

Väljaandja:  
Akti liik:  
Teksti liik:  
Jõustumise kp:  
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium  
otsus  
algtekst  
25.06.2009  
RT III 2009, 37, 279

## **3-4-1-3-09 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. juuni 2009. a kohtuotsus justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" § 50 lõike 3 ja § 46<sup>1</sup> (26. septembrist 2008 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis) põhiseaduslikkuse kontrollis**

RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUMI KOHTUOTSUS  
Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-4-1-3-09
<b>Otsuse kuupäev</b>	25. juuni 2009
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Märt Rask, liikmed Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Priit Pikamäe
<b>Kohtuasi</b>	<b>Justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 «Vangla sisekorraeeskiri» § 50 lõike 3 ja § 46<sup>1</sup>(26. septembrist 2008 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis) põhiseaduslikkuse kontroll</b>
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Halduskohtu 25. veebruari 2009. aasta otsus haldusasjas nr 3-08-2523
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

### **Resolutsioon**

Tunnistada justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 «Vangla sisekorraeeskiri» § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 esimene lause põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

### **Asjaolud ja menetluse käik**

1. Tallinna Vangla 10. oktoobri 2008. a läbiotsimise akti kohaselt võeti samal päeval kinnipeetav Andero Võikari nimele tulnud kirja seest ära kaks Internetist välja printitud A4 formaadis lehte. Justiitsministeerium jättis 8. jaanuari 2009. aasta vaideotsusega rahuldamata A. Võikari vaide kohustada Tallinna Vanglat tagastama eelnimetatud lehed.

2. A. Võikar esitas 12. detsembril 2008 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus kohustada Tallinna Vanglat tagastama kaebajalt ära võetud kahte dokumenti ning teha Tallinna Vanglale ettekirjutus, millega keelata edaspidi kirjaga saadetud trükitud materjalide äravõtmine. Kaebaja sõnul saadeti talle A4 formaadis lehtedel Internetist välja printitud laulusõnad, mida tal oli õigus saada põhiseaduse (edaspidi PS) § 44 alusel. Kaebaja hinnangul rikkus Tallinna Vangla laulusõnu ära võttes ühtlasi sõnumisaladuse kaitset, kuna ilma neid läbi lugemata ei ole võimalik hinnata, kas tegemist on arvutil trükitud või Internetist välja printitud materjalidega.

3. Tallinna Halduskohus rahuldab 25. veebruari 2009. aasta otsusega haldusasjas nr 3-08-2523 A. Võikari kaebuse osaliselt. Halduskohus kohustas Tallinna Vanglat tagastama A. Võikarile 10. oktoobril 2008 koostatud läbiotsimise akti kohaselt ära võetud esemed. Samuti kohustas halduskohus Tallinna Vanglat hoiduma A. Võikarile saadetud kirjadest esemete äravõtmisest vangla sisekorraeeskirja (edaspidi VSE) § 50 lõike 3 alusel. Tallinna Halduskohus tunnistas otsuse resolutsioonis lisaks põhiseadusega vastuolus olevaks ning jättis asja lahendamisel kohaldamata justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 «Vangla sisekorraeeskiri» § 50 lõike 3 ja § 46<sup>1</sup>(26. septembrist 2008 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis), algatades sellega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

## Menetlusosaliste põhjendused

4. Tallinna Halduskohus märkis, et vangistusseaduse (edaspidi *VangS*) § 28 lõike 1 kohaselt on kinnipeetava õigus kirjavahetusele, mis toimub vangla sisekorraeeskirja kohaselt. *VangS* § 28 lõike 3 alusel võib vangla direktor kinnipeetava õigust kirjavahetusele piirata, ent praegusel juhul kaebaja suhtes selliseid piiranguid seatud ei ole. *VangS* § 29 lõikes 1 sätestatakse, et kinnipeetavale saadetud või tema saadetavad kirjad, välja arvatud *VangS* § 29 lõigetes 4 ja 5 sätestatud isikutele või ametiasutustele adresseeritud kirjad, avatakse kinnipeetava juuresolekul ning sealt võetakse ära esemed, mille omamine on vangla sisekorraeeskirjadega keelatud.

Kinnipeetavale vanglas keelatud esemete ja ainete loetelu on toodud VSE §-s 64<sup>1</sup>. Kaebajale saadetud kirjast ära võetud laulusõnu sisaldanud paberilehed eelnimetatud sättes loetletud keelatud esemete hulka ei kuulu. Õiguslikku alust kinnipeetavale saadetud kirjast mis tahes muude esemete äravõtmiseks vangistusseaduses sätestatud ei ole.

