



Õiguskantsler

Hr Andre Lilleleht
direktor
Viru Vangla
viruv.info@just.ee

Teie 27.07.2012 nr
Õiguskantsler 27.08.2012 nr 7-4/120880/1203957

**Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Viru Vangla kodukorra õiguspärasus
Avaldaja vaide menetlemise õiguspärasus**

Austatud härra direktor

Minu nõunik pöördus Teie poole 21.06.2012 kirjaga nr 7-4/120880/1203032 seoses mulle [---] 22.05.2012 saabunud pöördumisega, milles avaldaja väljendas rahulolematust sellega, et Viru Vangla ei võimalda tal tutvuda vangla kodukorra põhjendustega. Ühtlasi palus avaldaja kontrollida Viru Vangla tegevust tema 12.04.2012 esitatud vaide menetlemisel.

Alustuseks tänan Teid mulle 27.07.2012 kirjas nr 2-8/24813-1 esitatud asjakohaste ja põhjalike selgituste eest.

Analüüsinud avaldaja pöördumises sisalduvaid väiteid, Teie selgitusi ning edastatud dokumente, samuti asjakohaseid õigusakte, leian, et:

- **Viru Vangla kodukord, millel puuduvad põhjendused, nii nagu seda nõuab haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 lg 1, on õigusvastane;**
- **Viru Vangla ei järginud avaldaja 12.04.2012 vaide menetlemisel hea halduse tava, kui liigitas selle märgukirjaks ega lähtunud selle lahendamisel haldusmenetluse seaduses vaidemenetluse kohta sätestatust.**

Alljärgnevalt selgitan Teile oma seisukohti lähemalt. Kuivõrd avaldaja pöördumise pinnalt tõusetus küsimus ka Viru Vangla kodukorra õiguspärasusest, siis käsitlen seda probleemi ja avaldaja vaidega seonduvat eraldi.

Õiguskantsleri Kantselei

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

(I) Viru Vangla kodukorra õiguspärasus

1. Nii nagu Teile juba 21.06.2012 saadetud kirjas nr 7-4/120880/1203032 sedastatud, asus Riigikohus asjas 3-3-1-54-07 seisukohale, et Tartu Vangla kodukord on üldkorraldus HMS § 51 lg 2 tähenduses. Seega on ka teiste Eesti vanglate kodukorrad, s.h Viru Vangla kodukord, üldkorraldused. HMS § 51 lg 2 järgi on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Kuna vangla kodukorra puhul on tegemist kirjaliku haldusaktiga, siis tuleb seda HMS § 56 lg 1 ls 1 järgi põhjendada. Sama sätte ls 2 ütleb, et haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.
2. Riigikohus on asjas 3-3-1-14-00 osutanud, et haldusakti motiveerimine on üldine nõue, mis peab tagama Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Motiveerimata haldusakt on õigusevastane. Ühtlasi märkis Riigikohus asjas 3-3-1-50-09, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei muuda haldusakti kehtetuks - täitmiseks on kohustuslik ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt. Haldusakti õigusjõu murdmiseks on vajalik selle kehtetuks tunnistamine.
3. Oma 27.07.2012 esitatud vastuses mulle tõdesite, et Viru Vangla kodukorral puuduvad põhjendused, nii nagu seda nõuab HMS § 56 lg 1 ning vangla on teadlik, et kodukord on seetõttu õigusvastane. Märkisite, et probleemi lahendamiseks on vanglas välja töötamisel uus põhjendustega kodukord, mis on plaanis edastada Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 31.08.2012. Lisasite, et alates augustist 2011 kinnitatakse Viru Vangla kodukorra muudatusi koos põhjendustega.
4. On tervitatav, et Viru Vangla astub konkreetseid samme õigusvastase olukorra kõrvaldamiseks. Samas jääb mulle arusaamatuks, miks juba 2007. aastal Riigikohtu väljendatud seisukohta ei arvestatud Viru Vangla direktori 25.03.2009 käskkirjaga nr 1.1-1/61 kinnitatud Viru Vangla kodukorra loomisel ning selle kuni 2011. aasta augustini tehtud muudatuste kinnitamisel. Viru Vanglale kui haldusorganile ei ole viidatud Riigikohtu seisukoht kindlasti uudis, mistõttu on minu hinnangul äärmiselt taunitav see, et Viru Vangla kodukord on selle kinnitamisest alates ning aastaid pärast seda olnud õigusvastane.
5. Rõhutan, et vangla kodukorra kui haldusakti põhjendamine on väga oluline ning vajalik selleks, et kinni peetav isik mõistaks, miks ja millisel alusel on kodukord vastu võetud. Kinni peetav isik peab halduse läbipaistvuse põhimõtte kohaselt aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte. Kodukorras ning selle põhjendustes tooduga mittenoostumisel annab põhjendus kinni peetavale isikule võimaluse esitada oma õiguste kaitseks vaie või pöörduda kaebusega kohtu poole. Teadmata kodukorra andmise põhjuseid ja kaalutlusi, on kinni peetaval isikul raske kodukorra sätteid argumenteeritult vaidlustada. Vangla kui haldusorgani jaoks kujutab põhjendamise kohustuse täitmine aga enesekontrolli, mis kinnitab, et ollakse jõutud õigele otsusele. Lisaks võimaldab haldusakti põhjendamine selle seaduslikkust kontrollival asutusel otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti põhjendamine tagab selle kontrollitavuse.
6. PS § 14 järgi on põhiõiguste järgimise kohustus pandud riigivõimule. Seega on vangla täidesaatva riigivõimu asutusena kohustatud tagama isiku PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Leian, et Viru Vangla pole Viru Vangla kodukorra 25.03.2009 kinnitamisest kuni tänaseni seda kohustust täiel määral täitnud, kuna ei ole järginud HMS § 56 lõikes 1 sätestatud vangla kodukorra kui haldusakti põhjendamise nõuet.

