



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie 26.02.2009 nr

nr 7-4/090510/0906473  
Õiguskantsler 23.10.2009 6-3/091194/0906473

## Lõppvastus

Pöördusite minu poole kahe avaldusega, milles tõstasite küsimused justiitsministri 30.11.2000. määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 49<sup>1</sup> lõike 5 vastavusest põhiseadusele ja seadusele ning Viru Vangla tegevusest Teie riigikeeleoskuse hindamisel

**Tutvunud Teie avalduste, asjaomase õigusnormistiku, kohtupraktika, Viru Vangla ja Tartu Vangla vastustega minu teabe nõudmistele, leian, et justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 49<sup>1</sup> lõige 5 ei ole Teie kirjeldatud osas vastuolus põhiseaduse ja seadusega ning Viru Vangla hinnang Teie riigikeeleoskusele on olnud adekvaatne.**

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Pöördusite minu poole 18.06.2009 laekunud avaldusega, milles palusite mul kontrollida justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (edaspidi VSE või vangla sisekorraeeskiri) § 49<sup>1</sup> lõiget 5. Leiate oma avalduses, et nimetatud säte ei vasta põhiseadusele, kuna kohustab Justiitsministeeriumi igal juhul mitte võtma menetlusse kinni peetava isiku poolt ministeeriumisse edastatavat võõrkeelset pöördumist. Peate sellist lahendust ebaõigeks, kuna otsus võõrkeelse pöördumise käitlemise kohta peaks olema diskretsiooniotsus. Leiate ka, et VSE § 49<sup>1</sup> lõiget 5 tuleks täiendada selliselt, et kui vangla jätab kinni peetava isiku pöördumise tõlkebüroole edastamata ja edastab pöördumise võõrkeelsena ministeeriumi, peaks vangla edastama ka tõendusmaterjali, mis tõendaks, et isik valdab riigikeelt küllaldasel määral, et oma õigusi riigikeeles kaitsta.

2. Osutate, et praktika on näidanud, et vanglad ei edasta VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 alusel kinni peetava isiku pöördumisi vangla kulul tõlkimiseks järgnevatel põhjustel:

1. Kinni peetav isik on vanglas viibides mõnel korral pöördunud vangla poole kirjalikus vormis riigikeeles. Väidate, et tegelikult kasutas kinni peetav isik riigikeeles kirjutades teiste kinni peetavate isikute abi, kuna riigikeelseid pöördumisi lahendatakse tunduvalt kiiremini;
2. Kinni peetav isik lõpetas 3–4 kuud kestvad riigikeele algtaseme kursused;

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Vangla valetab, et kinni peetav isik suhtleb vanglaametnikega riigikeeles, mida tehakse selleks, et säästa tõlkimise kuludelt.
3. Leiate, et Justiitsministeerium rõhutab omakorda neid vähetähtsaid ja põhjendamatu selgitusi. Sellega jäävad kinni peetava isiku õigused vaidemenetluses kaitsmata ja ta peab oma õigusi kaitsma kohtus. Kinni peetavate isikute pöördumiste läbivaatamisele kohtus raiskab aga riik palju enam maksumaksjate ressursse. Leiate, et kulud kohtumenetlusele on kordades suuremad, kui oleksid vanglate poolt tõlkimisele kuluva summad.
4. Lisate oma sõnade tõendamiseks näite, kuidas Viru Vangla Teie poolt viidatud põhjustel keeldus vangla kulul tõlkimast Teie vaideid. Seda tehti seni, kuni õiguskantsler ei alustanud menetlust nr 7-4/090510. Palute mul pöörata tähelepanu Tartu Halduskohtu määrusele nr 3-08-1987, mis näitab, kuidas vanglad kuritarvitavad VSE § 49<sup>1</sup> lõiget 5.
5. Lisate avaldusele ka kaks Justiitsministeeriumi dokumenti, mis Teie hinnangul näitavad, kui ükskõikselt ja vahet tegemata suhtub ministeerium kinni peetavate isikute õiguste kaitsmisse. Kui vanglast saabub kinni peetavalt isikult VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 alusel võõrkeelne dokument, ei võta ministeerium vaevaks kontrollida, kas vangla väited kinni peetava isiku riigikeeleoskuse kohta on tõesed või ei.
6. Pöördusite minu poole ka varasemalt – täpsemalt öeldes 27.02.2009 laekunud – avaldusega, milles väljendate pahameelt VSE § 49<sup>1</sup> lõike 7<sup>1</sup> osas ja kaebate Viru Vangla väidetavalt ebaõigele hinnangule Teie riigikeele oskuse küsimuses.<sup>1</sup> Selgitate oma avalduses, et läbisite 06.02.2008–29.05.2008 Tartu Vanglas riigikeele algtaseme kursused (30 tundi grammatikat ja 30 tundi vestlusharjutusi). Hiljem Viru Vanglas viibides saatsite Justiitsministeeriumisse vaideid oma emakeeles (vene keeles), samuti puudus Teie vanglasisesel isikuarvel raha. Leiate, et neist eesti keele teadmistest, mille omandasite Tartu Vanglas kursustel, lihtsalt ei piisa oma õiguste kaitsmiseks.
7. Tödete, et esitasite tõepoolest Viru Vanglas vahel pöördumisi riigikeeles, ent seda juhtus harva ja tõlke riigikeelde tegid Teile kaaskinnipeetavad. Kui Teil parasjagu puudus võimalus organiseerida Teie pöördumiste tõlkimist riigikeelde, pidite esitama neid vene keeles. Tödesite oma avalduses, et Viru Vanglas oli avalduse kirjutamise ajal mitmeid Teie pöördumisi, mis oleks pidanud minema vangla kulul tõlkimisele. Vangla jättis need Teie hinnangul tõlkimiseks edastamata, tuginedes VSE § 49<sup>1</sup> lõikele 7<sup>1</sup>, samuti asjaolule, et läbisite Tartu Vanglas eesti keele kursused, esitasite vahel pöördumisi riigikeeles ja valele, et olete vanglaametnikega suheldes kasutanud riigikeelt. Kinnitate, et suhtlete vanglaametnikega vene keeles, ent kui nt kontaktisik ei suuda vene keeles suhelda, siis olete öelnud mõned sõnad eesti keeles, mis aga ei tähenda, et suudaksite selles keeles oma õigusi kaitsta. Leiate, et VSE § 49<sup>1</sup> lõige 7<sup>1</sup> rikub Teie õigust oma õiguste objektiivsele kaitsele, samuti annab see vanglale õiguse igal juhul jätta kinni peetava isiku pöördumine vangla kulul tõlkimata.
8. Teatasin Teile vastavalt 13.04.2009 ja 21.07.2009 menetlusteadetega, et alustasin õiguskantsleri menetluse nii Viru Vangla tegevuse osas Teie riigikeele oskuse hindamisel kui ka VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 (mis on identne VSE § 49<sup>1</sup> lõike 7<sup>1</sup> varasemas redaktsioonis sätestatuga) vastavuse osas põhiseadusele ja seadusele.