Samas tuleneb VSE § 50 lõikest 3, et kinnipeetavale saabunud kirjast võtab vanglaametnik ära esemed, mis ei ole VSE § 46<sup>1</sup> kohaselt käsitatavad kirjadena. Viimati nimetatud sätte (vaidlusaluse toimingute tegemise ajal kehtinud redaktsioonis) kohaselt käsitatakse vanglas sissetuleva kirjadena paberikandjal esitatud ainult adressaadile määratud erasõnumit, postkaarti või fotot, mis edastatakse posti teel, kusjuures kirjaga võib saata viis marki ja viis ümbrikku. Seega on justiitsministri määrusega määratletud, millistele tunnustele vastavaid saadetisi võib kinnipeetav *VangS* §-s 28 sätestatud õiguse raames saada, ning samas nähakse ette ka see, et kinnipeetavale saadetud esemed, mis neile tunnustele ei vasta, võetakse kinnipeetavalt ära.

Asjassepuutuvad normid, mille alusel kaebajale saadetud kirjast laulusõnu sisaldavad paberilehed ära võeti, on VSE § 50 lõige 3 koostoimes VSE §-ga 46<sup>1</sup> (vaidlusaluse toimingute ajal kehtinud redaktsioonis). Kohtu hinnangul on VSE § 46<sup>1</sup> ning § 50 lõige 3 kinnipeetava õigusi piirava iseloomuga. Isiku õigus võtta vastu talle saadetud esemeid on kohtu hinnangul hõlmatud ennekõike PS §-s 19 sätestatud üldise vabadusõigusega. Kuivõrd praeguses asjas on äravõetud esemeteks posti teel kaebuse esitajale edastatud paberilehed, mis sisaldasid kirjalikku teksti, siis tuleb kõne alla PS §-s 43 sätestatud sõnumisaladuse riive.

PS § 11 esimese lause kohaselt võib põhiõigusi riivata üksnes kooskõlas põhiseadusega. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ning sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. *VangS* § 28 lõike 1 teise lause kohaselt toimub kinnipeetava kirjavahetus vangla sisekorraeeskirjas sätestatud korras. *VangS* § 105 lõike 2 kohaselt kehtestab vangla sisekorraeeskirja justiitsminister määrusega. Kohus leiab, et volitusnorm kirjavahetuse korra kehtestamiseks tähendab kehtestada menetlusnormid, mis reguleerivad kirjavahetuse korraldamist ning seaduse sätestatud kohustus- ja keelunormide täitmist. Kohtu hinnangul ei hõlma eelnimetatud volitusnormi kehtestada seadusega võrreldes lisapiiranguid kinnipeetava kirjavahetuse sisule. Seega ei ole seadusandja andnud justiitsministrile volitust normeerida seda, milliseid kirjalikke materjale või muid esemeid on kinnipeetavale lubatud kirjaga saata, samuti ei ole justiitsministril volitust kehtestada uusi õiguslikke aluseid kinnipeetavale kirjaga saadetud esemete äravõtmiseks. *VangS* § 29 lõige 1 lubab kirjast ära võtta üksnes selliseid esemeid, mille omamine vanglas on keelatud. Samas on justiitsminister kehtestanud VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 koostoimes normi, mille kohaselt tuleb kinnipeetavale saadetud kirja seest ära võtta ka sellised esemed, mille omamine ei ole kinnipeetavale iseenesest keelatud. Seega leiab kohus, et justiitsminister on VSE § 50 lõike 3 kehtestanud seadusandja antud volitust ületades, mistõttu on tegemist formaalselt põhiseadusega vastuolus oleva normiga. Koostoimes VSE § 50 lõikega 3 on ka VSE § 46<sup>1</sup> kehtestatud seadusest tulenevat volitusnormi ületades. Eeltoodud põhjustel leidis kohus, et VSE § 50 lõige 3 ja § 46<sup>1</sup> on vastuolus PS §-ga 3. Tuvastanud asjassepuutuvate normide formaalse vastuolu põhiseadusega, ei pea kohus vajalikuks hinnata normide materiaalselt põhiseaduspärasust. Samuti ei pidanud kohus eeltoodust tulenevalt vajalikuks anda hinnangut menetlusosaliste väidetele, mis puudutavad PS §-de 43 ja 44 väidetavat rikkumist.

