

## Vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (alusetu ja pahatahtlik pöördumisõiguse kasutamine)

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatud õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

#### 1. Vanglate ülekoormus ja alusetute või pahatahtlike pöördumiste ja haldusmenetluse seaduse korras esitatud taotlustega seotud ressursikulu

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 44 sätestab, et igaühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Samuti hõlmab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 10 õiguse teavet ja mõtteid saada ning õiguse neid levitada. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika järgi tuleneb artiklist 10 teatud tingimustel ka õigus saada avalikku teavet.<sup>1</sup> PS §-ga 44 on tihedalt seotud ka § 46, täpsemini sellest sättest tulenev riigi- ja KOV asutuste kohustus vastata märgukirjadele ja avaldustele.

Igaühe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole sätestab PS § 46. Paragrahvi eesmärk on tagada igaühele õigus esitada sättes loetletud asutustele ja isikutele märgukirju ja avaldusi, st saada riigivõimu asutustelt ja isikutelt teavet, selgitusi ja osaleda selle õiguse realiseerimise abil avalikus elus. Avaliku teabe seadus (AvTS), märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (MSVS) ja haldusmenetluse seadus (HMS) täpsustavad selle õiguse kasutamise alused ja korra. Nimetatud PS sätetel on osaliselt sarnane kaitseala – tagatakse isikute õigus saada teavet. Erinevusena on PS § 46 oluliselt kitsam, tagades teabe saamise õiguse üksnes vastuse (seisukoha) vormis riigiasutuse või KOV poolt.<sup>2</sup> PS §-des 44 ja 46 sätestatud õiguste eesmärk ei ole seega mitte niivõrd tagada igaühele võimalus taolisi pöördumisi esitada, vaid tagada, et inimesel oleks võimalik saada teavet asutuse töö (riigielu küsimuste) kohta ja saada oma küsimustele sisulised vastused.

Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Pöördumisõiguse piiranguid (vastamise tingimusi) saab kehtestada vaadeldava põhiõiguse piirangutena, mis peavad vastama PS § 11 nõuetele. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Vastamise mistahes piiranguid õigustab eelkõige avaliku võimu ülesannete täitmise parema korraldamise vajadus. Kui vastus avaldusele või märgukirjale antakse, kuid seadusega sätestatud korda eirates, kitsendatakse isiku õigust vastust saada. Selline menetlus- või vorminõuete rikkumine ei pruugi mõjutada vastuse sisu ja selle arusaadavust pöördumise esitanud isikule. Sätte eesmärk ei ole siiski mitte niivõrd anda igaühele võimalus taolisi pöördumisi esitada, kui just tagada neile sisulise vastuse saamine, mis annab pöördumisele mõtte. Teisisõnu, sätte eesmärk ei ole kaitsta isiku õigust mistahes pöördumiste esitamiseks, vaid tagada seadusega riigi kohustus vastata isiku küsimustele ja tagada seeläbi avaliku

<sup>1</sup> vt EIKo 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari, 08.11.2016, p-d 126–137 ülevaade varasemast EIK praktikast ja EIÕK travaux préparatoires, p-d 149–170 kriteeriumid teabele juurdepääsu õiguse tekkimiseks: teabenõude eesmärk, taotletud teabe sisu, teabenõudja roll (meedia, mittetulundusühingud, teadlased, kirjanikud, blogijad, sotsiaalmeedia kasutajad), informatsiooni kasutusvalmidus ja kättesaadavus (ready and available), vt ka EVPS kommenteeritud võrguväljaanne, § 44 kommentaar, p 1, arvutivõrgus: [https://pohiseadus.ee/sisu/3515/paragrahv\\_44](https://pohiseadus.ee/sisu/3515/paragrahv_44)

<sup>2</sup> Vt samas, p 2.

võimu läbipaistvus ja juurdepääs riigivõimu teostamist puudutavale teabele.<sup>3</sup> Praegu ei ole aga seadustes alust keelduda vastamisest siis, kui pöördumine on ilmselgelt alusetu või lausa pahatahtlik.

Vanglateenistuse (Justiitsministeeriumi ja vanglate) viimaste aastate praktikast<sup>4</sup> nähtub selgelt, et vanglad on tegelenud märkimisväärselt suure hulga just selliste pöördumistega, milles kinnipeetavad ei pöördu riigi poole heas tahtes või oma õigustatud mure vms pöördumisega ja mis takistavad kokkuvõttes vangla tööd kinnipeetava taasühiskonnastamisel. Need on näiteks juhtumid, mil pöörduja tegelik eesmärk ei ole soov saada vastus oma küsimusele või lahendus oma probleemile; kui pöörduja on juba vastuse saanud, kuid vastusega mitte nõustudes pöördub vaidlemiseks korduvalt uuesti ning sellisel diskussioonil pole perspektiivi, et ta saaks enda jaoks soodsa lahenduse; kui pöörduja soov on ilmselgelt selline, millele riik ega seadused pole kaitset andnud; kui pöörduja ei käitu riigi poole pöördudes heatahtlikult ja austavalt (sõim, ebatsensuursed väljendid). Pahatahtlik on ka näiteks pöördumine, milles inimene soovib teavet või vastust oma selgitustaotlusele, kuid tegelikult on selge, et küsitav teave puudutab asjaolu, millega eelduslikult kaasneda võiv õiguste riive on väheintensiivne (nt miks on toiduga pakutavad saia- ja leivaviilud vahel erineva moodsuga, miks on vangla üks hoone ühte värvi ja teine teist värvi, millisest metallisulamist on köögis kasutatavad lusikad vms), kui ka pöördumine, mille puhul vanglale on teada, et isiku eesmärk on töökoormuse tekitamine. Selliste pöördumiste korral võib väita, et ollakse pahatahtlik ning pöördutakse üksnes selleks, et koormata vanglaid, alavääristada küsimuse kaudu riiki või konkreetseid ametnikke, kasutades ebatsensuurseid väljendeid. Sellistele pöördumistele vastamine ei ole põhiseaduses sätestatud vastamiskohustuse algne eesmärk, samuti kaasneb sellega ülemäärane ajakulu.

Töökoormust ei tekita aga mitte ainult alusetud pöördumised, vaid ka pöördumised, millele saab küll sisuliselt vastata, kuid mida on palju (nt mitusada mitme kuu jooksul esitatud pöördumist), kuid millele vastamine takistab vanglal oma muude tööülesannete täitmist. Harvad ei ole juhtumid, mil vang esitab teadlikult lühikese aja jooksul sadu erineva sisuga pöördumisi, sh taotlusi, teades, et sellisel juhul ei ole vanglal võimalik kõikidele pöördumistele tähtaja jooksul vastata. Näiteks on sellised juhtumid, kus üks vang esitab iga mõne päeva järel kümneid pöördumisi ning seejärel päringuid, millal tema pöördumistele vastatakse, taotlusi erinevate toimingute sooritamiseks, sellele järgnevalt kahjunõudeid, kui vangla ei jõua neile pöördumistele või taotlustele õigeaegselt vastata. Sellisel juhul järgneb tavapäraselt kinnipeetava poolne kohtusse pöördumine.

Vanglate praktikas on ka juhtumeid, kus vangid kasutavad neile väljapoolt vanglat saadetud trükitud ja eeltäidetud blankette. Sellisel juhul on kinnipeetava vanglast väljas viibiv lähedane või tuttav edastanud vangile kirja, millesse on mahutatud kümneid kirjablankette, mida on lihtne ja kiire täita. Vang täidab vabateksti välja, mille sisuks võib olla mitmeid küsimusi. Loomulikult ei ole keelatud pöördumise esitamiseks kasutada blankette, kuid olukorras, kus kinnipeetav tegelikult ei soovi enda seaduses sätestatud subjektiivset õigust eesmärgipäraselt kasutada, vaid kuritarvitab seda, ei saa öelda, et seadusandja peaks seda õigust kaitsma. Seadusandja saab kaitsta üksnes seda subjektiivset õigust, mida inimene ka päriselt kasutab.

Vanglale on ka teada, et paljud kinnipeetavad esitavad pöördumisi tegelikult pahatahtliku eesmärgiga, nt on osad kinnipeetavad seda vestluste käigus kontaktisikutele või teistele ametnikele ise tunnistanud. Enamasti tekib soov vangla pöördumistega üle koormata siis, kui vang ei ole saanud oma tahtmist (nt on mõni tema taotlus jäetud rahuldamata) või kui teda on karistatud distsiplinaarkaristusega. Sellise tegevuse laiem eesmärk on sageli soov saavutada endale kasulik tulem, et vangla teeks mingit laadi haldusotsuse kinnipeetava kasuks või ei rakendaks kinnipeetava suhtes ebasoodsat meetet. Näiteks on juhtumeid, kus vang esitab korraga mitusada pöördumist, millele soovib kõikidele kirjalikku vastust, kuid on valmis need pöördumised tagasi võtma, kui vangla võimaldab talle soovitu. Sel juhul on tegu ühe manipuleerimise vahendiga, millega takistatakse vanglal taasühiskonnastavate ülesannetega tegelemist. Lisaks püütakse seeläbi survestada ametnikke mitte tegema nende suhtes ebasoodsaid otsuseid.