---

<sup>1</sup> Kuni 24.07.2009 sätestas VSE § 49<sup>1</sup> lõige 7<sup>1</sup> sisuliselt sama põhimõtet, mis kehtivas VSE § 49<sup>1</sup> tekstis on kajastatud lõikes 5 – s.o põhimõte, et kui isik oskab küllaldaselt riigikeelt, siis tema pöördumisi ministeeriumi poole vangla kulul riigikeelde ei tõlgita.

9. Õiguskantsleri Kantselei 3. osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik pöördus minu volitusel seoses Teie avalduste menetlemisega teabe nõudmistega nii Tartu Vangla kui Viru Vangla poole. Viru Vangla edastas Õiguskantsleri Kantseleisse koopiad Teie 11 riigikeelsest vaidest, mis olid esitatud ajavahemikul 22.07.2008–01.08.2008. Samuti edastas Viru Vangla mulle kolme vanglaametniku koostatud õiendid, milles on kinnitus, et olete kontaktisikutega suheldes kasutanud ka riigikeelt, olete võimeline seda igapäevaselt kasutama ning valdate eesti keelt nende hinnangul määral, mis võimaldab küllaldaselt oma õigusi kaitsta.

10. Tartu Vanglast laekunud info kohaselt läbisite tõepoolest 06.02.2008–29.05.2008 Tartu Vanglas 80-tunnise riigikeele kursuse ja sooritasite kursuse lõpus eksami ning saite vastava tunnistuse. Tartu Vangla on lisanud vastusele ka Teiega pärast 19.02.2009 Tartu Vanglas ametialaselt kokku puutunud inspektor-kontaktisiku seletuse, kelle hinnangul räägite riigikeelt ladusalt ja suudate selles keeles küllaldaselt oma õigusi realiseerida.

11. Lisan veel, et olete 2009. aastal lähetanud ka minule ladusalt riigikeeles kirjutatud pöördumisi, milles taotlete määruste põhiseaduspärasuse kontrolli ja milles olete suutnud riigikeeles selgitada piisavalt argumenteeritult mitmeid keerukaid juriidilisi nüansse (nt määruse seadusele ja põhiseadusele vastavuse reegleid). Konkreetselt võin viidata Teie 02.08.2009 allkirjastatud ja 05.08.2009 Õiguskantsleri Kantseleis registreeritud avaldusele, milles palusite mul kontrollida VSE § 8<sup>2</sup> lõike 4 vastavust põhiseadusele ning põhistasite oma avaldust vägagi heas riigikeeles ja osavalt valitud ning iseenesest igati asjakohaste juriidiliste argumentidega.

## II Õiguskantsleri seisukoht

12. Alustasin Teie avalduste põhjal kaks erinevat menetlust – ühe kontrollimaks justiitsministri määruse sätte põhiseaduspärasust ja teise kontrollimaks Viru Vangla tegevust –, ent kuna probleemid on omavahel tihedasti seotud, siis annan mõlemale menetlusele lõppvastuse käesolevas kirjas.