5. Tallinna Vangla on seisukohal, et VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõige 3 on nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. *VangS* § 29 lõiget 1 tuleb tõlgendada koos *VangS* § 28 lõike 1 teise lausega ning selle, mida loetakse kirjaga lubatud või keelatud esemeks, sätestab VSE § 46<sup>1</sup>. Seega tuleb sisekorraeeskirja kohaselt lugeda keelatuks kinnipeetavate kirjavahetusel kõiki esemeid, mis ei vasta VSE § 46<sup>1</sup> järgi kirja definitsioonile. Justiitsministrile annab volituse VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 kehtestamiseks *VangS* § 28 lõige 1, mille sisustamisel tuleb lähtuda ka *VangS* § 66 lõikest 1 ja § 4<sup>1</sup> lõikest 2. Tallinna Vangla on seisukohal, et kirjaga saadetavate esemete piiramine on proportsionaalne meede vangla julgeoleku tagamiseks. Mõistlikud piirangud kinnipeetava kirjavahetusele võrreldes vabaduses viibiva isikuga on paratamatud.

Tallinna Vanglas oli 2008. aastal keskmiselt 1113 kinnipeetavat, kellele ühes päevas saabub hinnanguliselt 300 erakirja, sama suur hulk kinnipeetavate kirju saadetakse ka välja. VSE § 50 lõike 1 kohaselt tuleb kinnipeetavale saabunud kiri edastada talle allkirja vastu kolme tööpäeva jooksul pärast kirja vanglasse saabumist. Kui kinnipeetavatel oleks võimalik kirjaga saada erinevaid esemeid, ei oleks vanglal võimalik nimetatud tähtjast kinni pidada, sest kirjade turvakontroll muutuks oluliselt töömahukamaks. Sellises mahus turvakontrolli korraldamine tähendaks eelarveliste ressursside ebaratsionaalset kasutamist.

6. Justiitsminister on seisukohal, et VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõige 3 on põhiseadusega kooskõlas. Volituse VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 kehtestamiseks annab *VangS* § 28 lõige 1. *VangS* § 28 lõikes 1 toodud volitusnormi eesmärgi, sisu ja ulatuse mõistmisel ei saa tähelepanuta jätta ka *VangS* § 66 lõiget 1 ja § 4<sup>1</sup> lõiget 2. Lisaks on

justiitsminister VangS § 15 lõike 3 alusel õigustatud määrusega kehtestama vanglas kinnipeetavale keelatud asjade loetelu, enda juures ja laos olevate asjade kogukaalu ning hoiule võetavate asjade hoidmise korra. VSE § 50 lõikest 3 tulenevalt on vangla kohustatud kinnipeetavale saanud kirjast võtma ära esemed, mis ei ole VSE §-s 46<sup>1</sup> toodud definitsiooni kohaselt käsitatavad kirjadena. Need esemed on vanglas keelatud esemeteks, sest vangla kontekstis ei oma tähtsust üksnes eseme iseloom, vaid ka eseme saamise viis. Seega on seadusandja määratlenud raamid, mille sees täitevvõim on täpsustanud seaduse sätteid. Ebaõige on seisukoht, et VangS § 29 lõige 1 lubab kirjast ära võtta üksnes sellised esemed, mille omamine vanglas on keelatud tulenevalt VSE §-st 64<sup>1</sup>. Kohus on ekslikult lähtunud sellest, et vanglas ei sõltu eseme lubatavus ainult sellest, kas tegemist on otseselt keelatud asjade nimistus sisalduva esemega, vaid vanglas kui suletud süsteemis on asjade lubatavuse üheks kriteeriumiks ka asjade omandamise viis. VangS § 15 lõiked 3 ja 4 ning VSE § 64<sup>1</sup> sätestavad üksnes need esemed, mis on vanglas keelatud sõltumata nende omandamise viisist. Sisekorraeeskirja kohaselt tuleb kinnipeetava kirjavahetusel keelatuks lugeda kõiki esemeid, mis ei vasta VSE §-s 46<sup>1</sup> toodud kirja definitsioonile. Sätte sõnastus ei ole küll kõige õnnestunud, kuid seda tuleb tõlgendada koostoimes VSE § 57 lõikes 1 sätestatuga. Võimalus, et isikule hakatakse saatma vanglas küll formaalselt lubatud asju, mis ei lange VSE § 64<sup>1</sup> punktide alla, annaks sisuliselt kinnipeetavale paki saamise õiguse. Paki saamise võimaluse on aga seadusandja ette näinud üksnes vahistatute puhul (VangS § 98 lõige 1). VangS § 23 kohaselt on kirjavahetus vanglas sätestatud eesmärgiga, milleks ei ole vanglasse erinevate asjade saatmine, vaid sisuline suhtlus. Kuna kirjavahetuse eesmärgiks on positiivsete sotsiaalsete sidemete säilitamine, siis võib kirjaga saata ka viis marki ja viis ümbrikku.

