

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Joonatan Hallik

**INFORMATSIOONI SAAMISE ÕIGUSE PIIRAMISE
VÕIMALIKKUS MÄRGUKIRJADELE JA
SELGITUSTAOTLUSTELE VASTAMISEL EESTI VANGLATE
NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava HAJM08/15, peaeriala Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Kari Käsper, MA

Kaasjuhendajad: Triin Roosve, MA

Triinu Kaldoja, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 15780 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Joonatan Hallik

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 178810HAJM

Üliõpilase e-posti aadress: joonatanhallik@gmail.com

Juhendaja: Kari Käsper, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja: Triinu Kaldoja, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja: Triin Roosve, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. INFORMATSIOONI SAAMISE ÕIGUS	9
1.1. Märgekirjade ja selgitustaotluste olemus Eesti õiguses	9
1.2. Vastuse saamine kui osa hea halduse tavast.....	12
1.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt artikli 10 tõlgendamine	16
1.4. EIÕK artikli 10 piiramise võimalikkus	20
2. EBAMÕISTLIKULT KOORMAVAD MÄRGUKIRJAD JA SELGITUSTAOTLUSED.....	23
2.1. Pöördumiste esitamise pahupool	23
2.2. Võimalikud lahendused halduskohtumenetluse seadusest	24
2.3. Võimalikud lahendused õiguskantsleri seadusest.....	25
2.4. Menetlusökoonomia printsiibi rakendamine ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastates.....	27
2.5. Hüpeteetlistele ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise	31
3. EBAMÕISTLIKULT KOORMAVATELE PÖÖRDUMISTELE VASTAMATA JÄTMISE PIIRANGU LUBATAVUS.....	41
3.1. PS § 46 Eesti põhiseaduses.....	41
3.2. Menetlusökoonomia kui piirangut õigustav avalik huvi	44
3.3. Ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise EIÕK artikli 10 valguses	45
3.4. Põhiõiguse piirangu lubatavuse normikontroll.....	49
ETTEPANEKUD	55
KOKKUVÕTE	57
SUMMARY.....	60
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	63

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös on analüüsitud, kas märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel võiks haldusorganil olla seaduse alusel rohkem võimalusi nendele vastamisest loobuda. Analüüsi abil uuritakse, kas ja millisel määral on võimalik piirata vastamiskohustust märgukirjadele ja selgitustaotlustele, mille eesmärgiks on haldusorgani töö koormamine, mitte informatsiooniõiguse teostamine. Antud pöördumisi saab üldistavalt nimetada ebamõistlikult koormavateks. Autori arvates esitatakse kõige rohkem ebamõistlikult koormavaid pöördumisi kinnipidamisasutustes, sellest tulenevalt on töö läbi viidud Eesti vanglate näitel. Vastuse saamiseks on esitatud järgmised uurimisküsimused: kuidas on reguleeritud informatsiooni saamise õigus; mille alusel liigitada pöördumine ebamõistlikult koormavaks; kuidas piirata märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise kohustust viisil, mis annaks vanglatele võimaluse loobuda ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamisest.

Töös on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, läbi töötatud erinevaid õigusakte ja õiguskirjandust, mis on seotud informatsiooni saamise õigusega ja põhiõiguste piiramisega. Hüpotees, et märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel on võimalik avardada haldusorgani õigust mitte vastata isiku pöördumistele viisil, mis on kooskõlas informatsiooni saamise õigusega, leidis kinnitust. Täpsemalt saab ebamõistlikult koormavad pöördumised määratleda pahatahlikkuse, alusetuse ja sisutu iseloomu alusel. Nimetatud pöördumiste ühine tunnuseks on see, et kinnipeetavatel pole saadud vastustega midagi enda õiguste kaitseks peale hakata. Välistatud on olukord, et see muudatus mõjuks negatiivselt ka nende õiguste kaitse võimalusele või mingite teiste inimõiguste kaitsmisele, mis võivad vanglas kergemini ohtu sattuda. Vanglate näitel on kõige proportsionaalsem vastamisest loobumise võimalused sätestada vangistusseadusesse. Sel juhul ei taandata kinnipeetavate ja vangla vahelise õigussuhte eripära kõigile ametiasutustele, mis vastavad märgukirjadele ja selgitustaotlustele märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusele tuginedes.

Võtmesõnad: vanglad, töökoormus, märgukirjad, selgitustaotlused.

SISSEJUHATUS

Põhiseaduse (edaspidi PS) § 46 sätestab, et igal inimesel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus.¹ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (edaspidi MSVS) on sätestatud märgukirjadele ja selgitustaotlustele (edaspidi ka pöördumistele) vastamise kord. Tegemist on õigusega, mis on omane demokraatlikule ühiskonnale. Sõnavabadust peetakse üldiselt üheks peamiseks demokraatliku süsteemi osaks. See on hädavajalik tõe avastamiseks ja isiku autonoomia täielikuks väljendamiseks. Lisaks saab sõnavabadust pidada demokraatia põhialuseks, sest teatavasti üks kõige mõjuvam põhjendus on see, et sõnavabadus on demokraatliku valitsuse eeltingimus. Sõnavabaduse tähtsust hinnates, on vajalik välistada selle piiramine riigi poolt.² Kaitsevalliks on siin tugev põhiseadus, mis ei lase võimul ühe grupi kätte koonduda ja kaitseb vaba sõna. Need, kes soovivad oma võimu ebademokraatlike võtetega kindlustada, ründavadki ennekõike väljendusvabadust, vaba ajakirjandust ning võimude lahusust ja tasakaalumehhanisme.³ Haldusorgan on osa riigiparatuurist ning läbipaistvale ja seega demokraatlikule riigile on kohane ka arvesse võtta kodanike ettepanekuid ning jagada selgitusi ametiasutuse toimimise kohta.

Infovabadus avalikus sektoris on konkretiseering üldisele demokraatlikule nõudele, mille kohaselt riigivõim peab olema läbipaistev – ainult informatsiooni olemasolu on võimalik poliitilise vastutuse põhimõtte realiseerimine. Põhiseaduse sõnastuse kohaselt on garanteeritud vaid informatsiooni saamine asutuste tegevuse ning informatsiooni küsija kohta. Avaliku teabe seadusega on kehtestatud aga laiem õigus – igal inimesel on õigus tutvuda avalike ülesannete täitmisel kogutud teabega. Tagatud ei ole mitte ainult informatsiooni saamine, vaid juurdepääs põhimõtteliselt kogu ametlikule dokumentatsioonile. Riigiasutused ei tohiks keelduda oma

¹ Põhiseadus. RT I, 1992, 26, 349.

² Dawood, Y. (2013). Democracy and the Freedom of Speech: Rethinking the Conflict between Liberty and Equality. Kättesaadav:

<https://heinonline.org/HOL/LuceneSearch?terms=Democracy+and+the+Freedom+of+Speech&collection=all&searchtype=advanced&typea=text&tabfrom=&submit=Go&all=true>, 10. märts 2019.

³ Madise, Ü. (2019). Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. – *Juridica*, nr 1, lk 4.

tegevuse kohta infot andmast, samuti piirab infovabaduse põhimõtte info andmisega venitamist.⁴ Kuna informatsioonivabadus on üks sõnavabaduse osi, peab selle piiramine olema eriti põhjendatud.

Teoreetiliselt saab iga kodanik lihtsama küsimuse või ettepanekuga haldusorgani poole pöörduda, olenemata sellest, kas pöördumine on üldse seotud haldusorgani tööülesannetega. On arusaadav, et kõik ei pruugigi teada haldusorgani vastutusallas olevatest tööülesannetest ning kindlasti on nii mõnigi kodanik esitanud kogemata pöördumise, mis pole konkreetse haldusorgani vastamispädevuses. Sellisel juhul, vastavalt MSVS § 5 lg 3, edastab pöördumise saanud haldusorgan selle vastamiseks pädevale asutusele.⁵ Taolised eksimused on arusaadavad ning seetõttu on ka antud stsenaarium seaduse tasandil reguleeritud. Seadusega on reguleeritud ka juhud, millal haldusorganil on õigus vastamisest loobuda. MSVS-i § 5 lõikes 9 on ette nähtud järgmised võimalused: 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.⁶

Esmapilgul tundub, et seadusandja on loonud piisvalt aluseid, mille põhjal saaks haldusorgan pöördumisele vastamisest loobuda. Siiski pole täielikult arvestatud situatsioonidega, mis võivad ilmned, kui isik esitab hulgaliselt ebamõistlikult koormavaid pöördumisi, mille eesmärk on ametnike töökoormust suurendada. Autori arvates saadavad selliseid pöördumisi suurel hulgal kinnipeetavad Eesti vanglates. Autor peab edaspidi kinnipeetavate all silmas nii süüdimõistetud kinnipeetavaid kui ka vahistatuid.

Nimetatud sihtgrupp on ühiskonnast eraldatud ning puutub igapäevaselt kokku ametnikega, kes omakorda piiravad nende õigusi vangistuses. Kinnipeetavatel on kindel päevakava, mis on reguleeritud kodukorraga. Näiteks on õigusaktidega kitsendatud kambris lubatud esemeid.

⁴ Annus, T. (2006). *Riigiõigus*. Tallinn: Juura, lk 325.

⁵ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. RT I, 2004, 81, 542.

⁶ *Ibid.*

Tegemist on ainult mõningate tavapärasemate piirangutega, mis kaasnevad vangistusega. Viibides keskkonnas, kus iga päev on seoses vabaduse võtmisega piiratud ka muud õigused, tekib kinnipeetavatel soov enda meelsust näidata. Üheks sagedasti kasutatavaks viisiks on märgukirjade ja selgitustaotluste esitamine vanglaametnikele, sest ametnik, kes võis õigusaktide alusel kinnipeetavale midagi ära keelata või teda distsiplinaarkorras karistada, on kohustatud ka selle sama kinnipeetava pöördumistele vastama. Seega olukorras, kus kinnipeetav teab, et ta saab ilma rikkumisi toime panemata vanglaametnikule oma meelsust välja näidata või tahtlikult tööd juurde tekitada, on ebamõistlikult koormavate märgukirjade ja selgitustaotluste esitamine selleks lihtne moodus. Sellest tulenevalt on autor otsustanud informatsiooni saamise õiguse piiramise võimalikkust märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise osas analüüsida just Eesti vanglate näitel. Eestis tegutseb kolm vanglat Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viru Vangla.⁷

Autor on läbi töötanud erinevaid reaalseid kinnipeetavate märgukirju ja selgitustaotlusi, ning on koostanud nende eeskujul tüüpilised märgukirjad ja selgitustaotlused, mille eesmärgiks on pigem vanglaametnike töökoormuse tõstmine kui sisulise vastuse saamine. Eeltoodust tulenevalt on töö eesmärgiks pakkuda välja täiendavaid võimalusi, mille alusel oleks haldusorganil võimalus kaalutusõigust kasutades sellistele pöördumisele vastamata jätta. Ka Riigikohus on välja toonud, et seadus ei anna haldusorganile kaalutusõigust selle osas, kas kaebustele ja märgukirjadele vastata, kaebaja õigust vastuseid saada tuleb pidada oluliseks.⁸ Kuna pöördumistele vastamata jätmise riivab intensiivselt kinnipeetava õigust informatsiooni saada, analüüsib autor vastamata jätmise võimalikkust läbi põhiseaduslikkuse kontrolli.

Massiliste pahatahtlike pöördumiste esitamine on Eesti vanglates igapäevane ning suurendab ebamõistlikult palju vanglaametnike töökoormust. Sellest johtuvalt on ka käesolev magistritöö vajalik, et teha kindlaks, kas probleemile on võimalik seadusemuudatusega lahendus leida. Autor otsib õiguskantsleri seaduse muutmise seletuskirjast, Euroopa isikuandmete üldkaitse määrusest, halduskohtumenetluse seadustikust ja muudest allikatest analoogiaid, mida võiks MSVS-i üle kanda. Lisaks vaadatakse ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamist läbi menetlusökoonomia aspekti.

Informatsiooni piiramise võimalikkuse kontrollimiseks on autor esitanud järgmised uurimisküsimused.

⁷ Justiitsministeerium. Vanglateenistus. Kättesaadav: <https://www.vangla.ee>, 03. märts 2019.

⁸ RKHKo 3-3-1-81-09, p 13.

1. Kuidas on reguleeritud informatsiooni saamise õigus?
2. Mille alusel liigitada pöördumine ebamõistlikult koormavaks?
3. Kuidas piirata märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise kohustust viisil, mis annaks vanglatele võimaluse loobuda ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamisest, aga samal ajal oleks piirang kooskõlas ka põhi- ja inimõigustega?

Töös kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, läbi töötatakse erinevaid õigusakte ja õiguskirjandust, mis on seotud informatsiooni saamise õigusega ja põhiõiguste piiramisega. Muudatuste eeskujuks on võetud erinevad õigusaktid, kohtulahendid ja õiguskirjandus, mille eeskujul võiks täiendavalt pöördumistele vastamist piirata.

1. INFORMATSIOONI SAAMISE ÕIGUS

1.1. Märjukirjade ja selgitustootluste olemus Eesti õiguses

1994. aastal jõustus Eesti Vabariigis avaldustele vastamise seadus. Esmases seaduseelnõu seletuskirjas on välja toodud, et märjukirjade ja avalduste läbivaatamise kord on seadusandluses seni täpsustamata.⁹ PS § 46 näeb ette, et igapähele on õigus pöörduda märjukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus.¹⁰ Sellest tulenevalt oli Riigikogul kohustus vastu võtta seadus, mis konkretiseeriks, kuidas kodanikud saavad enda põhiseadusest tulenevat õigust realiseerida.

Õigus pöörduda märjukirjade ja avaldustega avaliku võimu poole on demokraatliku elukorralduse osaks. Sellisena seondub see õigus demokraatiaprintsiibi ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega.¹¹ Õiguses pöörduda avaliku võimu organite poole avaldub osalusdemokraatia, mis annab igapähele võimaluse edastada avalikule võimule oma arvamused, soovid, ettepanekud, märkused, nõuanded, kriitika jm. Teisalt poolt võimaldab see õigus saada igapähele ka vajalikku tagasisidet avaliku võimu vastuse näol, mille andmise korra sätestab seadus. Seega on see igapähele ja avaliku võimu üheks oluliseks dialoogikanaliks, mis soodustab ka ühiskonna avatust ja avaliku võimu kontrollitavust.¹²

Juhul kui ametiasutus keeldub vastamast märjukirjadele ja avaldustele põhjusel, et vastav kord puudub (avaldustele vastamise seadus muidugi tegelikkuses eksisteerib), on seegi vaidlustatav ning võimalik on nõuda vastamist mõistliku tähtaja jooksul mõistlikus vormis ning kujul.¹³

⁹ Haabsaar, E. (1994). Avaldustele vastamise seadus 558 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b5a49037-406b-3557-a0f3-911dc55a0adc/Avaldustele%20vastamise%20seadus>, 04. märts 2019.

¹⁰ *Supra nota 1.*

¹¹ Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura, lk 559.

¹² *Ibid.*

¹³ *Supra nota 4*, lk 241.

Avaldustele vastamise seadus on kehtetuks tunnistatud ning praegu reguleerib märgukirjadele ja avaldustele vastamist 2004. aastal vastu võetud MSVS. Võrreldes MSVS-i ja 1994. aastal vastu võetud avaldustele vastamise seadust, on MSVS tunduvalt põhjalikum. Näiteks on uude seadusesse kirjutatud võimalused, mis alustel on haldusorganil õigus vastamisest keelduda. Kõige suuremaks erinevuseks peab autor seda, et nüüdisaegsesse seadusesse on loodud uus pöördumise liik, milleks on selgitustaotlus. MSVS tähenduses on selgitustaotlus pöördumine, milles isik: taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist; taotleb käesoleva seaduse §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist. MSVS § 3 sätestab, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus annab tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. Seevastu märgukiri on pöördumine, millega isik: teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks; annab adressaadile avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet.¹⁴ Avaldustele vastamise seaduse ja MSVS-i vahel on veel hulgaliselt erinevusi, ent autor ei pea vajalikuks neid välja tuua, sest käesoleva magistritöö eesmärk on välja pakkuda täiendavaid võimalusi märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamata jätmiseks.

Enne digitaalset ajastut oli riigi ja selle kodanike vaheline suhtlus konkreetselt määratletud selge sotsiaalse lepinguga. Avalikkuse soovide esindamiseks valiti välja rahvaesindajad.¹⁵ Õigus pöörduda ettepanekute ja soovidega avaliku võimu organite poole ja saada neile pöördumistele vastuseid on ajalooliselt üks esimesi avalikus elus osalemise võimaldamise eesmärgiga õigusi (sh Magna Carta a-st 1215). Algselt, kui valimisõigust veel ei tuntud või see oli piiratud hulgal isikutel, oli ülalnimetatud avaliku võimu poole pöördumise õigus aadli hulka mittekuuluvate inimeste jaoks ainus võimalus oma arvamusi ja seisukohti riigivõimu teostavatele isikutele teada anda. Hiljem kasvasid sellest välja eri õigused haldusmenetluses.¹⁶

Tänapäeval on selline põhiõigus riikide põhiseadustes harva sätestatud (nt USA konstitutsiooni 1. parandus, mis hõlmab ka usu-, sõna- ja kogunemisvabadust). Siiski on sarnane näiteks EL põhiõiguste harta art 44, mis tagab petitsiooniõiguse Euroopa Parlamendi poole pöördumiseks.¹⁷ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ei ole ka sätestatud konkreetset õigust

¹⁴ *Supra nota 5.*

¹⁵ Murray, A., Klang, M. (2006). *Human Rights in the Digital Age*. New York: Routledge Cavendish, lk 196.

¹⁶ Madise, Ü., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Raidla, J., Vinkel, P. (2017). *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura, lk 524.

¹⁷ *Ibid.*

pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste poole. Antud õigus on hõlmatud artikliga 10, mis kaitseb sõnavabadust, mille üks tahk on õigus saada informatsiooni. Konventsioon ei näe ette konkreetseid üksikasju, kuidas see õigus peaks kaitstud olema. Riikidel on vaba voli kaitsta õigusi nii nagu nad soovivad, kooskõlas nende riigisisese õigussüsteemiga, ajaloo, poliitilise keskkonnaga, kultuuripärandiga ja isegi majandusliku olukorraga. Kaitse peab olema seevastu efektiivne. Konventsioon sätestab inimõigustele miinimumstandardid, mis peavad olema konventsiooniga ühinenud riikides viibivatele inimestele tagatud.¹⁸

MSVS § 1 lg 2 sätestab, et käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlus toimub haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, kui käesolev seadus ei näe ette teisiti.¹⁹ Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 2 toob välja haldusmenetluse mõiste - muu hulgas on haldusmenetlus haldusorgani tegevus toimingu sooritamiseks. Selgitustaotlusele või märgukirjale vastamine on toiming HMS § 106 järgi. HMS § 35 lg 1 p 1 kohaselt algab haldusmenetlus taotluse esitamisega haldusorganile. HMS § 14 lg 1 näeb ette, et haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus esitatakse haldusorganile avaldus (taotlus) vabas vormis. Seadusega või selle alusel võib taotlusele ette näha kohustusliku vormi.²⁰ Seega märgukirjad ja selgitustaotlused on HMS-i § 14 lg 1 mõttes taotlused toimingu sooritamiseks ning nende taotluste lahendamiseks on loodud eriseadus MSVS-i näol.

Juhtudel kui taotluse esitamise õigus otseselt õigustloovast aktist ei tulene, ei tähenda see, et isikul ei oleks taotluse esitamise õigust. Juba PS § 46 garanteerib igaühe õiguse pöörduda avaldustega riigi- või kohalike omavalitsuste asutuste poole. Kuid tuleb arvestada, et isik saab avalduse või taotluse haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või halduslepingu sõlmimiseks pöörduda haldusorgani poole üksnes enda huvides. Võimalik ei ole taotluse esitamine kellegi kolmanda huvides, välja arvatud juhul, kui isikute vahel on esindussuhe või kui kolmanda isiku huvides pöördumine tuleb otse seadusest. Ka riigivastutuse seaduse §-dest 3–6 tuleneb, et isik võib haldusakti andmist või toimingu sooritamist nõuda haldusorganilt üksnes siis, kui see mõjutab isiku õigusi.²¹

¹⁸ Mendel, T. *A Guide to the Interpretation and Meaning of Article 10 of the European Convention on Human Rights*. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/16806f5bb3>, 04. märts 2019.

¹⁹ *Supra nota* 5.

²⁰ Haldusmenetluse seadus. RT I, 2001, 58, 354.

²¹ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. (2004). *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 63.