13. Esmalt analüüsin VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 vastavust põhiseadusele, seejärel hindan, kas Viru Vangla on põhjendatult leidnud, et Teie riigikeeleoskus vastab tasemele, mis lubab ennast riigikeeles väljendades oma õigusi vaidemenetluses kaitsta. Kolmandana toon mõned üldised märkused Eesti Vabariigi, selle riigikeele ja riigikeele oskamise ning kasutamise osas

### 1. VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 põhiseaduspärasus

14. VSE § 49 lõige 5:

„(5) Kui kinnipeetav keeldub tõlketasu maksmast ning vanglateenistus on veendunud, et kinnipeetav valdab eesti keelt tasemel, mis võimaldab oma õiguste kaitsmist, jätab vanglateenistus vaide tõlkebüroole edastamata. Sellisel juhul edastab vanglateenistus kinnipeetava poolt kirjutatud võõrkeelse vaide otse Justiitsministeeriumile. Justiitsministeerium annab oma vastuses kinnipeetavale võõrkeelsete dokumentide menetlusse mittevõtmise põhjendused ning selgitab Justiitsministeeriumile edastatavate dokumentide tõlkimise protsessi.“

15. Isiku pöördumisele kehtestatud tingimused (vormi-, tähtaja-, samuti kindlas keeles pöördumise esitamise nõuded) riivavad eeskätt isiku põhiseaduse (edaspidi ka PS) §-st 14 tulenevat õigust

korraldusele ja menetlusele. Kuna tulenevalt VangS § 1<sup>1</sup> lõikest 5 on kinni peetaval isikul õigus pöörduda halduskohtu poole vaid pärast kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse läbimist, siis kujutab VSE §-s 49<sup>1</sup> sätestatu endast piirangut ka PS § 15 lõikest 1 tulenevale õigusele pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

**16.** Põhiseaduse kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3 lõike 1 lause 1). Samuti rõhutab põhiseadus, et põhiõigusi ja -vabadusi tohib piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega ning piirang peab olema proportsionaalne (PS § 11). Iga täidesaatva võimu poolt isiku suhtes kohaldatava põhiõiguse piirangu (ükskõik, kas täidesaatva võimu üld- või üksikaktiga) aluseks peab olema seadus, mis lubab piirangut kehtestada. Ka PS § 87 punkt 6 ja § 94 lõige 2 rõhutavad, et Vabariigi Valitsus ja minister annavad määrusi "seaduse alusel ja täitmiseks".

**17.** Olen Teie arvukatele pöördumistele vastuseks edastatud dokumentides (nt kirjale nr 6-3/081677/0905743 lisatud dokumendis) korduvalt viidanud ministri määruse andmise aluseks olevale põhiseaduslikule taustale, mistõttu ei hakka seda siinkohal kordama. Tõden vaid, et VSE § 49<sup>1</sup> lõige 5 on kehtestatud justiitsministri määrusega.

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

**19** 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 õiguselguse põhimõttele.

**20.** 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 antud legitiimset eesmärki silmas pidades ja kas sätte on proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas soovitud eesmärgi suhtes).

### *1.1 Formaalne põhiseaduspärasus*

**21.** 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 Justiitsministeeriumile esitatud pöördumistega seotud küsimusi on tuletatav eeskätt haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) § 21 lõikest 2, mille kohaselt katab haldusmenetluse tõlgi kaasamise kulud üldreeglina tõlgi kaasamist taotlenud menetlusosaline, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti või kui haldusorgan ei otsusta teisiti. Antud juhul on justiitsminister kehtestanud kinni peetavate isikute Justiitsministeeriumiga kirjavahetuse osas eireeglid VSE §-s 49<sup>1</sup>.

**22.** 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. **Kokkuvõtlikult öeldes vastab VSKE § 49<sup>1</sup> lõige 5 formaalselt seadusele ja põhiseadusele. Säte on antud pädeva organi poolt kehtestatud korda järgides ja seaduses ette nähtud moel avaldatud.**

## 1.2 Materiaalne põhiseaduspärasus

### 1.2.1 Volitusnorm

**23.** 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 igauks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."<sup>2</sup> Samas lahendis on ka sedastatud, et: "[...] volituse eesmärk, sisu ja ulatus (võib) olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektile 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."<sup>3</sup>

**24.** VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 toodud regulatsioon laieneb kehtivas redaktsioonis üksnes vaietele, mis esitatakse Justiitsministeeriumile.

**25.** Keeleseaduse (KeeleS) kui keeleküsimusi reguleeriva eriseaduse § 3 lõike 1 kohaselt on riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse ja tema asutuste asjaajamisekeel eesti keel. KeeleS § 8 lõige 1 sätestab, et kui riigiasutusele või kohalikule omavalitsusele esitatav avaldus, taotlus või muu dokument on võõrkeelne,<sup>4</sup> on asutusel õigus nõuda dokumendi esitajalt dokumendi tõlget eesti keelde, välja arvatud KeeleS §-s 10 sätestatud juhul (omavalitsusüksuses vähemusrahvuse keele kasutamine, millega siinkohal tegemist ei ole). Sama sätte lõike 2 kohaselt loetakse võõrkeelne dokument asutuse poolt vastuvõetuks, kui riigiasutus või kohalik omavalitsus ei nõua kohe avalduse, taotluse või muu dokumendi tõlget eesti keelde.

**26.** Eeltoodud põhimõtted laienevad nii märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisele, taabenõudele vastamisele kui ka taotlusele ja vaidele vastamisele.