PS § 26 on kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigus. Kinnipeetava kirjavahetusele piirangute seadmise eesmärk on ennekõike vajadus kaitsta avalikku korda, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse ning kuriteo tõkestamine. Valitud meede on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Muul viisil peale kirjaga esemete saatmise piiramise ei ole realselt võimalik tagada, et kirjavahetuse tulemusel ei satuks vanglasse erinevaid keelatud esemeid ning vanglavälist suhtlust kasutatakse vaid positiivsete sotsiaalsete sidemete hoidmiseks. Kirja mõiste piiramine vangistuse kontekstis ei ole intensiivne põhiõiguste riive, sest PS §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatusesse ei sekkuta üleliia. Kaalul on ühelt poolt kinnipeetava õigus saada kirja teel igasuguseid esemeid, teisalt aga vangla kohustus tagada VangS § 66 lõikes 1 ja § 6 lõikes 1 sätestatud eesmärkide täitmine. Selline kord tagab kinnipeetavale võimaluse suhelda oma lähedastega, kuid üldise julgeoleku ja õiguskorra kaitsmise eesmärgil ei saa lubada igasuguste esemete kinnipeetavale saatmist.

7. Õiguskantsler leiab, et VSE § 46<sup>1</sup> (1. oktoobrist 2007 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis) oli ja VSE § 50 lõike 3 esimene lause on vastuolus seaduse ja põhiseadusega. VSE § 50 lõike 3 teine lause on põhiseadusega kooskõlas. Samuti märgib õiguskantsler, et VSE § 46<sup>1</sup> on ka kehtivas redaktsioonis seaduse ja põhiseadusega vastuolus.

Kuna haldusasja nr 3-08-2523 lahendus sõltub VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 kehtivusest, siis on Tallinna Halduskohtu algatatud konkreetne normikontroll nende sätete põhiseaduspärasuse üle lubatav. PS § 3 lõike 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu tohib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on seadusreservatsiooni keskse sätestusega põhiseaduses. Volitused ise peab sisaldama volituse sisu, eesmärgi ja ulatust. See nõue tuleneb vahetult olulisuse põhimõttest ja on vajalik nii selleks, et piisav volitusnorm identifitseerida, kui ka selleks, et kehtestada kriteerium volitusenormi põhiseaduspärasusele. Sisu, eesmärgi ja ulatust piisaval määral mittereguleeriv ja seega olulise sätestamata jättev volitusnorm on põhiseadusega vastuolus.

Kuigi kaebajalt võeti ära kaks eset, ei seisne riive praegusel juhul omandipõhiõiguse (PS § 32) kitsenduses, sest tema jaoks ei ole oluline paberilehtede materiaalne, vaid nende immateriaalne väärtus. Kuigi see Tallinna Halduskohtu otsusest otseselt ei tulene, võib eeldada, et praegusel juhul järgiti VangS § 29 lõiget 1 ning kaebaja viibis kirja avamise juures, mistõttu ei ole riivatud PS § 43 kaitseala. Küll aga on riivatud PS § 26 kaitseala, sest isikule tema elukaaslase poolt adresseeritud ümbriku sisu kuulub eraelu kaitsealasse. Riive seisneb kaebuse esitajale tema elukaaslaselt saadetud ümbriku avamises ja sealt kahe laulusõnadega paberilehe äravõtmises. Järelikult riivavad eraelu puutumatus (PS § 26) kaitseala ka VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõige 3 nende koostoimes.

Kui justiitsminister on volitatud kehtestama vangla sisekorraeeskirjas kirjavahetuse korra, siis see tähendab, et justiitsministril on volitus kehtestada vastava otsuse tegemise menetluskord – toimingute jada, mille eesmärgiks on otsustamiseks vajalikke asjaolusid kontrollida ning otsustamist muul viisil ette valmistada. Kuna justiitsministril ei ole volitust kehtestada kirjavahetuse tingimusi, ei tohi kirjavahetuse kord sisaldada kirjavahetuse piiranguid. VangS § 28 ei sätesta, mida kiri sisaldada võib või ei või. Kuna vangistusseadus kirja mõistet ega keelde selle sisule ei defineeri, tuleb selles osas lähtuda postiseaduses sätestatust. Justiitsminister ei tohi kirja mõistet vangistusseaduse tähenduses defineerida teisiti, kui see on määratletud postiseaduses, sest see oleks vastuolus nii PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneva olulisuse põhimõttega kui ka samast normist lähtuva kõrgema õiguse kehtimise prioriteediga. Õigus saata kellele tahes mis tahes sisuga sõnumeid ei tulene ainult VangS § 28 lõike 1 esimesest lausest, vaid on ka põhiõigus, mille iga piirang peab olema põhiseadusega kooskõlas (PS § 11 esimene lause). Volitust selle õiguse piiramiseks VangS § 28 lõikest 1 ei tulene. Ka VangS § 28 lõige 3 ei kujuta endast piisavalt määratletud (sisu, eesmärk, ulatus) volitust kehtestada määrusega piirangud, mida kinnipeetavale adresseeritud ümbrik sisaldada võib, sest see ei ole kirjavahetuse