Kinnipeetavad, kes esitavad pahatahtlikult pöördumisi eesmärgiga suurendada vangla töökoormust, on teadlikud, et pöördumistega tegelemisega kaasneb vangla jaoks alati ajakulu. See tähendab, et

<sup>3</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Kask, O., § 46 kommentaar, p 11, arvutivõrgus: [https://pohiseadus.ee/sisu/3517/paragrahv\\_46](https://pohiseadus.ee/sisu/3517/paragrahv_46)

<sup>4</sup> Nt oktoobris 2019 oli ühe vangla ühe üksuse 203 pöördumisest 52 ehk u 25,6% sisutühjad või isiku õiguste seisukohast väheintensiivse riivega. Juunis 2020 oli ühe vangla ühes üksuses 123 pöördumisest selliseid 45 ehk u 36,6%.

vanglal on tarvis need pöördumised registreerida, pöördumised liigitada (sh eristama olulised ja sisulised taotlused, nt taotlus kokkusaamise võimaldamiseks vms) ja kontrollida, kas need on esitatud õigele adressaadile, kas neile peaks vastama üksus ise, mõni teine vangla üksus või osakond oma pädevuse piires või hoopis teine asutus. See võib tähendada, et kinnipeetava pöördumistega ei pea tegelema üks, vaid nt viis või kuus eri üksustes töötavat ametnikku või töötajat.

Sarnased probleemid, nagu kirjeldatud eespool seoses AvTS ja MSVS alusel esitatavate pöördumistega, on vanglate praktikas ka HMS-is sätestatud taotluste puhul. Harvad ei ole juhtumid, mil kinnipeetavad esitavad taotlusi näiteks erinevate toimingute põhjendamiseks (HMS § 108). Näiteks palub kinnipeetav endale kambrisse mingit eset, mis talle ka kambrisse tuuakse, kuid mille järel esitab kinnipeetav taotluse, milles soovib, et vangla põhjendaks HMS § 108 alusel, miks talle küsitud ese kambrisse toodi. Sellisel juhul on selge, et kinnipeetava tegelik soov ei ole, et talle põhjendatakse tema enda palutud toimingu tegemist, vaid pahatahtlikul eesmärgil vanglale vastamiskohustuse tekitamine. Tagastada saab taotluse, mille esitamise tähtaeg on möödunud ja seda ei ennistata, samuti võimaldab HMS haldusorganil tagastada taotluse läbi vaatamata teistel seadusega ettenähtud juhtudel, kuid HMS-is puudub samuti sõnaselge alus tagastada ilmselgelt alusetu taotlus. RVastS § 6 lg 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi. HMS küll ei välista võimalust keelduda alusetute taotluste läbi vaatamata jätmisest HMS § 14 lg 6 p 2 ja RVastS § 6 lg 1 koostoimes, kuid selline lahendus ei pruugi olla õiguselge – õiguse ühetaoliseks rakendamiseks ja halduse omavoli välistamiseks ehk kõikide pöördujate võrdseks kohtlemiseks ei ole selline lahendus õiguskaitse vaatest piisavalt selge ja piiritletud.

Praktikas võib enim töökoormust põhjustavad olukorrad liigitada järgmiselt.

- 1) Isik saadab korduvalt samu küsimusi, kuigi talle on juba vastatud. Kuna isik ei saanud oma probleemile soovitud lahendust, kirjutab ta üha uuesti ja väidab, et talle pole sisuliselt vastatud.
- 2) Saadetakse seotut juttu, seaduste väljavõtteid, artikleid, fotosid. Otsest küsimust alati ei ole või kui on, siis vastusele järgnevad uued ja pikemad kirjad erinevate seaduste jms väljavõtetega ning alusetute süüdistustega nii asutuse kui ka ametnike ja töötajate vastu.
- 3) Kui isikule vastus ei meeldi või ta ei saa oma probleemile oodatud lahendust, hakkab ta saatma vastajaid solvavaid, ähvardavaid, ebatsensuurseid kirju.
- 4) Mõned isikud kirjutavad perioodiliselt enam-vähem sama sisuga kirju ja vastamisel peab võrdlema, kas on midagi uut võrreldes eelmisega, millele pole veel vastatud. Igas järgmises kirjas leitakse, et pole vastatud.
- 5) Vahel on kirjad saadetud paljudele ametnikele või ka erinevatele asutustele, kellest enamikul pole vastuse koostamiseks vajalikke andmeid. Sel juhul on enda pädevusse kuuluv osa ära vastatud, aga tõenäoliselt ka teised asutused vastavad. Osa ametnikke suunavad sama kirja vastavalt pädevusele edasi, aga tavaliselt üks asutus ei tea, kas teised asutused vastasid või mitte. Ebamõistlik on, et mitu asutust tegeleb asjaga ja vastab samal ajal.

Eelnevalt kirjeldatud kokkuvõttes on selge, et kinnipeetavad pole kahjuks alati oma pöördumisõiguse kasutamisel heatahtlikud, vaid kuritarvitatakse oma menetlusõigusi alusetute või pahatahtlike pöördumiste esitamisega, et tekitada haldusorganile suuremat töökoormust. Samas ei ole seadusandja eesmärk olnud pakkuda kaitset isikule, kes tegelikult enda õigust ei kasuta, vaid tegutseb pahatahtlikult eesmärgiga töötada vangla vastu, protestida vanglas kehtivate õigusaktide vastu ja takistada sellega karistuse täideviimist. Kuivõrd ametnik on pöördumiste lahendamiseks üle koormatud, ei saa ta tegeleda karistusaja ja riske maandavate tegevuste (nt sotsiaalprogrammides osalemise) planeerimisega, vaid on hõivatud pöördumiste menetlemisega.

## 2. Sihtrühm

### 2.1. Kinnipeetavad, vahistatud

Seisuga 06.03.2023 on vanglates 1725 süüdimõistetut ja 340 vahistatud. Kuigi käesolevas väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemid ja võimalikud lahendused puudutavad kõiki kinnipeetavaid ja vahistatud, kes võivad potentsiaalselt esitada alusetuid või pahatahtlikke pöördumisi, ei mõjuta valitavad meetmed siiski neid kinnipeetavaid, kes ei esita alusetuid või pahatahtlikke pöördumisi.

Sihtrühm on üksnes need kinnipeetavatest või vahistatutest pöördunud, kelle riigile esitatud avaldusest, selgitustaotlusest, nõudest vms nähtub ilmselgelt, et tegeliku ja põhjendatud pöördumise asemel on eesmärk miski muu, kui on silmas peetud PS § 46 üldise igauhe riigi poole pöördumise õiguse või muu PS 2. peatüki põhiõiguse või -vabaduse kaitsmisel.

Sihtrühm ei ole mitte ükski pöörduja, kes kasutab heatahtlikult oma põhiseadusega antud õigust saada riigilt teavet või lahendus oma probleemile, mis on tegelik ja õigustatud eesmärgiga. Seetõttu tuleb normis sätestada, millistele tunnustele vastavat pöördumist loetakse pahatahtlikuks. Teabe ja selgituste saamiseks ei pea alati eeldama vajadust kaitsta mõnd enda subjektiivset õigust või vabadust, vaid selleks võib olla ka põhjendatud huvi. Igaühel on põhiseadusest tulenev õigus saada üldiseks kasutamiseks levivat informatsiooni. See õigus ei ole mõeldud ainult isiku enda õiguste kaitseks, vaid ka selleks, et tagada avatud ühiskond ja avalikkuse kontroll avalike ülesannete täitmise üle.

## **2.2. Vanglad**

Eestis on kolm vanglat: Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla. 31.12.2022. a seisuga töötas vanglateenistuses 1201 inimest.<sup>5</sup> Probleem puudutab kõiki vanglaid. Kuna pahatahtlikke pöördumisi esitatakse väga palju erinevaid nii, et neile ei saa vasta või anda vastuseks sisendit alati ühel kindlal ametikohal olev teenistuja (nt inspektor-kontaktisik või üksuse juht), siis mõjutab probleem enamike vanglateenistuses töötavaid inimesi. Iga riigi mistahes organisatsioonilises vormis tegutsev asutus saab rohkem tegeleda oma põhiülesannetega siis, kui aega ei pea kulutama vormilisele tegevusele, millel ei saa olla pöörduja soovitud tulemust, millele pole õigusaktiga kaitset antud ning mis ilmselgelt raiskab riigi ressursse. Samuti ei pea riigi esindaja aktsepteerima ega lubama menetlusosalise sellist käitumist, mis teda või riiki alavääristab. Ükski otsus pöördumisele mitte vastata ei tohi olla kergekäeline ega meelevaldne ning on vaide- ja kohtumenetluses kontrollitav.