Ametiasutuste poole pöörduvad inimesed avalduste ja märgukirjadega või teabenõuetega, realiseerides nii oma põhiseaduse §-dest 44 ja 46 tulevaid põhiõigusi.²² Paragrahv 44 on üks kesksemaid informatsiooniõigust reguleerivaid sätteid PS-s. Eesti PS käsitleb §-s 44 küll kitsalt üksnes õigust informatsiooni saada (lg 1) ja seda nõuda (lg-d 2 ja 3), kuid samamoodi nagu eespool mainitud rahvusvaheliste aktide puhul ei tule kaugelt otsida ka informatsiooni levitamise õigust tagavaid sätteid. Selle regulatsiooni leiab PS §-st 45. Seega on informatsioonipõhiõiguse kaks korrelatsioonis olevat tahku – õigus informatsiooni saada ja seda levitada reguleeritud kahes eraldi paragrahvis. PS §-ga 44 on tihedalt seotud ka § 46, täpsemalt sellest sättest tulenev riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kohustus vastata märgukirjadele ja avaldustele. Neil sätetel on osaliselt sarnane kaitseala – tagatakse isikute õigus saada teavet. Erinevusena on § 46 oluliselt kitsam, tagades teabe saamise õiguse üksnes vastuse (seisukoha) vormis riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse poolt.²³ Eelnevast nähtuvalt on Eesti, võrreldes teiste riikidega, otsustanud kindlalt eristada informatsiooni saamist kitsamas mõistes ja informatsiooni saamist haldusorganitelt. Autori arvates võib tegemist olla Eestile omase ajaloolise eripäraga, eesmärgiga muuta riigivõimu töö võimalikult läbipaistvaks.

1.2. Vastuse saamine kui osa hea halduse tavast

2004. aastal märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu sätestab üksikisiku märgukirjale vastamise korra niivõrd, kuivõrd teiste seadustega ei ole sätestatud teisiti. Olulisemate seonduvate seadustena on eelnõu väljatöötamisel arvestatud haldusmenetluse seadusega ja avaliku teabe seadusega, samuti riigi õigusabi seaduse eelnõu. Eelnõu tagab põhiseaduse paragrahvis 46 sätestatud üksikisiku põhiõiguse pöörduda märgukirjadega riigiasutuste poole ning saada neile seaduses ettenähtud korras vastus. Sama sätte alusel avaldustele vastamine on hõlmatud üldiselt haldusmenetluse seadusega, sellele lisanduvad mitmed eriseadused. Samuti sätestab eelnõu riigiasutuste poolse õigusnõustamise ja muude selgituste andmise asutuse tegevuse kohta. Selline ülesanne tuleneb hea halduse põhimõttest, mis nõuab, et

²² Kanger, L. (2009). Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? Normikriitiline käsitlus. – *Juridica*, nr 1, lk 42.

²³ Tartu Ülikool. (2017). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=49&p=44>, 04. märts 2019.

riigiorgan peab oma akte ja toiminguid selgitama.²⁴ Hea halduse üldpõhimõteteks on ka näiteks õiguspärase ootuse põhimõte, *ne bis in idem*-põhimõte, kaitseõigus, sealhulgas võimalus esitada huve kahjustavate meetmete kohta märkusi, õigusaktide põhjendamise kohustus ja omal algatusel kontrollimise põhimõte.²⁵ HMS-s on palju üritanud juurutada tänapäevase klienditeeninduse põhimõtteid, mis on samuti osaks heast haldustavast. On püütud tagada kodanike igakülgne abistamine asutuste poolt.²⁶

Riigikohtu 19.04.2010 otsuses möönab kollegium, et isiku õigus saada riigiasutustelt oma pöördumistele vastuseid tuleneb juba põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. Isikute pöördumistele õigeaegne ja korrektne vastamine on menetlusele põhiõiguse tagamise lähtekoht. Siinjuures rõhutab kollegium, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb ka isiku subjektiivne õigus kohasele haldusmenetlusele. Sõltumata sellest, kas käesolevas asjas oli tegemist haldusmenetluses esitatavate taotlustega HMS § 14 tähenduses või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) tähenduses, tuleb nimetatud pöördumisi menetleda kooskõlas asjakohaste õiguslike regulatsioonidega. Isiku pöördumised võib jätta käiguta või loobuda kirjalikust vastusest üksnes seaduses sätestatud juhtudel. Selles asjas ei osutanud vastustaja vastamisest loobumise alusena MSVS § 5 lg-s 9 toodud alustele.²⁷

Eesti õigussüsteemis sätestavad informatsioonivabaduse PS §-d 44, 45 ja 46, mis sisaldavad nii väljendus-, sõna- kui informatsioonivabaduse regulatsiooni. Aktiivne informatsioonivabadus on sätestatud PS § 44 lõikes 2 ning §-des 45 ja 46: õigus nõuda riigiasutustelt, kohalikelt omavalitsustelt ja nende ametiisikutelt infot nende tegevuse kohta; õigus levitada informatsiooni igal moel; õigus pöörduda avalduste ja märgukirjadega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Passiivne informatsioonivabadus on sätestatud PS §-s 44: õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, õigus saada asutustelt infot nende tegevuse kohta, õigus tutvuda isiku kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega.²⁸

²⁴ Pärna, P. (2004). Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus 251 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b7e947c-8cfb-3585-8a35-317a31b53505/Märgukirjale%20ja%20selgitustaotlusele%20vastamise%20seadus>, 04. märts 2019.

²⁵ Allikmets, S. (2014). Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – *Juridica*, nr 3, lk 224.

²⁶ *Supra nota 21*, lk 39.

²⁷ RKHKo 3-3-1-4-10, p 12.

²⁸ Aule, K. (2002). Riigisaladus – kas „salajane õigus“? Informatsioonivabaduse loomulikust piirist. – *Juridica*, nr 5, lk 304.

Heinrich Schneider on öelnud, et Eesti õiguskorras täidab täidesaatev võim osaliselt ka kohtute õigusemõistmisfunktsiooni. Kirjanduses avaldatu põhjal võib see toimuda kolmel juhul. Üheks viisiks kolmest PS § 46 alusel on igapäevane õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ning nende ametiisikute poole. Märgukirjade ja selgitustaotlustega juhitakse tavaliselt tähelepanu haldusorgani teatud toimingutele või õigusaktidele. Nende lahendamise üldkord on reguleeritud MSVS-is. Teatud liiki vaidluste kohustuslik kohtueelse lahendamise kord sätestatakse eriseadustes. Seega pöördumisele vastates teostab ametnik sel juhul esmast õigusemõistmise funktsiooni.²⁹

Kaebeõigus võib realiseeruda nii kohtuvälises kui ka kohtulikus vormis. Kohtuväline kaebeõigus saab tuleneda kahest erinevast õiguslikust alusest: üldise kaebeõigusena vastavalt avaldustele vastamise seadusesle (käesolevalt MSVS) ning eriseadustest tuleneva kohtu kaebeõigusena halduse teatud liiki toimingute või aktide peale.³⁰ Sellest johtuvalt saab ühe käsitlusena pidada märgukirjade ja selgitustaotlustega haldusorgani poole pöördumist kohtuvälise kaebeõiguse realiseerimiseks.

Üldiselt on võimalik kolme liiki kontroll ametnike tegevuse üle. See teoreetiline liigitus tuleneb võimude lahususe printsiibist, kus kontrolli täidesaateva võimu seaduslikkuse üle teostavad nii seadusandlik, kohtu- kui ka täidesaatev võim. Kontrolli teostatakse seadusega jaotatud pädevuse alusel. Neljandaks, ehkki mitteformaalseks kontrolliliigiks võiks arvata avalikkuse kontrolli. Viimase eelduseks on eelkõige sõnavabadus (garanteeritud PS §-ga 45), õigus pöörduda õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse (PS § 15) ja täidesaateva võimu tegevuse avalikkus, ehk lahtikirjutatuna: õigus saada ametiisikute käest informatsiooni (PS §-d 44, 46). Kui teoreetiliselt on kõik korras, sest võimalus kohtusse pöörduda on olemas ning tegevuse avalikkust tagab MSVS, siis praktikas paljud kodanikud kohtusse siiski ei pöördu, kuna see protsess on liialt kulukas ja nõuab õiguslaseid teadmisi. Sellest on aru saanud ka paljud ametnikud, kes on loobunud seadusesätete, sh MSVS-is sätestatu täitmisest. Samas vaadeldakse riigivõimu tegevuse avalikkust laiemas mõttes kui kodaniku üht kõige tähtsamat garantiid tema õiguste kaitseks.³¹ Selgituste andmisel on asutuse ülesanne eelkõige põhjendada oma akte ja toiminguid, sh viidates õiguslikule

²⁹ Schneider, H. (1997). Kohus lahusvõimude süsteemis. – *Juridica*, nr 9, häda võimude tasakaalustamisega.

³⁰ Koolmeister, I., Orion, K. (1998). Haldussund kehtivas õiguses. – *Juridica*, nr 8, haldussunni subjekti õigused.

³¹ Sarapuu, M. (1997). Kontroll võimu teostavate ametnike üle. – *Juridica*, nr 4, halduskontrolli liigid.

alusele ja faktilistele asjaoludele. See tagab ühelt poolt ametnike huvi õigeaegselt oma toiminguid ja akte põhjendada, et vältida hilisemaid pöördumisi, teisalt aga kaitseb üksikisikut, kellel tekib võimalus tasuta oma probleemile lahendus leida.³²

„On paratamatu, et ametiasutustes isikuhaldusega seotud küsimustes asju ajades võib tekkida mitmesuguseid vaidlusi. Tihti kaasneb sellega isiku õiguste ja vabaduste rikkumine. Kui isik leiab, et tema õigusi ja vabadusi on rikutud, siis on tal vastavalt põhiseaduse §-le 15 õigus pöörduda kohtusse. Leian, et kohus võiks jääda siiski viimaseks instantsiks, kuhu oma probleemiga pöörduda. Enne kohtusse minekut tuleks püüda leida asjale kohtuväline lahend. Üheks selliseks võimaluseks on pädevatele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning nende ametiisikutele avalduste ja märgukirjade esitamine. Isiku selline õigus on fikseeritud ka põhiseaduses (§ 46). Sellistele avaldustele ja märgukirjadele vastamise kord on fikseeritud avaldustele vastamise seaduses.“³³

PS § 46 on üks informatsiooni saamise erivorme, mis Euroopa õigusruumis on iseloomulik Eestile. Selle põhiõiguse realiseerimiseks on loodud eriseadus, mis reguleerib ametiasutustelt informatsiooni saamist. Esimene eriseadus võeti vastu juba 1994. aastal. Ajaga on seaduse nimi ja sisu märgatavalt muutunud, kuid eesmärk on jäänud samaks – realiseerida sõnavabadust riigiasutustelt teabe saamisega. Erialasest kirjandusest lähtuvalt saab märgukirjade ja selgitustaotlustega otse ametiasutuse poole pöördumist pidada efektiivseks meetodiks kohtuväliselt enda kaebeõigust realiseerida. MSVS täidab ka avalikkuse kontrolli funktsiooni täidesaatva võimu üle. Võrreldes kohtus enda õiguste eest seismisega, on tegemist palju lihtsama, soodsama ja kiirema võimalusega vajaduse korral ametiasutusele märkuse tegemiseks või töökorralduse kohta selgituste küsimiseks. Kindlasti ei saa kõiki riigiasutuse ja kodaniku vahelisi ebakõlasid lahendada pöördumisi esitades ning mingi hetk peab isik õigluse saamiseks kohtuvõimu poole pöörduma. Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastuse saamise teine põhiõiguslik tahk on hea halduse tava, ehk õigus pöördumistele õigeaegne ja kohane vastust saada (põimitud PS §-dest 46 ja 14). Võttes arvesse kinnipidamisega kaasnevaid piiranguid ning kinnipeetavate üldist isoleeritust ühiskonnast arvesse võttes, on hädavajalik, et nad saaksid vangla toimimise kohta ettepanekuid teha ja selgitusi küsida, ning kõike seda valdkonda reguleeriva seaduse alusel. Samas kõik pöördumised ei pruugi olla esitatud eelneva eesmärgi saavutamiseks,

³² *Supra nota 24.*

³³ Mölder, J. (1996). Isikuhaldusest. – *Juridica*, nr 6, vaidluste lahendamine.

mistõttu oleks vaja leida orientiir, mille abil saaks ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätta.

1.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt artikli 10 tõlgendamine

Inimõigusi tunnustatakse ja kaitstakse rahvusvahelisel ja riigi tasandil. Inimõiguste kaitse rahvusvahelisel tasandil mõjutab eelkõige neid riike, mis on inimõigusi ja nende kaitset ettenägevate rahvusvaheliste lepingute osalised. Mõne rahvusvahelise lepingu mõju on tugevam, mõne mõju nõrgem. Euroopas on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (edaspidi EIÕK) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) tõlgenduspraktika mõju konventsiooniga loodud kontrollimehhanismi tõttu väga tugev.³⁴

Sõnavabadus on sätestatud EIÕK 10. artiklis ning Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvides 44-46. Sõnavabadus on oluline nii iseseisvalt kui ka teiste vabaduste teostamise ja demokraatia toimimise eeldusena. Sõnavabadus sisaldab vabadust väljendada mõtteid ja levitada informatsiooni kirjalikult, suuliselt, piltide kujul või muul viisil, ning õigust saada teavet. Sõnavabadusega on seotud meediat puudutavad seadused, ligipääs teabele ja andmekaitse. Sõnavabadust saab teatud olukordades ja teatud tingimustel piirata teiste õiguste (näiteks privaatsuse ja sellega seotud andmekaitse) kaitseks, julgeolekukaalutlustel, vihakõne piiramiseks või muudel põhjustel nagu ringhäälingu litsentseerimine ja muu kommunikatsioonitehnoloogia regulatsioon.³⁵

EIÕK artikkel 10 sätestab, et 1) igäihel on õigus sõnavabadusele. See õigus kätkeb vabadust oma arvamusele ning vabadust saada ja levitada teavet ja mõtteid ilma võimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. Käesolev artikkel ei takista riike nõudmast radio-, televisiooni- või filmiette võtete litsentseerimist. 2) Kuna nende vabaduste kasutamisega kaasnevad kohustused ja vastutus, võidakse seda seostada niisuguste formaalsuste, tingimuste, piirangute või karistustega, mis on fikseeritud seaduses ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitseks,

³⁴ Lõhmus, U. (2018). *Õigusriik ja inimese õigused*. Tartu: Ilmamaa, lk 31.

³⁵ Käsper, K. (2017). *Inimõigused Eestis 2016-2017, Eesti Inimõiguste Keskuse aastaaruanne*. SA Eesti Inimõiguste Keskus, lk 55.

konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi erapooletuse säilitamiseks.³⁶

EIÕK-iga on kaitstud hulgaliselt inimõigusi, sisaldades selliseid põhiõiguseid nagu õigus elule ja vabadusele, õiglasele kohtumenetlusele, piinamise ja diskrimineerimise keeld, usuvabadus, südametunnistusvabadus, ühingute moodustamise vabadus ja sõnavabadus. Kuigi kaitstud õiguste vahel puudub sõnaselge hierarhia, siis EIK on korduvalt maininud sõnavabaduse kui ühe demokraatia aluspõhimõtte ülekaalukat tähtsust, ja sel viisil on sõnavabaduse kaitse esmatähtis, et tagada kõigi konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kaitse.³⁷ Väide, et sõnavabadus on väärtuslik ning me oleme seetõttu kohustatud järgima vaba sõna põhimõtet, ei tähenda, et isikul on, või tal peaks olema vabadus öelda ükskõik mida ta meelepäraseks peab.³⁸

Sõnavabadus moodustab ühe olulise osa demokraatlikust ühiskonnast, see on üks põhitingimusi demokraatia arenguks ning ka igaihe eneseteostuseks. Artikli 10 teine lause ei ole kohaldatav ainult informatsioonile ja ideedele, mis on soodsana tajutavad, pahakspandamatud või tähtsusetud, aga kohaldub ka sellistele väljaütlemistele, mis võivad solvata, vapustada või häirida riiki või ainult teatud ühiskonnaosa. Ilma mitmekesisuse, sallivuse ja avatuseta, poleks ka demokraatlikku ühiskonda.³⁹ Ka EIK on sarnaselt Milliga 1976. aasta *Handyside vs. Ühendkuningriik* kohtulahendiga toetanud võimalikult vaba diskussiooni ning täpsustanud, et „tulenevalt pluralismi, sallivuse ja avatud mõtlemise ideede tähtsusest demokraatliku ühiskonna toimimise eeldustena on EIÕK artikkel 10 kohaldatav ka informatsiooni suhtes, mis solvab, šokeerib või häirib kas riiki või mis tahes osa elanikkonnast“.⁴⁰

EIK-i tööd hinnates on kohane järeldada, et sõnavabaduse kaitse ulatus on laienenud viimase 50 aasta jooksul. Põhjusteks on sõnavabaduse uuem käsitus ning selgem arusaamine sellest õigusest. Hea näide sellest on kohtu lähenemisviisi muutumine seoses informatsiooni saamise õiguse ja avalik-õiguslikelt asutustelt informatsiooni saamise õiguse osas. Kuigi varasemad otsused keeldusid eelöeldud õigusi tunnistamast, siis kohus on hiljuti laiendanud artikli 10 tõlgendusala

³⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54.

³⁷ *Supra nota 18.*

³⁸ Maitra, I., McGowan, M. K. (2012). *Speech & Harm. Controversies Over Free Speech*. Oxford: Oxford University Press, lk 3.

³⁹ *Lingens v. Austria*, no 9815/82, ECHR 1983.

⁴⁰ Žurakovskaja-Aru, K. (2007) Liberaalsete väljendusvabaduse kontseptsioonide juriidiline teostamine. - *Juridica*, nr 8, lk 554-555.

ning nüüd on nimetatud õigused kõnealuse artikliga kaitstud.⁴¹ Kaasuses *Leander vs. Rootsi* on kohus välja toonud, et isikul on õigus informatsioonile, mida teised soovivad või on nõus talle edastama ning riigil on keelatud selle õiguse piiramine. Samas see ei tähenda, et isikul oleks õigus nõuda enda kohta informatsiooni konfidentsiaalsetest andmebaasidest.⁴²

Õigust sõnavabadusele mõistetakse tavaliselt kui õigust levitada informatsiooni ja ideid ehk enese väljendamist. See on kindlasti sõnavabaduse üks kesksemaid aspekte, kuid artikkel 10 sisaldab ka õigust saada informatsiooni ja ideid. Näiteks lahendis *Autronic AG vs. Šveits*, oli küsimus kas kaebuse esitanud ettevõtte õigust sõnavabadusele piirati sellega, kui riik keeldus ettevõttele andmast luba välismaalt edastatava saate ülekandmiseks. Kohus leidis, et kaebaja õigust sõnavabadusele on piiratud, kuna limiteeriti kaebaja õigust saada informatsiooni ja ideid. Sarnaselt sedastati kohtulahendis *Khurshid Mustafa ja Tarzibachi vs. Rootsi*, et õigust sõnavabadusele rikuti, kui üürileandja keeldust üürnikele satelliitantenni paigaldamisest oma korterist väljapoole. EIK leidis, et antud keeluga tõkestati kaebaja õigust saada informatsiooni.⁴³

EIK on järjekindlalt seostanud sõnavabadust ja eriti ajakirjanduslikku sõnavabadust üldsuse õigusega saada teavet ja arvamusi kõigis avalikkuse huviküsimustes (*matters of public interest*). See seos on kujunenud EIÕK praktikas keskseks argumendiks, millest lähtuvalt hinnatakse ajakirjandusliku sõnavabaduse piirangute vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas. Saksamaal, kus põhiseadus sätestab eraldi ajakirjandusvabaduse, on konstitutsioonikohus selle määratlenud kui vahendi rahva informeerituse tagamiseks esindusdemokraatias.⁴⁴ Avatud andmeid hoitakse, et panustada erinevatesse sotsiaalsetesse ja poliitilistesse eesmärkidesse, milleks on läbipaistvuse tugevdamine, üldsuse osalemine ja demokraatlik vastutus, innovatsiooni ja majanduskasvu edendamine, avaliku sektori töö tõhustamine ja kulude kokkuhoid.⁴⁵

Kohtuasjas *Tammer vs. Eesti* pidi EIK leidma tasakaalu ajakirjaniku sõnavabaduse ja tuntud poliitiku naise õiguse vahel eraelu kaitsele. Ajakirjanik oli Eestis süüdi mõistetud solvava sõnakasutuse eest. EIK leidis, et konventsiooni artiklit 10 ei ole rikutud, sest ajakirjaniku poolt

⁴¹ *Supra nota 18.*

⁴² *Leander v. Sweden*, no 9248/81, ECHR 1987.

⁴³ *Supra nota 18.*

⁴⁴ Ots, K. (2005). Ajakirjandusvabadus ja allikakaitse. – *Juridica*, nr 8, lk 572.