piirang, vaid kirja teel edastatud esemete vastuvõtmise piirang. Kirjavahetuse piiramise all VangS § 28 lõike 3 tähenduses tuleb eelkõige mõista keeldu saada kirju teatud isikutelt või adresseerida neid teatud isikutele. Kirja teel edastatud esemete vastuvõtmise piirang eeldab sõnaselge keelu sätestamist seaduses, st kriteeriumite nimetamist või loetelu, mida kirjaga saata ei tohi.

Seda, millised esemed on kinnipeetavale vanglas keelatud, sätestavad VangS § 15 ja VSE § 64<sup>1</sup>. VangS §-st 15 saab järeldada, et see norm ja selle alusel kehtestatud keelatud esemete nimekiri annavad ammendavad alused kinnipeetavale vanglas esemete keelamiseks. VangS § 28 lõikest 1 koosmõjus §-ga 15 saab järeldada, et VangS § 28 ei näe ette võimalust keelata kirjaga esemeid saata või vastu võtta. Eseme kirjaga saatmise või vastuvõtmise saab keelata üksnes juhul, kui see vastab mõnele VangS § 15 lõikes 2 nimetatud tingimusele. Kuna VSE § 46<sup>1</sup> esimeses lauses (1. oktoobrist 2007 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis) sätestatud kirja definitsioon kujutab endast kirjavahetuse piirangut, eeldab see seaduslikku alust, mida seadusandja justiitsministrile andnud ei ole. Tegemist oli volitust ületava ja seetõttu seaduse ja põhiseadusega formaalses vastuolus oleva normiga. Praegusel juhul omandab VSE § 46<sup>1</sup> tähenduse koosmõjus VSE § 50 lõike 3 esimese lausega. VSE § 50 lõike 3 esimese lause alusel võetakse kinnipeetavale saabunud kirjast ära esemed, mis ei ole VSE § 46<sup>1</sup> kohaselt käsitatavad kirjadena. Selline justiitsministri määruses sisalduv volitus ei ole kaetud VangS §-ga 15, §-ga 28 ega ka ühegi muu seadusliku alusega. Tegemist on volitust ületava ja seetõttu seaduse ja põhiseadusega formaalses vastuolus oleva normiga. Samas on võimalik, et kinnipeetavalt võetakse VangS § 15 lõike 2 või selle alusel kehtestatud VSE § 64<sup>1</sup> järgi ära mõni kirjaga saadetud keelatud ese. Sellisel juhul on ikkagi võimalik kohaldada VSE § 50 lõike 3 teist lauset. See reguleerib üksnes menetlust ega ole põhiseadusega vastuolus. Et sellele normile jääb ka VSE § 50 lõike 3 esimese lause kehtetuks tunnistamise järel eraldiseisev mõistlik kohaldamisala, tuleb jätta VSE § 50 lõike 3 teine lause kehtetuks tunnistamata ja Tallinna Halduskohtu algatatud konkreetne normikontroll selles osas rahuldamata.

Kuna VSE § 46<sup>1</sup> kirjavahetuse õigust piirav iseloom ei ole ka alates 9. jaanuarist 2009 kehtiva redaktsiooni puhul muutunud, peaks õiguskantsler juhul, kui VSE § 46<sup>1</sup> varasem redaktsioon tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks, algatama abstraktse normikontrolli ja tegema justiitsministrile ettepaneku viia VSE § 46<sup>1</sup> seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Kui justiitsminister määrust seaduse ja põhiseadusega kooskõlla ei vii, tuleks õiguskantsleril esitada Riigikohtule taotlus tunnistada VSE § 46<sup>1</sup> kehtetuks. Selline menetlus on aeganõudev ja kulukas. Kuigi ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses kehtib kohtu omaalgatuse keeld, on praegusel juhul tegu sisuliselt identse õigusliku olukorra jätkumisega, mistõttu peab õiguskantsler menetlusökonoomia põhimõttest lähtudes soovitatavaks laiendada konkreetse normikontrolli algatanud kohtu taotlust sarnaselt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. mai 2000. aasta otsusele asjas nr 3-4-1-5-00 (p-d 28, 34, 36) ning tunnistada seaduse ja põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks ka VSE § 46<sup>1</sup> kehtiv redaktsioon.