## **2.3. Justiitsministeerium**

Lisaks vanglatele tegeleb kinnipeetavate pöördumiste ja taotluste lahendamiseiga Justiitsministeerium, mis toimib ka vangla teatud vaideotsuste suhtes vaideorganina. Justiitsministeerium teeb vanglate üle teenistuslikku järelevalvet. Justiitsministeeriumis töötab 16.04.2023. a seisuga 150 inimest. Vanglateenistuse tööd koordineerib Justiitsministeeriumi vanglate osakond, kus töötab 31 inimest, kes võivad igapäevaselt puutuda kokku kinnipeetavate pöördumistega. Kinnipeetavate pöördumistele vastamine on ka üks Justiitsministeeriumi igapäevastest ülesannetest. Samas on enamik vanglaga seotud pöördumistest sellised, millele on pädev vastama vangla ja mis tuleb edastada vastamiseks vanglale või tagastada kinnipeetavale koos juhustega pöörduda vangla poole. Justiitsministeeriumile esitatakse pigem ettepanekuid seoses õigustloovate aktidega, sh justiitsministri vanglatega seotud määruste muutmiseks või vangistusseaduse muutmiseks. Seetõttu on Justiitsministeerium küll muudatuste üks sihtrühm, kuid seda võrreldes vanglatega pigem väheste pöördumiste osas.

## **2.4. Halduskohtud**

Eestis on 2 halduskohut: Tallinna Halduskohus ja Tartu Halduskohus, kus on kokku ametis 25 kohtunikku. Kui jõustub norm, mille alusel võib vangla tagastada ilmselgelt alusetud või pahatahtlikud pöördumised, siis võib kavandatu jõustumisel ning praktika kujunemise algusajal prognoosida, et kohtusse pöördutakse mõnevõrra rohkem. Tegemist oleks ajutise vaidlustuste arvu suurenemisega, mis on õigusakti muutmisele vahetult järgnevalt tavapärane, kuid kohtupraktika tekkimisel need kaebused vähenevad. Teisalt võib kohtusse pöördumiste koguhulk jääda samaks või isegi väheneda, kui kinnipeetavad mõistavad oma pöördumise perspektiivitust. Kuivõrd kohtuasjade menetlemiseks ettevalmistamisel osalevad ka kohtujuristid (halduskohtutes on ametis 27 kohtujuristi), siis võib ajutiselt suureneda ka nende töökoormus.

## **3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus**

Igaüks peab saama ja saab vastuse oma küsimusele ja lahenduse probleemile, mille sisu ja eesmärk on sisuliselt põhjendatud ning mille kaitse näeb ette mõni õigusakt. Samas on seaduses üheselt ja

<sup>5</sup> <https://www.vangla.ee/et/uudised-ja-arvud/2022-aasta-ulevaade>

selgelt piiritletud võimalus tagastada ilmselt alusetu või pahatahtlik pöördumine. Seaduse sõnastus on piiritletud ja nii välistatakse vastaja omavoli. Kaalutusõigust tuleb igal üksikul juhul kasutada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2). Sellisel kujul saab riik tegeleda nende oluliste ja peamiste ülesannetega, mis on talle õigusaktidega pandud. Ilmselt pahatahtlikud ja alusetud pöördumised saavad üksnes teavitava vastuse ning ei tekita põhjendamatut vastamise kulu. Korduvad alusetud pöördumised võetakse teadmiseks.

Muudatuste eesmärk on saavutada olukord, kus vanglad ei peaks enam tegelema kinnipeetavate ilmselt alusetute ja pahatahtlike pöördumistega, mille ainus eesmärk on asutustele kunstlikult töökoormuse tekitamine ja vangla põhitegevuse halvamine. See võimaldab tegeleda üksnes nende pöördumistega, mis on ka tegelikult esitatud enda õiguste kasutamise eesmärgiga – saada teavet ja suhelda riigiasutusega. Pöördumisõiguse põhimõtteline eeldus on, et isik pöördub riigi poole oma tegeliku ja põhjendatud sooviga. Enamasti on selleks huvi taotleda riigilt midagi oma isiklike õiguste ja vabadustega seonduvalt (toetust, muud abi, luba vms) või saada teada oma õiguste või vabadustega seonduvat teavet ja põhjendusi. Õigusaktides on kirjas, milliste pöördumistega millises valdkonnas on isikutel õigus ja võimalus riigi poole pöörduda ning abi, teenust vms küsida. Nende osas on isikul riigi suhtes vastuse nõudeõigus ja riigil vastamis- või tegutsemiskohustus. Eelkirjeldatu alusel on isikul õigus eeldada ja saada lahendus oma probleemile ning vastus oma küsimusele siis, kui vastamise kohustus on õigusaktidega ette nähtud.

## **II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid**

### **4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad**

Avaliku teabe seadus, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus

#### **Avaliku teabe seaduse § 23 lg 2:**

„Teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda, kui:

- 1) samale teabenõudjale on taotletav teave juba antud ja teabenõudja ei põhjenda vajadust saada teavet teist korda;
- 3) teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.“

#### **Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 5 lg 9:**

„Vastamisest võib loobuda, kui:

- 1) isikut ei ole võimalik kindlaks teha;
- 2) puuduvad isiku sideandmed;
- 3) isik on piiratud teovõimega ja talle on kohtu poolt määratud eestkostja ning märgukiri või selgitustaotlus on esitatud esindaja eelneva nõusolekuta;
- 4) isik on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi märgukirjale vastust;
- 5) märgukiri või selgitustaotlus ei ole esitatud eesti keeles ja keeleseaduse § 12 kohaselt ei ole adressaat kohustatud sellele vastama;
- 6) märgukirja või selgitustaotluse sisu ei ole loetav või arusaadav;
- 7) selgitustaotlusele vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu asutuse või organi töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi.“

Samuti lubab seadus loobuda isiku vastuvõtmisest suulise pöördumise esitamiseks, kui ta on agressiivne ning käitub heade kommete vastaselt, või kui ta ilmselt kuritarvitab õigust olla ära kuulatud (MSVS § 4 lg 2). Seega on seadusandja näinud suuliste pöördumiste puhul vastuvõtmisest loobumise just neil alustel. Samad kriteeriumid võiksid olla aluseks ka kirjalike alusetute või pahatahtlikele pöördumiste vastamisest loobumiseks.

AvTS § 23 lõige 2 punkti 3 kohaselt võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. Sarnase õiguse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisest keeldumiseks annab MSVS § 5 lõige 9. Nimetatud sätte punkti 7 järgi võib vastamisest loobuda, kui selgitustaotlusele vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu asutuse või organi töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või



nõuab põhjendamatult suuri kulutusi. Alusetutele pöördumistele vastamine ei nõua enamasti põhjendamatult suuri kulutusi, küll aga nõuab see töökorralduse muutmist või takistav vanglale pandud avalike ülesannete täitmist. Näiteks võib vastamiseks olla vajalik kasutada teiste ametnike abi või lükata taasühiskonnastavate tegevuste planeerimine edasi. Nende asjaolude ilmnemisel on vanglal õigus teabenõue jätta läbi vaatamata ja see isikule tagastada. Sealjuures tuleb kinnipeetavat sellest, et tema teabenõue jäetakse läbi vaatamata ning põhjendused, miks teabenõue jäetakse läbi vaatamata, teha teatavaks viie tööpäeva jooksul.

Vanglate praktikast on paraku teada, et kinnipeetavad, kes teavad, et nende ühe korraga esitatud suur hulk pöördumisi tõenäoliselt tagastatakse ühe kirjaga AvTS ja MSVS eespool nimetatud alustel, esitavad pöördumisi igapäevaselt ja selliselt, et pöördumiste tagastamise või täitmise tähtjaks ei ole neil alustel tagastamiseks pöördumiste hulk veel sedavõrd suur. Näiteks kui kinnipeetav esitab iga päev kolm pöördumist, st ühes kuus umbes 90 pöördumist, millest poolele vastamise tähtaeg on viis tööpäeva, ülejäänutele aga 30 kalendripäeva, jaguneb vangla jaoks töökoormus nende ajavahemike vahel laiali ja kui vastata kõikidele pöördumistele näiteks kuu lõpus, võivad teabenõuetena liigitatavate pöördumiste tähtjad juba möödunud olla ja vangla rikkunud seega seaduses sätestatud tähtaegu. Tähtja möödumisel esitatakse omakorda uus kahjunõue ja kaebus halduskohtule. Avalik huvi on, et vangla ja Justiitsministeerium korraldaksid vangistuse täideviimisega seonduvate ülesannete planeerimist võimalikult optimaalsete ressurssidega ja nii, et isikute õigused oleksid tagatud. Muudatuse tulemusel on vanglal ja Justiitsministeeriumil võimalik selliste pahatahtlike pöördumiste peale kuluv ressurss suunata ümber ja tegeleda vangistuse sisuküsimuste ja nende pöördumistega, milles kinnipeetav tõesti soovib kasutada oma seaduses sätestatud õigust eesmärgipäraselt.