**27.** Haldusmenetluse (n-ö tavalise haldusmenetluse, samuti vaidemenetluse) keel on tulenevalt HMS § 20 lõikest 1 eesti keel ning sama sätte lõike 2 kohaselt kasutatakse haldusmenetluses võõrkeeli keelseaduses sätestatud korras (vt seega p 25). HMS § 21 lõige 1 täpsustab lisaks, et kui menetlusosaline ei valda keelt, milles asja menetletakse, kaasatakse menetlusosalise taotlusel asja menetlemisele tõlk. Viidatud sätte lõike 2 lause 1 näeb ette, et **tõlgi kasutamise kulud katab tõlgi**

<sup>2</sup> RKHKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

<sup>3</sup> RKHKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

<sup>4</sup> Erinevalt haldusorgani poolt isiku pöördumiste vastuvõtmisest ei näe keelseadus ette erinorme isikule haldusorgani poolt kirjaliku vastamise keele, sh vastamise tõlke osas (v. a KeeleS §-s 10 sätestatud vähemusrahvuse keeles vastamine eesti keele kõrval, millega siinkohal aga tegemist ei ole). Seega kehtib üldine eeldus, et haldusorgani vastused koostatakse eesti keeles.

**kaasamist taotlenud menetlusosaline, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti või kui haldusorgan ei otsusta teisiti.**

**28.** Seega on tõlgi kaasamise eelduseks menetlusosalise taotlus, kes peab aga arvestama sellega, et tõlgi kaasamise kulud kannab eelduslikult tema. Siiski võib haldusorgan hea halduse tavast tulenevalt ka ise tõlgi kaasata. Nagu öeldud, on tõlgi kulude osas eelduseks, et need kannab menetlusosaline, kuid erandeid võib ette näha seadus või määrus. Ka on haldusorganile jäetud otsustusvabadus (kaalutusõigus) ning ta võib kanda ise tõlgi kulud.

**29.** Eeltoodust tuleneb, et seadustega on jäetud haldusorganile kaalutusõigus muukeelsete pöördumiste vastuvõtmise ja tõlke nõudmise otsustamisel ("on õigus nõuda", "võib"), samuti tõlkekulude kandmise küsimuses. Käesoleval juhul on justiitsminister oma määrusega otsustanud täpsustada, kas, kellelt ja kuidas ta vaide tõlget nõuab ning kuidas toimub tõlke kulude kandmine.

**30.** Juhin tähelepanu VangS § 1<sup>1</sup> lõikele 1, mis sätestab, et vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. Haldusmenetluse keele osas vangistusseadus erandeid ei sätesta. Seega on keeleküsimused kinni peetavate isikute, vangla ja Justiitsministeeriumi vahelises haldusmenetluslikus suhtluses reguleeritud haldusmenetluse seaduse tasandil.

**31.** Minu hinnangul on HMS § 21 lõike 2 mõtteks võimaldada seadusandjal või täitevvõimul teha erandeid üldisest reeglist, mille kohaselt katab haldusmenetluses tõlgi kulud tõlgi osalemist soovinud isik, kui sellise erandi tegemine on vajalik kas üksikjuhul või mõnes konkreetses haldustegevuse valdkonnas. Seejuures tuleb meeles pidada, et haldusmenetlus viiakse tulenevalt HMS § 5 lõikest 2 viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

**32.** Olen seisukohal, et reguleerides määrusega HMS § 21 lõike 2 alusel keele kasutamist haldusmenetluses, peab asjaomane isik (antud juhul justiitsminister) arvestama haldusmenetluse osaliste võimalusi ja vajadusi (nt kinni peetavate isikute puhul väheseid rahalisi võimalusi ja samas isiku õiguste riivamise võimalikkust ja sellest tulenevat vajadust haldusmenetluse raames ministeeriumi poole pöörduda) ning samas tagama ka selle, et menetlus oleks efektiivne ja kiire ning et ei toimuks isikute poolt oma õiguste kuritarvitamist mh ka seeläbi, et kulutatakse piiratud vahendeid isikute abistamiseks, kes tegelikult vastavat abi ei vaja. Just seda viimatimainitud eesmärki teenib VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 toodud regulatsioon.

**33.** Seega on VSE § 49<sup>1</sup> ja ka selle paragrahvi lõige 5 kehtestatud mõttega tagada riigikeelt mitte oskavate kinni peetavate isikute õiguste parem kaitse seeläbi, et võimaldada neil pöörduda vaidega Justiitsministeeriumi poole ka olukorras, kus puuduvad vahendid vaide tõlkimiseks ja isik ei oska küllaldaselt riigikeelt. Samas tähendab efektiivne menetlus ka seda, et ressursi ei kulutata nende isikute pöördumiste tõlkimisele riigi kulul, kes oskavad piisavalt riigikeelt, et oma õigusi kaitsta. Seega on VSE § 49<sup>1</sup> lõige 5 kehtestatud volitusnormi piire, mõtet ja eesmärki silmas pidades.