⁴⁵ Borgesius, F. Z., Gray, J., Eechoud, M. (2015). Open Data, privacy, and fair information principles: towards a balancing framework. Kättesaadav:

<https://heinoonline.org/HOL/LuceneSearch?terms=Open+Data%2C+privacy%2C+and+fair+information+principles%3A+towards+a+balancing+framework.&collection=all&searchtype=advanced&typea=text&tabfrom=&submit=G&all=true>, 10. märts 2019.

vaidlusaluste väljendite kasutamist ei saanud õigustada avaliku huvi kaalutlustega ega puudutanud need ka üldise tähtsusega küsimust. Ka teistes kodade ja suurkoja otsustes on kasutatud kohtuasjas *Tammer vs. Eesti väljatöötatud põhimõtet* kaalutlusõiguse ja selle piiride kohta, mille kohaselt on konventsiooni artikliga 10 jäetud osalisriikidele küll teatav kaalutlusõigus hindamaks, kas sekkumine sõnavabadusse oli vajalik demokraatlikus ühiskonnas, kuid sellise kaalutlusõigusega kaasneb Euroopa järelevalve, mis laieneb nii õigusaktidele kui ka neid rakendavatele otsustele, isegi sõltumatu kohtu langetatud otsustele.⁴⁶ Kuigi privaatsusõigus ja infovabadus olemuslikult kohati vastanduvad, teenivad nad moodsas ühiskonnakorralduses ühist eesmärki: tagada võimalikult läbipaistev ühiskonna liikmete läbipaistmatus.⁴⁷

EIOK lahendis *Társaság a Szabadságjogokért vs. Ungari* tõi kohus välja, et kui avalik-õiguslik asutus valdab informatsiooni, mida on vaja avalikuks debatiks, siis selle informatsiooni väljastamisest keeldumine on artiklis 10 välja toodud sõnavabadusõiguse rikkumine. Lahendis on kohus nimetanud „informatsiooni monopoli tsensuuriliseks võimuks“ olukorda, kus avalik-õiguslik asutus keeldub väljastamast teavet, mida on vaja meedia või kodanikuühiskonna organisatsioonidel, et nad saaksid teostada enda „valvekoera“ funktsiooni.⁴⁸ EIK on tunnistanud, et ajakirjandusel ja teistel meediaväljaannetel on väga tähtis koht demokraatlikus ühiskonnas, kehastades „informatsiooni tarnijat ja avalikkuse valvekoera“. Seega satuvad kõik piirangud, mis mõjutavad selliste organisatsioonide tegevust, põhjaliku uurimise alla.⁴⁹

Vabal ajakirjandusel on täita samasugune demokraatia ja vabaduse kaitse funktsioon kui sõltumatul kohtulgi, ainult teisi meetodeid kasutades. Vaba ajakirjandus on riigivõimu teine avalik järelevalvaja. Kui kohus täidab oma funktsiooni eelkõige seaduslikkuse vaatevinklist, siis ajakirjandus veel ühiskondliku teadvuse, avaliku arvamuse, grupihuvide, moraali jmt tegurite lähtekohast. Kui kohus langetab oma otsused ennekõike seaduslikkuse ja siis otstarbekuse seisukohalt, siis ajakirjandusel on määrav osa just poliitiliste ja riiklike otsuste otstarbekuse ja üldiste huvide selgitamisel.⁵⁰

⁴⁶ Laffranque, J. (2016). Euroopa Inimõiguste Kohus ja Eesti õigus: kas monoloog või dialoog? Eesti kohta tehtud lahendite mõju Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. – *Juridica*, nr 8, lk 542.

⁴⁷ Mikiver, M., Tikk, E. (2005). Informatsioonilise enesemääramise õigusetagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses. – *Juridica*, nr 4, lk 257.

⁴⁸ *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, no 37374/05, ECHR 2009.

⁴⁹ Angel, J. (2011). *Dominic Kennedy v. The Charity Commission*. Kättesaadav: <https://login.westlaw.co.uk/maf/wluk/app/document?srguid=i0ad82d08000016a17c379bbb3c3ec25&docguid=IE38DB750599A11E68F93969ACD2D5B3B&hitguid=IE38DB750599A11E68F93969ACD2D5B3B&rank=5&spos=5&epos=5&td=19&crumb-action=append&context=26&resolvein=true>, 13. aprill 2019.

⁵⁰ Maruste, R. (1997). *Põhiseadus ja selle järelevalve*. Tallinn: Juura, lk 73.

Kohtulahendis *Guseva vs. Bulgaaria* oli vaidlus selle üle, et kaebaja taotles linnalt kolm erinevat korda informatsiooni kodutute loomade kohta. Iga kord keeldus linnapea seda informatsiooni väljastamast, viidates riigi seadusandlusele. Riiklik kohus tunnistas kaebaja õigust saada informatsiooni, kuid seda ikkagi ei väljastatud. EIÕK asus seisukohale, et artiklit 10 ei saa pidada õiguseks, mis garanteerib üldise õiguse informatsioonile (*Leander v. Rootsi*). Samal ajal on kohus korduvalt rõhutanud, et artikkel 10 ei taga ainuüksi õigust levitada informatsiooni, vaid sätestab ka õiguse üldsusel informatsiooni saada.⁵¹

1.4. EIÕK artikli 10 piiramise võimalikkus

EIÕK artikkel 10 (2) lubab riigil kehtestada piirangud, mis on selle sättega kooskõlas, kuid see ei kohusta riiki seda tegema. Seega riikidele on jäetud kaalutusõigus, kas ja millisel määral nad kaitsevad artiklis 10 (2) sätestatud huve. Euroopa riikide seas on piirangute osas palju sarnast praktikat, kuid on ka märkimisväärseid erinevusi, eriti valdkonnas nagu kõlblus. Riikidele on antud ka vabadus valida, kas võtta sõnavabadust kuritarvitanud isikud vastutusele või mitte. Paljudes riikides ignoreerivad võimud vihakõnede tegijate vastutusele võtmist, sest nende menetlemine teeks rohkem kahju kui kasu, näiteks võib rassistlik väljaütlemine saada tänu sellele hoopis suurema kõlapinna.⁵² EIÕK kohtulahendis *Observer and Guardian vs. Ühendkuningriik* on kohus sedastanud, et artiklis 10 sätestatud sõnavabadus on allutatud mitmete eranditele, ent selle tõlgendusala peab olema kitsas ja iga piirangu vajalikkust peab veenvalt põhjendama.⁵³

Artikkel 10 (2) kehtestab kolmeosalise kontrolli, hindamaks sõnavabaduse piiramise seaduslikkust: 1) piirang peab olema seaduses sätestatud; 2) piirang peab kaitsma vähemalt ühte artiklis 10 (2) nimetatud valdkonda; 3) valdkonna kaitsmine peab olema ka vajalik ka demokraatlikus ühiskonnas.⁵⁴

Kolmeosalise kontrolli kohaselt on riigil kohustus põhjendada, et piirang vastaks kõigile kolmele kriteeriumile. Vastuolu ühe kriteeriumiga muudab piirangu kehtetuks. Mitmetel juhtudel on kohus

⁵¹ *Guseva v. Bulgaria*, no 6987/07, ECHR 2015.

⁵² *Supra nota 18*.

⁵³ *Observer And Guardian v. The United Kingdom*, no 13585/88, ECHR 1991.

⁵⁴ *Ibid.*

jätanud teatud kriteeriumid läbi vaatamata ning analüüsinud ainult seda kriteeriumit, millega piirang on ilmselgelt vastuolus. Teistel kordadel on kohus leidnud ühe kriteeriumiga vastuolus oleva piirangu ning pole pidanud vajalikuks seda piirangut enam teiste kriteeriumite puhul analüüsida.⁵⁵ Praktikas otsustatakse EIK-i poolt suurem osa kaasusi just kolmeosalise kontrolli viimase kriteeriumi alusel. Piirangu lubatavuse hindamisel on vaja kindlaks teha, kas riik on võtnud arvesse kõiki asjaolusid, et kinnitada piirangu vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas.⁵⁶

Artikliga 10 (2) kaitstud valdkonnad saab jaotada järgmiselt:

- riigi julgeolek ja territoriaalne terviklikkus;
- ühiskondlik turvalisus ja korratuste või kuritegude ärahoidmine;
- tervise kaitse;
- kõlbluse kaitse;
- kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitse;
- konfidentsiaalse avalikustamise vältimine;
- õigusemõistmise autoriteedi erapooletuse säilitamine.

Eeltoodud loendis on kaitstud äärmiselt lai huvide valdkond. Näiteks kaasinimeste õiguste kaitsega on hõlmatud suurel hulgal potentsiaalseid huvisid. Lisaks on kohus kaldunud neid huvisid väga laialt tõlgendama.⁵⁷ Kohtulahendis *Engel jt vs. Holland* leidis kohus, et „avalik kord“ hõlmab erinevaid olukordasid: mõiste „kord“ ei viita mitte ainult avalikule korrale. Selle all on mõeldud ka korda, mis peab valitsema konkreetse erigrupi sees. See on nii näiteks relvajõudude seas, korratus sellises erigrupis võib kaasa tuua tagajärgi, mis mõjutavad kogu ühiskonna korda tervikuna.⁵⁸

Kohtulahenditest ja õiguskirjandusest tuleb selgelt välja, et artiklist 10 tuleneva informatsiooni saamise õiguse üks eesmärke on tagada üldsuse informeeritus. Kogu informatsioon ei ole ja ei peakski olema avalikkusele kättesaadav, sest iga teave ei täida avalikkuse informeerimise kriteeriumit ning osa informatsioonist on kaitstud artikliga 10 (2). Puuduvad kindlad kohtuotsused kinnipeetavate pöördumistele vastamata jätmise osas. Seega uurib autor järgmises peatükis, kas kinnipeetavate poolt esitatud ebamõistlikult koormavad pöördumised saaksid üldse täita

⁵⁵ *Supra nota 18.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Engel And Others v. The Netherlands*, no 5370/72, ECHR 1976.

avalikkuse informeerimise rolli. Lisaks hinnatakse allpool, kas ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmist saab õigustada artikli 10 (2) alusel.

2. EBAMÕISTLIKULT KOORMAVAD MÄRGUKIRJAD JA SELGITUSTAOTLUSED

2.1. Pöördumiste esitamise pahupool

2011. aasta novembrikuu lõpu seisuga oli Tartu Vanglale kinnipeetavate poolt esitatud kokku 19411 märgukirja, selgitustaotlust ja teabenõuet. Antud arv ei sisalda taotlusi kinni peetavate isikute isiklike asjade laole, elektriseadmete kambrisse saamiseks, hügieenipakkide taotlusi ega kokkusaamiste taotlusi.⁵⁹ Tegemist pole kõige värskemate andmetega, kuid see viitab selgelt asjaolule, et kinni peetavad isikud esitavad enda arvu kohta väga palju pöördumisi.

„On tõesti tore, et inimestele on antud selline võimalus pädevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning nende ametiisikute poole pöördumiseks. Kuid küsimuse teine külg on see, et tihti kipuvad inimesed sellist õigust kuritarvitama. Sageli pöörduakse eespool nimetatud asutuste ja ametiisikute poole ilma reaalse põhjuseta. Sellega tekitatakse vastavatele asutustele lisatööd ja -pingeid. Mõnedel asutustel on välja kujunenud lausa alalised kirjasaatjad. Kuid vastata tuleb ka sellistele põhjendamatutele pöördumistele, vastasel juhul vastutab ametnik vastavalt avaldustele vastamise seadusele distsiplinaar- või kohtumenetluse korras“⁶⁰ Kunagi oli avaldustele vastamise seaduse paragrahvis 10 sätestatud, et märgukirjadele ja avaldustele vastamata jätmise või mittenõuetekohase vastamise eest vastutab ametiisik distsiplinaar- või kohtumenetluse korras.⁶¹ MSVS-is sellist paragrahvi sätestatud ei ole.

Vanglad seisavad seejuures silmitsi keerulise ülesandega, sest kõik vangide pöördumised ei pruugi olla tingitud siirast tahtest asuda oma õiguste kaitsele, vaid ka pelgalt rahulolematusest oma olukorraga kinnipeetavana.⁶² Autori arvates on just vanglatel kõige rohkem välja kujunenud

⁵⁹ *Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta VangS § 1¹ lõike 7 ja „Täitmisplaani“ § 13 lõike 2 põhiseaduspärasus*, 26.07.2012 nr 6-1/111639/1203580. Õiguskantsler. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_vangs_ss_1-1_lg_7_taitmisplaani_ss_13_lg_2.pdf.

⁶⁰ *Supra nota 33.*

⁶¹ Avaldustele vastamise seadus. RT I 1994, 51, 857.

⁶² Mets, L. (2015). Vangla kodukord ja selle vaidlustamise viisid. - *Juridica*, nr 10, lk 685.

kirjasaatjaid, kes pöörduvad ametiisikute poole eesmärgiga neid teadlikult survestada. Vanglas viibivad kinnipeetavad võivad vanglaametnikesse tõrksalt suhtuda, sest viimased piiravad seaduse alusel nende õigusi. Seega kinnipeetav, kes ei soovi distsipliini rikkuda ja tahab enda meelsust ametnike ja süsteemi vastu näidata, saab esitada erinevaid märgukirju ja selgitustaotluseid, millele vanglaametnik vastama peab. Iseenesest mõistetavalt pole kõik kinnipeetavate esitatud pöördumised oma pahatahtliku meelsuse näitamiseks ning autor teeb allpool ettepanekuid, mille alusel seda kindlaks teha.

2.2. Võimalikud lahendused halduskohtumenetluse seadusest

2017. aasta juuni seisuga oli Eesti vanglates 2769 kinnipeetavat. Vangide arv moodustab umbes 0,2% elanikkonnast. Kinnipeetavate näol on tegemist ühiskonna riskigrupiga, kelle õiguste kaitse vajab kõrgendatud tähelepanu. 2015. aastal esitasid vangid halduskohtusse 1216 kaebust, mis moodustas 36% kaebuste koguarvust. Alates 2012. aastast on vangide kaebuste osakaal olnud vahemikus 26–44%. 2014. aasta jooksul lahendatud vangide kaebustest 70% jäeti läbi vaatamata või tagastati, 20% jäeti rahuldamata ning 6% rahuldati osaliselt või täielikult. Kokkuvõtvalt võib järeldada, et vaid väike osa vangide kaebustest täidab kaebaja õiguste kaitse eesmärki.⁶³

Õiguste väheintensiivse riive mõiste lisati halduskohtumenetluse seadustikku (edaspidi HKMS) 1. jaanuari 2018. a muudatustega. Kui Riigikohtu valitseva praktika põhjal peaks kohus asuma asja menetlema kõikidel juhtudel, kus esineb võimalik (iseegi mitte tegelik) õiguste riive, sh õiguste väheintensiivne riive, ning sisulise menetluse käigus välja selgitama, kas esineb õiguste rikkumine ja etteheidetav õigusvastasus, siis HKMS § 121 lõike 2 punktiga 2¹ on kaebeõigust nüüdsest piiratud juhtudel, kus õiguste riive on väheintensiivne ja kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline.⁶⁴

HKMS-i eelnõust nähtub, et kinnipeetavate tühised kaebused koormavad halduskohtu tööd ning kinnipeetavate grupp, mis moodustab ainult 0,2% elanikkonnast, esitas kokku 36% kaebuste koguarvust. See annab tunnistus kinnipeetavate kirjutamislembusest. Sellest ajendatult on ka halduskohtumenetluse seadustikus tehtud muudatus, mis piirab kaebeõigust väheintensiivse

⁶³ Vabariigi valitsus. (2017) *Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/Halduskohtumenetluse%20tõhustamiseks%20halduskohtumenetluse%20seadustiku,%20riigilõivuseaduse%20ja%20riigi%20õigusabi%20seaduse%20muutmise%20seadus#>, 04. märts 2019.

⁶⁴ Biesinger, T. (2018). Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica*, nr 3, lk 185.

õiguste riive korral ning juhul kui kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline. Samamoodi on kinnipeetavate seas indiviide, kes koormavad vanglaametnikke enda sisutute pöördumistega. Kindlat statistikat ei saa välja tuua, kuid kui võtta võrreldavaks näitajaks halduskohtusse esitatud pöördumiste arv, siis on tõenäoline, et pöördumisi haldusorganile esitatakse kordades rohkem, sest nende esitamine on kinnipeetavatele palju lihtsam. Halduskohtusse esitatud kaebustest rahuldati osaliselt või täielikult ainult 6%, mis näitab, et kinnipeetavate esitatud kaebuste hulk ei viita sellele, et vanglas nende õigusi rängalt rikutaks, vaid sellele, et kaebamine võib olla üks protesteerimise viise. Sarnaselt esitatakse ka märgukirjasid ja selgitustaotlusi eesmärgiga tõsta vanglaametnike töökoormust. Uuest HKMS-ist ei saa üle võtta MSVS-i õiguste väheintensiivse riive ja kaebuse rahuldamise tõenäosuse kriteeriumit, et pahatahtlike pöördumiste hulka vähendada, sest nimetatud seadused kaitsevad erinevaid põhiõigusi. Samas on vanglad ja halduskohtud sarnases situatsioonis, mõlemat saab pidada kaebeõiguse realiseerimise institutsioonideks. Esitades vanglale selgitustaotlusi ja märgukirjasid, realiseerib kinnipeetav enda kohtuvälist kaebeõigust ning halduskohtu poole pöördudes reaalselt kaebeõigust. Seega saab HKMS-i muudatusest järeldada, et kinnipeetavad koormavad oma tähtsusetute pöördumistega kohtusüsteemi. Seepärast oleks vaja muudatus sisse viia ka MSVS-i, kuna see välistaks sarnase kontingendi poolt tähtsusetute pöördumistega vanglate ülekoormamise.

2.3. Võimalikud lahendused õiguskantsleri seadusest

Õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 25 lg 3 p 2 sätestab, et õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata, kui avaldus on ilmselgelt alusetu.⁶⁵ 18.01.2012 algatatud õiguskantsleri seaduse muutmise eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et praktikas pöördutakse õiguskantsleri poole aegajalt ka sisuliselt õiguslaste selgituste saamiseks. Õigustloova akti ühte või mitut sätet puudutava avalduse saamisel ei saa alati eeldada, et avaldaja huvi on (vaatamata avalduse sõnastusele) normi(de) seadusele või põhiseadusele vastavuse kontroll. Juhul, kui avaldaja on nt tõlgendanud normi valesti (erinevalt selle sõnastusest ja praktikast), saab õiguskantsler nt ÕKS § 25 lg 2 punktile 2 (eelnõus § 25 lg 3 p 2) tuginedes öelda, et avaldus on ilmselgelt alusetu, põhjendades avaldajale normi tegelikku rakendusala ja sisu. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 3 järgi peab valitsusasutus, valla- või linnavalitsus, osavalla ja linnaosa valitsus või valla- või linna ametiasutus andma tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, samuti asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta. Sellisel

⁶⁵ Õiguskantsleri seadus. RT I 1999, 29, 406.

juhul (ja kui õiguskantsler ei näe põhiseaduse valguses probleemi) on otstarbekas edastada pöördumine vastamiseks pädevale asutusele, kellel on võimalus vastata avaldajale kiiremini ja põhjalikumalt.⁶⁶

Õiguslaste teadmiste levitamine on õigusteadvuse kujundamise üks vahend. Selle ülesandeks on õiguserikkumistesse ja õiguserikkujatesse eitava suhtumise loomine ehk profülaktiline funktsioon. Teine funktsioon on õigusnormide tutvustamine ehk informatiivne funktsioon. Õigusteadvuse kujunemine ja vastavate suhtumiste omaksvõtt oleneb mitmest asjaolust. Õigusteadvus ei sõltu üksnes õiguslase selgitustöö tasemest. Kui juriidiline kultuur on madal, õigusnormid ei ole kehtestatud demokraatia tingimustes ja nende kohaldamisel ei peeta kinni seaduslikkusest, siis ei saa õiguslane selgitustöö olla efektiivne.⁶⁷ ÕKS § 15 lg 1 kohaselt võib igaüks pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Avaldaja esitab avalduses põhjendused, milles ta näeb õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega.⁶⁸ MSVS kohustab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksusi andma tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. ÕKS ja MSVS-i ühiseks jooneks saab pidada seda, et mõlemad kujundavad ühiskonnas õigusteadvust, kuid õiguskantsleri seaduses on võimalus ilmselgelt alusetule pöördumisele vastamata jätta. Siinkohal peaks kindlasti arvestama, et õiguskantslerile võivad kirjutada kõik kodanikud, kuid vangla poole pöörduvad tavaliselt kinnipeetavad või nende lähikondlased. Sellest olenemata ei ole õiguskantsleri institutsioon sarnase piirava iseloomuga nagu vangla, mis tähendab, et kinnipidamisasutusel on tõenäoliselt potentsiaalsete pöördujate hulka arvestades rohkem sarikirjutajaid, kelle pöördumised on alusetud või isegi pahatahtlikud. Seega õiguskantsleri seaduse eeskujul võiks ka MSVS-i sisse viia muudatuse, mis lubaks alusetutele pöördumistele vastamata jätta.

⁶⁶ Maruste, R. (2012). Õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seadus 167 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0d9d3c1f-a9f1-41aa-b210-9f0f3b7e364d/Õiguskantsleri%20seaduse%20ning%20riigiteenistujate%20ametinimetuste%20ja%20palgaastmestiku%20seaduse%20muutmise%20seadus>, 04. märts 2019.

⁶⁷ Luiksaar, F. (1996). Õigusteema ajakirjanduses oluline faktor õigusteadvuse kujundamisel. – *Juridica*, nr 1, lk 37-38.

⁶⁸ *Supra nota* 65.