Ka kohtud on nõustunud, et kui isik on oma õigusi kuritarvitanud, ei ole kaebuse kohtus menetlemine otstarbekas. Näiteks 25.10.2019. a määruses asjas nr 3-19-1810<sup>6</sup> leidis kohus, et kaebaja on oma kaabeõigust praegusel juhul olulisel määral kuritarvitanud: kohus leidis, et kaebus tuleb tagastada HKMS § 121 lg 2 p 2<sup>2</sup> alusel, kuna kaebaja on kohtueelselt oma õigust esitada haldusorganile märgukirju, selgitustaotlusi, teabenõudeid, kaebusi ja muid avaldusi olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne (p 7). Kaebaja on esitanud pöördumisi nii vene kui eesti keeles. Kaebaja on esitanud massiliselt teabenõuetena pealkirjastatud pöördumisi, mis ei puuduta kuidagi kaebaja õigusi kinnipidamisasutuses ega ole seotud vangistuse täideviimisega, ega ole teabenõuded seaduse mõttes (p 12). Haldusorgan võib jätta pöördumisele vastamata, kui selgitustaotlusele vastamine takistab haldusorganile pandud avalike ülesannete täitmist. Kahe kuu jooksul 123 kohustava nõudmise esitamine vanglale võib takistada vanglaametnikel oma muude tööülesannete täitmist (p 13). Selliste kaebustega tegelemine on koormaks nii kohtusüsteemile kui haldusorganile.

Samuti on Tartu Halduskohus leidnud 8. märts 2022. a kohtumääruses asjas nr 3-22-512, et kaebus tuli tagastada ja et isik oli esitanud pöördumised pahatahtlikul eesmärgil järgmistel asjaoludel: kaebusest nähtub, et kaebaja on ajavahemikus 6. veebruar 2022 kuni 12. veebruar 2022 (s.o 7 päeva jooksul) koostanud Tartu Vanglale esitamiseks 66 pöördumist ning perioodil 11. veebruar 2022 kuni 12. veebruar 2022 (s.o 2 päeva jooksul) Justiitsministeeriumile esitamiseks 29 pöördumist. Seejuures on kaebaja enda pöördumiste eristamiseks loonud omaette numbrisüsteemi. Pöördumised on oma sisult valdavalt sellist laadi, mis ei jäta kahtlust sellest, et kaebaja tegelikult ei vaja nõutavat teavet või selgitusi enda õiguste kaitse eesmärgil. Näiteks soovib kaebaja teabenõuetes teavet selle kohta, kui suur osa vanglas olevatest kinnipeetavatest on vaksineeritud maavärina vastu ja kui palju on Tartu Vanglas toole ja laudu. Vastavalt HKMS § 121 lg 2 p-le 2<sup>2</sup> võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebaja on kaabeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne.

Kohus hindas, et kaebaja soov oli lühikese ajavahemiku jooksul esitatud sisutühjade pöördumistega koormata haldusorganeid (Tartu Vanglat, Justiitsministeeriumi) ning selline kaebaja soov kandub üle ka kohtumenetlusse. Kohus märkis et soov haldusorganit oma rohkete pöördumistega koormata järeldub muu hulgas ka asjaolust, et kaebaja on suurearvuliste pöördumiste esitamiseks loonud omaette numbrisüsteemi. Kaebaja ei ole seega soovinud pöörduda haldusorgani poole lähtudes tõelisest soovist saada talle vajalikku teavet, vaid on soovinud haldusorgani tegevust halvata. Kuigi kaebaja kümnete pöördumiste seas võib olla mõni pöördumine, mis omab tõsisemat sisu, ei väära see järeldust, et kaebaja sooviks on olnud ülejäänud sisutühjade pöördumiste esitamisega saavutada, et

<sup>6</sup> Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=265491981>

mõni asjakohane pöördumine jääb vastuseta või vastus viibib, kuna pöördumiste suure hulga tõttu ei jõuta neid vajaliku kiirusega läbi vaadata, ning see annab omakorda kaebajale võimaluse vangla tegevust vaidlustada. Kohtu hinnangul ei ole selline pöördumiste esitamine ka isegi mitte inimliku uudishimu rahuldamise eesmärgist kantud, vaid ilmselgelt pahatahtlik.

#### Haldusmenetluse seadus

##### **Haldusmenetluse seaduse § 14 lg 6:**

„Haldusorgan tagastab taotluse läbi vaatamata:

- 1) kui taotluse esitamise tähtaeg on möödunud ja seda ei ennistata;
- 2) teistel seadusega ettenähtud juhtudel.“

HMS-is puudub sõnaselge alus tagastada ilmselgelt alusetu või pahatahtlik taotlus. Kohtud on sisustanud ja rakendanud HMS § 14 lg 6 punkti 2 mitmel viisil. Näiteks selgitas Tallinna Ringkonnakohus 30.04.2009 otsuses nr 3-07-2669<sup>7</sup>, et RVastS § 6 lg 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi. Seega eeldab kohustamistaotluse rahuldamine, et tegevusloa taotluse läbi vaatamisest on õigusvastaselt keeldutud ja keeldumine rikub kaebuse esitaja õigusi. Kuigi kohus tuvastas seadusest tuleneva õigusliku aluse puudumise taotluse läbi vaatamata jätmiseks, kuid kuna keeldumine ei rikkunud kaebaja õigusi, siis ei olnud alust kaebuse rahuldamiseks.

Tallinna Halduskohus aga selgitas 15.09.2010 otsuses nr 3-09-3049<sup>8</sup> nii: „Teise seadusega ettenähtud juhtumina võib nimetada näiteks HMS § 15 lõikeid 2 ja 3, mis näevad ette (tähtaegselt kõrvaldamata jäetud) puudustega taotluse läbi vaatamata jätmise. Antud juhul võib käsitada kaebaja taotluse kõrvaldamatu puudusena tööka, et taotluses ei ole märgitud uusi asjaolusid, mis võiksid olla aluseks menetluse uuendamisele. Niisugune puudus ei oleks olnud kõrvaldatav ka kaebajale tähtsaja andmisega. Analoogselt võib kohus jätta kaebuse ilma seda käiguta jätmata kohe läbi vaatamata ja kaebuse tagastada, kui on ilmselge, et kaevatav haldusakt või toiming ei saa rikkuda isiku õigusi.“

Tartu Halduskohus leidis 23.09.2015 otsuses nr 3-15-2064<sup>9</sup>: „HMS § 14 lg 6 p 2 kohaselt haldusorgan tagastab taotluse läbi vaatamata teistel seadusega ettenähtud juhtudel. Kohus tuvastas, et kaebaja on juba varasemalt sama nõudega Tallinna Vangla poole pöördunud, kaebaja taotlus on jäetud osaliselt läbi vaatamata ja osaliselt rahuldamata. Kaebaja nimetatud vastust vaidlustanud ei ole. Kohus nõustub Tallinna Vanglaga, et tegemist on korduva taotlusega samadel asjaoludel, mistõttu Tallinna Vangla on õiguspäraselt jätnud kaebaja 28.06.2015 Tallinna Vanglale esitatud taotluse kahju hüvitamiseks läbi vaatamata ja tagastanud nõude selle esitajale.“

Kohtupraktika näitel ei ole välistatud võimalus keelduda alusetute taotluste läbi vaatamata jätmisest HMS § 14 lg 6 p 2 ja RVastS § 6 lg 1 koostoimes. Samas on õiguse ühetaoliseks rakendamiseks, võrdseks kohtlemiseks ja õiguskaitse tagamiseks vaja õiguselget terviklahendust.

#### Vangistusseadus

Vangistusseadus ei sätesta erisusi, millal võib kinnipeetava või vahistatu pöördumisele vastamisest loobuda või taotluse läbi vaatamata jätta.

#### **Pöördumise sisu ja eesmärk**

Otsustamisel selle üle, kas pöördumine või taotlus on ilmselgelt alusetu või pahatahtlik, tuleb arvesse võtta eelnimetatud tunnuseid (vt p 1 kirjeldus). Euroopa Ombudsman on vastu võtnud suunised, kuidas käsitada kuritahtlikku teabevahetust ja kaebusi, mis kuritarvitavad menetlust.<sup>10</sup> Suunised defineerivad muuhulgas ära, millist pöördumist tuleb käsitada kuritahtlikuna: „Pöördumine on kuritahtlik, kui: see on seksistlik, rassistlik või solvab inimesi nende sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usu või veendumuste, poliitiliste või muude seisukohtade, rahvusvähemusse kuulumise, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse põhjal; see on ombudsmani, tema töötaja või mõne muu isiku suhtes erakordselt laimav või solvav; see sisaldab selgelt vulgaarseid ja solvavaid väljendeid; see sisaldab tahtlikult eksitavat teavet, nt teadlikult esitatud valeinfot või võltsitud dokumente; see on ülemäära

<sup>7</sup> Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=109008463>

<sup>8</sup> Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=109527427>

<sup>9</sup> Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=165324165>

<sup>10</sup>14. september 2020, arvutivõrgus <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/et/132700>

korduv, nt kui pöörduja tõstatab uuesti küsimuse, millele ombudsman on juba selgelt vastanud; see on selgelt sisutu või ebaoluline; see on selgelt pahatahtlik, nt kui sellel ei ole mingit sisulist eesmärki, vaid ainus mõte on tekitada tüli või ebameeldivusi. Kui kaebuse esitaja esitab väga palju kaebusi ebaolulistel või vähetähtsatel teemadel, võib seda pidada pahatahtlikuks menetluse kuritarvitamiseks. Täiesti ebaselgeid ja segaseid pöördumisi ei peeta kuritahtlikeks. Kui ei ole võimalik tuvastada mõistlikku taotlust võtta meetmeid või saada teavet, tuleks pöördumine arhiveerida märkega, et ombudsman ei pea vajalikuks seda edasi menetleda“.