### **Kohaldamata jäetud sätted**

**8.** Justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 «Vangla sisekorraeeskiri» (RTL 2000, 134, 2139) 26. septembrist 2008 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis sätestas § 46<sup>1</sup> järgmist:

#### **«§ 46<sup>1</sup>. Kiri**

Vanglas käsitatakse kirjadena paber kandjal esitatud ainult adressaadile määratud erasõnumit, postkaarti või fotot, mis edastatakse posti teel. Kirjaga võib saata viis marki ja viis ümbrikku.»

**9.** Justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 «Vangla sisekorraeeskiri» (RTL 2000, 134, 2139) § 50 lõige 3 sätestab:

#### **«§ 50. Kinnipeetavale saadetud kiri** [...]

(3) Kinnipeetavale saabunud kirjast võetakse vanglaametniku poolt ära esemed, mis ei ole käesoleva määruse § 46<sup>1</sup> kohaselt käsitatavad kirjadena. Äravõetud esemete suhtes kohaldatakse käesoleva määruse § 70, § 72 ja § 73 sätteid.»

### **Kolleegiumi seisukoht**

**10.** Kolleegium hindab esmalt Tallinna Halduskohtus kohaldamata jäetud sätete asjassepuutuvust ja leiab asjassepuutuva põhiõiguse (I) ning analüüsib seejärel nende sätete vastavust põhiseadusele (II).

### **I**

**11.** Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Riigikohtu praktika kohaselt on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (vt nt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. aasta otsus asjas nr 3-4-1-10-00, punkt 10). Säte on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral (vt nt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

**12.**Tallinna Halduskohus märgib õigesti, et vangistusseadus näeb kinnipeetava kirjavahetuse piiramiseks ette kaks võimalust. Esiteks võib vangla direktor kinnipeetava õigust kirjavahetusele piirata VangS § 28 lõike 3 kohaselt. Praegusel juhul kaebuse esitaja suhtes selliseid piiranguid seatud ei olnud. Teiseks võib VangS § 29 lõike 1 kohaselt võtta kinnipeetavale saadetud kirjad ära esemed, mille omamine on vangla sisekorraeskirjadega keelatud. Kinnipeetavale vanglas keelatud esemete ja ainete loetelu on sätestatud VSE § 64<sup>1</sup> lõikes 1. Laulusõnadega paberilehed ei kuulu selles sättes loetletud keelatud esemete hulka.

**13.**Lisaks eelmises punktis mainitud sätetele on kinnipeetavale saadetud kirjad võimalik esemeid ära võtta ka VSE § 50 lõike 3 alusel, mille kohaselt võtab vanglaametnik kinnipeetavale saabunud kirjad ära esemed, mis ei ole VSE § 46<sup>1</sup> kohaselt käsitatavad kirjadena. Tallinna Halduskohus asuski otsuses seisukohale, et kuna kaebajale saadetud paberilehed võeti kirjad ära VSE § 50 lõike 3 alusel ja nimetatud normi põhiseaduspärasuse korral tuleks kaebus jätta rahuldamata, põhiseadusega vastuolu ja kohaldamata jätmise korral aga rahuldada, siis on VSE § 50 lõige 3 asjassepuutuv norm. Kuna VSE § 50 lõige 3 on kohaldatav üksnes koostoimes VSE §-ga 46<sup>1</sup>, olles seega sellega lahutamatu seotud, luges halduskohus asjassepuutuvaks normiks ka viimati nimetatut. Kolleegium nõustub nende järeldustega, kuid täpsustab, et VSE § 50 lõike 3 teisel lausel on olemas iseseisev kohaldamisala, sest on võimalik, et kinnipeetavale saabunud kirjad osutub vajalikuks võtta ära mõni keelatud ese VangS § 15 lõike 2 või VSE § 64<sup>1</sup> tähenduses. VSE § 50 lõike 3 teine lause laiendab kirjad äravõetud esemete suhtes sama regulatsiooni, mida kohaldatakse VSE § 70, § 72 ja § 73 alusel pakist äravõetud esemete suhtes. Tallinna Halduskohus ei ole seadnud kahtluse alla VangS § 15 lõike 2 ja VSE § 64<sup>1</sup> kohaselt kinnipeetavale vanglas keelatud esemete kirjad äravõtmise põhiseaduslikkust ning selliste esemete äravõtmisele järgneva menetluse osas ei olnud VSE § 50 lõike 3 teine lause haldusastja lahendamisel järelikult asjassepuutuv. Seetõttu tuleb asjassepuutuvaks normiks lugeda üksnes VSE § 50 lõike 3 esimene lause koostoimes VSE §-ga 46<sup>1</sup>.