### *1.2.2 Legitiimne eesmärk*

**34.** Nii PS § 14 kui ka PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigused on seadusreservatsioonita põhiõigused. Seadusreservatsioonita põhiõigusi ei saa piirata igal mõeldaval põhjusel, vaid selliste põhiõiguse piiramiseks peab olema kaalukas põhjus. Seadusreservatsioonita põhiõigusi saab

piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele.<sup>5</sup>

**35.** VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 kehtestamise legitiimseks eesmärgiks pean tõhusa haldusmenetluse tagamist, mille raames saavad piisavate rahaliste vahenditeta ja riigikeelt piisavalt mitte oskavad kinni peetavad isikud pöörduda vaidega Justiitsministeeriumisse, ent millega pärsitakse üleliigsete kulutuste tegemist nende isikute pöördumiste tõlkele, kelle riigikeele oskus on oma õiguste kaitseks konkreetsel juhul küllaldane.

**36.** Selleks on minister kehtestanud VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 normi, mille kohaselt hindab vangla isiku riigikeeleoskust ning võib jätta vangla kulul tõlkimiseks edastamata vaide, mille esitaja osas on vangla veendunud, et tema riigikeeleoskus on küllaldane.

**37.** Riigikohus on mitmetes erinevates otsustes pidanud menetluse tõhusust ja õiguskaitseüsteemi efektiivset toimimist PS § 14 ja PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste riivamise legitiimseks eesmärgiks.<sup>6</sup> Leian, et ka kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse tõhusus on põhiseaduslikku järku õigusväärtus, mis kokkuvõttes tagab suurema hulga isikute ligipääsu õiguskaitseüsteemile ja võimaldab oma õiguste kiiret ja efektiivset kaitset.

### *1.2.3 Proportsionaalsus*

#### *1.2.3.1 Sobivus ja vajalikkus*

**38.** VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatu proportsionaalsuse osas tõden, et küllaldaselt riigikeelt oskava kinni peetava isiku vaide riigi kulul tõlkimata jätmise soodustab kindlasti tõhusat haldusmenetlust ja riigi poolt kinni peetavate isikute vaiete tõlkimiseks eraldatud rahaliste vahendite säästmist. Ma ei näe ka muid meetmeid, mis oleks isikute põhiõiguste tagamise ja riigi ressursside tasakaalu huvides vähemalt sama tõhusad, kui vangla poolt isiku keeleoskuse hindamine. Vangla on läbi kinni peetava isikuga toimuva igapäevasuhtluse kõige paremini kursis, kuivõrd isik riigikeelt valdab. Tasakaalustavaks mehhanismiks seejuures on vangla kohustus saata kinni peetava isiku vaie ka mitteriigikeelsena ministeeriumisse. See vähendab oluliselt võimalust, et vangla otsus võib olla meelevaldne. **Seega olen kokkuvõttes seisukohal, et VSE § 49<sup>1</sup> lõige 5 on sobiv ja vajalik meede haldusmenetluse tõhususe ja efektiivsuse saavutamisel.**

#### *1.2.3.2 Mõõdukus*

**39.** Mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda, kas kasutatav meede on proportsionaalne soovitud eesmärgiga. Tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Tõhus ja ressursse säästev haldusmenetlus ei saa kindlasti demokraatlikus ühiskonnas kaasa tuua seda, et selle nimel jääb isiku õigus tema õiguste realiseerimiseks vajalikule korraldusele ja menetlusele varju. Seega ei tohi isiku vaide vangla kulul tõlkimata jätmise VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 alusel tuua kaasa seda, et isik, kel pole omal vahendeid tõlke eest tasumiseks ja kes riigikeelt ei valda või ei valda küllaldaselt, jääks täiesti ilma võimalusest esitada ministeeriumile vaie riigikeeles ja riskiks sellega, et vaie jääb seetõttu sisuliselt läbi vaatamata.

<sup>5</sup> M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2008, komm 8.3.

<sup>6</sup> Vt nt RKÜKo17.03.2003, nr 3-1-3-10-02 p 28, RKPJKo, 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 13, RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05 p 37.

**40.** Riive mõõdukuse osas pean vajalikuks rõhutada, et riive ulatust vähendavad kaks väga olulist asjaolu. Esiteks tuleb silmas pidada, et VSE § 49<sup>1</sup> reguleerib vaid vaiete tõlkimist võõrkeelset riigikeelde ja alates 24.07.2009 jõustunud vangistusseaduse muudatuste kohaselt vaatab suure hulga vaideid läbi vangla. Minule teadaolevalt ei ole vanglates läbi vaadatavate vaiete osas praktikas nõutud, et need oleks esitatud riigikeeles. Teiseks tuleb märkida, et VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatu rakendub minu hinnangul vaid juhul, kui isikul on siiski vanglasisesel isikuarvel tõlketeenuse eest tasumiseks raha, kuid ta ei soovi seda tõlketeenuse eest tasumiseks kasutada. Tõlgendades koostoimes VSE § 49<sup>1</sup> lõikeid 2-5 olen seisukohal, et isiku, kellel puuduvad vanglasisesel isikuarvel vahendid tõlke eest tasumiseks, vaie edastatakse tõlkimisele vastavalt VSE § 49<sup>1</sup> lõikele 4.