Sellele soovitusel tuginedes on Euroopa Ombudsman leidnud, et Euroopa Parlamendi otsus lõpetada kirjavahetus inimesega arvestades tema varasemaid arvukaid vihakõnet sisaldanud pöördumisi, oli õiguspärane (28.11.2016 otsus nr 896/2016). Euroopa Ombudsmani soovitus ei ole aga õiguslikult siduv ega saa olla vastamisest keeldumise alus. Samas annab soovitus ühe tõlgenduse, mida on õigusruumis peetud kuritahtlikuks pöördumiseks ja kuidas tuleks sellise pöördumisega toimida.

Soovitav muudatus ei ole Eesti õiguskorras ainulaadne regulatsioon – seadusandja on osaliselt sarnast probleemi lahendanud õiguskantsleri seaduse (ÕKS) sätete sõnastamisel. Näiteks sätestab alusetu avalduse läbi vaatamata jätmise aluse ÕKS § 25 lõige 3 punkti 2, mille kohaselt võib õiguskantsler jätta avalduse läbi vaatamata, kui avaldus on ilmselgelt alusetu. ÕKS regulatsiooni eesmärk on samuti tagada eesmärgipärane menetlus, mida ei saa aga tagada siis, kui tuleb lahendada avaldusi, mis on ilmselgelt alusetud ja seega ka isiku õiguste kaitse vaatest ebaolulised. Selliste avalduste läbi vaatamata jätmine ei saa ka isiku õigusi kuidagi rikkuda, sest isik ei soovi oma õigusi tegelikult kasutada. Kahtlemata on õiguskantsleri roll riigisisese ennetusasutusena<sup>11</sup> vanglatest kui haldusorganitest erinev, kuid pöördumise eesmärgi sõnastamisel on kaalutlused sarnased.

Sarnane probleem seoses menetlusõiguste kuritarvitamisega on olnud aktuaalne kohtumenetlustes. Pahatahtlikkus on motiiv, mis on kehtivas õiguskorras andnud aluse halduskohtumenetluses kaebeõiguse piiramiseks. 2016. aastal kirjeldati: „Samuti on märkimisväärsel hulgal kaebusi, kus õiguskaitset otsitakse küll heas usus, kuid õiguste riive, mille kaitseks kaebus on esitatud, on väheintensiivne. Iseäranis vanglates kinni peetavate isikute poolt esitatakse arvestav hulk kaebusi ka põhimõtteliselt väga väheoluliste õiguste kaitseks, mis tekitab olukorra, kus isegi kaebuse võimalikust rahuldamisest kaebajale tekkiv kasu on võrreldamatult väiksem asja kohtuliku lahendamise seotud kuluga. Ka vähetähtsa probleemiga peab saama kohtusse pöörduda ja see ei ole kaebeõiguse kuritarvitamine, kuid siiski tuleb ka nende juhtumite juures arvesse võtta, et selliste olemuslikult vähetähtsate kaebuste lahendamise võrra väheneb aeg, mida kohus saaks kasutada oluliste probleemide lahendamiseks.“<sup>12</sup>

Lahenduseks täiendati halduskohtumenetluse seadustikku:

„§ 52 lg 1: „Avaldus tuleb sõnastada võimalikult selgelt ja lühidalt. Keelatud on väljendada end avalduses sündsusetult või kohtu või teise menetlusosalise suhtes lugupidamatult.“

§ 121. Kaebuse tagastamine

(1) Kohus tagastab kaebuse määrusega selle esitajale, kui: 1) vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses; 2) kaebus ei vasta käesoleva seadustiku §-de 37–39 nõuetele, kaebaja ei ole kohtu poolt määratud tähtaja jooksul puudusi kõrvaldanud ja puudused takistavad asja läbi vaatamist; ---

(2) Kohus võib tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui: 1) kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus; 2) kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki; 2<sup>1</sup>) kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline; 2<sup>2</sup>) kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne; --- “

HKMS-i 1. jaanuarist 2018. a jõustunud muudatusega piiritleti kaebeõigust ja edasikaebeõigust kohtute ülekoormuse vähendamiseks.<sup>13</sup> Kaebeõiguse ja edasikaebeõiguse piiritlemine puudutas

<sup>11</sup> Õiguskantsler on piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutus, vt ka ÕKS § 1 lg 7, arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126052020011>

<sup>12</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu [väljatöötamise kavatsus](https://www.riigiteataja.ee/akt/126052020011)

<sup>13</sup> Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus 496 SE, arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884->



kaebusi, mis on enamasti ajendatud kaebaja pahatahtlikkusest. Nimetatud eelnõu ettevalmistamisega seoses kirjeldati 2016. aastal sarnast probleemi halduskohtusse pöördumise kontekstis nii: „Kõrvuti nendega, kes kasutavad oma põhiseaduslikku kohtusse pöördumise õigust heas usu enese õiguste või huvide kaitsmiseks, on halduskohtule kaebusi esitavate isikute hulgas kahjuks neid, kes nimetatud õigusi kuritarvitavad, esitades kaebusi pahatahtlikult, ilma et kohtusse pöördumine nende õiguste või huvide kaitseks tegelikult vajalik oleks. Praktikast esitatakse kaebusi, kus formaalselt kaebeõiguse olemasolu või eesmärgipärasust eitada ei saa, ent sisuliselt ei ole kohtusse pöördumine isiku tegelike seaduse kaitset vajavate huvide kaitseks vajalik ning kaebus on tegelikult esitatud kas kaebaja põhimõtteliselt kaebamise ja protsessimise tahtest, vastustajale või mõnele vaidlusesemega seotud kolmandale isikule kätte maksmise soovist või muust sellelaadsest põhjendamatust eesmärgist. Esineb juhtumeid, kus üks ja sama isik esitab aastas kümneid või lausa sadu kaebusi, kusjuures märkimisväärse osa sellistest kaebustest moodustavad vanglas kinni peetavate isikute kaebused.“ Õigusemõistmine on kulukas protsess ning piiratud ressursside tingimustes mõjutab pahatahtlikult esitatud kaebuste menetlemine kohtupidamise tõhusust (eeskätt kiirust) päriselt õigusemõistmist vajavates kohtuasjades.

Halduskohtumenetluse seadustiku muudatuste tegemisel võeti arvesse, et suur hulk kohtusse pöördujatest olid just kinnipeetavad – nt 2014. aastal esitas 10 vangi kokku 713 kaebust, mis moodustas 43% kõigist kinnipeetavate kaebustest (19% kõigist kaebustest). Nende hulgas oli isik, kes esitas kohtule aasta jooksul 408 kaebust. Vanglates on näiteid, kus üks isik esitab aasta jooksul tuhandeid pahatahtlikke või sisutuid pöördumisi ning need võivad hiljem edasi jõuda kohtumenetlustesse. Olenemata kaebuse vähesest edulootusest neid siiski esitatakse, sest eesmärk ei ole mitte enda õiguste kaitse, vaid töökoormuse tekitamine.

Eelpool kirjeldatud normilahendused võivad olla eeskujuks VTK probleemi lahendamiseks.

## 5. Tehtud uuringud

Eraldiseisvat VTK jaoks koostatud uuringut koostatud ei ole. Sisendi praktikas tekkinud probleemi olemuse ja ulatuse kohta on andnud vanglad.

Vanglate nn sarikirjutajaid ei pruugi olla küll palju, kuid üksikud pöördujad suudavad tekitada suure töökoormuse. Sellised pöördujad võivad olla need kinnipeetavad, kellel on vangla personaliga halvad suhted, mis on kumuleerunud. Samuti on arvatud, et massiliselt pöörduvad need kinnipeetavad, kes ei ole piisavalt hõivatud mõtestatud tegevusega. Justiitsministeeriumi koostatud 2018. aasta kinnipeetavate reaalse hõive analüüsis<sup>14</sup> selgus, et 2400 kinnipeetavast osales keskmiselt ühel tööpäeval mingis hõivetegevuses vaid umbes 960 ja ei osalenud 1470. Keskmiselt ligikaudu 800 kinnipeetava jaoks seisnes päevane tegevus väljaspool eluosakonda ühes tunnis jalutamises värskes õhus või iganädalases tegevuses spordisaalis.

## 6. Kaasatud osapooled

Sisendi tekkinud probleemi olemuse ja ulatuse kohta on andnud Justiitsministeeriumisse esitatud pöördumised ning vanglatelt saadud teave.