2.4. Menetlusökoonomia printsiibi rakendamine ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastates

Riigikohus on enda otsuses välja toonud, et menetlusökoonomia on põhiseadusliku järgu õigusväärtus.⁶⁹ Üldkogu hinnangul on halduskohtumenetluses riigilõivu legitiimseks eesmärgiks menetlusökoonomia, et vältida mh põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste menetlemist, kuna selliste kaebuste menetlemine võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Riigilõivuseaduse § 56 lõikes 11 koostoimes lisaga 1 (1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis) sätestatud suuruses riigilõivu tasumise kohustus võib ära hoida isiku kohtusse pöördumise, mille tulemusena väheneb ka läbivaadatavate kohtuasjade arv ja selle tõttu tõhustub menetluses olevate kohtuasjade läbivaatamine. Lõpptulemusena koormatakse vähem teisi selliste kaebustega seotud menetlusosalisi, kohtusüsteemi ja riigieelarvet.⁷⁰ Haldusõiguse üheks ülesandeks on tagada otstarbekas ja vastutav haldustegevus. Kuna see on orienteeritud üldise heaolu tagamisele, siis peab see toimima seaduslikkuse, eesmärgipärasuse, ökonoomia, majanduslikkuse, operatiivsuse ja otstarbekuse printsiipide alusel.⁷¹

Uurimispõhimõtte rakendamisele seavad piiranguid seaduslikkuse põhimõtte ja menetlusökoonomia põhimõtte, sest need on oma olemuselt teisesuunalised. Seaduslikkuse põhimõtte nõuab riigivõimu teostamist seaduste alusel ning see tähendab, et ei või kahjustada seadusega, eriti põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi, omamata selleks seadusest tulenevat volitust. Kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad peavad lähtuma seaduslikkuse põhimõttest kogu oma tegevuses (sh soodustava tegevuse korral), mitte ainult üksikisikut koormavate aktide ja toimingute puhul. Seega saab haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine toimuda ainult seaduslikkuse põhimõtet arvestades, järgides täpselt õigusaktidega sätestatud menetlusreegleid. Üheks haldusõiguse ülesandeks on tagada otstarbekas haldustegevus. HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Menetlusökoonomia põhimõtte seab piiranguid ka uurimispõhimõtte rakendamisele. Menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Iga menetlustoiming, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust ebamõistlikult venitada, võrreldes eeldatava kasuga, mis

⁶⁹ RKÜKo 3-1-3-10-02, p 9.

⁷⁰ RKÜKo 3-3-1-22-11, p 29.1.

⁷¹ Merusk, K. (1998). Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica*, nr 4, lk 170–172.

toiminguga kaasneb. Riigikohus on asunud seisukohale, et kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud ja proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb kaalutusotsuse tegemisel arvestada võimalikke kahjulikke tagajärgi.⁷²

Riigikohus on selgitanud, et kinnipeetava karistamine pahatahtlike teabenõuete eest ei täida distsiplinaarsüüteo koosseisu. Täpsemalt oli kinnipeetav nõudnud vanglalt teabenõude korras enda seletuskirjast koopiade tegemist, aga seletuskirja originaal avastati hoopis tema kambri läbiotsimise käigus. Seega polnudki vanglal võimalik kinnipeetava seletuskirja originaalist koopiat teha. Sellest tulenevalt karistati kinnipeetavat distsiplinaarkorras vanglaametnike töö takistamise eest, sest vanglale esitamata dokumendi korduv otsimine takistas ametnikul teiste tööülesannetega tegelemast ja nõudis tarbetut ajalist lisatähelepanu. Kolleegium põhjendas enda seisukohta sellega, et kahe teabenõude esitamine ei saa takistada vangla julgeoleku tagamist. Kinnipeetava tegevus Viru Vanglale teabenõuete esitamisel oli seaduslik. Teabenõuetele vastamine on Viru Vangla jaoks avaliku teabe seadusest tulenev kohustus. Kui Viru Vanglal nõutavat teavet ei olnud, oleks ta võinud teabenõude täitmisest keelduda. Samuti oleks vangla võinud keelduda korduva teabenõude täitmisest. Teabenõudele vastamine kuulub vanglaametniku põhitööülesannete hulka ning kahe teabenõude esitamisega ei saagi mingil moel takistada vanglaametnike kohustuste täitmist. Kuna distsiplinaarsüüteo koosseis ei ole antud asjas täidetud, siis ei oma tähtsust asjaolu, kas kinnipeetav oli teabenõuete esitamisel pahatahtlik või mitte.⁷³

Eelmainitud Riigikohtu vaidlus viitab sellele, et kinnipeetavad on aldis kaebama ja pöördumisi esitama, kuid nende distsiplinaarkorras karistamine pahatahtlike pöördumiste esitamise eest ei ole õiguspärane ning ei täida distsiplinaarsüüteo koosseisu. Käesoleva magistr töö kontekstis on kohane võrrelda märgukirjasid ja selgitustaotluseid teabenõuetele, sest nimetatud kohtulahendis esitas kinnipeetav pahatahtlikult kaks teabenõuet. Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.⁷⁴ Seega on avalik teave võrreldes märgukirja ja selgitustaotluse olemusega konkreetsem, seda ei saa ükskõik mille kohta esitada. Loomulikult on võimalik teabenõudeid ebamõistlikult palju esitada, kuid neid pole sisust lähtuvalt võimalik pahatahtlikena esitada, sest tegemist on juba ametiasutuse poolt jäädvustatud ja

⁷² Annus, R. (2008). Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – *Juridica*, nr 7, lk 501.

⁷³ RKHKo 3-3-1-51-11, p 14.

⁷⁴ Avaliku teabe seadus. RT I 2000, 92, 597.

dokumenteeritud teabega. Samamoodi kinnipeetava ditsiplinaarkorras karistamine vangla töö häirimise eest ebamõistlikult koormavate pöördumiste esitamise korral on komplitseeritud, mida näitab ka vastav Riigikohtu lahend teabenõuete kohta. Samas antud kohtulahend annab tunnistust sellele, et kinnipeetavad võivad esitada pöördumisi eesmärgiga teha vanglaametnikele tööd juurde ning see võib takistada nende tööülesannete täitmist. Seetõttu peakski põhjalikumalt analüüsima menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt, millistele märgukirjadele ja selgitustaotlustele oleks võimalik vastamata jätta.

MSVS § 5 lg 9 p 7 sätestab, et vastamisest võib 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.⁷⁵ Seega on ka MSVS-i sisse viidud menetlusökoonomia põhimõttest lähtuv säte. Sarnaselt sätestab uus isikuandmete kaitse üldmääruse punkt 62, et teabe esitamise kohustust ei ole siiski vaja kehtestada juhul, kui andmesubjektil on see teave juba olemas, juhul, kui isikuandmete dokumenteerimine või avaldamine on õigusnormides selgelt sätestatud või kui andmesubjekti teavitamine osutub võimatuks või nõuaks ebaproportsionaalselt suurt jõupingutust. Viimati nimetatut võib osutada eriti asjakohaseks juhul, kui andmeid töödeldakse avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil. Sellisel juhul tuleks arvesse võtta andmesubjektide arvu, andmete vanust ja kõiki asjakohaseid vastuvõetud kaitsemeetmeid.⁷⁶ Sellest olenemata on autori arvates tegemist puuduliku analoogiaga, mida MSVS-i üle võtta, sest menetlusökoonomia ei ole tagatud korduvate vähemahukate märgukirjade ja selgitustaotluste esitamise korral. Kinnipeetav võib korraga näiteks 100 vähemahukat pöördumist esitada ning haldusorgan on kohustatud nendele vastuse andma, isegi kui kogumis on teabe maht väga suur ning takistab vanglaametnike avalike ülesannete täitmist. Lisaks võimaldab praegune MSVS-i § 5 lg 9 p 7 vastamata jätta ainult selgitustaotlustele, mitte märgukirjadele. Osundatust tulenevalt on vaja lisada MSVS-i täiendavaid sätteid, mis võimaldaksid vastamata jätta pöördumistele, mis sisust lähtuvalt on mõeldud vanglaametnike töökoormuse tõstmiseks, mitte selleks, et teostada pöörduja informatsiooni saamise õigust. Seeläbi oleks menetlusökoonomia tagatud.

⁷⁵ *Supra nota 5.*

⁷⁶ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), p 62. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>, 06. märts 2019.

Euroopa hea halduse tava eeskirja artikli 14 punkti 3 kohaselt kirja või kaebuse kättesaamist kinnitavat teatist ega vastust ei ole vaja saata juhtudel, kui kirjad või kaebused on pahatahtlikud nende liigse arvukuse või korduva või sisutu iseloomu tõttu.⁷⁷ Antud norm on mõeldud küll kättesaamist kinnitava teatise kohta, kuid see on üks väheseid õigusakte, kus on käsitletud kaebuste pahatahtlikkust ning see on sisutatud liigse arvukuse, korduva ja sisutu iseloomu alusel. Autori arvates ei saa MSVS-i lisada sätet, mille alusel saaks ühe inimese poolt arvukalt esitatud pöördumistele vastamata jätta. Esiteks on võimalik, et pöördujal on põhjust nii arvukalt haldusorgani poole pöörduda ja isegi kui pöörduja enamik pöördumistest ongi ebamõistlikult koormavad, on võimalik, et üks pöördumine nendest on asjakohane. MSVS-i § 5 lg 7 sätestab, et üheaegselt mitmel viisil samale adressaadile esitatud samasisulisele märgukirjale või selgitustaotlusele vastatakse üks kord, ehk pöördumise korduvuse korral on haldusorganil juba õigus pöördumisele vastamata jätta olemas.⁷⁸ Sellest tulenevalt oleks vajalik MSVS-is ebamõistlikult koormavad pöördumised määratleda nende sisutu iseloomu ja pahatahtlikkuse alusel.

Autor on välja toonud õigusaktid ja põhimõtted, millel on ühised jooned MSVS-iga. Täpsemalt on toodud välja sarnasusi, mis tõestavad, et kinnipeetavad on alid kaebama, ning kuidas teistes valdkondades on pöördumiste esitamise võimalust piiratud. Uus HKMS-i redaktsioon ja seletuskiri tõestavad seda, et kinnipeetavate kaebamine on massiline ning kaebuste rahuldamise hulka arvestades on reaalne isikute õiguste riive marginaalne. Õiguskantsleri seadusest saaks üle võtta alusetutele pöördumistele vastamata jätmise sätte. Euroopa hea halduse tava eeskirja eeskujul võiks MSVS-i sisse viia ka pahatahtlikele ja sisutu iseloomuga pöördumistele vastamata jätmise võimaluse. Nende muudatuste siseseviimist toetab menetlusökoonomia printsiip, mida saaks MSVS-is efektiivsemalt rakendada. Seda põhimõtet tõhusalt rakendades oleks autori arvates võimalik vanglaametnike haldusmenetluslikku töökoormust vähendada ning tagada tulemuslikum vangistuse põhieesmärgi – õiguskaualekale käitumisele suunamise saavutamine. Mõistagi saaksid ka teised riigiasutused, mis puutuvad kokku ebamõistlikult koormavate pöördumistega, enda töökoormust läbi nimetatud muudatuste vähendada. Seega suuremas mastaabis võib kõnealune muudatus aidata kaasa ka riigieelarve kokkuhoiule. Kuna antud töö eesmärk on siiski analüüsida neid muudatusi vanglate kontekstis, on järgmises alapeatükis määratletud alusetu, pahatahtliku

⁷⁷ Euroopa Ombudsman. (2002). *Euroopa hea halduse tava eeskiri*. Kättesaadav: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/et/3510>, 06. märts 2019.

⁷⁸ *Supra nota 5*.

ning sisutu iseloomuga pöördumised ning rakendatud määratlust kinnipeetavate võimalikele pöördumistele vastamata jätmisel.

2.5. Hüpoteeetilistele ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmine

Käesolevas alapeatükis on autor ise koostanud hüpoteeetilised ebamõistlikult koormavad pöördumised, mida kinnipeetavad praktikas võivad esitada. Kokku on autor koostanud 10 pöördumist, millest 5 on selgitustaotlused ja 5 märgukirjad. Iga pöördumine liigitakse ära, annatakse hinnang võimaliku vastuse kohta ning tuuakse välja, millise kriteeriumi alusel võiks pöördumisele vastamata jätta. Vastamata jätmise kriteeriumiteks on autor võtnud pöördumise alusetuse, pahatahlikkuse ja sisutu iseloomu. Põhjuseks, miks ei tooda välja reaalseid kinnipeetavate pöördumisi, on see, et keegi ei saaks ennast tööd lugedes samastada pöördumise sisuga. Pöördumised võivad olla väga isiklikud ning nõnda austatakse nii vanglaametnike kui ka kinnipeetavate privaatsust.

Alusetu pöördumine ei ole sisult pahatahtlik, kuid selles küsitav teave on objektiivselt hinnates alusetu ehk põhjendamatu. Alusetuks pöördumiseks saab liigitada näiteks pöördumise, mille sisu hinnates saab väita, et tegemist on ilma põhjusega esitatud pöördumisega või küsimusega, millele küsija teab juba vastust. Lisaks peab saadaval vastuse puhul hindama selle informatsioonilist väärtust. Seega, juhul kui pöördumise sisu viitab põhjusega esitamisele või tõenäoliselt küsija teab juba vastust ning eeldataval vastusel puudub informatsiooniline väärtus, on tegemist alusetu pöördumisega.

Pahatahtlik on pöördumine, mille sisust saab välja lugeda pilkamist, halvustamist või muid pahatahtlikkusele viitavaid tunnuseid. Samuti peab pahatahtliku pöördumise puhul hindama selle informatsioonilist väärtust. Juhul kui pöördumine on pahatahtliku sisuga ning saadaval vastusel puudub informatsiooniline väärtus, on tegemist pahatahtliku pöördumisega.

Sisutu iseloomuga pöördumine on mittemidagiütlev, ehk pöördumisest sisust on aru saada, kuid selle sisu on väga tähtsusetu või on eluliselt usutav, et pöördumise esitaja ei saagi esitatud pöördumisele mõistlikku vastust oodata. Näiteks kinnipeetav annab teada, et ta ärkas täna ilusti üles või soovib selgitust millistest materjalidest koosneb ta kambrisein.

Iga avalduse puhul tuleb selgitada, kas sisuliselt on tegemist selgitustaotluse, märgukirja, teabenõude, vaide või taotlusega. Vajadusel tuleb pöörduda taotluse esitaja poole taotluse täpsustamiseks või püüda avaldusest enesest välja lugeda, mis eesmärgil isik avalduse esitas. Iga taotlus tuleb menetleda vastavalt selle tegelikule sisule ja eesmärgile (selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse järgi, teabenõuet avaliku teabe seaduse kohaselt jne). Hea halduse tavast tulenevalt peab isikule antav vastus olema nii põhjalik ja informatiivne kui võimalik, sisaldama kogu asjassepuutuvat sisulist infot ning olema motiveeritud.⁷⁹

1. pöördumine

Soovin teada mis vanglaametnikel viga on, et nad kogu aeg mingeid mõttetu korraldusi annavad, kas neid kiusati lapsepõlves? Ma tean ise ka, kes ma olen ning kõik samas üksuses töötavad ametnikud teavad mind nagunii nimepidi. Seega mul pole vaja nimesilti kogu aeg kanda!

Taolise pöördumise näol on tegemist selgitustaotlusega, sest isik taotleb adressaadilt seaduse §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist. Praeguse korra alusel oleks kõige loogilisem isikule selgitada, et vangla kodukorras on punkt, mis nõuab nimesildi kandmist ning kinnipeetav on kohustatud väljaspool kambrit ja loenduse ajal kandma vangla väljastatud nimesilti vangla väljastatud paelaga kaelas nähtaval kohal loetavana.⁸⁰ Vanglaametnike üks tööülesandeid on teostada järelevalvet kinnipeetavate üle, ning see eeldab ka korralduse andmist, kui kinnipeetaval puudub nimesilt. Lisaks võiks välja tuua ka kodukorra seletuskirjast, et nimesildi kandmise eesmärk tuleneb vajadusest teha kindlaks kinnipeetava isikusamasus. Kui kinnipeetav kannab nimesilti selliselt, et sellel märgitu ei ole nähtav, pole võimalik kiirelt ja operatiivselt kinnipeetavat kindlaks teha.⁸¹ Lõpus võib adressaadile teada anda, et vanglaametnike korraldustele allumata

⁷⁹ Õiguskantsler. (2008). *Ametnik peab isikute pöördumistele vastama sisuliselt ning tähtaegadest kinni pidades*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/õiguskantsler-ametnik-peab-isikute-pöördumistele-vastama-sisuliselt-ning-tähtaegadest-kinni-pidades>, 14. märts 2019.

⁸⁰ Viru Vangla kodukord. Kinnitatud Viru Vangla käskkirjaga nr 1-1/19; muudetud 09.04.2018 käskkirjaga nr 1-1/41. Kättesaadav: https://www.vangla.ee/sites/www.vangla.ee/files/elfinder/dokumendid/20_viru_vangla_kodukord_muudetud_09.04.2018_kk_1-1-41_joust_01.05.2018.pdf, 04. märts 2019.

⁸¹ Viru Vangla kodukorra seletuskiri. Kinnitatud Viru Vangla direktori 23.01.2013 käskkirjaga nr 1-1/19; muudetud 09.04.2018 käskkirjaga nr 1-1/41. Kättesaadav: https://www.vangla.ee/sites/www.vangla.ee/files/elfinder/dokumendid/20.1_viru_vangla_kodukorra_seletuskiri_muudetud_9.04.2018_kaskkirjaga_nr_1-1-41_joust_01.05.2018.pdf, 04.märts 2019.

jätmine võib endaga kaasa tuua distsiplinaarkaristuse. Samas saab iga objektiivselt selgitustaotlust lugev isik aru, et tegemist on pahatahtliku pöördumisega ning kinnipeetava põhiprobleem pole see, et ta ei teaks vangla kodukorda, vaid ta pigem elab end välja ametnike peal, proovides neid alavääristada. Lisaks tutvustatakse kinnipeetavatele vangla kodukorda kohes pärast kinnipidamisasutusse saabumist, ehk on väheusutav, et tegemist on siira sooviga saada informatsiooni nimesildi kandmise korra kohta. Kui kinnipeetav soovibki tutvuda kodukorraga või selle seletuskirjaga, siis on tal võimalus paber kandjal enda inspektor-kontaktisikult neid tutvumiseks küsida.

Taalisele pöördumisele vastamata jätmiseks saab tugineda menetlusökoonoomia põhimõttele – HMS § 5 lõike 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Pöördumise sisu alusel tehti kindlaks selle pahatahtlikkus ning sellele vastamiseks võib kuluda sõltuvalt vastajast kuni pool tundi. Pöördumise esitaja ei saa sellest vastusest informatsiooni, mis tema õigusteadvust täiendab, ja pöördumise sisust lähtudes ei olegi kinnipeetava eesmärk üldse informatsiooni saada. Kui antud pöördumisele oleks võimalik vastamata jätta, hoiaks see märkimisväärselt kokku vanglaametniku aega. Sellest tulenevalt saab teha ettepaneku, et MSVS-i võiks sisse viia sätte, mis võimaldab vastamisest loobuda, kui märgukirja või selgitustaotluse sisust on aru saada, et pöördumine on pahatahtlik.

2. pöördumine

Soovin teada, miks vanglavorm on pruuni värvi? Pean seda igapäevaselt kandma ja minu arvates on pruun värv alandav, kuna see on teate küll mille värvi. Euroopa Inimõiguste Kohus on küll öelnud, et kinnipeetavaid ei tohi alandada, kuid meid pruuni vormi kandma sundides te ju tahes-tahtmata teete seda. Nüüd ma tean mida vanglaametnikud kinnipeetavatest arvavad...

Nimetatud pöördumise saab ka liigitada selgitustaotluseks, kuna pöörduja taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist. Tõenäoliselt ei tea pöördumise esitaja põhjust, miks vanglavorm on pruuni värvi, kuid samamoodi pole sellest vanglaametnik teadlik. Loomulikult võiks sellele küsimusele vastust otsida, kui see üldse olemas on, ning selgitada Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtasid alandava kohtlemise osas. Ehk võiks lisada ka vanglaametniku eetikakoodeksi punkti, et vanglateenistuja kohtleb vange

õiguspäraselt.⁸² Ent hinnates objektiivselt sellele pöördumisele antava vastuse kaalu isiku informatsioonilise teadmisevajaduse rahuldamise seisukohast ning teatud ennatlikku järeldust, saab väita, et tegemist on alusetu pöördumisega. Igale värvile saab mõelda mingisuguse ebasünda tähenduse ning seostada seda inimvääriskuse alandamisega. Võib ka vaagida, kas tegemist on pahatahtliku pöördumisega, sest pöördumises sisust ei ole alati saajaprotsendiliselt aru saada, kas tegemist on pahatahtliku või alusetu pöördumisega. Kuna on tõenäoline, et kinnipeetav esitabki samasisulise pöördumise reaalsest soovist oma küsimusele vastus saada, on pöördumise liigitamine alusetuse kriteeriumi järgi ilmeksimatult variant. Seega antud selgitustaotlusele võiks vastamata jätta ÕKS eeskujul, viidates, et pöördumine on alusetu. Eelnevalt johtuvalt oleks vaja MSVS-i lisada punkt, mis lubab haldusorganil vastamata jätta alusetutele pöördumistele.