**41.** Hinnates VSE § 49<sup>1</sup> lõiget 5 koostoimes teiste haldusmenetluse seaduse sätetega, leian, et tegemist on tasakaalustatud ja mõistliku lahendusega. Viitan siinjuures tõigale, et vaidemenetlus on üks haldusmenetluse alaliik ja vaidemenetlusele laieneb üldine HMS § 6 sätestatud uurimis põhimõte, mille kohaselt peab haldusorgan selgitama välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajadusel koguma selleks tõendeid omal algatusel. Leian, et uurimis põhimõtet ei välista ka VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 lauses 2 toodu, mille kohaselt ministeerium annab oma vastuses kinnipeetavale võõrkeelsete dokumentide menetlusse mittevõtmise põhjendused ning selgitab Justiitsministeeriumile edastatavate dokumentide tõlkimise protsessi. See säte ei välista haldusmenetluse seadusest lähtuvat kohustust hinnata menetletava juhtumi kõiki tahke ja kahtluse korral kas koguda täiendavat teavet (nt nõuda vanglalt andmeid isiku riigikeele oskuse kinnitamiseks) või võtta vaie hoolimata selle võõrkeelsusest menetlusse. Kohustus kaaluda vaide menetlusse võtmist tuleneb ka HMS § 21 lõikest 2, samuti ka juba mainitud uurimis põhimõttest.

**42.** Riigikohus on normi erinevate tõlgendamisvõimaluste osas tõdenud, et: "Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. [...] Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse."<sup>7</sup>

**43.** Tuleb tõdeda, et VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 lause 2 sõnastus ei ole tõepoolest kõige õnnestunud. Ent tõlgendades VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 sõnastust tervikuna põhiseaduskonformselt (st eelistades tõlgendust, millega tagatakse erinevate põhiseaduslike väärtuste maksimaalne kaitse), ei saa nõustuda Teie väitega, et VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 lause 2 ei võimalda ministeeriumil kaaluda, kas võtta võõrkeelne vaie menetlusse või ei.

**44.** Leian, et ministeeriumi kaalumiskohustust tuleb konkreetsel juhul jaatada, ehkki VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 lause 2 sõnastusest see üheselt ei nähtu. Nimelt puuduks vangla kulul tõlkimata jäetud võõrkeelse vaide ministeeriumisse saatmisel igasugune mõte, kui ministeeriumil puuduks õigus ja kohustus kaaluda võõrkeelse vaide menetlusse võtmise küsimust. Kaalutusõiguse puudumisel tuleks VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 lauset 2 lugeda sisutühjaks ja haldusaparaati mõttetult koormavaks normiks. Seega tulenevalt haldusmenetluse seaduses sätestatust olen seisukohal, et Justiitsministeerium peab kaaluma VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 alusel edastatud ja tõlkimata jäetud vaide menetlemist. Ministeeriumi kaalutusõigus aga vähendab oluliselt ohtu, et vangla meelevaldselt asub seisukohale, et isiku riigikeele oskus on piisav ja blokeerib sel moel isiku õiguse oma õiguste kaitsele.

<sup>7</sup> RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.



**45. Seega võib tõdeda, et VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 toodu on seatud eesmärgi saavutamiseks mõõdukas vahend ega sekku õigusse tõhusale menetlusele ja korraldusele enam, kui see on legitiimse eesmärgi saavutamiseks vajalik.** Isiku puhul, kes oskab oma õiguste kaitseks riigikeelt küllaldaselt, puudub vajadus abistada teda riigi kulul vaiete tõlkimisel, kuna isik suudab ennast piisavalt väljendada ka riigikeeles.

**46.** Seejuures on oluline rõhutada, et vaide esitamiseks vajalik riigikeeleoskus ei pruugi olla sugugi tasemel, milles keelt valdab riigikeelt emakeelena rääkiv ja/või suurte õiguslaste teadmistega isik. HMS § 76 lõikes 2 on toodud osised, mis peavad vaides sisalduma ja nende riigikeelseks väljendamiseks ei ole sugugi vaja tunda keelt peensusteni ja vallata seda kõrgtasemel. Piisab, kui isik suudab välja tuua: kes esitas vaide; kelle ja millise tegevuse või haldusakti peale; kellele; kuidas vaidlustatav tegevus isiku õigusi rikub ja selgelt väljendatud taotluse.

**47.** Kuna vaidemenetlus on üks haldusmenetluse alaliik, kehtib sellele ka HMS §-s 6 sätestatud uurimisprintsip – st haldusorgan peab koguma asjas olulist teavet omal algatusel. Seega peab vangla hindama kinni peetava isiku riigikeeleoskust vanglale teada oleva info põhjal ning kui see pole piisav, siis koguma ise täiendavalt teavet. Kui ministeeriumisse saabub VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 alusel riigikeelde tõlkimata jäänud vaie, laieneb ka ministeeriumile HMS § 6 alusel kohustus vajadusel ise täiendavat teavet koguda. Hoolimata VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 eksitavast sõnastusest, on minu hinnangul tõlgendamise teel võimalik asuda seisukohale, et VSE § 49<sup>1</sup> lõike 5 lauses 2 sisaldub ka ministeeriumile kaalutusõigus hinnata, kas vangla on põhjendatult pidanud kinni peetava isiku riigikeele oskust küllaldaseks, et oma õigusi ise kaitsta ja vajadusel vaie menetlusse võtta.