### III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

#### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

- |  |     |
|--|-----|
| • Avalikkuse teavitamine                                     | JAH |
| • Rahastuse suurendamine                                     | JAH |
| • Olemasoleva olukorra säilitamine ehk mitte midagi ei tehta | EI  |
| • Senise regulatsiooni parem rakendamine                     | JAH |

#### 7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

[7d5fe0ef8e99/Halduskohtumenetluse+t%C3%B5hustamiseks+halduskohtumenetluse+seadustiku%2C+riigil%C3%B5ivuseaduse+ja+riigi+%C3%B5igusabi+seaduse+muutmise+seadus](#)

<sup>14</sup> Arvutivõrgus:

[https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/12\\_kriminaaljustiitsusteem.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/12_kriminaaljustiitsusteem.pdf)

## **Avalikkuse teavitamine**

Üks võimalus vähendada alusetuid, pahatahtlikke ja korduvaid selliseid pöördumisi on püüda sõnastada vastused nii, et selle saaja mõistab vastamiskohustuse olemust ja seda, et alusetu pöördumisega kaasneb kulu maksumaksjatelt laekuvale riigieelarvele. Samuti võib vastuses välja tuua, et pöörduja mitte austav või vääritud sõnakasutus ning seeläbi riigi või vastava ametniku või ükskõik, kelle teise alavääristamine ei ole lubatav. Seda selgitatakse põhjalikult esimeses vastuses ja seejärel teavitatakse, et kuna selgitatud on juba piisavalt, siis samal teemal edaspidi enam ei vastata. Lisaks uuesti selgitamisele viidatakse ka eelmistele kirjadele. Selline lahendus on kooskõlas eespool välja toodud kohtute tõlgendusega HMS-i ja RVastS-i vastamiskohustuse olemusest. Samas ei võimalda see terviklikku lahendust ja jätab pöördumisele vastajale liialt suure kaalumisruumi. Mida rohkem levib teadmine alusetute pöördumistele vastamise kulukusest ning sellest, et ainuüksi formaalne vastamine ei olegi ühegi seaduse mõtte ega eesmärk, seda enam võib loota, et pöördujad hakkavad rohkem mõtlema oma pöördumise põhjendatuse üle.

Mitteregulatiivsete meetmete osas on oluline koordineeritud teavitus- ja suunamistöö, et julgustada küsijat kasutama lihtsamaid ja kiiremaid viise ja teisalt ametnikku võimalusel tegelema järjest rohkemate küsimustega vahetult. Igale vangile on määratud kontaktisik, kes lahendab vangi probleeme või korraldab selle lahendamise koos teiste vanglateenistujatega. Kuivõrd tavapäraselt on üks kontaktisik määratud umbes 20 kinnipeetavale, mistõttu ei pruugi kontaktisik olla igal hetkel kättesaadav, siis on kinnipeetaval võimalik tavapäraste olmeküsimuste korral pöörduda suuliselt ka valvuri poole. Näiteks sätestab MSVS § 7 lõige 2, et kui suulisele pöördumisele antakse vastus suuliselt, siis ei pea pöördumist registreerima. Kui kinnipeetav saab oma suulisele pöördumisele kohe ka vastuse, siis ei ole ka vajadust nende pöördumiste registreerimisele aega kulutada. Lisaks võib suulisi pöördumisi pidada ka taasühiskonnastamise vaatest kõige mõistlikumaks lahenduseks, kuivõrd ka tavaelus on vahetu suhtlus lihtsaim viis olmeküsimuste korraldamiseks.

Vanglate praktikast nähtub, et enamik kinnipeetavaid ei esita vanglas viibimise ajal (sh suurel hulgal) alusetuid või pahatahtlikke pöördumisi. Sellest võib järeldada, et kui kinnipeetava eesmärk ei ole erinevatel põhjustel vanglale kunstlikult töökoormuse põhjustamine, siis saab ta oma pöördumistele vastused ning vangla saab tegeleda oma põhitegevuse hulka kuuluvate teenuste osutamisega.

Kuigi probleeme vanglateenistuse töökoormusele tekitab vaid väike osa kinnipeetavatest, ei ole paraku üksnes mitteregulatiivsed meetmed probleemi lahendamiseks piisavad või on ainult ajutise mõjuga. Seda eriti olukorras, kus kinnipeetav on vanglateenistuse ametnikule tunnistanud, et pöördumiste esitamise eesmärk on töökoormuse suurendamine (vt ka VTK p 1). Kõnealused probleemid kinnipeetavad on oma tegevusega teadlikud, kuidas esitada pöördumisi nii, et vanglal ei oleks seadusest tulenevaid aluseid pöördumistega mitte tegelemiseks. Ka juhtudel, kui vanglateenistuse ametnik vestleb kinnipeetavaga esitatud pöördumiste teemal, siis nõutakse ikkagi kirjalike vastuseid. Arvestades, et halduskohtute ülekoormuse vähendamise eesmärgil peeti sarnases olukorras asjakohaseks regulatiivse lahenduse loomine kaebeõiguse piiritlemiseks, siis võib ka antud probleem olla lahendatav regulatiivse meetmega.

## **Rahastuse suurendamine**

Kuivõrd pahatahtlikult esitatud pöördumistele vastamisel kulutatakse asjatult teenistujate tööaega, mistõttu väheneb võimalus nt taasühiskonnastavate tegevuste läbiviimiseks, siis on kaalutud võimaliku probleemi lahendusena täiendavate ametikohtade loomist. Paraku on suur tõenäosus, et see ei ole antud probleemile mõistlik lahendus, sest pahatahtlike pöördumisi esitatakse jätkuvalt edasi ning nende pöördumistega tegelemine nõuaks jätkuvalt ebamõistlikult palju aega. Probleemi ei lahendaks, kui võtta tööle ametnikud, kelle peamine ülesanne on tegeleda pahatahtlike ja alusetute pöördumistega, sest tihti tuleb pöördumistele vastamiseks saada sisendit teistelt teenistujatelt (st nende ajakulu ei vähene), samuti ei oleks lahendus suurendada kõikide puudutatud ametikohtade arvu, sest see eeldaks vanglate koosseisu ebamõistlikku suurendamist. Lisaks on sellel eesmärgil lisarahastuse saamine ebatõenäoline, sest rahastuse suurendamine ei ole mõistlik alternatiivne lahendus.

## **Senise regulatsiooni parem rakendamine**

Pöördumisõiguse põhimõtteline eeldus on, et isik pöördub riigi poole oma tegeliku ja põhjendatud sooviga. Enamasti on see huvi taotleda riigilt midagi oma isiklike õiguste ja vabadustega seonduvalt

(toetust, muud abi, luba vms) või saada teada oma õiguste või vabadustega seonduvat teavet ja põhjendusi. Õigusaktides on kirjas, milliste pöördumistega millises valdkonnas on isikutel õigus ja võimalus riigi poole pöörduda ning abi, teenust vms küsida. Nendel teemadel on isikul riigi suhtes vastuse nõudeõigus ja riigil vastamis- või tegutsemiskohustus. Eelkirjeldatu alusel on isikul õigus eeldada lahendust või vastust ja saada see oma probleemile või küsimusele siis, kui vastamise kohustus on õigusaktidega ette nähtud. Seetõttu võibki mistahes olukorras küsida, milline tegutsemis- või vastamiskohustus õigusaktidest riigile tuleneb.

#### Näide 1: haldusmenetluse kontekst

Taotleda saab seda, milleks seadus võimaluse annab. RVastS § 6 lg 1 järgi võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi. VTK punktis 4 on toodud mõned asjakohased kohtulahendid.

Seetõttu, kui isik esitab taotluse, mida pole ükski õigusakt ette näinud, siis ei saagi riik seda lahendada taotlemise tavapärasel moel. Sellisel juhul tuleb pöördumine lahendada selle tegelikult sisust lähtuvalt. Näiteks selgitas Riigikohus<sup>15</sup>, et kui kehtivast õigusest ei tulene riigile kohustust kooskõlastada, on see isiku nõue sisulise põhjendatuse seisukohast ilmselgelt perspektiivitu. Sellist nõuet pole võimalik rahuldada. Küll aga võib selline taotlus olla soov saada nt loamenetlusele eelnevat hinnangut taotluse eduväljavaadete kohta. Kui riik otsustab vastata, siis võib vastamine ja vastuses teabe, soovitude ja juhtnõude andmine olla haldustoiming.

Pealkirjana sõnastatud taotlus võib sisult olla lisaks nt märgukiri või hoopis vaie. Näiteks siis, kui isik on juba taotlusele lahenduse saanud (haldusaktina sisulise otsuse või menetlustoiminguna taotluse läbi vaatamise otsustuse), puudub tal edaspidi subjektiivne eeldus, et tema taotlus vaadataks uuesti sisuliselt läbi (v.a, kui õigusakt näeb taotluse uuesti esitamise võimaluse ette). Kui isik esitab kohe pärast seda, kui tema taotluse suhtes tehti otsus, sama taotluse uuesti, siis peab haldusorgan kaaluma, kas sisult on see otsusega mittenõustumise vaie<sup>16</sup> või kui isik vait esitada ei soovi, alusetu taotlus – kui pole küsimust, mida lahendada, sest see on juba lahendatud. Sellisel juhul võib kohane olla lahendus, et avaldus jääb läbi vaatamata ja isik saab selgituse. Selguse ja edasise etteaimatavuse eesmärgil võib lisaks teavitada, et kui isik pöördub uuesti küsimuses, milles ta on vastuse saanud, võetakse alusetu pöördumine teadmiseks ja sellele rohkem ei vastata. Kui ka selgitusest isikule ei piisa, võib ühel hetkel jõuda järelduseni, et isik on põhjustest teadlik, aga ta ei nõustu nendega. Õigus oma teistsugusele arvamusele võib isikul olla, kuid see ei saa tähendada, et riik peab talle lõputult vastama. See oleks avaliku ressursi põhjendamatu kulu.