3. pöördumine

Näen iga hommik, kuidas vanglaametnik A ja vanglaametnik B lähevad koos kabinetti. Tavaliselt on nad seal umbes pool tundi, enne kui B sealt kabinetist välja läheb. Ma millegipärast arvan, et nad käivad seal kohvi joomas, sest iga kord kui B sealt välja tuleb on tal kahtlaselt rõõmus nägu. Tööd tegev inimene ei saa nii rõõmus olla. Kuna ise olen vabaduses olnud ka maksumaksja, siis tahan teada, mida need ametnikud õigupoolest seal iga hommik teevad?

Tegemist on selgitustaotlusega, kinnipeetav soovib vanglalt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist. Üheltpoolt on arusaadav, et kinnipeetavad võivad soovida teada, mida vanglaametnikud suletud kabinetis teevad ja kas seal ikka töötatakse. Samas võib keskmine mõistlik inimene seda küsides juba aimata, et väga suure tõenäosusega kabinetis ju tööd tehaksegi. Sarnaselt eelmise selgitustaotlusega ei saa tõsikindlalt väita, et tegemist on pahatahtliku pöördumisega. Loomulikult oleks lihtne vastata, et ametnikud on kabinetis, järelikult teevad nad seal tööd. Sõltuvalt ametnikust võib ka täpsustada, millised on tema peamised tööülesanded. Tegemist ei ole keerulise vastusega, kuid igaüks mõistab, et ametnikud liiguvadki iga päeva kabinettide vahel ning suure tõenäosusega tehakse seal tööd. Juhul kui pöördumises oleks konkreetselt juba nimetatud, kes ei tee tööd, siis saaks selle pöördumisega midagi ette võtta. Käesoleva informatsiooni alusel on kinnipeetav lihtsalt ennatliku järelduse teinud ning võimalik, et uudishimust tahab lihtsalt teada, mida ametnikud võivad hommikuti teha. Taolisele pöördumisele vastamine on ajakulu ning saadav vastust kinnipeetava

⁸² Vanglateenistuse eetikakoodeks. (2008) Kättesaadav: <https://www.vangla.ee/et/karjaar-ja-tookohad/vanglateenistuja-etikakoodeks>, 06. märts 2018.

jaoks täiesti ebavajalik. Sellest tulenevalt saab väita, et antud pöördumine on alusetu ning see näide toetab ÕKS-ist MSVS-i alusetule pöördumisele vastamata jätmise võimaluse lisamist.

4. pöördumine

Söön igapäevaselt vangla poolt väljastatud toitu - see on ikka üks korralik lobi. Lugesin uudistest, et ühe kinnipeetava peale kulub riigil päevas umbes 1,3 eurot. Saate ise ka aru, et see on häbiväärselt vähe. Toidupoes ei saa enam pätsi leiba ka nii odavalt. Õeldakse küll, et kõiki koheldakse võrdselt, aga kas vanglaametnikud oleksid nõus nii odavat toitu sööma? Kahtlen sügavalt!

Pöördumise saab liigitada selgitustaotluseks, kuid küsimus võib tekkida, kas kinnipeetav soovib adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist, sest ta soovib teada, kas vanglaametnikud ise sööksid kinnipeetavatele ette nähtud toitu. Või on kinnipeetava tegelikuks tahteks MSVS-i §-s 3 sätestatud õiguslaste selgituste saamine, sest kinnipeetavate toitlustamise kord on sätestatud määruises „Toidunormid kinnipidamisasutustes“. Tihtipeale võib pöördumiste täpne liigitamine keeruline olla, sest see võibki sisaldada mõlemale kriteeriumile vastavaid tunnuseid. Autor liigitaks käesoleva selgitustaotluse adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumise alla, sest isik ei soovi teada konkreetselt kinnipeetavate toitlustamise kohta. Tema probleem seisneb selles, et tema arvates kulutatakse kinnipeetava toitlustamise peale liiga vähe raha ning ta ei usu, et vanglaametnikud oleksid nõus nii odavat toitu sööma. Nimetatud pöördumisele vastamine on väga raske ja ebaproportsionaalselt aeganõudev, sest keegi hakka ametnike seas mingit küsitlust läbi viima. Pöördumise alatoon viitab sellele, et isikul on soov midagi ette heita. Etteheite põhjuseks on ta toonud odava söögi ning väite, et vanglaametnikud nii odavat toitu ei söö. Mõistetav oleks isiku pöördumine, mis oleks seotud näiteks igapäevase kaloraažiga või toitainetega. Sellest tulenevalt saab väita, et tegemist on pahatahtliku pöördumisega.

Sarnaselt esimese pöördumisega, peaks ka sellele pöördumisele olema võimalik vastamata jätta menetlusökoonomia põhimõtte alusel. Kui MSVS-is oleks võimalus, kuidas pahatahtlikule pöördumisele vastamata jätta, hoiaksid ametnikud aega kokku ning ka isiku teadmismajadus ei jääks rahuldamata, sest on eluliselt usutav, et isiku reaalne soov pole teada saada, mis vääringust alates on vanglaametnikud nõus toituma.

5. pöördumine

Täna õnnestus mul meie vangla uut direktorit näha, päris normaalne härra tundus. Ei tundunud liiga ülbe, nagu nad tavaliselt on. Mul on päris kaua veel jäänud karistust kanda, tahaks koju juba. Lähedased ka igatsevad. Ma tean, et tõenäoliselt seda väga ei tohiks küsida, aga proovima peab. Mis te arvate, kas direktor oleks nõus mind vanglast varem välja laskma? Mul avaneb ennetähtaegselt vabanemise võimalus kahe aasta pärast alles. Ideaalis võiksime nii teha, et ma kannan karistust hoopis kodus. Ma olen eeskujulik poiss, luban, et väljas pahandusi ei tee.

Kirjutatud pöördumine on selgitustaotlus ning täpsemalt taotleb isik adressaadilt seaduse §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist. Isikule peaks selgitama, kuidas kinnipeetavatel on võimalik vangistusest tingimisi ennetähtaegselt vabaneda, kuid tundub, et ta on ise ka sellega kursis. Sellest olenemata võiks viite panna karistusseadustiku §-le 76, mis käsitleb vangistusest tingimisi ennetähtaegset vabastamist. On vaja ka lisada, et vabastamine ei kuulu direktori otsustuspädevusse. Hea halduse tava arvesse võttes on mõistlik välja tuua ka võimalused, kuidas kinnipeetav saab enda lähedastega vahetut kontakti hoida – pikaajalised ja lühiajalised kokkusaamised.

Eeldades, et pöördumise esitajal on vaimse tervisega kõik korras ning ta arengutase vastab keskmise täiskasvanu omale, siis saab väita, et tegemist on pahatahtliku pöördumisega, mis pilkab direktorit. Sellisele pöördumisele vastamine kulutab vanglaametnike aega, kuid vastusest saadav teave on kaheldava väärtusega, arvestades, et kinnipeetav teab juba kuupäeva, millal tal avaneb võimalus ennetähtaegselt vabaneda. Taolist pöördumist saaks vältida, kui MSVS-is oleks võimalus jätta pahatahtlikele pöördumistele vastamata.

6. pöördumine

Viibin eluosakonnas X, lugemin üle siin on kaheksa tooli, neli lauda ja üks teler. Mõtlesin, et äkki tahate teada.

MSVS § 2 lg 1 p 2 alusel saab pöördumise liigitada märgukirjaks, täpsemalt annab kinnipeetav adressaadile avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet. Sellele pöördumisele saab vastata, et vangla peab arvet eluosakonda paigutatud esemete üle ja seega on vanglal teada mitu tooli, lauda ja telerit osakonnas on. Vastuse lõpus võib tänada isikut teavituse eest. Siiski tekib küsimus, kas

taolisele pöördumisele, kus kinnipeetavale endale ja vanglale on teada, mis sisustus tema eluoskonnas on, oleks vaja üldse vastata. Potentsiaalne vastus ei anna kinnipeetavale mingisugust teavet, kui ainult seda, et sellega ollakse kursis. Sellest tulenevalt saab väita, et tegemist on sisutu pöördumisega. Võrreldes selgitustaoitlustega, ei ole tegemist keeruka ega pika vastusega ning sellele vastamine ei võta kindlasti nii palju aega. Samas on taolisi pöördumisi võimalik iga asja kohta esitada, mis tähendab, et kui isik esitaks hulgaliselt samasisulisi pöördumisi, oleks haldusorgani töö ikkagi koormatud. See näide toetab ka seda, et MSVS-i tuleks lisada punkt, mis võimaldab sisutule pöördumisele vastamata jätta.

7. pöördumine

Olen vabaduses harjunud viina jooma, vanglas on väga raske ikka ilma olla. Kogu aeg olen närvis ja enesetunne pole ikka see. Olen tähele pannud, et valvemeeskond on ka kuidagi närviline, mitte midagi ei meeldi. Ükskord noomisid mind, sest mu jakil polnud nõöbid eest kinni, see on ju maksumaksja raha raiskamine. Mõtlesin, et minu ja ametnike probleemi saab lihtsalt ära lahendada - teen ettepaneku, et vanglas võiks viin või muu alkohol lubatud olla. Niiviisi saaksime vennastuda omavahel ja valvurid poleks meie vastu enam nii kurjad ning meie oleksime ka paremad kinnipeetavad.

Tegemist on märgukirjaga ning MSVS § 2 lg 1 p 1 alusel saab liigitada selle märgukirjaks, milles isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks. Antud juhul saaks vastata, et tegemist ei ole hea ideega. Esiteks on paljudel kinnipeetavatel alkoholisõltuvus või nad on remissioonis ning väiksemgi alkoholi kogus annab nende kainusele tagasilöögi ja mõjutab nende adekvaatset käitumist. Lisaks pole alkoholijoobes valvetoimkond ka kõige efektiivsem järelevalve teostaja. Kokkuvõttes on alkoholi tarvitavad kinnipeetavad ja ametnikud suur julgeolekuoht ning taasühiskonnastamine oleks praktiliselt pärsitud. Taolise vastuse koostamine võtab juba rohkem aega. Ka siin on eluliselt usutav, et pöördumise esitaja teab, et vanglas peaks alkohol keelatud olema, ning pöördumises sisust lähtuvalt saab nentida, et tegemist on pahatahtlikult pilkava pöördumisega. Pahatahtlikkusele viitab fakt, et ametkonnale, mille üheks eesmärgiks on sõltuvustega inimeste aitamine, esitatakse pöördumine, mis propageerib alkoholi tarvitamist. Lisaks oleks ametnike poolt tööajal alkoholi tarvitamine ebaeetiline ning sellele ajendamist saab pidada ka pahatahtlikuks. Kõik seda arvestades on vaja MSVS-i lisada punkt, mis lubab pahatahtlikele pöördumistele vastamata jätta.

8. pöördumine

Täna hommikul oli minu kambri akna taga üks rähn, kes lõi nokaga vastu akent ja siis lendas minema. See pole esimene kord, kui ta nõnda teeb.

MSVS § 2 lg 1 p 1 kohaselt on tegemist märgukirjaga, milles kinnipeetav annab adressaadile avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet. Küsitav on, kas linnu viibimine vangla territooriumil on riigivalitsemisega seotud teave. Kuid tuginedes loogikale, et vanglad on riigi haldusalas ning kõik seal toimuv on suures plaanis riigivalitsemise seotud teave, siis on pöördumise selline liigitamine täiesti õigustatud. Kõnealusele pöördumisele piisaks vastusest, et tänane teavitamas, on täitsa tõenäoline, et vangla avatud territooriumil lendavad linnud. Samamoodi ei ole sellise vastuse koostamine väga ajakulukas, kuid tegemist on märgukirjaga, mille taoliseid võib iga asja, toimunud või väljamõeldud sündmuse kohta kirjutada. Seevastu vastusega saadav informatsioon on mittemidagiütlev ja sisutu. See ei tähenda, et kõik riigivalitsemisega ja avaliku eluga seotud märgukirjad ei täida mingit eesmärki, vaid see sõltub pöördumise sisust. Tõsiasi, et rähn lõi nokaga vastu akent, on vanglale väärtusetu informatsioon ning mistahes vastus on ka pöörduja perspektiivist vaadates tähtsusetu. Sellest johtuvalt on tegemist sisutu pöördumisega, millele võiks MSVS-i alusel olla võimalus vastamata jätta.

Ühe alternatiivse variadina, mida praktikas väga ei kasutata, oleks sellise pöördumisele vastamata jätmise pädevuse puudumise tõttu. Pädevuse puudumisele viidates saaks menetlemata jätta ka nõ absurdseid taotlusi, kus taotletakse midagi sellist, mis ei ole ilmselgelt haldusorgani pädevuses või mida ei saa lahendada haldusakti andmise või toimingute sooritamisega.⁸³ Tõenäoliselt pole ükski haldusorgan pädev aru andma linnu tegevuse kohta ega hakka ka antud teabega midagi peale.

9. pöördumine

See uus valvur on ikka väga jäik, ta ei anna kunagi enda nõudmistes järele. Võite ükskõik millisel kinnipeetavalt küsida ja nad kinnitavad, et selline käitumine lihtsalt provotseerib distsipliini rikkuma. Taoliseid valvureid ei tohiks tööle võtta, toovad ainult probleeme!

⁸³ *Supra nota 21*, lk 239.

Selle pöördumise saab liigitada MSVS § 2 lg 1 p 1 alusel märgukirjaks, millega esitaja teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks. Sellele pöördumisele oleks loogiline vastata, et vanglateenistus otsustab ise enda ametnike töölevõtmise ning kindlasti on see ametniku puhul hea omadus, kui ta on konkreetne, kehtestav ja enda nõudmistes järeleandmatu. Vastupidiste omadustega valvur kujutab endast julgeolekuohtu ning nõudmiste eesmärk ei ole provotseerimine, vaid on vanglas distsipliini ja päevakava täitmise tagamine. Pöördumise sisu viitab sellele, kinnipeetav pole rahul ametnikuga, kes on range ning nõuab kinnipeetavatelt kodukorra täitmist. Selline pöördumine on pigem pahatahtliku alatooniga, sest see on konkreetselt suunatud ühe ametniku tööülesannet täitmisele. Probleem ei ole selles, et ta neid halvasti täidaks, vaid kinnipeetav ei soovi nii nõudlikke ametnikke. Seega tegi ta ettepaneku nõudlikke valvureid mitte tööle võtta. See ei ole ettepanek, mis aitaks valdkonna arengut kujundada. On ka usutav, et pöördumise esitaja ei pöördu selle probleemiga, sest ta soovib siiralt valdkonna arengut parandada, vaid ta näitab enda meelsust ametnike suhtes, kes hoiavad distsipliini. Potentsiaalse vastuse saamine ei annaks pöördujale soovitud informatsiooni, sest pöördumise eesmärk ei olegi informatsiooni saada. Sellest tulenevalt on vaja MSVS-i lisada punkt, mis võimaldab pahatahtlikele pöördumistele vastamata jätta.

10. pöördumine

Minu suhtes kasutati füüsilist jõudu, sest ma ei allunud ametnike korraldustele kambrisse minna. Ametnikke oli kolm ja mina olin üksinda. See polnud üldse aus vastasseis. Ametnikud võiksid ikka üks-ühele väänama tulla, mitte kolmekesi ühele kallale tulla nagu mingid argpüksid.

MSVS § 2 lg 1 p 2 alusel saab selle pöördumise liigitada märgukirjaks, millega isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks. Töö korraldamise ettepanek seisneb selles, et isiku arvates võiksid ametnikud ainult üksinda jõudu kasutada, sest seda mitmekesi tehes on nad konkreetse kinnipeetava silmis argpüksid. Eeldatav vastus antud märgukirjale on, et jõudu kasutatakse viimase meetmena, kui teised meetmed nagu antud juhul suusõnalised korraldused on ennast ammendanud, ning selle eesmärgiks on olukorra kontrolli alla saamine viisil, et kõikide ohutus on tagatud. Juhul kui ametnikel oleks kohustus füüsilist jõudu ainult üksi kasutada, tekiks olukord, kus ametnik on sunnitud kasutama rohkem jõudu, et üksinda kinnipeetav kontrolli alla saada. Sellisel juhul on kinnipeetaval suurem tõenäosus saada raskemaid kehavigastusi kui siis, kui jõudu kasutaks kolm ametnikku. See kehtib ka vastupidiselt, et ametnikul on suurem võimalus vigastusi saada. Tegemist

on keskmiselt pika vastusega, mille koostamine võtab aega. Pöördumine ei anna alust arvata, et pöörduja sooviks konkreetseid selgitusi jõu kasutamise kohta, mis võiks sellise sündmuse läbi elanud isiku puhul olla eeldatav. Samas märgukirja sisu viitab sellele, et isik on kibestunud, kuna tema suhtes kasutati jõudu, ning tahab kaudselt ametnikele öelda, et nad on argpüksid, sest kasutasid tema suhtes kolmekesi jõudu. Veel tahab pöörduja mõista anda, et tõenäoliselt saaks ta ühele ametnikule füüsiliselt vastu. Nendele asjaoludele tuginedes on tegemist pahatahtliku pöördumisega. Sellest tulenevalt oleks vaja MSVS-i lisada punkt, mis lubab pahatahtlikele pöördumistele vastamata jätta.

3. EBAMÕISTLIKULT KOORMAVATELE PÖÖRDUMISTELE VASTAMATA JÄTMISE PIIRANGU LUBATAVUS

3.1. PS § 46 Eesti põhiseaduses

Eelmises peatükis analüüsi kolme kriteeriumit, mille alusel saaks keelduda ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamisest. Nimetatud kriteerimite alusel saab pöördumisele vastamata jätta, kui pöördumine on alusetu, pahatahtlik või sisutu iseloomuga. Selleks, et lisada need täiendavad vastamisest keeldumise alused MSVS-i, on vajalik teada saada, millistel alustel on võimalik piirata PS §-st 46 tulenevat põhiõigust.

Põhiseadus on demokraatlikus riigis loodud ja määratud võimu piirama ning aitama inimestel võimu ja riigiparaati kontrollida. Demokraatias peavad kõik riigorganid olema rahva poolt legitimeeritud ning rahva poolt mõjustatavad. Konstitutsiooniline demokraatia on määratud looma poliitikat ja riigi tegevuse ettearvatavust, stabiilsust ning inimese õiguste ja vabaduste ning tema vara kaitstust vahelduvate ja muutlike poliitiliste arengute ja liidrite eest.⁸⁴

Eesti Vabariigi põhiseadusega tagatud õigused ja vabadused ei ole reeglina piiramatud. Vastavalt PS §-le 11 tohib isikute õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, kusjuures need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.⁸⁵ Juhul, kui seadusandja on õiguste kasutamise koras reguleerinud küsimusi, mis seab õiguste kasutamisele sisulisi piiranguid, on tegemist siiski põhiõiguse piiranguga. Sellisel juhul tuleb hinnata, kas tegemist on lubatud piiranguga, nagu igal teisel põhiõiguse piiramise juhtumil.⁸⁶ Põhiõiguse piiramisega on tegu siis, kui avalik võim mõjutab ebasoodsalt põhiõiguste kaitse alla kuuluvat tegevust või tegevusetust.⁸⁷

⁸⁴ *Supra nota 50*, lk 65.

⁸⁵ Vallikivi, H. (1997). Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – *Juridica*, nr 5, lk 241.

⁸⁶ *Supra nota 4*, lk 241.

⁸⁷ *Supra nota 4*, lk 239.

Enamik põhiõigusi on "igäuhe" põhiõigused, mis tähendab, et kõik inimesed on nende põhiõiguste kandjad. Põhiseaduses kasutatakse selliste põhiõiguste tähistamiseks mõisteid „igäüks“, „kõik“ ning negatiivses „keegi“, „kedagi“ või „kellegi“ või „kellelki“.⁸⁸ PS §-i 46 kohaselt on igäuhel õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus.⁸⁹ Selle sätte teine lause on lihtsa seaduse reservatsiooniga igäuhe põhiõigus. Nimetatud sätte sisaldab seadusandjale adresseeritud nn. kujundamise reservatsioone, mis määravad kindlaks, et seadusandja peab midagi sätestama või kaitsma. Tegemist on seadusandja põhiseaduslike ülesannetega. Nendes klauslites sisaldub sellegi poolest ka piirangu võimalus. Ning kuna selle piiramisvolitusega ei ole seotud täiendavad nõuded seadusandjale, on see sätte selles ulatuses lihtsa seaduse reservatsiooniga.⁹⁰

Põhiõiguste õigustatud subjektid (põhiõiguste kandjad) on need, kes saavad otseselt viidata põhiõigustele kui neile õigusi andvatele normidele. Selline õigus on traditsiooniliselt ja eelkõige inimesetel.⁹¹ Igäüks § 46 mõttes on nii füüsiline kui ka juriidiline isik, sest vajadus pöörduda avaliku võimu poole võib olla mõlemal. See õigus pole vastuolus juriidilise isiku üldiste eesmärkidega ega õiguse enda olemusega (PS § 9). Norm ei sea mingeid piiranguid ka kodakondsuse ega muu taolise põhjal, seega pöörduda võivad kõik, nii Eesti kodanikud, kodakondsuseta isikud kui ka välismaalased. Puuduvad ka vanuselised piirangud, kuigi teatud pöördumiste osas võib seda piirata eestkostjate ja vanemate nõusolekuga (vahendamisega).⁹²

Põhiõiguste piiramine on lubatav juhul, kui täidetud on teatud formaalsed nõuded (eelkõige selle kehtestamine põhiseadusega kooskõlas oleva seadusega) ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.⁹³ Lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõiguste formaalõiguslik aspekt seisneb selles, et neid saab piirata kas seadusega või seaduse alusel. Seejuures ei ole oluline, kas piirang toimub seadusega või seaduse alusel. Oluline on ainult, et ka iga täitevvõimu piirang peab olema lõppastmes taandatav seaduslikule volitusele. Lihtsa seaduse reservatsiooni materiaalõiguslik aspekt seisneb selles, et vastava piirangu põhjuseks võib olla iga mõistlik põhjus.