7. Seetõttu teen Teile soovitus jätkata pingutusi Viru Vangla kodukorra võimalikult kiireks kooskõlla viimiseks HMS § 56 lõikega 1. Kuivõrd kodukorra põhjendamise nõude küsimus võib puudutada ka teisi Eesti vanglaid, siis saadan oma seisukoha koopia Justiitsministeeriumile palvega tutvustada seda ka teiste Eesti vanglate direktoritele.

8. Palun Teil teavitada mind hiljemalt 28.09.2012 Teie ettevõetud sammudest ja nende tulemustest minu soovitus täitmisel.

(II) Avaldaja vaide menetlemise õiguspärasus

9. Kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimispõhimõtte rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus. Uurimispõhimõtte rakendamine algab sellest, et haldusorgan selgitab välja, milline oli isiku tahe taotluse esitamisel. Nii on Riigikohus asjas 3-3-1-32-03 öelnud, et uurimisprintsibiit lähtudes tuleb taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse kvalifitseerimisel arvestada isiku tegeliku tahtega.

10. Seega tuleb iga haldusorganile esitatud pöördumise puhul välja selgitada, kas sisuliselt on tegemist selgitustaotluse, märgukirja, teabenõude, vaide või muu taotlusega ning seda vastavalt selle sisule ka menetleda (nt teabenõuet avaliku teabe seaduse kohaselt, märgukirja ja selgitustaotlust märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse järgi jne). Kui isik esitab taotluse, mis vastab vaide sisule, siis tuleb seda menetleda vaidena haldusmenetluse seaduse kohaselt.

11. Avaldaja 22.05.2012 mulle saabunud pöördumisest, sellele lisatud dokumentidest ning Teie 27.07.2012 esitatud vastusest mulle selgub, et avaldaja esitas 22.03.2012 Viru Vanglale teabenõude, milles palus koopiat Viru Vangla kodukorra põhjendustest. Kuna vangla ei täitnud avaldaja teabenõuet, esitas ta 12.04.2012 vanglale vaide, milles vaidlustas vangla tegevusetust ning taotles 22.03.2012 teabenõude kohest täitmist ehk talle Viru Vangla kodukorra ja selle põhjenduste väljastamist. Viru Vangla ei käsitlenud aga avaldaja 12.04.2012 pöördumist vaidena, vaid esitas sellele 02.05.2012 vastuse, pealkirjastades selle „märgukirjale vastamise ning taotluse osalise rahuldamisena“.