Eeltoodu alusel võib järeldada, et pole välistatud tõlgendada seadust viisil, mis lubab tagastada ilmselgelt alusetu taotluse seda sisuliselt läbi vaatamata. See aga pole olnud seadusandja teadlik tahe norme luues, vaid on rakendajate loodud normi eesmärgipärane tõlgendus.

Kui isik esitab taotluse, mis on oma sisult ja sõnastuselt heade kommetega vastuolus, siis on võimalik seda pidada puudusega taotluseks. Sellisel juhul võib anda isikule tähtaja oma taotluse muutmiseks. Kui see jääb tegemata, võib kaaluda taotluse läbi vaatamata jätmist HMS § 15 lg 3 alusel.

Kui probleem lahendatakse seadust muutmata, seisneb lahenduse eelis selles, et kui vanglad tõlgendavad ja kohaldavad HMS-i ja RVastS-i õiguspärasel moel nii, nagu on põhiseaduse pöördumisõiguse erinevatel juhtudel silmas peetud, võib suur hulk alusetutele pöördumistele vastamine lõppeda üksnes halduspraktikat muutes. Iga meelevaldne otsustus on kohtulikult kontrollitav. Sellise lahenduse puuduseid on aga mitmeid. Esmalt teabenõuete, märgukirjade ja selgitustaotluste puhul ei annaks see alust mitte tegeleda pahatahtlike, alusetute ja sisutute pöördumistega, mille arv ei ole mahult suur. Samuti, HMS ei näe ette sõnaselget alusetu taotluse tagastamise alust, mistõttu ei saa välistada meelevaldsust lubatud ja lubamatu vahel. Lisaks olukordade võrdne kohtlemine – on seaduseid, kus keeldumine on sõnaselgelt ette nähtud, nt õiguskantsleri seaduse § 25 lg 3 p 2: õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata, kui avaldus on ilmselgelt alusetu.

<sup>15</sup> RKHKm 08.06.2016, 3-3-1-12-16. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-12-16>

<sup>16</sup> RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 16. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-32-03>

## Näide 2: selgitustaotluse ja märgukirja kontekst, sama ka teabenõudele vastamisel

MSVS järgi peab isik saama vastuse oma selgitustaotlusele ja märgukirjale. See on normi kaitse-eesmärk. Vastamisel kehtib suuresti sama põhimõtteline lahendus, mida äsja mainitud. Välja arvatud osas, mis puudutab pöördumise eesmärki. Selgitustaotluse ja märgukirja esitamine ei ole seotud inimese enda õiguste või vabaduste kaitsmisega. See õigus ei ole mõeldud ainult isiku enda kaitseks, vaid ka tagamaks avatud ühiskond ning avalikkuse kontroll avalike ülesannete täitmise üle ja võimalus teha ettepanekuid. Üldise vastamiskohustuse normide kaitse-eesmärk ei saa siiski olla sisutu vastamine pärast seda, kui isikule on juba vastatud (kas sama või muu asutus). Sellisel juhul võib samuti olla kohane lahendus, kui pöördumine jääb läbi vaatamata ja isik saab selgituse, sh teavituse, et kui ta pöördub uuesti küsimusega, millele ta on vastuse saanud, võetakse alusetu pöördumine teadmiseks ja sellele ei vastata. Lahenduse puudus on see, et MSVS § 5 lõigetes 9 ja 10 on kirjas alused, millal võib vastamisest loobuda. Sellisel kujul on seadusandja tahe pöördujale etteaimatav. Kuna eelkirjeldatud võimalus pole seaduses kirjas, ei ole see esiteks pöördujale teada ja teiseks kätkeb üksnes tõlgenduse kaudu pöördumise tagastamine omavoli ohtu, kuna seaduses pole piire lubatu ja lubamatu eristamiseks. Sarnane lahendus on ka AvTS-is, mille § 23 lg 2 nimetab alused, millal võib keelduda teabenõude täitmisest. Alusetule teabenõudele vastamisest keeldumise võimalust, nagu öeldud, nimetatud ei ole.

Eeltoodust tulenevalt ei saa probleemi lahendada avalikkuse teavitamisega, sest see ei avalda mõju isikutele, kes esitavad alusetuid ja pahatahtlike pöördumisi eesmärgiga tekitada töökoormust. Kuivõrd probleemi lahendamine senise regulatsiooni rakendamisel on oluliste puudustega, siis oleks mõistlik leida sobiv regulatiivne lahendus, mis annaks selged ja efektiivsed hoovad vanglatele pahatahtliku eesmärgiga esitatud pöördumistega tegelemiseks.

## **IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

### **8. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus**

VTK-s pakutakse välja lahendus juhuks, kui vanglateenistus saab ilmselgelt alusetu või pahatahtliku pöördumise. Mistahes võimalik uus regulatsioon ei tohi kitsendada isikule põhiseadusega antud õigustatud ootust saada riigilt vastus oma sisulisele küsimusele või lahendus oma taotluses kirja pandud probleemile.

Lahenduse loomisel võetakse eeskju VTK eelmistes osades nimetatud õigusaktidest ja praktikatest.

Tulemus on üheselt selge ja piiritletud lahendus, mille alusel kaaluda sellise pöördumise tagastamist ja läbi vaatamata jätmist:

- mille esitamiseks pole üheski õigusaktis loodud võimalus;
- kui isik on samas küsimuses juba lahenduse või vastuse saanud;
- kui pöördumine on pahatahtlik või kui pöörduja käitub pahatahtlikult.

Võimalikud normide muudatused võivad lisaks pöördumise tagastamise ja läbi vaatamata jätmise alustele anda ka võimaluse vastata kinnipeetava (pahatahtlikule) pöördumisele suuliselt nii, et pöördumist ei registreerita ja vastamise kohta tehakse märke kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil.

Vanglates, kus kinnipidamise tingimustega seonduvast ollakse üldjuhul teadlik, võib kaaluda suulise vastamise osakaalu suurendamist („miks pole vanglas poksiringi?“, „miks on sein sinine?“). Kui kinnipeetavatele on selgitatud ja neid on teavitatud vangistusseaduse, vangla sisekorraeeskirja ja vangla kodukorra regulatsioonidest, on valdav osa edasistest vastustest pigem meelde tuletava iseloomuga. Samuti võib vanglates kaaluda vastamisest loobumist siis, kui kinnipeetavad pöörduvad sooviga, millest on selge, et soovitu pole tema õiguste ja huvide kaitseks tegelikult vajalik või on hüve väikese väärtusega. Suur osa kinnipeetavate isikute kaebustest puudutavad omakorda olmetingimusi kinnipidamisasutuses. Paljud kinnipidamisasutuse olmetingimusi puudutavad kaebused (nt erinevate esemete kambris lubamine, toitlustusküsimused, lisatoiduainete soetamine ja hoidmine, esemete kasutamise kord, keelatud esemete nimekirjade põhjendatus jne) ei ole oma olemuselt sellised, millega kaasneks eelduslikult oluline riive isiku põhiõigustele.

### **9. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

VTK-ga kavandatu riivab paljusid põhiseaduse 2. peatüki õiguseid ja vabadusi, kuid ei piira neist ühtegi sellel määral, et tulemus on isiku kaitseta jäämine. Kavandatu puudutab üksnes selgelt alusetuid ja pahatahtlikke pöördumisi. Põhiseaduse 2. peatükk annab isikutele võimaluse saada riigi kaitset, abi, tuge, teenust või vastust nii, nagu see on sisuliselt õigustatud konkreetse õiguse või vabaduse olemusest tulenevalt. VTK-ga kavandatud õiguse või vabaduse näiline riive on võimalik kõikidel nendel juhtudel, kui isikul on soov või vajadus saada oma õiguse või vabaduse kasutamiseks või kaitsmiseks riigilt abi, luba, teavet, juhust, selgitust, põhjendust vms. Näiteks peab isik saama PS § 46 alusel riigilt vastuse oma pöördumisele; PS §-de 11 ja 28 alusel inimväärse abi vanaduse, töövõimetuse, toetajakaotuse ja puuduse korral, PS § 32 omandiõiguse kasutamiseks, nt loa ehitamiseks jne.

Isegi siis, kui VTK raames nähakse ette võimalus tagastada pöördumine, mis on ilmselgelt alusetu või on pöörduja oma pöördumisõigust kuritarvitanud pahatahtlike pöördumiste esitamisga, ei tohi ükski konkreetse juhtumi otsustus olla meelevaldne ega pörkuda PS § 11 põhimõttega: „Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust“. Näiteks ei ole mõeldav, et inimesele keeldutakse abi andmast, kui on teada, et nii võib ohtu sattuda tema inimväärne kohtlemine ning seda ka juhul, kui abi küsija suhtlusviis pole tavapäraselt viisakas.

## **V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.**

### **10. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

VTK-ga kavandatakse üht põhimõttelist muudatust: anda võimalus kaaluda, kas tagastada pöördumine, mis on sisult ilmselgelt alusetu või pahatahtlik.