⁸⁸ *Supra nota 4*, lk 225.

⁸⁹ *Supra nota 1*.

⁹⁰ Justiitsministeerium. (2014). Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, 2. peatükk. *Põhiõigused, vabadused ja kohustused*. Kättesaadav: https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne?fbclid=IwAR1r7tv-upNVXvIS0U72MPCSaS0C9r1qwoO5R-egM3jS-Ee_IGhiPxVGLTc, 16. märts 2019.

⁹¹ *Supra nota 4*, lk 225.

⁹² *Supra nota 11*, lk 560.

⁹³ *Supra nota 4*, lk 241.

See põhjus ei pea tingimata tulenema põhiseadusest, vaid selleks võib olla iga avalik huvi. Samas ei tähenda avalikes huvides formaalselt korrektse seaduse olemasolu, et piirang on põhiseadusega kooskõlas. Olgugi et piirang saab ainult siis olla põhiseadusega kooskõlas, kui on olemas seadus, võib põhiõigust piirav seadus olla põhiseadusega vastuolus. Põhiõigusele vastavuse kindlaks tegemiseks tuleb läbida kõik põhiõiguste struktuuri all esitatud mõttekäigud, iseäranis tuvastada seaduse proportsionaalsus.⁹⁴ Lihtsad seaduse reservatsioonid näitavad eriti teravalt proportsionaalsuse põhimõtte vajalikkust. Ilma selliste piirangupiiranguteta oleksid lihtsa seaduse reservatsiooniga varustatud põhiõigused sisuliselt täiesti seadusandja käsutuses. Nad jookseksid selles mõttes tühjaks. Üldine kontrollskeem takistab seda. Proportsionaalsuse põhimõtet tuleks nende puhul kasutada muutmatult.⁹⁵

Põhiõiguste materiaalsel kontrollimisel on proportsionaalsus kui vajalikkus saanud üha suurema tunnustatuse. Ilmselt polegi olemas muud ratsionaalset materiaalse põhiõiguse kontrolli mõõdupuud. Kui rakendub põhiõiguste ja -vabaduste vajaliku piiramise printsiip, on selleks põhimõtteks *pressing social need*. Proportsionaalsus asetab põhiõiguste ja -vabaduste piiramise ulatuse ja põhimõtte *pressing social need* sellisesse suhtesse, kus piiramise ulatus peab olema korrelatsioonis sellist piiramist õigustava põhjusega. Korrelatsioon aga puudub hoopis, kui pole olemas *pressing social need* situatsiooni. Seejuures on omavahel tihedalt seotud vajalikkus ja kolmas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenev tingimus – piirangute õigustus ehk legitiimse eesmärgi printsiip. Lakooniliselt öelduna tähendab see seda, et piirang ja legitiimne eesmärk peavad olema õiges vahekorras (proportsionaalsus). Põhiseaduses väljendab proportsionaalsuse nõuet PS § 11 teine lause ehk, teiste sõnadega, § 11 teine lause on proportsionaalsuse põhimõttega identne.⁹⁶

Põhiseaduse ainukene reservatsioon pöördumisõiguse osas on, et pöördumisele vastamise korra sätestab seadus. Pole osutatud, milline see kord olema peab. See on jäetud täiesti seadusandja diskretsiooniks. Tuleb aga arvata, et see kord peab olema kooskõlas põhiseaduse väärtuste ja printsiipidega ning demokraatliku õigusriigi põhimõtetega, samuti peab ta olema koherentne põhiseaduse kui terviksüsteemiga ega või moonutada õiguse sisu ja eesmärki. Nagu osutatud, on

⁹⁴ *Supra nota 90.*

⁹⁵ Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica*, eriväljaanne, erilised piiriklauslid.

⁹⁶ Merusk, K., Narits, R. (1998). *Eesti konstitutsiooniõigusest*. Tallinn: Juura, lk 192.

keskseteks seadusteks korra osas avaliku teabe seadus, MSVS ja HMS, kuid korda reguleerivad veel ka paljud teised eriseadused.⁹⁷

Seadus käesoleva paragrahvi mõttes ei ole kitsas mõttes seadus, s.o ainult Riigikogu poolt kehtestatud õiguse üldakt. On selge, et pöördumiste väga erineva sisu ning pöördumiste adressaatide väga laia ringi tõttu ei saa vastamise korda ainult ühe akti ehk seadusega kehtestada. Seda pole vajagi. Vastamise korda võivad täpsustada ja reguleerida seadustest alamalseisvad aktid nagu määrused ja käskkirjad, juhendid jmt. Seega tuleb siin seadusena mõista õigustloovat akti (õiguse üldakti). Küll peab see akt olema piisavalt selge ja avalikkusele (igatühele) kättesaadav.⁹⁸

PS ei näe avaldustele ja märgukirjadele ette kindlat vormi. Siiski ei järeldu sellest, et näiteks kirjaliku vormi nõude kehtestamine mõne avalduse puhul oleks PS-ga vastuolus. Vormi- ja sisunõuded avalduste suhtes on õigustatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse toimimise tagamise vajadusega. Samu eesmärke täidavad MSVS §-s 5 vastamisele seatud piirangud, nt nõue märgukirja arusaadavuse ja loetavuse kohta.⁹⁹

Vastamise piiranguid õigustab eelkõige avaliku võimu ülesannete täitmise parema korraldamise vajadus. Selle põhiõiguse ülemääraseks piiranguks saab muu hulgas pidada juhtumit, kus isikule antakse küll vastus, ent üksnes formaalne, mitte sisuline, või vastatakse ebamõistliku aja jooksul.¹⁰⁰

3.2. Menetlusökoonomia kui piirangut õigustav avalik huvi

Eelnevast nähtub, et PS § 46 piiramise põhjuseks võib olla iga avalik huvi. Vastamise piiranguid õigustab eelkõige avaliku võimu ülesannete täitmise parema korraldamise vajadus. Täiendavate piirangute eesmärk on vanglate töökoormuse vähendamine läbi menetlusökoonomia tõhusama rakendamise. Seega järgmisena analüüsitakse, kuidas menetlusökoonomia efektiivne rakendamine tooks kaasa vangla kui avaliku võimu ülesannete teostaja poolt parema ülesannete täitmise.

⁹⁷ *Supra nota 11*, lk 561.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Supra nota 16*, lk 525.

¹⁰⁰ *Supra nota 23.*

Nii Eesti siseriiklik õigus kui EIK-i kohtupraktika toetab seda, et isikutel peab olema õigus saada avalik-õiguslikelt asutustelt informatsiooni. Tekib ainult küsimus, kas ebamõistlikult koormavale pöördumisele koostatud vastus täidab üldse informatsiooni mõiste abstraktse lävendi. Teisisõnu, ebamõistlikud koormavad pöördumised on oma iseloomult pahatahtlikud, objektiivselt hinnates põhjendamatud või mittemidagiütlevad, seega ei saa nendele antavatel vastustel olla ka mingisugust informatsioonilist väärtust. Tegemist on pigem formaalsete vastustega, mida haldusorgan on kohustatud koostama.

RLS § 56 lõikega 13 põhjustatud riive eesmärk on vältida liigsete ja pahatahtlike kaebuste esitamist. See osutab menetlusökonomiale, mis on üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul. Riigikohtu praktika kohaselt on see legitiimne eesmärk, kuna menetlusökonomia on tulenevalt põhiseaduse XIII peatükist põhiseaduslikku järku kuuluv õigusväärtus.¹⁰¹

Antud Riigikohtu lahendist saab paralleeli tuua, et ebamõistlikult koormavate pöördumistele vastamata jätmist saaks ka õigustada menetlusökonomia põhimõttega. Menetlusökonomia antud kontekstis ei ole küll põhiseaduse XIII peatüki põhiseadusliku järgu õigusväärtus, kuid vastamata jätmist õigustab avaliku võimu ülesannete täitmise parem korraldamise vajadus. Alusetutele, pahatahtlikele ja sisutu iseloomuga pöördumistele vastamine võib haldusorganile kaasa tuua suutmatuse tegeleda enda põhiülesannetega, sest ametnikud on hõivatud nendele vastuste koostamisega. Vangla puhul tähendab see, et kinnipeetavate õiguskuulekale käitumisele suunamine on pärsitud. Eelnevast nähtub, et reaalne avalik huvi menetlusökonomia efektiivsemaks rakendamiseks on olemas, kuid selle kindlaks tegemiseks on vaja analüüsida, kas nimetatud ulatuses vastamata jätmine on põhiseaduspärane.

3.3. Ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmine EIÕK artikli 10 valguses

Alates 1998. aastast tegutseb EIK Strasbourgis alalisena. EIK otsused on siduvad riikidele, kelle kohta need on tehtud. Eesti liitus konventsiooniga 16. aprillil 1996, seega täitus Eestil 2016. aastal 20 aastat konventsiooniga ühinemisest ning EIK jurisdiktsiooni all olemisest.¹⁰² Sellest tulenevalt

¹⁰¹ RKPJKo 3-4-1-13-10, p 7.

¹⁰² Kruuberg, M. (2016). Eesti 20 aastat inimõiguste konventsiooni osalisena. - *Juridica*, nr 7, lk 520.

ei saa ebamõistlikele pöördumistele vastamata jätmise analüüsimisel tagaplaanile jätta EIÕK artiklit 10 (2) ja EIK-i tõlgendusi sõnavabaduse piiramise kohta.

EIÕK ja mitmed teised põhiõiguste kataloogid, sealhulgas ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ning Eesti põhiseadus, kasutavad kohati sätete vormi, kus põhiõigusega samas sättes antakse alused ja tingimused selle põhiõiguse piiramiseks (nn piirangusätted). Inimõiguste konventsioonis ja selle lisaprotokollides on sellise skeemi järgi koostatud järgmised artiklid:

- 1) privaatsuse kaitse (art 8);
- 2) mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadus (art 9);
- 3) väljendusvabadus (art 10);
- 4) ühinemisvabadus (art 11) ja
- 5) liikumisvabadus (protokoll nr 4 art 2)

Nimetatud artiklite rakendamisel on EIK kujundanud välja järgmise tuvastusskeemi. Kõigepealt tuvastatakse, kas vastustajariik on sekkunud mõne konventsiooniga kaitstud põhiõiguse teostamise ehk seda riivanud. Sekkumine võib väljenduda nii riigi seadusandliku, täitevvõimu kui ka kohtuvõimu tegevuses.¹⁰³

Artikkel 10 (2) kohaselt kaasnevad sõnavabaduse kasutamisega kohustused ja vastutus, seda võidakse seostada niisuguste formaalsuste, tingimuste, piirangute või karistustega, mis on fikseeritud seaduses ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi erapooletuse säilitamiseks.¹⁰⁴ Seega artikkel 10 (2) võimaldab riigil kehtestada piirangud, mis on selle sättega kooskõlas.

Kui sekkumine ja sellest johtuvalt põhiõiguse riive on tuvastatud, uurib inimõiguste kohus, kas sekkumine ei olnud õigustatud. Kohtu kasutatav sekkumise õigustatuse tuvastamise skeem tuleneb piirangusätete sõnastusest. Nimelt kontrollib kohus, kas põhiõiguse piiramiseks on täidetud kõik järgmised tingimused:

- 1) piirangul on õiguslik alus;
- 2) piirang peab teenima ühte piirangusättes loetletud eesmärkidest (nn legitiimne eesmärk) ja
- 3) piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.

¹⁰³ Lõhmus, U. (2003). *Inimõigused ja nende kaitse Euroopas*. Tartu: Juridicum, lk 182.

¹⁰⁴ *Supra nota 36*.

Kasvõi ühe tingimuse täitmata jätmisel on tegemist konventsiooni rikkumisega ja kohus ei kontrolli üülejäanud tingimuste täitmist. Piirangusätete kõiki elemente hõlmava printsiibina on inimõiguste kohus kehtestanud nõude, et piirangusätteid tuleb tõlgendada kitsendavalt.¹⁰⁵

Eelmistes peatükkides välja toodud EIK-i kohtupraktika tunnistab inimeste õigust saada avalikkuselt informatsiooni. Ehkki puudub kindel praktika kinnipeetavate esitatud ebamõistlikult koormavate pöördumiste osas, on võimalik teatud paralleele tuua. Kuna vanglad on riigiosa, võib väita, et inimestel ja eelkõige kinnipeetavatel peaks olema õigus sealt informatsiooni taotleda. Peamised riigiasutustelt informatsiooni küsimisega seotud lahendid on seotud läbi saadava teabe avalikkuse informeerimisega. Seega kui hinnata ainuüksi seda asjaolu ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise kontekstis, on küsitav kas taolisele pöördumisele vastuse saamine kuulub üldse sõnavabaduse alla. Alusetule, pahatahtlikule või sisutu iseloomuga pöördumisele saadava vastusega ei saa üldjuhul avalikkust informeerida.

Eeltoodu on siiski vaieldav ning kuna kindel kohtupraktika selles osas puudub, eeldab autor, et uurimise all olev teema kuulub EIÕK artikli 10 (1) mõttes sõnavabaduse alla. Selle piiramise lubatavuse kontrollimiseks tehaks läbi kolmeastmeline kontroll. Artikkel 10 (2) kehtestab kolmeosalise kontrolli, hindamaks sõnavabaduse piiramise seaduslikkust: 1) Piirang peab olema seaduses sätestatud. 2) Piirang peab kaitsma vähemalt ühte artiklis 10 (2) nimetatud valdkonda. 3) Valdkonna kaitsmine peab olema ka vajalik demokraatlikus ühiskonnas.¹⁰⁶

1. Piirang peab olema seaduses sätestatud.

Kontrolli läbimiseks peab autor eeldama, et seaduses on olemas võimalus alusetutele, pahatahtlikele ja sisutu iseloomuga pöördumistele vastamata jätta. Juhul kui sätestada ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise võimalus MSVS-i, peaks kontrolli läbi tegemisel arvestama kõikide asutustega, mis vastavad MSVS-i alusel pöördumistele. Tegemist oleks liiga laia käsitlusega ja seega pole analüüsi tulemus ka kõige täpsem. Selle töö eesmärk on teada saada, kas ebamõistlikult koormavatele pöördumistele sisulise vastuse andmise võimalust saaks vanglates välistada. Peatükis 3.1 nenditi seda, et pöördumiste väga erineva sisu ning pöördumiste adressaatide väga laia ringi tõttu ei saa vastamise korda ainult ühe akti ehk seadusega kehtestada. Seega arvestades, et vanglatel on ühiskonnas teistmoodi ülesanne ning enamik asutusi

¹⁰⁵ *Supra nota 103*, lk 183.

¹⁰⁶ *Supra nota 18*.

ei piira inimeste õigusi nõnda intensiivselt, oleks mõistlik viia ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise võimalus hoopis VangS-i.

2. Piirang peab kaitsma vähemalt ühte artiklis 10 (2) nimetatud valdkonda.

Ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmist saaks õigustada ühiskondliku turvalisuse ja korratuse või kuritegude ärahoidmiseks. Vangla kontekstis on võimalik, et kinnipeetavad koormavad enda ebamõistlike pöördumistega vanglaametnike tööd määral, mis takistab ametnikel tegelemast kinnipeetavate taasühiskonnastamisega. Selle tööülesande pärsitus tekitab pikemas perspektiivis olukorra, kus on suurem tõenäosus, et vabanenud kinnipeetavad panevad uuesti toime kuriteo. Võrdluseks saab tuua kohtulahendi *Engel jt vs. Holland*, kus kohus leidis, et avalik kord hõlmab erinevaid olukordasid: mõiste „kord“ ei viita mitte ainult avalikule korrale. Selle all on mõeldud ka korda, mis peab valitsema konkreetse erigrupi sees. See on nii näiteks relvajõududes – korratus sellises erigrupis võib kaasa tuua tagajärgi, mis mõjutavad kogu ühiskonna korda tervikuna.¹⁰⁷ Kinnipeetavaid saab samamoodi erigrupina käsitleda ning resotsialiseerumise unarusse jätmise võib ühiskonnas kaasa tuua korratuse ning kuritegevuse kasvu.

3. Valdkonna kaitsmine peab olema ka vajalik demokraatlikus ühiskonnas.

Vanglate tõhus funktsioneerimine tagab ühiskonna julgeoleku nii praegu, kui ka tulevikus. Haldusmenetluse kasv ebamõistlikele pöördumistele vastamisel ei sea küll suuresti ohtu vangla julgeolekut, kuid see võib takistada vanglaametnike teiste tööülesannete täitmist, millest peamine on taasühiskonnastamine. Informatsiooni saamine avalikelt asutustelt on üks sõnavabaduse tahke. Teadaolevalt on sõnavabadus demokraatia alustala ja selle piiramine peab olema väga hästi põhjendatud. Siinkohal peakski arvestama sellega, mida kujutavad endast ebamõistlikult koormavad pöördumised. Tegemist on pöördumistega, mis tekitavad vastajale lisatööd, kuid esitaja perspektiivist vaadates on saadav vastus informatsioonilise väärtusetu. Saadud vastusega pole võimalik täita ka avalikkuse informeerimise rolli. Järelikult piirangut rakendades puudub reaalne oht demokraatiale ja piirang aitaks tõhustada üleüldist ametkondade töö efektiivsust. Saab väita, et valdkonna selline kaitse on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.

¹⁰⁷ *Supra nota* 58.

3.4. Põhiõiguse piirangu lubatavuse normikontroll

Lihtne seadusreservatsioon tähendab, et põhiseadusandja jättis põhiõiguse piirangu eesmärgi seadusandja määratleda.¹⁰⁸ PS § 46 näol on tegemist lihtsa seaduse reservatsiooniga, mille piiramist õigustab iga avalik huvi. Samas ei tohi ära unustada, et ka piiratud avalik huvi peab olema vastavuses saavutatava eesmärgiga ehk proportsionaalne. Seega analüüsitakse käesolevas alapeatükis, kuidas oleks võimalik lisada täiendavaid vastamisest loobumise aluseid – alusetu, pahatahtliku ja sisutu iseloomuga pöördumisi, et välistada kinnipeetavate esitatud ebamõistlikult koormavad pöördumised. Üldise variandina saaks antud kriteeriumid lisada MSVS-i, aga korrates eelmises peatükis mainitud, oleks tegemist liiga laia käsitlusega arvestades vanglas viibiva kontingendi olukorra eripära. Eelevast johtuvalt hinnatakse ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmist VangS-i valguses, ehk see kehtiks eriseadusena ainult kinnipeetavatele.

Normikontroll tähendab põhiseadusest alamalseisvate (universaalsete) õigusnormide põhiseaduspärasuse kontrolli.¹⁰⁹ Seda, kas piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas (kas piirang on proportsionaalne), hindab Riigikohus lähtuvalt järgmistest kriteeriumidest:

- piiranguga taotletava eesmärgi lubatavus;
- vahendite (piirangu) sobivus taotletava eesmärgi saavutamiseks;
- vahendite (piirangu) vajalikkus taotletava eesmärgi saavutamiseks;
- vahendite mõõdukus taotletava eesmärgi saavutamisel.¹¹⁰

Piiranguga taotletava eesmärgi lubatavus

Piiranguga taotletava eesmärgi lubatavus omab erilist rolli kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga ning seaduse reservatsioonita põhiõiguste puhul. Seaduse reservatsioonita põhiõiguste puhul on lubatavad eesmärgid otseselt piiratud vaid teiste isikute põhiõiguste või põhiseaduslike väärtustega.¹¹¹ Eelnevat arvesse võttes võib pikema analüüsita väita, et taotletav eesmärk, milleks on täiendavate vastamisest loobumise kriteeriumite lisamine VangS-i, on lubatav. Põhjuseks on see, et PS § 46 on lihtsa seaduse reservatsiooniga, ning ainukese tingimusena on ette nähtud vastamise korra sätestamine seaduses. Vastamise kord on olemas ning sinna on juba

¹⁰⁸ Ernits, M. (2011). *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 179.

¹⁰⁹ Ernits, M. (2001). Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. - *Juridica*, nr 8, lk 572.