**14.**Kolleegium ei nõustu Tallinna Halduskohtu seisukohaga, et VSE § 46<sup>1</sup> on asjassepuutuv üksnes 26. septembrist 2008 kuni 9. jaanuarini 2009 kehtinud redaktsioonis. Õiguskantsler on pidanud vajalikuks tunnistada käesolevas asjas põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks ka VSE § 46<sup>1</sup> 10. jaanuaril 2009 jõustunud redaktsioon, mis erineb eelmisest redaktsioonist üksnes kirja piirkaalu poolest. Kolleegium märgib, et kuna käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja aluseks olevas põhivaidluses lahendas Tallinna Halduskohus ka tulevikku suunatud kaebuse, siis on ka VSE § 46<sup>1</sup> kehtiv redaktsioon selle kaebuse rahuldamise seisukohast asjassepuutuv, kuna see reguleerib kõnesolevat küsimust sama moodi. Kui jätta see redaktsioon asjassepuutuvaks tunnistamata, siis kohustaks Tallinna Halduskohtu otsuse resolutsiooni punkt 3 Tallinna Vanglat tegutsema vastuolus temale adresseeritud kehtiva sättega.

**15.**Kuna VSE § 46<sup>1</sup> määratleb kirja mõiste ning VSE § 50 lõike 3 esimese lause kohaselt võetakse kinnipeetavale saadetud kirjad ära kõik esemed, mis pole hõlmatud VSE §-s 46<sup>1</sup> sisalduva määratlusega, siis näevad VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 esimene lause koostoimes ette, millistele tunnustele vastavaid saadetisi võib kinnipeetav VangS §-s 28 sätestatud kirjavahetuse õiguse raames saada. Esemeid, mis neile tunnustele ei vasta, kinnipeetavale edasi ei anta.

**16.**Tallinna Halduskohus leidis, et asjassepuutuvad sätted võivad seetõttu eelkõige riivata PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldist vabaduspõhiõigust. Samuti pidas halduskohus võimalikuks, et riivatud on PS §-s 43 sätestatud sõnumisaladust.

PS § 19 lõikest 1 tuleneb üldine vabaduspõhiõigus, mille riive vastavust põhiseadusele ei ole vajalik kontrollida, kui vaidlusalune säte riivab mõnd spetsiifilist põhiõigust. PS § 43 kohaselt on igäühel õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.

Isikuliselt on PS § 43 igäüheõigus, mis laieneb ka kinnipeetavatele. Esemeliselt kaitseb PS § 43 ükskõik millisel viisil kolmandate isikute edastatavaid ja vahendatavaid sõnumeid. Kolleegium nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et juhul, kui kirja adressaat viibib kirja avamise juures, siis ei ole tegemist PS § 43 kaitseala riivega. Keelatud asjade äravõtmine kirja adressaadi juuresolekul ei riiva selle õiguse kaitseala. Samas on kirja sisuga tutvumine isegi adressaadi juuresolekul võimalik PS §-i 43 järgides. Kuna praegusel juhul tuleb eeldada, et täidetud oli VangS § 29 lõikest 1 tulenev nõue, mille kohaselt kinnipeetavale saadetud või tema saadetavad kirjad, välja arvatud VangS § 29 lõigetes 4-5 sätestatud isikutele ja ametiasutustele adresseeritud kirjad, avab vanglaametnik kinnipeetava juuresolekul, siis ei ole käesolevas asjas PS § 43 kaitseala riivatud.

Kolleegiumi hinnangul riivavad asjassepuutuvad sätted PS §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusse. PS § 26 esimene lause sätestab, et igäühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse. PS § 26 esimene lause laieneb ka kinnipeetavatele. Esemeliselt kaitseb PS § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud erioigustega (sh nt PS § 43). Kolleegium nõustub õiguskantsleriga, et PS § 26 kaitseala hõlmab ka kinnipeetava elukaaslase õigust saata kirja teel vanglasse dokumente või esemeid, mille omamine pole vanglas keelatud. Seega tuleb

analüüsida, kas põhiseadusega on kooskõlas eraelu riive, mis seisneb kaebajale saadetud kirjast VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 esimese lause alusel kahe laulusõnu sisaldava paberilehe äravõtmises.

## II

**17.**Riigivõimu sekkumine kaebuse esitaja PS §-s 26 sätestatud õigusesse perekonna- ja eraelu puutumatuselle ei tähenda veel selle õiguse rikkumist. Põhiõigust riivav õigusakt ei riku põhiõigust, kui see on põhiseaduspärane ehk formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) 13. juuni 2005. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-05, punkt 7).

**18.**Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (vt RKPJK eespool viidatud otsus kohtuasjas nr 3-4-1-5-05, punkt 8).