**48. Kokkuvõtlikult ei ole VSE § 49<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatu minu hinnangul põhiseadusega vastuolus.**

## 2. Viru Vangla tegevus Teie riigikeeleoskuse hindamisel

**49.** Eelöeldut arvestades on tulenevalt VSE § 49<sup>1</sup> lõikest 5 vanglal pädevus jätta vangla kulul tõlkimata isiku, kes valdab küllaldaselt riigikeelt, vaie Justiitsministeeriumile. Selgitavalt lisan, et varasemas redaktsioonis hõlmas VSE § 49<sup>1</sup> ka kinni peetava isiku kõikvõimalikke muid pöördumisi Justiitsministeeriumi poole.

**50.** Viitasin eelpool Viru Vangla ja Tartu Vangla edastatud teabele, mille kohaselt kinnitavad mitmed Teiega kokku puutunud vanglaametnikud, et Te olete võimeline piisavalt ladusalt suhtlema riigikeeles ning koostama eesti keeles ka pöördumisi. Viru Vangla on lisanud oma vastusele mõningad koopiad Teie poolt esitatud riigikeelsetest vaietest, mille osas tuleb möönda, et vaatamata pisematele vigadele on tegemist dokumentidega, millest Teie tahe on piisava selgusega mõistetav. Viitate oma vaietes vaidlustatava toiminguga või haldusakti sisule ja osutate erinevatele õigusnormidele. Teie esitatud riigikeelsete taotluste põhjal ei saa küll väita, et need oleks koostatud isiku poolt, kes vanglas viibides riigikeelt oma õiguste kaitseks vaidemenetluses kasutada ei suudaks.

**51.** Tõden ka, et olete edastanud mulle arvukaid pöördumisi, millest mõned on ka riigikeeles ja mis käsitlevad keerukaid õigusprobleeme (sh küsimust mitmete vangla sisekorraeskirja normide vastavusest põhiseadusele ja seadusele ning justiitsministri pädevust ühe või teise regulatsiooni andmiseks). Märgin, et sellise põhistusega avaldusi ei suuda koostada paljud riigikeelt emakeelena rääkivad kinnipeetavad.

**52.** Rahvastikuregistri kannetest nähtub, et olete Eesti Vabariigi kodanik, samuti on rahvastikuregistris märgitud Teie isa rahvuseks eestlane ja emakeeleks eesti keel. Ka võimaldab Teie sünniaasta väita, et kui Te koolikohustust täitsite, siis toimus see juba Eesti Vabariigi ajal, mil võimalused üldhariduskoolis eesti keelt õppida olid oluliselt paremad, kui need olid enne Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist.

**53.** Seega leian, et põhjendatud ei ole Teie väited, nagu poleks Teie riigikeele oskus piisav vangla tegevuse või haldusaktide vaidlustamiseks vaidemenetluses osalemiseks. Ka muud asjas kogutud andmed ei anna alust uskuda Teie väiteid, et Viru Vangla ametnikud Teie keeleoskuse osas valetavad.

**54.** Hinnates menetluse käigus kogutud dokumente, leian, et Viru Vangla on Teile oma vastustes küllaldaselt põhistanud, miks on vanglal alust arvata, et Teie riigikeele oskus on oma õiguste kaitseks piisav ja miks pole põhjendatud Teie vaiete tõlkimine riigikeelde vangla kulul. Nii on Viru Vangla 17.02.2009 vaites puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andmise teates nr 6-25/51-1 vägagi põhjalikult ja selgelt toodud välja kaalutlused, miks vangla leiab, et Te olete suuteline ise koostama riigikeelseid vaideid ja eelpool toodud tõendite valguses pole mul alust pidada vangla väiteid põhjendamatuks ja Teie väiteid nendest kaalukamaks.

**55.** Ka Justiitsministeerium ei ole Teie enda poolt oma avaldusele lisatud 11.05.2009 vaide tagastamise kirjast nr 11-7/14 nähtuvalt teinud mitte automaatset otsust võõrkeelne vaie tagastada, vaid on oma vastuses toonud välja kaalutlused, miks Teie vaie sisulisele läbivaatamisele ei kuulu. Seega ei ole põhjendatud ka Teie väited, et ministeerium ei kaalu võõrkeelse vaide sisulise läbivaatamise otsustamisel asjas tähtsust omavaid asjaolusid.

**56.** Seega võib tõdeda, et nii Viru Vangla kui ka Justiitsministeerium on Teie eesti keele oskust hinnates põhjendatult leidnud, et see on piisav oma õiguste kaitsmiseks vaidemenetluses.

### **III Kokkuvõte ja mõningad täiendavad mõtted**

**57.** Kokkuvõtlikult asun Teie avalduste menetlemise tulemusel seega seisukohale, et justiitsministri 30.11.2000. määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 49<sup>1</sup> lõige 5 ei ole Teie kirjeldatud osas vastuolus põhiseaduse ja seadusega ning Viru Vangla hinnang Teie riigikeeleoskusele on olnud adekvaatne

**58.** Lisaks eeltoodud analüüsile soovin alljärgnevalt üle korrata mõned mõtted, mida olen rõhutanud ühes varasemas menetluses, mis puudutas vene keele kasutamist Viru Vanglas (menetlus nr 7-4/080940).