¹¹⁰ *Supra nota 4*, lk 244.

¹¹¹ *Ibid.*

sätetatud teatud kriteeriumid, mille alusel saab pöördumistele vastamisest loobuda. Järelikult täiendavate pöördumistele vastamisest loobumise kriteeriumite lisamine on lubatav.

Piirangu sobivus taotletava eesmärgi saavutamiseks

Piirangu sobivus tähendab seda, et valitud vahendi abil peab olema võimalik saavutada taotletav eesmärk. Antud kriteeriumil on väike roll, sest põhjuslik seos valitud vahendi ning eesmärgi vahel on peaaegu alati tuvastatav, vähemalt mingil määral on üldjuhul võimalik eesmärki antud vahenditega täita.¹¹²

Piiranguks on täiendavate vastamisest loobumiste võimaluste lisamine VangS-i. Selle eesmärgiks on menetlusökoonomia tõhusam rakendamine ning seeläbi riigiasutuste haldusmenetlusliku koormuse vähendamine. Avaliku poliitika programm ühes või mõnes ametkonnas on lihtsalt inimeste rühm - osa valitsusest - mis võib tegutseda tõhusalt või mitte.¹¹³ Vanglate näitel vähendaks antud piirang olukorda, kus kinnipeetavad saavad esitada pöördumisi, mis on ebamõistlikult koormavad. Samuti oleks töökoormuse vähendamine tuntav ka pöördumiste registreerimise, liigitamise ja arhiveerimise arvelt. Sellest tulenevalt on piirang sobilik taotletava eesmärgi saavutamiseks.

Piirangu vajalikkus taotletava eesmärgi saavutamiseks

Piirangu vajalikkus tähendab, et valitud vahend peab olema põhiõigusi kõige vähem piirav nende vahendite hulgast, mis võimaldavad taotletavat eesmärki samaväärselt saavutada. Vahend peab olema võimalikult pehme.¹¹⁴ Abinõu osutamine tarbetuks on kohtupraktikas harv nähtus. Alternatiivsete lahenduste leidmiseks peavad kohtunikud vaatama õigusakti loomeprotsessis pakutud alternatiivlahendusi, teiste maade praktikat ning kui muu ei aita, siis pakkuma ise võimalikke pehmemaid vahendeid.¹¹⁵

Eesmärki tõhustada vanglate tööd läbi ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise võimaluse lisamisega VangS-i, on võimalik saavutada kui määratleda ebamõistlikult

¹¹² *Supra nota 4*, lk 246.

¹¹³ Lane, J. (1996). *Avalik sektor, kontseptsioonid, mudelid ja lähenemisviisid*. Tallinn: Külim, lk 191.

¹¹⁴ *Supra nota 4*, lk 246.

¹¹⁵ *Supra nota 108*, lk 176.

koormavad pöördumised alusetuse, pahatahtlikkuse ja sisutu iseloomu alusel. Selline lähenemisviis võimaldab vastajal hinnata, kas pöördumine kuulub nimetatud kriteeriumi alla või ei. Näiteks olukorras, kus pöördumine tundub olevat sisutu iseloomuga, kuid pöördumise esitaja põhjendab, miks objektiivselt hinnates tal võib seda vastust vaja olla, saab vastaja seda arvestada. Juhul, kui vangla peaks liiga laialt või omavoliliselt vastamata jätmise kriteeriume tõlgendama, võib pöörduja oma õiguste kaitseks HMS § 72 lg 3 p 2 alusel haldusaktist eraldi vaidlustada tegevusetuse.¹¹⁶ Seega kontrollib vastajat instants, mis saab teha ettekirjutuse pöördumisele vastamiseks juhul kui kaalutusõigust ei rakendata kohaselt. Kaalutusõiguse puudutab seadusliku regulatsiooni õiguslikku tagajärge. Kaalutusõigusega on tegemist siis, kui haldus võib seaduse faktilise koosseisu täideviimisel valida erinevate toimimisviiside vahel. Seadus ei seo faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikku tagajärge (nagu see on seadusega seotud halduse puhul), vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise kindlaks määrama, kusjuures talle antakse kaks või enam tegutsemisvõimalust või omistatakse teatud tegevusruum. Kaalutusõiguse võib põhineda sellel, kas haldus üldse tahab rakendada lubatavat abinõu (otsusediskretsioon) või sellel, millise lubatud abinõudest ta tahab kasutusele võtta (valikudiskretsioon).¹¹⁷ 2. peatükis on autor analüüsinud ka põhjuseid, miks ainult alusetud, pahatahtlikud ja sisutu iseloomuga pöördumised on need, millele oleks õigustatud vastamata jätmine. See tähendab, et arvestatud on just nende pöördumistega, mille saadaval vastusel puudub informatsioonile väärtus. Eeltoodut hinnates saab väita, et tegemist on kõige vähem põhiõigusi piirava variandiga. Samaväärset varianti, mis annab vanglale sellise otsusediskretsiooni, tagab pöördujale tema õiguste kaitse ning arvestab vastamata jätmisel ka informatsiooni saamise õigusega, enam pehmema vahendiga ei ole võimalik saavutada. Samuti on kõige vähem õigusi riivav piirang just VangS-is ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise kriteeriumi sätestamine, kuna see arvestab kinnipeetavate õiguslikku seisundit ning eristab seda teistest haldusorganitest.

Vahendi mõõdukus taotletava eesmärgi saavutamisel

Vahendi mõõdukus tähendab, et taotletava eesmärgi tähtsus peab vastama põhiõiguse piiramise intensiivsusele ehk olema proportsionaalne kaitstava põhiõiguse tähtsusega. Mõõdukuse kriteeriumi rakendamine nõuab seega erinevate väärtuste kaalumist. Ühelt poolt tuleb hinnata väärtust, mis peitub taotletava eesmärgi taga, teiselt poolt aga väärtust, mis peitub piiratava

¹¹⁶ *Supra nota 20.*

¹¹⁷ Maurer, H. (2004). *Haldusõigus. Üldosa*. Tallinn: Juura, lk 84-85.

põhiõiguse taga.¹¹⁸ Põhiõiguse ja kollektiivse hüve kollisiooni lahendamisel järgib kohus põhimõtet: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.¹¹⁹

Kaitstavaks põhiõiguseks on PS § 46, mis on Eesti seadusandlusele iseloomulik informatsioonipõhiõiguse vorm. Selle õiguse alusel saavad isikud teavet ametiasutustelt. Ligipääs informatsioonile on tähtis põhimõte kõikides liikmesriikides. See täidab erinevaid funktsioone demokraatial rajatud õigusriigis. Samuti teenib see ka erinevaid eesmärke. Informatsioonile ligipääsetavuse põhimõte on tõeliselt mitmetahuline. Esmalt, paljudes riikides on see kui õiguslik põhimõte. Informatsiooni saamise mõiste kehtestab avalikkuse õiguse informatsiooni saada ja seda vahest ka peegelpildis, lisaks kohustab see ka riiki avalikkust informeerima. Õiguse ja kohustuse saada või hankida informatsiooni eesmärgiks on läbipaistvuse loomine (seega läbipaistvuse põhimõte), mis omakorda tagab usalduse riigi vastu ja kaitseb omavolitsemise eest. Teiseks, informatsioonile ligipääsetavuse põhimõte, on enamikes riikides demokraatiat võimendav põhimõte. Olenemata sellest, kas seda tunnustatakse informatsiooni saamise põhimõtte osana, toob see kaasa ka kodanike osavõtu riigivõimu töös kaasaraäkimisel. Samal ajal pakub läbipaistvus võimalust mõjutada ja kontrollida riigi tegevusi ja seeläbi aitab vältida korrupsiooni ja muid kõrvalekaldeid. Sellisel viisil toetab läbipaistvus riigi poolt tehtavate otsuste ja poliitika legitiimsust. Kolmanda ja viimase tahuna seostub ligipääs informatsioonile hea valitsemistava põhimõttega. Läbipaistvus täiustab suhtlust riigi ja avalikkuse vahel ning riigi ja poliitikat esindavat huvigruppide vahel. Hea ning edukalt suunatud informatsioon toimib kui määre otsuste tegemise protsessil. Selle nurga alt vaadates võib läbipaistvus tõsta efektiivsust, edendada legitiimsust ja aidata kaasa sujuvale rakendamisele.¹²⁰

Vastukaaluks antud põhiõigusele toetab piirangu lisamist menetlusökoonomia printsiip ja vanglate kontekstis taasühiskonnastamine. Menetlusökoonomia on kui avalik huvi, mille parem rakendamine toob kaasa avaliku võimu ülesannete parema täitmise. Vanglate tööd silmas pidades, aitab ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise võimaluse lisamine vähendada võimalust, kus kinnipeetavad saavad tõsta taoliste pöördumistega töökoormust viisil, mis takistab vangistuse peamist eesmärki – taasühiskonnastamist. Kinnipeetava suunamine

¹¹⁸ *Supra nota 4, lk 247.*

¹¹⁹ RKPJKo 3-4-1-2-01, p 17.

¹²⁰ Kranenborg, H., Voermans, W. (2005). *Access to information in the European Union*. Groningen: Europa Law Publishing, lk 10.

õiguskuulekale käitumisele on vangistuse täideviimise põhieesmärk ning tähendab karistuse sellist täideviimist, mis peab andma vangistatule võime tulla sotsiaalselt vastutavana edaspidises elus toime ilma õiguskorda rikkumata. See tähendab karistatu resotsialiseerimist, tema taaslõimimist ühiskonda vähemalt sel määral, et ta ei pane toime uusi kuritegusid. Selliselt määratletud täideviimiseesmärk annab selgelt eelise võimaluste loomisele ning jätab tagaplaanile õigusriiklikult vastuvõetamatu parandamiseesmärgi. Seega ei tähenda süüdimõistetu suunamine õiguskuulekale käitumisele tema parandamist või ümberkasvatamist ega ka tema sundimist enda muutmisele, vaid eelkõige tingimuste loomist ning vajaduse korral küll ka sunnivahendite rakendamist. Viimases ei tule siiski näha kinnipeetava sundparandamist, vaid tema allutamist vanglas valitsevale korrale, mis omakorda kujutab endast raamistikku süüdimõistetu suunamisele. Õiguskuulekale käitumisele suunamist tuleb pidada vanglakaristuse täideviimise keskseks eesmärgiks. Selliselt realiseeritakse vangistusega ka muu hulgas eesmärk tagada ühiskonna turvalisus (nii vangla julgeolek kui ka väljapoole vanglat jäävate isikute turvalisus) ja laiemalt põhiseadusliku väärtusena riigi sisemine rahu.¹²¹ Vaadeldava paradigma alusideena on käsitatav seisukoht, mille kohaselt avalduvad sotsiaalselt tähenduslikus käitumises inimese seosed teiste inimestega, ümbritseva elukeskkonnaga. Inimese sotsiaalset aktiivsust üldse, sealhulgas kriminaalset käitumist ei saa seepärast mõista ega seletada isoleeritud abstraktse indiviidi sisemiste kvaliteetide avaldumisena. Teisisõnu, lähtutakse seisukohast, et inimene paneb kuriteo toime mitte sellepärast, et ta on sisemiselt, oma hingelt kuri, kriminaalne. Arvatakse, et inimese käitumist, sotsiaalselt tähenduslike tegude toimepanemist, sealhulgas kriminaalset käitumist tingib ja stimuleerib sotsiaalne keskkond, milles ta parasjagu viibib. Siit saab inimene impulsi käitumiseks ja ka hinnangu teo sotsiaalsele tähendusele. Nagu inimene ise pole objektiivselt, väljaspool teatavat sotsiaalset taustsüsteemi ei hea ega halb, nii pole ka tema tegudel, käitumisel vastavaid kvaliteete või tähendusi. Vaid keskkonnale eriomaste karakteristikute süsteemis, sotsiaalsete väärtuste, normide, tavade jms kontekstis omandab konkreetne käitumine spetsiifilise värvingu ja tähenduse kas ootuspärase või ootamatu, hinnatava või hukkamõistva, seadusliku või seadusvastase teona.¹²² Kui kinnipeetav vabaneb vanglast, kus teda on muudetud tähtsusetuks, võõrandatud ühiskonnast ja desotsialiseeritud, siis on tema edukat ühiskonda lõimumise tõenäosust väga palju vähendatud. Sellepärast peab suhtuma kõrgendatud tähelepanelikkusega vangistatud isikute käekäiku. Vanglas pakutavad teenused ja kultuur mõjutavad märkimisväärselt

¹²¹ Sootak, J., Madise, L., Pikamäe, P. (2014). *Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne.2. Täiendatud väljaanne*. Tallinn: Juura, lk 40.

¹²² Raska, E. (2002). *Kriminoloogia. Sissejuhatus ainesse*. Tallinn: Juura, lk 51.

iga kinnipeetava rehabiliteerimist, tehes vabanemisjärgse õnnestumise rohkem või vähem tõenäolisemaks.¹²³

Piirangu mõõdukuse hindamisel on põrkuvateks väärtusteks informatsiooni saamine avalikelt asutustelt ning avaliku võimu ülesannete parem täitmine, mis vangistuse eesmärki arvestades on taasühiskonnastamine. Juhul kui ebamõistlikult koormavatele pöördumistele jääb vastus andmata, siis ei saa väita, et rikutakse läbipaistvuse põhimõtet. Samuti ei saa kodanikud antud pöördumiste abil riigivõimu töös kaasa rääkida, ega täiusta seeläbi riigivõimu poolt tehtavaid otsuseid. Eelnevat kogumis hinnates, saab järeldada, et nimetatud piiranguga ei seata informatsiooni saamise õigusele suurt piirangut ehk põhiõiguse riive oleks minimaalne. Seevastu tooks piirang endaga kaasa vanglale seadusega ette nähtud avaliku võimu ülesande parema täitmise. Nimelt saaks teatud liiki pöördumiste arvelt vanglaametnike aega kokku hoida ning suunata tööressursi mujale - kinnipeetavate taasühiskonnastamisele. Vangla kui avaliku asutuse näitel aitaks see piirang minimaliseerida olukordi, millal kinnipeetavad saaksid ebamõistlikult koormavate pöördumiste esitamiseга tekitada olukorra, kus vanglaametnike tööressurss kulub pöördumistele vastamisele, kuid seda taasühiskonnastamise arvelt. Osundatust tulenevalt võib järeldada, VangS-i alusetutele, pahatahtlikele ja sisutu iseloomuga pöördumistele vastamisest loobumise võimaluse lisamine oleks põhiõiguse riivet õigustav asjaolu ning proportsionaalne kaitstava põhiõigusega.

¹²³ Shuford, J (2018). The missing link in reentry. Changing prison culture. Kättesaadav: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=3&sid=4a823e97-621d-4fb1-89f9-18758b6d533d%40sessionmgr102&bdata=JnNpdGU9ZWZWhvc3QtbGl2ZSZzY29wZT1zaXRl#AN=128329391&db=a9h>, 19. aprill 2019.

ETTEPANEKUD

Käesolev töö andis ettekujutuse, miks just vanglates võib olla väga suur haldusmenetuslik koormus märgukirjadele ja selgitustaotluste näol. Töö käigus sai selgeks, et kõige tõhusam viis, vältimaks kinnipeetavate esitatud ebamõistlikult koormavaid pöördumisi on VangS-i vastava erisuse loomine. Hetkel kehtiva seadusandluse kohaselt vastavad ametiasutused, sh vangla pöördumistele MSVS-i alusel. Juhul, kui ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise võimalus lisada MSVS-i, tekiks olukord, kus taandatakse kinnipeetavate ja vanglate vaheline eripära kõikidele teistele ametiasutustele. Sellist lahendust toetab ka läbiviidud normikontroll. Ühest küljest on efektiivne menetlus vajalik isiku õiguste kaitseks ja kodanikusõbraliku riigi loomiseks, teisalt raiskavad ebavajalikud menetlustoimingud riigiasutuste raha. Ebavajalikud formaalsused tekitavad stressi ametnikes, mis võib omakorda tekitada lisapingeid ametnike ja kodanike vahel.¹²⁴

Näiteks hetkel kehtiva VangS-i § 1¹ käsitleb haldusmenetluse kohaldamist ning lg 7 sätestab, et vaie lahendatakse 30 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile.¹²⁵ HMS § 84 lg 1 võimaldab haldusorganil ainult 10-päevase tähtaja jooksul vaide lahendada.¹²⁶ Erisusena HMS §-st 84 näeb VangS § 1¹ lg 7 vaide lahendamiseks ette pikema, 30-päevase tähtaja, andmata samas alust selle tähtaja pikendamiseks. Vajadust HMS § 84 lg-s 1 sätestatud vaide lahendamise 10-päevasest tähtajast pikema järele on põhjendatud vaidemenetluse eesmärgiga olukorras, kus vahistatute ja kinnipeetute poolt vanglateenistusele esitatud pöördumiste arv on väga suur ning sageli esitatakse olulist infot esmakordselt alles vaidemenetluses.¹²⁷ Et kohustuslik vaidemenetlus täidaks oma eesmärgi ega kujuneks kohtusse pöördumise põhjendamatuks takistuseks, peab vaiet läbivaataval haldusorganil olema piisavalt aega põhjendatud ja põhjendatud otsuse tegemiseks.¹²⁸ Lisaks viitab autori arvates antud erisus sellele, et kinnipeetavatele on võrreldes teiste ametiasutustega vaja sätestada teatud erisused, sest

¹²⁴ *Supra nota 21*, lk 38.

¹²⁵ Vangistusseadus. RT I 2000, 58, 376.

¹²⁶ *Supra nota 20*.

¹²⁷ *Supra nota 59*.

¹²⁸ *Supra nota 121*, lk 23.

nende seisund on tavakodanikega võrreldes diamentraalselt erinev. Piiratud keskkonnas on vaidlused ja küsimused palju kergemini tekkima, kui mistahes ametiasutuse ja kodaniku vahel. Sellest tulenevalt teeb ka autor ettepaneku lisada VangS-i §-i 1¹ (haldusmenetluse kohaldamine), ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise lõike. Sätet oleks mõistlik sõnastada järgnevalt: *kinnipeetavate ja vahistatute poolt esitatud ebamõistlikult koormavatele märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisest võib loobuda. Märgukirjale või selgitustaotlusele vastamisest loobumisel edastatakse pöördumise esitajale viivitamata sellekohane teade. Ülejäänud osas lahendatakse kinnipeetavate esitatud märgukirjad ja selgitustaotlused märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse alusel.* Nimetatud normi alusel on tagatud ka hea halduse tavast lähtuv isiku teavitamine.

Ühe vastuväitena antud ettepanekule, saab väita, et ebamõistlikult koormavate pöördumiste esitajad hakkavad pöörduma vangla poole, eesmärgiga tõsta töökoormust ilma sisulist vastust saamata, ehk vangla vastab nende pöördumistele viidates VangS-i §-le ning annab teada, et pöördumisele jäetakse vastamata, kuna tegemist on ebamõistlikult koormava pöördumisega. Samas on igale sellisele pöördumisele identne vastus ning taolise vastuse andmisele kulub kindlasti palju vähem aega kui ükskõik millise sisulise vastuse koostamiseks. See omakorda tekitab preventiivselt juba olukorra, kus pahatahtlikud kirjutajad teavad, et selliste pöördumiste esitamine on mõttetu ja ei täide nende soovitud eesmärki.

Kokkuvõtlikult saab väita, et ebamõistlikult koormavad pöördumised võivad tekitada hetki, kus vanglad on üle koormatud nende vastamisega ning see takistab vanglal enda põhiülesandega tegelemast. Ettepanekuna välja toodud muudatused aitaksid autori hinnangul nimetatud olukorra tekkimise tõenäosust vähendada. Kõike seda arvestades võiks autori arvates kaaluda ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamata jätmise võimaluse lisamist VangS-i.

KOKKUVÕTE

Sõnavabadus on Eesti ja ka teiste demokraatlike riikide põhialuseks. Sõnavabaduse üks osa on informatsiooni saamise õigus. Aegade algusest saati on inimesed soovinud riigi töös kaasa rääkida, et kõrgem võim võtaks nende arvamust kuulda või teeks neile soodsamaid otsuseid. Antud magistritöös oli uurimise all PS § 46, mis annab igapäevase õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise kord on jäetud seadusandja otsustada.¹²⁹ Selle õiguse kasutamine on üks kodaniku võimalustest riigi töös kaasa rääkida. Tehes siis ettepanekuid või küsides selgitusi riigitöö valdkondade kohta. Autori eesmärgiks oli teada saada, kas ja millisel viisil on võimalik eelnimetatud PS §-st tulenevat informatsiooni saamise õigust piirata. Täpsemalt keskenduti kinnipeetavate poolt esitatud märgukirjadele ja selgitustaotlustele, sest antud sihtgrupp on teadaolevalt kaebamislembeline. Ühe probleemina nägi autor kinnipeetavate poolt esitatud märgukirjasid ja selgitustaotlusi, mis on pöördumise sisust lähtuvalt mõeldud pigem töökoormuse tekitamiseks, kui reaalselt enda informatsiooni saamise õiguse teostamiseks. Kokkuvõtlikult saab öelda, et tegemist on ebamõistlikult koormavate pöördumistega. Hetkel kehtivas MSVS-is pole sätestatud võimalusi, mis lubaksid antud pöördumistele vastamata jätta. Sellest tulenevalt oli vaja teada saada, kuidas on Eesti ja Euroopa õiguses reguleeritud informatsiooni saamise õigus; mille alusel liigitada pöördumine ebamõistlikult koormavaks; kuidas piirata märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamist viisil, mis annaks vanglatele võimaluse keelduda ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastamisest, aga samal ajal oleks piirang kooskõlas ka põhi- ja inimõigustega.