**19.**Seadusereservatsiooni põhimõte on sätestatud PS § 3 lõike 1 esimeses lauses ja §-s 11 ning selle kohaselt saab põhiõigusi piirata üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb (Riigikohtu üldkogu 2. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-19-07, punkt 25). 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 (vt RKPJK eespool viidatud otsus kohtuasjas nr 3-4-1-5-05, punkt 9). Volituspõhise nõue tuleneb ka haldusmenetluse seadusest (HMS), mille § 90 lõike 1 kohaselt võib määru anda ainult seaduses sisalduva volituspõhise olemasolul ning kooskõlas volituspõhiste, mõtte ja eesmärgiga. Volituspõhise vajalikkusele määruandluse puhul viitab ka HMS § 89 lõige 1.

**20.**Kolleegium märkis punktis 15, et VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 esimene lause piiravad koostoimes esemete ringi, mida kinnipeetav võib VangS §-s 28 sätestatud kirjavahetuse õiguse raames saada. Kolleegium nõustub Tallinna Halduskohtu ja õiguskantsleri seisukohtadega, et vangistusseadusest ei tulene justiitsministrile õigust kehtestada vangla sisekorraeeskirjades lisapiiranguid kinnipeetavate kirjavahetuse õigusele. Sellist pädevust ei anna ministrile VangS § 105 lõige 2, mis on üksnes pädevusnorm, mitte konkreetse sisuga volituspõhine. Samuti ei tulene VangS § 28 lõike 1 teisest lausest justiitsministrile õigust kehtestada lisapiiranguid kinnipeetavate kirjavahetusele. Halduskohus märgib õigesti, et volituspõhine kirjavahetuse korra kehtestamiseks tähendab üksnes volitust kehtestada menetlusnormid, mis reguleerivad kirjavahetuse korraldamist ja seaduses sätestatud kohustus- ja keelunormide täitmist. Kord tähendab seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist (RKPJK 24. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-02, punkt 25) ning korra kehtestamiseks antud volituspõhine ei hõlma volitust kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid sisulisi piiranguid kinnipeetavate kirjavahetusele.

**21.**Postiseaduse (*PostiS*) (haldusasjas vaidlustatud toimingute tegemise aja redaktsioonis) § 4 lõike 1 punkt 1 nimetab ühe postisaadetise liigina kirisaadetist. PostiS § 4 lõike 2 kohaselt on kirisaadetis postiteenuse osutajale edastamiseks üleantud adresseeritud ning nõuetekohaselt pakitud ese või esemed kaaluga kuni kaks kilogrammi (kirisaadetise kaalupiir jäeti PostiS § 4 lõikest 2 välja 1. jaanuaril 2009 jõustunud muudatustega). Kirisaadetiste hulka kuuluvad näiteks kirjad, trükised ja pisipakid. Justiitsminister ei või asuda kirja mõistet volituspõhise defineerimise erinevalt kehtivast seadusest, seda ka vaatamata asjaolule, et nimetatud määratlus laieneks üksnes kinnipeetavate kirjavahetusele. Kolleegium märgib, et kirjavahetus on olemuslikult isikute kahepoolse suhtlemise vorm. Nii ei puuduta kirjavahetus kinnipeetavaga üksnes vanglas kinnipeetavat isikut, vaid ka isikut, kes kinnipeetavale kirja adresseeris. Postisaadetise saatjana on viimane õigustatud postiteenuse kasutamisel lähtuma postiseadusest, sh ka postisaadetise liikide osas. Eeltoodust lähtuvalt asub kolleegium seisukohale, et justiitsministri tegevus kirja määratlemisel kehtivast seadusest erinevas tähenduses on vastuolus PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

**22.**Kuna kolleegium asus enne seisukohale, et VangS § 28 lõige 1, § 105 lõige 2 ega ka muud õigusnormid ei ole andnud justiitsministrile volitust vangla sisekorraeeskirja kehtestamisel määruvõimuga täiendavalt piirata kinnipeetavate kirjavahetuse sisu või kirjas sisalduvate võimalike esemete ringi, samuti seada täiendavaid õiguslikke aluseid kinnipeetavale kirjaga saadetud esemete äravõtmiseks, siis on VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 esimene lause formaalselt põhiseadusega vastuolus. Käesolevas asjas ei ole seega vajalik hinnata, kas selline piirang võib olla põhiseadusega vastuolus ka sisulistel põhjustel.

**23.**Eeltoodu tõttu tunnistab kolleegium VSE § 46<sup>1</sup> ja § 50 lõike 3 esimese lause põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

**Märt RASK**

**Jüri ILVEST**

**Peeter JEROFEJEV**

**Henn JÕKS**

**Priit PIKAMÄE**