12. Oma 27.07.2012 vastuses mulle mõõnsite, et vangla käitus kinnipeetava 12.04.2012 vaide märgukirjaks liigitamisel valesti. Vaie on isiku pöördumine haldusorgani poole oma rikitud õiguste või piiratud vabaduste kaitseks haldusorgani antud haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, andmata haldusakti või sooritamata toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks. Samuti tõdesite, et vaidemenetluses oleks pidanud vangla välja selgitama, kas avaldaja 22.03.2012 esitatud pöördumine oli teabenõue või liigitus mõneks muuks pöördumiseks ning kas pöördumisele vastamisel oli rikitud avaldaja õigusi. Lisaks selgitasite, et Viru Vangla vaatas avaldaja 12.04.2012 esitatud vaide uuesti läbi ja tuvastas, et avaldaja pöördumise varasemal menetlemisel on eksitud. Viru Vangla vabandas avaldaja ees ja rahuldab 24.07.2012 vaideotsusega avaldaja 12.04.2012 vaide. Avaldajale toimetati vaideotsus kätte 24.07.2012. Samal päeval väljastati avaldajale ka Viru Vangla kodukorra muutmise käskkirjad nr 1.1-1/160, 1.1-1/172, 1.1-1/228, 1.1-1/16 koos muudatuste selgitustega.

13. Kuigi leian, et vangla ei järginud avaldaja 12.04.2012 vaide menetlemisel hea halduse tava, kui liigitas selle märgukirjaks ega lähtunud selle lahendamisel HMS-s vaidemenetluse kohta sätestatust, ei pea ma vajalikuks selle konkreetse juhtumi osas Teie poole eraldi õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise soovitusena pöörduda. Seda seetõttu, et vangla

tunnistas avaldaja 12.04.2012 vaide menetlemisel oma eksimust ning on tänaseks selle 24.07.2012 otsusega parandanud.

14. Küll aga soovin juhtida Teie tähelepanu avaldaja vanglale esitatavate pöördumiste (nõuetekohasele) registreerimisele. Nimelt selgub Teie 27.07.2012 vastusest mulle, et Viru Vanglal ei ole võimalik edastada koopiat kinnipeetava 22.03.2012 teabenõudest, kuna asjaolude selgitamisel ilmnis, et kinnipeetava kõnealune pöördumine on jäetud vanglas registreerimata ja vangla ei suutnud tagantjärele tuvastada selle asukohta. Sarnasele probleemile osutas ka avaldaja oma täiendavas, mulle 10.08.2012 saabunud, pöördumises. Nimelt väljendas avaldaja rahulolematust tema Viru Vanglale ajavahemikul 11.04.2012-21.06.2012 esitatud pöördumiste väidetava mittenõuetekohase registreerimise ja/või registreerimata jätmisega. Samuti viitas avaldaja sellele, et tema vaietena esitatud pöördumisi registreeritakse endiselt kas selgitustaotluste, märgukirjade või muude pöördumistena ning see võib lõppkokkuvõttes piirata tema vaietes tõstatatud küsimuste edasist vaidlustamist halduskohtus.

15. Kuivõrd avaldaja 10.08.2012 pöördumises sisalduvad viited tema võimalikele õiguste rikkumistele olid avalduses esitatud liiga üldsõnalistena, siis ei olnud mul võimalik kaaluda menetluse algatamise vajalikkust või hinnata seda, kas Viru Vangla on rikkunud avaldaja õigusi. Samas, võttes arvesse Teie 27.07.2012 vastuses mulle nenditud avaldaja 22.03.2012 teabenõude registreerimata jätmise ning 12.04.2012 vaide valesti liigitamise fakti, samuti avaldaja 10.08.2012 pöördumises esitatud informatsiooni, jääb õhku kahtlus Viru Vangla ametnike tegevuse õiguspärasusest avaldaja pöördumiste (nõuetekohasel) registreerimisel.

16. Kuna aga mul ei ole võimalik viibida juures ja kontrollida, kas iga kord, kui avaldaja on vanglale esitanud pöördumise, on vanglaametnikud seda õigesti tõlgendanud ning (nõuetekohaselt) registreerinud, siis juhin Teie kui Viru Vangla direktori tähelepanu avaldaja tõstatatud probleemile ning palun sellega seoses kontrollida Viru Vangla ametnike tegevust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Justiitsministeerium

Ksenia Žurakovskaja-Aru 693 8430;
e-post: ksenia.zurakovskaja-aruu@oiguskantsler.ee