Kuna käesoleva töö eesmärgiks oli märgukirjadele ja selgitustaotlustele võimalike vastamisest loobumise variantide kindlaks tegemine, siis esmalt oli vaja teada saada, mis tunnustele märgukirjad ja selgitustaotlused vastavad. Märgukirjad on pöördumised millega isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks; annab adressaadile avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet. Selgitustaotlused on pöördumised, millega isik taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi

¹²⁹ *Supra nota 1.*

käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist; taotleb õigusosalase selgituse andmist.¹³⁰ HMS-i mõttes on märgukirjad ja selgitustaotlused taotlused toiminguga sooritamiseks. Samuti võib väita, et õigus märgukirjade ja selgitustaotlustega riigiasutuste poole pöörduda on Euroopa õigusruumis ainulaadne. Siiski on Eesti EIÕK osaline ja seega oli vajalik informatsiooni saamise õiguse all analüüsida EIÕK artiklit 10 ning sellega seotud kohtulahendeid. EIK on tunnistanud, et isikutel on õigus saada informatsiooni avalikelt asutustelt. Seda on vaadatud kui avalikkuse „valvekoera“ perspektiivist ehk riik peaks jagama informatsiooni kodanikele ja ajakirjanikele, kes soovivad seda avalikkusega jagada. Puuduvad küll konkreetsete lahendid, mis on seotud kinnipeetavate poolt ebamõistlikult koormavate pöördumistega. Informatsiooni saamise õiguse piiramisel peab arvestama nii Eesti seadusandlusega kui EIK-i tõlgendustega.

Erinevate õigusaktide ja põhimõtete eeskujul on autor välja töötanud kolm kriteeriumi, mille alusel saaks kindlaks teha ebamõistlikult koormavad pöördumised. Need pöördumised on sisult pahatahtlikult, alusetud ja sisutu iseloomuga. Selleks, et anda praktiline ülevaade taolistest pöördumistest, koostati hüpoteetilised märgukirjad ja selgitustaotlused, mida kinnipeetavad võivad esitada töökoormuse tõstmiseks. Neid pöördumisi ühendab see, et vastusega saadav informatsioon on pöörduja vaatepunktist vaadates tähtsusetu või teatud juhtudel juba pöördumises ise ära vastatud. Kinnipeetavatel ei ole sellistele pöördumistele saadud vastustega midagi enda õiguste kaitseks peale hakata, välistatud on olukord, et see muudatus mõjuks negatiivselt ka nende õiguste kaitse võimalusele või mingite teiste inimõiguste kaitsmisele, mis võivad vanglas kergemini ohtu sattuda. Sellest tulenevalt ei ole ebamõistlikult koormavatele pöördumistele vastuse mitte saamine informatsiooni saamise õiguse tugev riive.

Piirangute lubatavuse kindlaks tegemiseks pidi autor läbi tegema kaks normikontrolli. EIÕK artikli 10 piiramise lubatavuse kontroll ja PS § 46 normikontroll. Kontrollid tehti läbi eeldusel, et piirang on sätestatud VangS-i, mitte MSVS-i, sest vastupidine lahendus võib tekitada olukorra, kus kinnipeetavate ja vangla vahelise õigussuhte eripära taandatakse kõigile ametiasutustele, mis vastavad pöördumistele MSVS-i alusel. Sellisele lähenemist teotab ka VangS §-s 1¹, milles on sätestatud juba haldusmenetluslikud eripärad, mis kehitvad just kinnipeetavate suhtes.

Antud magistr töö hüpotees leidis kinnitamist, ehk märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel on võimalik avardada haldusorgani õigust mitte vastata isiku pöördumistele, viisil, mis on

¹³⁰ *Supra nota 5.*

kooskõlas informatsiooni saamise õigusega. Analüüsi tulemusel on autor leidnud, et Eesti vanglate näitel oleks kõige parem sätestada piirang järgmiselt: *kinnipeetavate ja vahistatute poolt esitatud ebamõistlikult koormavatele märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisest võib loobuda. Märgukirjale või selgitustaotlusele vastamisest loobumisel edastatakse pöördumise esitajale viivitamata sellekohane teade. Ülejäänud osas lahendatakse kinnipeetavate esitatud märgukirjad ja selgitustaotlused märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse alusel.* Kõige mõistlikum oleks säte sisse viia eelnevalt mainitud VangS-i §-i 1¹. Ebamõistlikult koormavate pöördumiste määratlus – pahatahtlikkus, alusetus ja sisutu iseloom, peaks olema kajastatud seaduseelnõu seletuskirjas.

SUMMARY

POSSIBILITY OF RESTRICTING THE RIGHT TO RECEIVE INFORMATION WHEN REPLYING TO MEMORANDA AND REQUESTS FOR EXPLANATIONS ON THE EXAMPLE OF ESTONIAN PRISONS

Joonatan Hallik

Freedom of expression is one of the fundamental principles of Estonia and other democratic countries. Freedom of expression includes the right to obtain information. From the beginning of the times, people have been enthusiastic about engaging in the functioning of the state, so that the higher authorities would listen to their opinions or make more favorable decisions for them. In this master's thesis, the author reviewed § 46 of the Constitution, which gives everyone the right to appeal, by submitting memoranda and requests for explanations, to public authorities, local authorities and their officials. The procedure for responding has been left for the legislator to decide.¹³¹ The exercise of this right is one of the citizens' opportunities to contribute to the effective functioning of the state. Such as by making suggestions or asking for explanations about different work areas of the public office.

The author's aim was to find out whether and in what way it is possible to limit the right to obtain information under the aforementioned paragraph. In particular, the focus was on the memoranda and requests for explanations submitted by the detainees, as the target group is known to be prone to appeal. As one of the problems, the author perceived the memoranda and requests for explanations submitted by the detainees, which were intended, according to the content of the appeals, to create a workload rather than to actually exercise their right to obtain information. In summary, it can be said that these are unreasonably burdensome appeals.

¹³¹ *Supra nota 1.*

The Response to Memoranda and Requests for Explanations Act currently in force does not provide options that would allow not to respond to these appeals. Consequently, it was necessary to find out how the right to obtain information is regulated in Estonian and European Law; on the basis of which to categorize appeals as unreasonably burdensome; how to limit responding to memoranda and requests for explanations in a way that would give prisons an opportunity to refuse to respond to unreasonably burdensome appeals, but at the same time the restriction would be in accordance with both fundamental rights and human rights.

As the aim of this work was to determine options for refusing to respond to memoranda and requests for explanations, it was first necessary to define the characteristics of these concepts. Memoranda are appeals whereby a person makes a proposal to the addressee for the organization of the work of an agency or body or the development of an area; provides information to the addressee about public life and state governance. Requests for explanations are appeals whereby a person requests from the addressee information which requires analysis, synthesis of the information possessed by the addressee, or collection of additional information; requests a legal explanation.¹³²

In terms of the Administrative Procedure Act, memoranda and requests for explanations are applications for taking a measure. It can also be argued that the right to appeal to public authorities by submitting memoranda and requests for explanations is unique in the European judicial area. However, Estonia is a party to the ECHR, and it was, therefore, necessary to analyze the ECHR's Art. 10 and the related judicial decisions with regard to the right to obtain information. ECtHR has acknowledged that individuals have the right to obtain information from the public authorities. It has been viewed as from the perspective of a public "watchdog", namely the state should share information with citizens and journalists who want to share it with the public. All the same, there are no specific judgments relating to unreasonably burdensome appeals by detainees. When restricting the right to obtain information, both the Estonian legislature and ECtHR's interpretations must be taken into account.

On the basis of various legal acts and principles, the author has developed three criteria for identifying unreasonably burdensome appeals. These appeals are, in essence, malign, unreasonable and insignificant. In order to give a practical overview of such appeals, hypothetical memoranda and requests for explanations were drawn up, that detainees might submit to create additional

¹³² *Supra nota 5.*

workload. These appeals are compounded by the fact that the information obtained from the response is insignificant from the point of view of that person or, in certain cases, already answered in the appeal itself. The detainees are not able to use the answers to such appeals for protecting their rights, therefore it is not a situation where this change would have a negative impact on the possibility of protecting their rights or protecting any other human rights that could be easily endangered in prison. Consequently, not getting a response to unreasonably burdensome appeals is not a major interference with their right to obtain information.

In order to determine the permissibility of the restrictions, the author had to carry out two verifications of standards. The verification of permissibility of the restrictions on ECHR's Art. 10 and verification of § 46 of the Constitution. These verifications were carried out on the assumption that the restriction is set out in the Imprisonment Act and not in the Response to Memoranda And Requests for Explanations Act, because the opposite solution could create a situation in which the specificity of the legal relationship between detainees and prison is reduced to all authorities responding to appeals on the basis of the latter act. This approach is also supported by § 1¹ of the Imprisonment Act, which already lays down the specific character of administrative procedures that apply to detainees.

The hypothesis of this master's thesis was confirmed, namely that in response to memoranda and requests for explications, it is vital to extend the administrative body's right not to respond to a person's appeal in a manner consistent with the right to obtain information. As a result of the analysis, the author has discovered, that, in the example of Estonian prisons, it would be best to lay down the restrictions as follows: *Unreasonably burdensome memoranda and requests for explanations by detainees and arrestees may not be answered. In the event of an unanswered response, the prison must promptly notify the author of the memorandum and request for an explanation about that. In the remainder, the memoranda and requests submitted by the detainees will be settled on the basis of the law of responding to memoranda, and of submitting a collective appeal.* The most reasonable would be to incorporate the provision in the aforementioned § 1¹ of the Imprisonment Act. The definition of unreasonably burdensome appeals - malicious, unreasonable and insignificant of character, should be written in the explanation of a draft act.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Teadusraamatud

1. Annus, T. (2006). *Riigiõigus*. Tallinn: Juura.
2. *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. (2017). 4.vlj. /Toim. Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Raidla, P. Vinkel. Tallinn: Juura.
3. Maitra, I., McGowan, M. K. (2012). *Speech & Harm. Controversies Over Free Speech*. Oxford: Oxford University Press.
4. Maruste, R. (1997). *Põhiseadus ja selle järelevalve*. Tallinn: Juura.
5. Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura.
6. Maurer, H. (2004). *Haldusõigus. Üldosa*. Tallinn: Juura.
7. Merusk, K., Narits, R. (1998). *Eesti konstitutsiooniõigusest*. Tallinn: Juura.
8. Raska, E. (2002). *Kriminoloogia. Sissejuhatus ainesse*. Tallinn: Juura.
9. Sootak, J., Madise, L., Pikamäe, P. (2014). *Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne.2. Täiendatud väljaanne*. Tallinn: Juura.

Teadusartiklid

10. Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica*, eriväljaanne, lk 5–96.
11. Allikmets, S. (2014). Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – *Juridica*, nr 3, lk 221–231.
12. Angel, J. (2011). Dominic Kennedy v. The Charity Commission. Kättesaadav: <https://login.westlaw.co.uk/maf/wluk/app/document?&srguid=i0ad82d080000016a17c379bbb3c3ec25&docguid=IE38DB750599A11E68F93969ACD2D5B3B&hitguid=IE38DB750599A11E68F93969ACD2D5B3B&rank=5&spos=5&epos=5&td=19&crumb-action=append&context=26&resolvein=true>, 13. aprill 2019.
13. Annus, R. (2008). Uurimispõhimõte haldusmenetluses. – *Juridica*, nr 7, lk 499–506.

14. Aule, K. (2002). Riigisaladus – kas „salajane õigus“? Informatsioonivabaduse loomulikust piirist. – *Juridica*, nr 5, lk 303–311.
15. Biesinger, T. (2018). Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica*, nr 3, lk 184–196.
16. Borgesius, F. Z., Gray, J., Eechoud, M. (2015). Open Data, privacy, and fair information principles: towards a balancing framework. Kättesaadav: <https://heinonline.org/HOL/LuceneSearch?terms=Open+Data%2C+privacy%2C+and+fair+information+principles%3A+towards+a+balancing+framework.&collection=all&searchtype=advanced&typea=text&tabfrom=&submit=Go&all=true>, 10. märts 2019.
17. Dawood, Y. (2013). Democracy and the Freedom of Speech: Rethinking the Conflict between Liberty and Equality. Kättesaadav: <https://heinonline.org/HOL/LuceneSearch?terms=Democracy+and+the+Freedom+of+Speech&collection=all&searchtype=advanced&typea=text&tabfrom=&submit=Go&all=true>, 10. märts 2019.
18. Ernits, M. (2001). Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – *Juridica*, nr 8, lk 572–596.
19. Kanger, L. (2009). Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? Normikriitiline käsitlus. – *Juridica*, nr 1, lk 39–46.
20. Koolmeister, I., Orion, K. (1998). Haldussund kehtivas õiguses. – *Juridica*, nr 8, lk 382–389
21. Kruuberg, M. (2016). Eesti 20 aastat inimõiguste konventsiooni osalisena. – *Juridica*, nr 7, lk 520–532.
22. Laffranque, J. (2016). Euroopa Inimõiguste Kohus ja Eesti õigus: kas monoloog või dialoog? Eesti kohta tehtud lahendite mõju Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. – *Juridica*, nr 8, lk 539–551.
23. Luiksaar, F. (1996). Õigusteema ajakirjanduses oluline faktor õigusteadvuse kujundamisel. – *Juridica*, nr 1, lk 37–38.
24. Madise, Ü. (2019). Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. – *Juridica*, nr 1, lk 3–10.
25. Merusk, K. (1998). Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica*, nr 4, lk 170–172.
26. Mets, L. (2015). Vangla kodukord ja selle vaidlustamise viisid. – *Juridica*, nr 10, lk 679–685.
27. Mikiver, M., Tikk, E. (2005). Informatsioonilise enesemääramise õigusetagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses. – *Juridica*, nr 4, lk 250–258.
28. Mölder, J. (1996). Isikuhaldusest. – *Juridica*, nr 6, lk 292–294.

29. Ots, K. (2005). Ajakirjandusvabadus ja allikakaitse. – *Juridica*, nr 8, lk 571–583
30. Sarapuu, M. (1997). Kontroll võimu teostavate ametnike üle. – *Juridica*, nr 4, lk 186–189.
31. Schneider, H. (1997). Kohus lahusvõimude süsteemis. – *Juridica*, nr 9, lk 414–424.
32. Shuford, J (2018). The missing link in reentry. Changing prison culture. Kättesaadav: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=3&sid=4a823e97-621d-4fb1-89f9-18758b6d533d%40sessionmgr102&bdata=JnNpdGU9ZWwhvc3QtbGl2ZSZzY29wZT1zaXRI#AN=128329391&db=a9h>, 19. aprill 2019.
33. Žurakovskaja-Aru, K. (2007) Liberaalsete väljendusvabaduse kontseptsioonide juriidiline teostamine. – *Juridica*, nr 8, lk 553–563.
34. Vallikivi, H. (1997). Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – *Juridica*, nr 5, lk 241–253.

Eesti õigusaktid

35. Avaldustele vastmise seadus. RT I, 1994, 51, 857.
36. Avaliku teabe seadus. RT I, 2000, 92, 597.
37. Haldusmenetluse seadus. RT I, 2001, 58, 354.
38. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. RT I, 2004, 81, 542.
39. Õiguskantsleri seadus. RT I, 1999, 29, 406.
40. Põhiseadus. RT I, 1992, 26, 349.
41. Vangistuseseadus. RT I 2000, 58, 376.

EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid

42. EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), p 62. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>, 06. märts 2019.
43. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54.

Eesti kohtulahendid

44. RKHKo 3-3-1-4-10.

45. RKHKo 3-3-1-51-11.
46. RKHKo 3-3-1-81-09.
47. RKPJKo 3-4-1-13-10.
48. RKPJKo 3-4-1-2-01.
49. RKÜKo 3-1-3-10-02.
50. RKÜKo 3-3-1-22-11.

Muud kohtulahendid

51. Engel And Others v. The Netherlands, no 5370/72, ECHR 1976.
52. Guseva v. Bulgaria, no 6987/07, ECHR 2015.
53. Leander v. Sweden, no 9248/81, ECHR 1987.
54. Lingens v. Austria, no 9815/82, ECHR 1983.
55. Observer And Guardian v. The United Kingdom, no 13585/88, ECHR 1991.
56. Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary, no 37374/05, ECHR 2009.

Muud allikad

57. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
58. Ernits, M. (2011). Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
59. Euroopa Ombudsman. (2002). Euroopa hea halduse tava eeskiri. Kättesaadav: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/et/3510>, 06. märts 2019.
60. Haabsaar, E. (1994). Avaldustele vastamise seadus 558 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b5a49037-406b-3557-a0f3-911dc55a0adc/Avaldustele%20vastamise%20seadus>, 04. märts 2019.
61. Justiitsministeerium. (2014). Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, 2. peatükk. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Kättesaadav: https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne?fbclid=IwAR1r7tv-upNVXvIS0U72MPCSaS0C9rlqwoO5R-egM3jS-Ee_IGhiPxVGLTc, 16. märts 2019.
62. Justiitsministeerium. Vanglateenistus. Kättesaadav: <https://www.vangla.ee>, 03. märts 2019

63. Kranenborg, H., Voermans, W. (2005). Access to information in the European Union. Groningen: Europa Law Publishing.
64. Käsper, K. (2017). Inimõigused Eestis 2016-2017, Eesti Inimõiguste Keskuse aastaaruanne. SA Eesti Inimõiguste Keskus.
65. Lane, J. (1996). Avalik sektor, kontseptsioonid, mudelid ja lähenemisviisid. Tallinn: Külim.
66. Lõhmus, U. (2003). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Juridicum.
67. Lõhmus, U. (2018). Õigusriik ja inimese õigused. Tartu: Ilmamaa.
68. Maruste, R. (2012). Õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seadus 167 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0d9d3c1f-a9f1-41aa-b210-9f0f3b7e364d/Õiguskantsleri%20seaduse%20ning%20riigiteenistujate%20ametinimetuste%20ja%20palgaastmestiku%20seaduse%20muutmise%20seadus>, 04. märts 2019.
69. Mendel, T. A Guide to the Interpretation and Meaning of Article 10 of the European Convention on Human Rights. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/16806f5bb3>, 04. märts 2019.
70. Murray, A., Klang, M. (2006). Human Rights in the Digital Age. New York: Routledge Cavendish.
71. Pärna, P. (2004). Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus 251 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b7e947c-8cfb-3585-8a35-317a31b53505/Märjukirjale%20ja%20selgitustaotlusele%20vastamise%20seadus>, 04. märts 2019.
72. Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta VangS § 1¹ lõike 7 ja „Täitmisplaani“ § 13 lõike 2 põhiseaduspärasus, 26.07.2012 nr 6-1/111639/1203580. Õiguskantsler. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_vangs_ss_1-1_lg_7_taitmisplaani_ss_13_lg_2.pdf
73. Tartu Ülikool. (2017). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=49&p=44>, 04. märts 2019.
74. Vabariigi valitsus. (2017) Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/Halduskohtumenetluse%20tõhustamiseks%20halduskohtumenetluse%20seadustiku,%20riigilõivuseaduse%20ja%20riigi%20õigusabi%20seaduse%20muutmise%20seadus#>, 04. märts 2019.

75. Vanglateenistuse eetikakoodeks. (2008). Kättesaadav: <https://www.vangla.ee/et/karjaarja-tookohad/vanglateenistuja-eetikakoodeks>, 06. märts 2018.
76. Viru Vangla kodukord. Kinnitatud Viru Vangla käskkirjaga nr 1-1/19; muudetud 09.04.2018 käskkirjaga nr 1-1/41. Kättesaadav: https://www.vangla.ee/sites/www.vangla.ee/files/elfinder/dokumendid/20._viru_vangla_kodukord_muudetud_09.04.2018_kk_1-1-41_joust_01.05.2018.pdf, 04. märts 2019.
77. Viru Vangla kodukorra seletuskiri. Kinnitatud Viru Vangla direktori 23.01.2013 käskkirjaga nr 1-1/19; muudetud 09.04.2018 käskkirjaga nr 1-1/41. Kättesaadav: https://www.vangla.ee/sites/www.vangla.ee/files/elfinder/dokumendid/20.1_viru_vangla_kodukorra_seletuskiri_muudetud_9.04.2018_kaskkirjaga_nr_1-1-41_joust_01.05.2018.pdf, 04.märts 2019.
78. Õiguskantsler. (2008). Ametnik peab isikute pöördumistele vastama sisuliselt ning tähtaegadest kinni pidades. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/õiguskantsler-ametnik-peab-isikute-pöördumistele-vastama-sisuliselt-ning-tähtaegadest-kinni-pidades>, 14. märts 2019.