#### **10.1 Mõju kinnipeetavatele ja vahistatutele**

VTK ei puuduta mitte ühtegi isikut, kes pöördub riigi poole heatahtlikult või sellise tegeliku sooviga, mille lahendamise on seadusandja mõnes seaduses ette näinud. Seetõttu puudub muudatusel mõju inimese põhiõigustele ja vabadustele, mida selle kandja kasutab õiguspärasel eesmärgil ja heatahtlikul moel. Muudatus puudutab üksnes neid kinnipeetavaid, kes esitavad ilmselgelt alusetu teabenõude, selgitustaotluse, märgukirja või taotluse või kui kinnipeetav kuritarvitab teabenõude, selgitustaotluse, märgukirja või taotluse esitamisel olulisel määral oma õigusi. Need isikud, kes pöörduvad ilmselgelt alusetult või kuritarvitavad oma menetlusõiguseid, peavad edaspidi arvestama võimalusega, et riik võib nendega teatud juhul ja hetkel suhtluse lõpetada. Selline tegu riivab lisaks eeltoodule ka nende põhiseaduse § 19 vaba eneseteostust (teha mida tahes, mis pole seadusega keelatud). Viimast lubab teha sama paragrahvi teine lõige, mille järgi peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Kõigi selliste üksikotsustuste õiguspärasust, mille korral isik ei nõustu pöördumise tagastamisega, saab kontrollida vaidemenetluses ja/või halduskohtus.

Kuivõrd sisulisi pöördumisi ja taotlusi lahendatakse jätkuvalt samamoodi, nagu seni, siis ei mõjuta muudatus oluliselt nende pöördumiste esitajaid. Regulaatiivse lahenduse puhul on oluline ametnikke koolitada ja teha selgitustööd, et soodustada ühtse praktika kujunemist. Kuivõrd ametnikel on kõige parem teave oma üksuses viibivate kinnipeetavate probleemide ja nende olmeküsimuste kohta, siis on risk, et mõni sisuline pöördumine võiks ebaõigesti saada liigitatud alusetuks, väga väike. Arvestades, et pöördumist võiks saada ka suuliselt lahendada, on kinnipeetaval alati võimalik enda pöördumise kohta ametnikult ka ise otse küsida. Küll aga ei ole muudatuste tulemusel enam põhjendatud eeldada, et vangla tegeleks alusetute või oma õigusi kuritarvitades esitatud pöördumiste lahendamisega. Kuivõrd muudatuse tulemusel ei tegeleta enam sisutute pöördumistega, siis vabaneb selle arvelt ressurss sisutegevusteks ja see on võimalik suunata otstarbekamalt nt taasühiskonnastavatesse tegevustesse. Näiteks juhul, kui alusetute või pahatahtlike pöördumiste registreerimiseks ja hiljem neile vastamiseks kulus nädalas umbes 4 tundi, saab vabanenud ressursi kasutada kinnipeetava karistuse täideviimise planeerimiseks ja tegevuste läbiviimiseks. Ressursikasutus vangistuse täideviimisel on ka oluline avalik huvi, mida silmas pidades.

#### **10.2 Mõju vanglatele ja Justiitsministeeriumile**



Vanglatel ja Justiitsministeeriumil tekib võimalus tagastada kinnipeetavate alusetud või pahatahtlikud pöördumised, mille ainus eesmärk on asutusele töökoormuse tekitamine. Muudatuse tulemusel on ametnikel võimalik selliste pöördumistega mitte tegeleda, vaid tegeleda selle asemel kinnipeetava individuaalse täitmiskava planeerimisega ja tegevuste elluviimisega, st tegeleda rohkem kinnipeetava kriminogeensete riskide maandamisega.

### 10.3 Mõju halduskohtutele

Arvestades ennekõike vanglates toimuvat ning suulise vastamise võimalust, võib kavandatu jõustumisel ning praktika kujunemise algusajal prognoosida, et kohtusse pöörduakse mõnevõrra rohkem. Teisalt võib kohtusse pöördumiste koguhulk jääda samaks või isegi väheneda, kui kinnipeetavad mõistavad oma pöördumise perspektiivitust. Ebasoovitava mõju tõenäosus on väike, sest juba praegu on kohtute praktikast näiteid, kus kinnipeetavad pöörduvad kohtu poole nõudega, mis tuleks igal juhul tagastada. Mõnevõrra võib ajutiselt kasvada selliste kaebuste arv, kus kinnipeetav ei nõustu, et tema pöördumine tagastati, kuid arvestades ka kohtute senist praktikat väheintensiivse riivega kaebuste tagastamisel, ei nähtu kaebuste arvu märkimisväärset tõusu.

## 11. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Nende kinnipeetavate, kes leiavad, et nende pöördumised on õigusvastaselt tagastatud, halduskoormus võib ajutiselt kasvada. Mõju on aga lühiajaline, sest praktika väljakujunemisel ja paralleelse vangla selgitustöö abil on võimalik seda kiirelt ja lihtsalt vähendada. Seega mõju puudub või on väike.

## 12. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

### 12.1 Mõju vanglatele ja Justiitsministeeriumile

Kinnipeetavate järelevalve ja taasühiskonnastamise tõhusus teenib ühiskonna turvalisust kui avalikku huvi. Pakutud muudatustega hoitakse kokku avalikku ressursi ning nii on võimalik paremini tegeleda vangla ja ministeeriumi põhikohustustega.

### 12.2 Mõju halduskohtutele

Kui jõustub norm, mille alusel võib riik tagastada ilmselgelt alusetud või pahatahtlikud pöördumised, siis võib esialgu suureneda selliste tagastamise otsustuste vaidlustamise osakaal. Samas on juba praegu võimalik vaidlustada AvTS või MSVS alusel teabenõudele või muule pöördumisele vastamisest loobumist. Samuti, kui kohtu hinnangul nähtub pöördumisele vastamisega seotud materjalidest, et kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline, siis on kohtul võimalik selline kaebus HKMS § 121 lõike 2 punkti 2<sup>1</sup> alusel tagastada. Kohtud praktikas seda juba ka rakendavad (vt eespool toodud näited).

## 13. Edasine mõjude analüüs

Justiitsministeerium ootab VTK-ga tutvujatelt tagasisidet, ettepanekuid ja soovi korral oma asutuse praktika kirjeldust. Sellest lähtuvalt saame kaaluda kõiki võimalikke lahendusalternatiive ning valida nende seast parima lahenduse, mis ei jäta ühtegi riigi poole pöördumat vajalikust õiguskaitsest ilma, kuid võimaldab sisutute pöördumistega tegelemise arvelt vanglatel paremini täita oma taasühiskonnastamisega seotud ülesandeid.

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### 14. Valitav lahendus

Seadusesse kirjutatakse sõnaselge ja piiritletud võimalus kaaluda pöördumise tagastamist seda läbi vaatamata, kui see on ilmselgelt alusetu või pahatahtlik. Sellisel kujul antakse seaduse tasandil kriteeriumid omavoli välistamiseks, kuid säästetakse avalikku ressursi nendelt tegevustelt, mida pole õigusaktides silmas peetud. Lisaks sätestatakse võimalused teatud pöördumistele vasta suuliselt. Paralleelselt regulatiivsete lahendustega on oluline, et vanglateenistuse ametnikud kasutaksid nende küsimuste lahendamiseks vahetut suhtlust ja teeksid selgitustööd. Kinnipeetav ei pea alati oma

murega pöörduma kirjalikult, vaid enamiku küsimustest võib saada lahendatud ka suuliselt. Ka mujal on ühiskonnaelus tavapärane, et olmeküsimused lahendatakse suuliselt, ilma menetlust läbi viimata. Seetõttu on kahtlemata ka osa taasühiskonnastamisest ja kinnipeetava sotsiaalsete oskuste kujundamisest see, et valida suhtluses kõiki osapooli vähem koormav ja võimalikult eesmärgipärane viis. Mitteregulatiivsete lahenduste osas on samavõrd oluline paralleelselt rakendatav meede vastav ametnike koolitamine ja kinnipeetavatele suunatud teavitustöö.				
14.1. Töötatakse välja uus tervikseadus			14.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	x
14.3 Selgitus	Muudatuse arv ja sisu ei eelda seaduste uute terviktekstide välja töötamist, eesmärk on saavutatav olemasoleva regulatsiooni täiendamise ja muutmisega.			
15. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid				
Väljapakutud lahenduste realiseerimiseks tuleb muuta vangistusseadust.				
16. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse				
VTK kooskõlastamine on kaasamise oluline osa. Ootame kriitilist ja konstruktiivset tagasisidet ja sisendeid 15 tööpäeva jooksul väljatöötamiskavatsuse kätte saamisest. Väljatöötamiskavatsus saadetakse tutvumiseks ja tagasiside andmiseks kõigile ministeeriumitele, Riigikogule, Riigikohtule, Eesti Advokatuurile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigiprokuratuurile, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, vanglatele, Andmekaitse Inspeksioonile, Sisekaitseakadeemiale ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale. Edasise kaasamise otsustame tagasiside põhjal.				
17. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg				
Ei kavandata.				
18. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)			Kontseptsiooni ei koostata.	
19. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg			Sügis 2023	
20. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg			01.03.2024	
21. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed			Keili Kondike ( <a href="mailto:Keili.Kondike@just.ee">Keili.Kondike@just.ee</a> ) Laura Glaase ( <a href="mailto:Laura.Glaase@just.ee">Laura.Glaase@just.ee</a> )	