**59.** Põhiseaduse preambuli järgi on riigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. Eesti keel, rahvus ja kultuur moodustavad terviku, olles olemuslikult teineteisega võõrandamatult seotud. Nii ei ole näiteks ilma eesti keeleta võimalik eesti rahvuse ja kultuuri säilimine. Põhiseaduse preambulis sätestatud täpsustavad PS § 6, nähes ette, et Eesti riigikeel on eesti keel, ning PS §-d 51 ja 52, reguleerides asjaajamisekeele seonduvat.

**60.** Ka Riigikohus on sedastanud, et "[...] eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele

kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud. PS § 1 deklareerib, et Eesti on demokraatlik vabariik. Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib. Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgselt Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seega on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olustikus õigustatud."<sup>8</sup>

**61.** Soovin eraldi rõhutada, et pean eesti keele kui riigi olulise väärtuse (Eesti vabariigi põhiseaduse preambula, PS § 6) säilimist ja kaitset äärmiselt tähtsaks. Kõik meetmed riigikeele kaitseks ja arendamiseks on eestluse ja Eesti Vabariigi igikestvuse säilitamiseks igati vajalikud. Seetõttu olen seisukohal, et millalgi lähimas tulevikus peab saabuma aeg, mil ka alaliselt Eestis elavad isikud (sh enne Eesti Vabariigi iseseisvumist siia saabunud isikud) peaksid olema suutelised riigi ja selle asutustega riigikeeles suhtlema ning mitteriigikeelne suhtlus peaks jääma eeskätt olukordadeks, kus tegemist on tõepoolest isikutega, kes vajavad esialgu abi riigikeele kasutamisel põhjusel, et nad on sattunud Eesti Vabariigiga suhtlema alles riiki saabunudena ega ole jõudnud eesti keelt vajalikus ulatuses veel omandada.

**62.** Eesti Vabariigi taastamisest on möödunud juba 18 aastat ja kogu selle aja vältel on Eesti Vabariigi ainsaks riigikeeleks olnud eesti keel. Kõigil Eesti Vabariigi elanikel on olnud seega aega hulk aastaid riigikeelt omandada. Eriti kehtib see väide Eesti Vabariigi kodanike kohta, kelle puhul võiks eeldada mittekodanikust suuremat huvi oma riigi, selle riigikeele ja riigikeelse suhtlemise vastu.

**63.** Kahjuks pole Eesti Vabariigil olnud jõudu pakkuda kõigile vajajatele küllaldaselt tasuta eesti keele õpet, ent siiski on tänaseks hetkeks piisava soovi ja huvi korral olnud võimalik omandada riigikeel ulatuses, mis võimaldab piisavalt suhelda riigiga eesti keeles ja kaitsta ka küllaldaselt tasemel oma õigusi. Iseäranis käib see isikute kohta, kes on omandanud hariduse juba Eesti Vabariigi koolis ja eriti veel, kui tegemist on Eesti Vabariigi kodanikuga. Selle väite õigsust kinnitab hulk vene emakeelega Eesti kodanikest noori, kes Eesti Vabariigi ametnikena suhtlevad edukalt ja igapäevaselt riigikeeles ja kelle üle on põhjust uhkust tunda. Tegemist on teotahteliste inimestega, kes saavad aru, et soov õppida lisaks emakeelele (ükskõik kui suure hulga inimeste poolt tema emakeel kasutatav poleks) ka teisi keeli, avardab märgatavalt isiku maailma ja suurendab võimet elus edukalt toime tulla.

**64.** Mõistagi ei sõltu konkreetse isiku võime riigikeeles rääkida mitte vaid võimalustest keeleõppeks, ent ka isiku soovist ja huvist riigikeelt õppida ja ennast Eesti kodaniku ja Eesti ühiskonna väärrika liikmena positsioneerida. Samas ei saa isik oma huvipuudust riigikeele vastu või soovimatust riigikeelt õppida hilisemalt riigile ette heita, kui ta pole võtnud vaevaks ka ise pikkade aastate vältel riigikeele vastu huvi üles näidata, ent soovib siiski pikemat aega Eesti Vabariigis elada ja eriti veel olla selle riigi kodanik.

**65.** Nende tähelepanekutega lõpetan Teie avalduste alusel alustatud õiguskantsler menetlused.

<sup>8</sup> RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98. RKPJKo 04.11.1998, nr 3-4-1-7-98: "Keeletsensuse kooskõla Põhiseadusega tuleneb Põhiseaduse preambulast, mille kohaselt on Eesti Vabariigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse ja kultuuri säilitamise tagamine läbi aegade. Kuna eesti keel on eesti rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik, siis on eesti keele kasutust tagava valimistsensuse sätestamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega põhiseaduslikult õigustatud."

Lugupidamisega

Indrek Teder

Koopia: Justiitsministeerium, Viru Vangla, Tartu Vangla

Indrek-Ivar Määrits 693 8406  
E-post: [indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee](mailto:indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee)