldada, et varasem regulatsioon jääb muutumatuna kehtima. Seega leian, et ministril oli õigus viia kulude määrad vastavusse tegeliku olukorraga. Ehkki kulumäärade tõus näib protsentuaalselt väljendatuna suurena (nt üle 100W võimsusega elektriseadme puhul 25.- kroonilt 45.- kroonini), ei ole absoluutsummas kahekümnekroonine tõus selline, mille jõustamiseks oleks pidanud andma pika kohanemisaja või loobuma kulude määrade tõstmisest sootuks.

Siinkohal tuleb taas rõhutada, et elektriseadme(te) kambris kasutamise loa näol on tegemist täiendava soodustuselaadse õigusega, mitte meetmega, mis tagab kinni peetavate isikute esmaseid vajadusi. Seetõttu ei peaks neile kinni peetavatele isikutele, kes peavad kulumäärade tõusu ülearu suureks ja seetõttu loobuvad elektriseadmete kasutamisest kambris, tooma see kaasa elukvaliteedi sellist langust, mis oleks käsitletav põhiõiguste ülemäärase riivena.

1.4 Kulude ümberarvestamise kord

VangS § 31 lõikes 4 on justiitsministrile antud volitus kehtestada nii elektriseadmete kasutamise kulude määrad, kui ka kulude arvestamise ja hüvitamise korrad. VSE § 59² on küll pealkirjastatud

¹¹ Ministri vastusele lisatud materjalidest nähtub, et Tartu Vanglas jäi 2008. aastal kinni peetavate isikute poolt elektriseadmete kasutamise eest igas kuus hüvitamata 11000.- krooni, mis oli tingitud aegunud kulumäärade ja tegeliku energiakulu erinevusest.

¹² RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13-14.

"Elektriseadmete kasutamise kulude arvestamise kord", ent sisaldab endas ka 10-kroonist tasu kinni peetava isiku ajutise eemalviibimise puhul tehtavate ümberarvestamiste eest. Minu hinnangul ei ole minister asjaolusid arvestades ületanud sellega talle antud volituse piire.

Rõhutan seejuures taas, et isiklike elektriseadmete näol on tegemist ennekõike täiendava hüvega, millega seotud kulusid ei pea minu hinnangul kandma riik. Seejuures on selliste täiendavate hüvede puhul lubatav ka nõuda hüvede võimaldamisega seonduvate vajalike ja põhjendatud asjaajamiskulude (nt elektriseadmete tasu ümberarvestamise kulu elektriseadme ettenägematu ja ajutise kasutamistakistuse puhul kartserikaristuse kandmise ajal või ajutise ümberpaigutamise korral) hüvitamist. Kinni peetavate isikute poolt kambris isiklike elektriseadmete kasutamisega võivad kaasneda riigile erinevad kulud, muuhulgas ka kulud kinni peetava isiku ajutise eemalviibimisega seoses tehtavate ümberarvestuste tõttu. Leian, et 10-kroonine tasu ümberarvestamise eest on kaetud VangS § 31 lõikes 4 antud volitusega kehtestada elektriseadmete kasutamise kulude määrad.

Ma ei pea 10-kroonist tasu ka sisuliselt eaproportsionaalseks. Ilmne on, et kinni peetavad isikud (eriti vahistatud) võivad kinni peetava isiku ja vangla tahtest sõltumata üsna palju kinnipidamisasutuste vahel liikuda. Nii võidakse vahistatu viia vanglast arestimajja menetlustoimingute sooritamiseks jne. Igakordse eemalviibimise puhul tehtav automaatne ümberarvestus elektriseadmete kasutamise eest võetava tasu osas oleks kahtlemata vanglale teatav ressursikulu. Kurb tõsiasi on ka see, et nii vahistatud kui kinnipeetavad panevad toime distsiplinaarsüütegusid, mille tagajärjeks võib olla kartserikaristus, mille kandmise tõttu isik ei saa elektriseadet kasutada. Ka sellisel juhul on ümberarvestamine vanglale täiendavaks kuluks.

Oluline on minu hinnangul pidada silmas ka justiitsministri poolt esile toodud põhjust soosida kinni peetava isiku poolt oma rahaliste vahendite ratsionaalset kulutamist ja tehtavate kulude arvestamist ning planeerimist. Paljude kinni peetavate isikute oskused oma rahalisi vahendeid arvestada ja planeerida ei ole kiita ja isikute suunamine oma vahendite ratsionaalsele kasutamisele ja kulude-kulude kalkuleerimisele tuleb kahtlemata edaspidises õiguskuulekas elus kasuks.

Seega on elektriseadmete kasutamise kulude ümberarvestuse eest võetaval tasul kaks eesmärki – korvata riigile ümberarvestusega tekkiv täiendav ressursikulu, ent ka suunata kinni peetavaid isikud oma rahalisi vahendeid tõhusamalt haldama. Pidades silmas elektriseadmeid kui täiendavat hüve, on ümberarvestamise eest tasu võtmine eesmärkidega võrreldes proportsionaalne.

Mis puudutab konkreetset VSE § 59² sätestatud rahasummat, siis on arusaadavalt raske väga detailselt välja arvutada iga ümberarvestuse jaoks vaja minevat ressursi ja selle maksumust. Selge on ka see, et isiklike elektriseadmeid saavad endale lubada isikud, kelle vanglasisesel isikuarvel mingeidki vahendeid on või kellele isikuarvele pidevalt raha juurde laekub ja kellele 10-kroonine rahasumma ei kujuta endast seetõttu tasumiseks ülejõu käivat summat. Samuti on ilmne, et silmas pidades eeltoodud eesmarke ei ole mõtet kehtestada ümberarvestuse tasu suurus, mis muudaks selle sissenõudmise ja käitlemise veel kulukamaks, kui tasu suurus. Teisalt peab tasu aluseks olema tulenevalt volitusnormist (VangS § 31 lõige 4) ligikaudnegi kulupõhisus.

Hinnates kehtestatud 10-kroonist tasu ja eelpool toodud argumente, ei ole mul põhjust väita, et tegemist oleks tasumääraga, mis ilmselgelt ei vastaks ümberarvestamiseks kuluva tegeliku ressursi maksumusele ja oleks põhjendamatult kõrge.

III Kokkuvõte

Kokkuvõttes olen seisukohal, et VSE §-des 59¹ ja 59² sätestatu on kooskõlas põhiseaduse ja vangistusseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder