



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 32

20.01.2015

Tallinn

**Elamisloa olemasolu nõue avavanglasse ümberpaigutamise eeldusena  
Justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 5  
põhiseaduspärasus**

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 5 põhiseaduspärasust.

**Analüüsi tulemusel olen jõudnud seisukohale, et**

**justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkt 5**

**on vastuolus**

**Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2, kuna ei vasta vangistusseaduses sisalduvale volitusnormile ning reguleerib Riigikogu poolt kehtestatud välismaalaste seaduses toodust erinevalt vanglas viibiva isiku elamisloa nõuet.**

**Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17, teen justiitsministrile ettepaneku viia justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkt 5 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2.**

Lühidalt kokku võetuna olen sellisel seisukohal põhjusel, et määrus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõike 1 lause 1 ja § 94 lõikega 2 kuna reguleerib välismaalasest kinnipeetava elamisloa nõudega seonduvat küsimust kõrgema õigusjõuga õigusaktist – välismaalaste seaduse § 43 lõikest 3 – erinevalt. Põhiõiguste piiramise alus peab sisalduma seaduses ning määrusega ei saa luua täiendavaid piiranguid. Ministri väitel justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 5 kehtestamiseks asjakohased volitusnormid (vangistusseaduse § 20 lõiked 1 ja 3) ei anna minu hinnangul alust ministrile vaidlustatud normis sätestatud moel volitusnormis toodud sisustada ja seetõttu on justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkt 5 vastuolus ka vangistusseaduse § 20 lõigetega 1 ja 3 ja seetõttu jällegi ka Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõike 1 lause 1 ja § 94 lõikega 2.

## **I Asjaolud ja menetluse käik**

### 1. Avaldaja pöördumine

1. Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes tõstas muu hulgas küsimuse justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ (edaspidi lühiduse huvides ka Täitmisplaan) § 17 lõike 2 punkti 5 põhiseaduspärasusest.

2. Avaldaja väitis oma avaldustes, et ta on Eestis sündinud Vene Föderatsiooni kodanik, kel puudus õiguskantslerile avalduse esitamise hetkel kehtiv elamisloa. Elamisloa taotluse jättis Politsei- ja Piirivalveamet 2013. aastal läbi vaatamata. Isiku pere elab tema enda sõnul Eestis.

3. Avaldaja nentis, et soovis saada ümber paigutatud avavanglasse, ent Tallinna Vangla inspektor-kontaktisik selgitas talle, et teda pole võimalik avavanglasse ümber paigutada, kuna vastavalt Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktile 5 peab avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümber paigutataval välismaalasest kinnipeetaval olema elamisloa. Inspektor-kontaktisik selgitas avaldaja sõnul veel, et elamisloa puudumine takistab ka töötamist väljaspool vanglat.

4. Avaldaja oli Täitmisplaanis sisalduva elamisloa nõude küsimuses seisukohal, et minister on määrusega kehtestanud võrreldes vangistuseseaduse (edaspidi ka VangS) ja välismaalaste seadusega (edaspidi ka VMS) olulised piirangud avavanglasse ümberpaigutamise eeldustena.

### 2. Justiitsministri vastus

5. Seoses avaldaja pöördumisega koostas justiitsministrile teabe nõudmise.

6. Justiitsminister tõdes oma vastuses, et ministri määrusega ei või kehtestada seaduses sätestatud tingimustega võrreldes täiendavaid tingimusi.

7. Minister osutas, et Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 5 koosmõjus VMS § 43 lõike 1 punktiga 5, VMS § 104 lõikega 1 ja VMS § 105 lõikega 1 sisustamine ja mõtestamine VangS § 20 lõike 1 eelduste valguses on keeruline. Minister selgitas et määruse vastav punkt ei ole seotud Eestis töötamise seadusliku alusega ega Eestis viibimise seadusliku alusega. Selle eesmärk ei ole luua alus isiku Eestis seaduslikuks viibimiseks või töötamiseks, mis teatud juhtudel tuleneb eelviidatud välismaalaste seaduse sätetest, vaid väljendada eesmärki integreerida Eesti ühiskonda kinnipeetav, kellel üldse on võimalik pärast karistuse kandmist jääda Eestisse elama.

8. Avavanglasse paigutamise üks eesmärkidest on ministri sõnul aidata kinnipeetaval kohaneda ühiskonnaga ja oludega, kuhu ta pärast karistuse kandmist vabaneb. Selleks, et avavanglasse paigutamise oleks seda eesmärki võimalik täita, peab eksisteerima veendumus, et kinnipeetaval on pärast vanglast vabastamist võimalik jääda Eestisse elama.

9. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 2 lõige 1 nõuab välismaalasel Eestis viibimiseks seaduslikku alust. Ilma seadusliku aluseta on välismaalasel keelatud Eestis viibida. Välismaalase üheks Eesti riigis seaduslikult viibimise aluseks on elamisloa. Kui välismaalasel puudub Eestis viibimiseks seaduslik alus, tuleb tal riigist lahkuda. Seega on välismaalasest kinnipeetava puhul elamisloa olemasolu või selle saamise võimalikkus ministri hinnangul oluline ja asjassepuutuv asjaolu.

**10.** Vangistuse täideviimise käigus võib selguda, et isikule ei anta Eestis elamiseks elamisluba. Sellisel juhul langeb ministri arvates ära ka vajadus valmistada isik ette vabanemiseks ja elamiseks Eesti riigis. Küsimus ei ole ministri meelest mitte üksnes selles, et sellise isiku avavanglasse paigutamine oleks absoluutselt ebaotstarbekas, kuid arvestades seda, et Eestis kannab karistust piisavalt neid kinnipeetavaid, kes pöörduvad pärast vabastamist tagasi Eesti ühiskonda, on tänaste avavanglakohtade arvu juures otstarbekam ja eesmärgipärasem paigutada avavanglasse Eestisse elama jäävaid isikuid. Siinkohal on tegemist asjaoluga, mida vangla peab hindama juba kinnipeetava individuaalse täitmiskava koostamisel ja täitmisel, millest võib vangla teha järelduse, et kinnipeetava karistuse kandmine kinnises vanglas on otstarbekas. Seeläbi puudub juba iseenesest alus kinnipeetava avavanglasse paigutamiseks.

**11.** Minister tõi näite, et täitmiskohtunik võib kriminaalmenetluse seadustiku § 426 lõikest 2 tulenevalt määruses loobuda karistusseadustiku § 76 või 77 alusel vabastatud süüdimõistetu suhtes käitumiskontrolli kohaldamisest, kui süüdimõistetu antakse välja välisriigile või saadetakse riigist välja. Fakt, et süüdimõistetu antakse välja välisriigile või saadetakse riigist välja, on ministri hinnangul taaskord olukord, kus isik ei saa jääda Eestisse. Eestisse jäämise võimatus tuvastatakse juba enne kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vabastamise otsustamist, mistõttu on ministri hinnangul sellisel juhul tegemist reaalse olukorraga, kus on selgunud avavanglasse paigutamise ebaotstarbekus. Ministri arvates saab järeldada, et Täitmisplaani § 17 lõige 2 punkt 5 väljendab olukorda, kus avavanglasse paigutamine ei ole otstarbekas ehk otstarbekas on kinnipeetaval kanda karistust kinnises vanglas (VangS § 20 lõige 1).

**12.** Minister selgitas, et kui kinnipeetav on muude kriteeriumide ja kaalutluste kohaselt avavanglasse sobiv ja ei esine alust tema Eesti riigist väljasaatmiseks, siis ei ole praktikas elamisloa hetkeline puudumine avavanglasse saamisel otseseks takistuseks põhjusel, et Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja Politsei- ja Piirivalveamet on leppinud sellisteks puhkudeks kokku koostöö tegemises. Nimelt olukorras, kui kinnipeetaval puudub elamisluba ja puuduvad muud asjaolud, mis välistaksid tema avavanglasse paigutamise, võtab Politsei- ja Piirivalveamet vanglalt vastu taotluse ja dokumendid kinnipeetavale elamisloa andmise menetlemiseks. Ministri kinnitusel on asutuste vahelise kokkuleppe tulemusel kinnipeetavale tagatud avavanglasse paigutamise juhtumil elamisloa taotlemise võimalus.

**13.** Täiendavalt selgitas minister, et elamisloa taotlusele lisatakse vanglapoolne kirjalik dokument, mis kinnitab, et elamisluba taotletakse avavanglasse paigutamise eesmärgil ja vastav võimalus on kinnipeetaval olemas. Seega on erandjuhtudel tagatud kinnipeetavale juba vanglas viibimise ajal võimalus saada elamisluba olukorras, kus mingi vangistuse täideviimise etapp selle olemasolu eelduseks seab (nt menetletakse elamisloa taotlust ka juhul, kui karistuse kandmise lõpuni on kuni 6 kuud või enne tingimisi enne tähtaega vabastamise menetlust eesmärgil, et isikul oleks vabanemisel kehtiv elamisluba). Juhul kui kinnipeetavale elamisluba ei anta, siis lähtuvalt eelkirjeldatust on kinnipeetaval karistuse kandmine kinnises vanglas ministri arvates otstarbekam.

**14.** Eeltoodust tulenevalt on minister seisukohal, et Täitmisplaani § 17 lõige 2 punkt 5 sisustab VangS § 20 lõikes 1 sisalduvat avavanglasse paigutamise eeldust (karistuse kandmine avavanglas peab olema otstarbekas).

**15.** Minister nentis, et täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.<sup>1</sup> Seadusandja on ministri arvates volitanud Justiitsministeeriumit kehtestama avavanglasse paigutamise korda, mis antud juhul väljendub lisaks menetlusreeglite loomisele ka seadusest tulenevate ja paigutamisel kaalutavate asjaolude osaliselt sisustamises. Seda tuleb

---

<sup>1</sup> RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

ministri hinnangul antud juhul käsitleda seaduses sätestatu täpsustamisena. Korra kehtestamise õigust ei ole ministri arvates õige käsitleda alati kitsalt ja vaid õigusena kehtestada menetluskord. Minister tõi näite, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka põhiseadus või PS) § 114 räägib oma sõnastuses vaid riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestamisest, kuid ometi reguleerib riigivara seadus ka asja sisulist poolt ja näeb ette piiranguid ja eeldusi.

16. Põhiseadus ei välista ministri arvates, et seadusandja delegerib osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule. Täitevvõimu üldakti andmiseks peab seaduses olema volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Minister tõdes, et VangS § 20 lõige 3 ei pruugi oma sõnastuselt vastata täna volitusnormile esitatavatele nõudmistele, mis annaks justiitsministrile ideaalse aluse Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 5 kehtestamiseks. Samuti mõõnis minister, et vangistuseseaduse vastav volitusnorm vajab volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse mõistetavamalt kehtestamist ja informeeris vastuses kavatsusest selles osas seadust muuta.

17. Minister oli seisukohal, et Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 5 sätestatud normi andmise volitusnormiks on VangS § 20 lõige 3 koosmõjus VangS § 20 lõikega 1.

18. Kokkuvõtvalt tõdes minister oma vastuses, et vangistuseseaduses ei pruugi hetkel olla piisavalt selget volitusnormi, mis ilma kahtlusteta ja tõlgendamiseta annaks aluse kehtestada kõnealune regulatsioon. Samas on minister seisukohal, et kehtiv Täitmisplaani regulatsioon on võimaldanud viimase aasta jooksul kanda avavanglas karistust rohkematel kinnipeetavatel, kui selle kehtestamisele eelnenud ajal. Regulatsioon on ministri arvates eesmärgipärane, lähtub vangistuseseaduse mõttest ja avavanglasse paigutamise eeldustest ning aitab seeläbi paremini kaasa vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamisele. Ministri sõnul on kavas muuta vangistuseseaduses sätestatud avavanglasse paigutamise regulatsiooni ja volitusnormi selgemaks.

## II Asjakohane säte

19. Justiitsministri 25.03.2008 määrus nr 9 „Täitmisplaani“

### „§ 17. Avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümberpaigutamise üldtingimused

[---]

(2) Avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümber paigutatav kinnipeetav peab vastama järgmistele tingimustele:

[---]

5) välismaalasest kinnipeetaval on elamisluba.

[---]“

## III Õiguslik analüüs

### 1. Põhiseaduslik taust

20. Täitmisplaani vastav osa (täpsemalt Täitmisplaani § 17), milles vaidlusalune säte paikneb, puudutab isikuid, kellelt on PS § 20 lõike 2 punkti 1 alusel vabadus võetud süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks raskeima võimaliku õiguserikkumise – kuriteo – toimepanemise tõttu.

21. Eeldusel, et isiku vanglas karistusena kinnipidamise aluseks on jõustunud kohtuotsus kriminaalasjas, on riigivõimul õiguslik alus isikut kinni pidada kuni karistusaja lõpuni, kui just seadus teisiti ei sätesta (nt võimalust tingimisi enne tähtaega vangistusest vabaneda jms).

Põhiseadus ei kirjuta kuigivõrd ette, mil moel peaks isiku vanglakaristuse täideviimine kulgema ja põhiseaduslikud piirid markeerivad vaid üldisi ja kõige kaalukamaid nõudeid isikute, kellelt vabadus on võetud, kohtlemisele (nt PS §-s 18 sisalduv piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise keeld, PS §-st 12 lähtuv põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise keeld jne). Põhiseadus ei anna vanglakaristusega karistatud isikule spetsiifilist õigust nõuda teatud asjaoludel tema karistuse avatud täideviimist avavanglas vmt. Seda kujutlust toetab ka õiguskirjandus.<sup>2</sup>

**22.** Leian seega, et riigivõimul on üsna suur pädevus otsustada, mil moel täpsemalt isiku vanglakaristuse kandmine kulgeb (s.t täpsemalt ses osas, kas karistus viiakse täide avatud või kinnises vormis) ning põhiseadus ei kohusta riigivõimu üldse avavanglas karistuse kandmist korraldama ja tegemist on pigem seadusandja kujundatud vanglakaristuse täideviimise eesmärkide (VangS § 6) ühe saavutamise meetodiga olukordadeks, kus karistuse avatud täideviimise võimaluse pakkumine võib aidata kinni peetava vangistuse täideviimise eesmärke paremini saavutada. Isik ei saa riigivõimult nõuda, et see looks tingimata võimaluse kanda karistust avavanglas.

**23.** Samas kujundab seadusandja erinevate normide abil isiku PS §-st 20 (ja ka PS §-st 34) tulenevat vabadusõigust (õigust olla mitte kinni peetud ja ka õigust ühest kohast teise liikuda) ja selle tegelikku ulatust konkreetse inimese jaoks. Minu hinnangul tuleb isiku jaoks seadusandja kujundatud õiguslikku ruumi vaadelda tervikuna. Isiku paigutamine vanglasse ei kaota ära isiku PS §-st 20 ja PS §-st 34 tulenevaid õigusi, vaid loob eelduse, et kui seadusandja ei ole teisiti ette näinud, peab isik viibima kogu karistuse kandmise aja vanglas. Samas kui seadusandja on pidanud vajalikuks seaduse alusel kehtestatud kohtuotsusega tekkinud õiguslikku olukorda kujundada nii, et luua isikule võrreldes kinnises vanglas viibimisega suurema vabadusõiguse võimaluse, siis kujuneb nende seaduste koosmõjus isiku jaoks tema vabadusõiguse väli, mille vastava volitusega ahendamisega piirab minister võrreldes seadusega täiendavalt isiku PS §-st 20 ja PS §-st 34 lähtuvat vabadusõigust.

**24.** Põhiõiguste piiramise seadusliku aluse nõude mõte on tagada, et isik saaks kasutada oma põhiõigusi seadustega sätestatud piirides. Kui üks seadus on seadnud – kooskõlas põhiseadusega – isiku põhiõigusele väga laia piirangu ja mõni teine seadus on esimest piirangut leevendanud, siis ei anna see teine seadus isikule mõnd põhiõiguste seisukohalt asjassepuutumatut hüve, vaid kujundab (isikule soodsamalt) ümber põhiõiguse kasutamise seaduslikud raamid. Määruse põhiseaduspärasuse hindamisel on otsustav küsimus: kas määruse vaieldava punkti kõrvalejätmisel ja üksnes seadustest lähtumisel oleks isikul avaramad võimalused kasutada põhiõigusi (sh õiguslikud võimalused asuda teatud tingimustel põhiõigusi kasutama)? Kui vastus küsimusele on jaatav, siis on määruse punkt vastuolus põhiseadusega.

**25.** Põhiseadus ei pane seadusandjale kohustust võimaldada süüdimõistetutel kanda karistust avavanglas. Antud juhul on seadusandja aga kujundanud vabaduspõhiõiguse kasutamise õiguslikud raamid põhiseaduses nõutuga võrreldes laiemalt nõnda, et ehkki süüdimõistetule peab üldreegli kohaselt veetma kogu karistuse kandmise aja kinnises vanglas, on tal teatud tingimustel võimalus pääseda avarama vabaduse tingimustesse. Süüdimõistetul ei ole iseseisvat põhiõigust nõuda enda avavanglasse paigutamist. Kuid tal on õigus nõuda, et tema avavanglasse paigutamise otsustamisel lähtutaks üksnes seaduses sätestatud tingimustest, st et kõik piirangud tema vabaduspõhiõigusele tuleneksid seadusest. Praegusel juhul on minister aga loonud täiendava takistuse. Määrus on loonud olukorra, kus süüdimõistetut, kes vastab kõigile seaduses nimetatud tingimustele, ei ole ometi võimalik paigutada avarama vabaduse tingimustesse, kuna ta ei vasta määrusega lisatud tingimusele (tal puudub elamisluba).

<sup>2</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 20. - L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud trükk. Tallinn 2014, § 20, komm 6.

26. Seega ei tähenda minu hinnangul asjaolu, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda igal juhul tema avavanglasse paigutamist, seda et nimetatud küsimuses saaks minister määrusi andes reguleerida õigussuhteid seadusandja loodud raamidest väljudes ning ei peaks järgima kõiki üldisi õigusloomele esitatavaid nõudeid, mis lähtuvad Eesti Vabariigi põhiseadusest.

27. Ma ei pea probleemseks, kui määruse andja taolises õiguslikus olukorras sisustab seadusandja toodud kriteeriumeid ja mõisteid, ent minu hinnangul ei saa justiitsminister VangS § 20 lõike 3 alusel avavanglasse paigutamist puudutavaid määrusi andes määrusandluse väljakujunenud reeglitest olulises osas kõrvale kalduda, VangS § 20 lõikes 1 sätestatust mööda vaadata ning – mis kõige olulisem – vastavat määrust andes minna vastuollu seadusandja kehtestatud regulatsiooniga mõnes kõrgemalseisvas õigusnormis (antud juhul välismaalaste seaduses).

28. Nii olen seisukohal, et täitevvõim peab antud juhul määrusandluse korras õigusloomeliselt tegutsedes järgima PS § 3 lõikes 1 ja PS § 87 punktis 6 ning PS § 94 lõikes 2 sätestatud nõudeid.

29. PS § 3 lõike 1 lause 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õiguskirjanduses osutatakse, et PS 3 lõike 1 esimene lause on põhiseaduse õigusriigi aluspõhimõtte keskne säte, mis näeb ette seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte, mis koosneb omakorda põhiseaduse ülimuslikkuse, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtetest.<sup>3</sup>

**30. Seaduse prioriteedi põhimõtte nõuab, et madalama õigusjõuga norm oleks kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga, st määrus seadusega ning individuaalakt määruse ja seadusega.** Sisuliselt kujutab seaduse prioriteedi põhimõtte endast iseenesestmõistetavust, mis tuleneb juba õigusnormi hierarhiast. Seaduse prioriteedi põhimõttel on kaks poolt: kõrgema õiguse kehtimise ja madalama õiguse rakendamise prioriteet.<sup>4</sup>

31. Õiguskirjanduses leitakse, et kõrgema õiguse kehtimise prioriteet ütleb, et madalama õigusega ei saa määrata kõrgema õiguse sisu, vaid madalam õigus peab olema kõrgema õigusega kooskõlas. Kõrgema õiguse kehtimise prioriteet on õigusnormi hierarhia otsene tagajärg. Seda põhimõtet väljendavad põhiseaduses peale § 3 lõike 1 esimese lause veel § 87 punkt 6, § 94 lõige 2 ja § 102.<sup>5</sup> Riigikohus on ses küsimuses ühemõtteliselt nentunud: „Seaduse vastuolu korral määrusega kehtib seadus.“<sup>6</sup>

32. PS § 87 punkti 6 ja PS § 94 lõike 2 kohaselt saavad Vabariigi Valitsus ja selle ministrid anda määrusi üksnes seaduse alusel ja täitmiseks. Riigikohus on nentunud, et: “Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.”<sup>7</sup>

<sup>3</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 12, komm 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>4</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 3, komm 2.3.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>5</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 3, komm 2.3.2.1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>6</sup> RKHKo 16.06.1994, nr III-3/1-6/94.

<sup>7</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9.

**33.** Nii Vabariigi Valitsuse kui ministrite antud määruste kontekstis kehtib minu hinnangul Riigikohtu tõdemus, et: „Määrusandluse puhul tähendab nimetatud säte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada.“<sup>8</sup> Riigikohus on sedastanud ka, et: „Põhiseaduse § 87 p-st 6 tuleneb, et valitsus tohib määruse anda üksnes seaduses sätestatud spetsiaaldelegatsiooni alusel. Määruse andmisel ei tohi valitsus ületada delegatsiooninormis sätestatud volitusi ega kehtestada määrusega seda, milleks tal delegatsiooninormiga volitust antud ei ole.“<sup>9</sup>

## 2. Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 5 vastavus välismaalaste seaduse § 43 lõike 1 punktile 5 ja lõikele 3

### 2. 1 Volitusnormi ulatus

**34.** Esmalt hindan ministri sõnul Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 5 andmiseks aluseks olnud volitusnorme ja nende ulatust ning määratlen, kas volitusnorm annab ministriile õiguse antud küsimust sel moel reguleerida ja m.h ka välismaalaste seadusest erinevalt.

**35.** Minister on pidanud konkreetsel juhul vaidlusaluse sätte andmise volitusnormideks VangS § 20 lõikeid 1 ja 3.

**36.** Minister on seisukohal, et seadusandja on volitanud justiitsministrit kehtestama avavanglasse paigutamise korda, mis antud juhul väljendub lisaks menetlusreeglite loomisele ka seadusest tulenevate ja paigutamisel kaalutavate asjaolude osaliselt sisustamises. Minister leiab, et Täitmisplaani § 17 lõige 2 punkt 5 väljendab olukorda, kus avavanglasse paigutamine ei ole otstarbekas ehk otstarbekas on kinnipeetaval kanda karistust kinnises vanglas (VangS § 20 lõige 1).

**37.** Nendin, et ei saa selle käsitlemisega vaidlusaluse sätte osas nõustuda ja seda kahel põhjusel. Esiteks on senises õiguspraktikas mõistet „korra kehtestamine“ sisustatud kitsalt ja mõeldud selle all tõepoolest vaid menetluslike küsimuste täpsustamist. Samuti on minister minu hinnangul jätnud tähelepanuta VangS § 20 lõike 1 sõnastuslikud nüansid ja asunud määrusega sisustama mõisteid, mida seadusandja ei ole soovinud määrusandjale sisustada anda ja asunud seega ahendama seadusandja poolt kujundatud isiku vabadusõiguse ulatust.

**38.** Näiteid, mil Riigikohus on mõistet „korra kehtestamine“ sisustanud pigem kitsamalt (s.o pelgalt menetluskorra ja tehniliste detailide kujundamise õigusena), on minu hinnangul mitmeid.<sup>10</sup> Miski ei viita, et seadusandja oleks soovinud antud juhul volitada ministrit kehtestama võrreldes kehtiva seadusega (ja mitte vaid vangistusseadusega) täiendavaid piiranguid avavanglasse paigutamisele. Seega tuleb pidada küsitavaks ministri õigust antud juhul lisaks menetluslike küsimuste reguleerimisele sisustada ka seadusandja poolt kehtestatud avavanglasse paigutamise sisulisi eeldusi.

<sup>8</sup> RKHKo 19.01.2009, 3-3-1-85-08, p 18.

<sup>9</sup> RKPJKo 22.12.2000, 3-4-1-10-2000, p 30.

<sup>10</sup> Nii nt on Riigikohus mõõnnud, et mõiste „ametiisikute palga kohta andmete avalikustamise kord“ tähendab eeskätt seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist (vt RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 25). Samuti nt on Riigikohus tõdenud: „Volitusnorm kirjavahetuse korra kehtestamiseks tähendab volitust kehtestada menetlusnormid, mis reguleerivad kirjavahetuse korraldamist ning seaduses sätestatud kohustus- ja keelunormide täitmist. Kohtu hinnangul ei hõlma eelnimetatud volitusnorm volitust kehtestada seadusega võrreldes lisapiiranguid kinnipeetava kirjavahetuse sisule. Seega ei ole seadusandja andnud justiitsministrile volitust normeerida seda, milliseid kirjalikke materjale või muid esemeid on kinnipeetavale lubatud kirjaga saata, samuti ei ole justiitsministril volitust kehtestada uusi õiguslikke aluseid kinnipeetavale kirjaga saadetud esemete äravõtmiseks.“ (vt RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 4). Viimati käsitleti volitusnormi mõistet „kord“ menetluskorrana RKPJKo 19.03.2014, nr 3-4-1-63-13, p 31; 3-4-1-66-13, p 32.

39. Nendin siiski, et minister võiks äärmisel juhul VangS § 20 lõike 3 alusel antavas määruses täpsustada ja sisustada neid tingimusi, mille sisustamist normi järgi saab võimalikuks pidada (nt alust oletada, et isik ei pane toime uusi õigusrikkumisi). VangS § 20 lõikes 1 sätestatud otstarbekus selline asjaolu minu hinnangul ei ole. Olen seega seisukohal, et VangS § 20 lõige 3 annab ministrile siiski õiguse kinnitada kinnipeetava kinnisest vanglast avavanglasse ümberpaigutamise korra, kuid mitte sisulisi uusi ja seadusandja poolt nimetatava tingimusi.

40. VangS § 20 lõiget 1 on minu arvates põhjendatud tõlgendada arvestades kõiki 1. lõikes sisalduva õiguslause osiseid. Nimelt sätestab VangS § 20 lõige 1, et „**Kui kinnipeetava individuaalsest täitmiskavast selgub**, et karistuse kandmine kinnises vanglas ei ole otstarbekas...“. Seega seob seadusandja otstarbekuse hindamise ennekõike kinnipeetava individuaalse täitmiskava ja sellest nähtuva teabega.

41. VangS § 20 lõikes 1 toodud seost kinnipeetava individuaalse täitmiskavaga võib tõlgendada nii kitsendavalt kui laiendavalt.

42. Kitsendaval tõlgendamisel võib nentida, et kinnipeetava individuaalses täitmiskavas (edaspidi ka ITK) sisalduva info määratlevad VangS § 14 lõige 3, samuti VangS § 16 ja justiitsministri 14.05.2008 määrusega nr 21 kehtestatud „Kinnipeetava individuaalse täitmiskava koostamise ja rakendamise juhend“. Ükski nimetatud säte isegi ei maini elamisluba, samuti ei ole elamisloa taotlemine, andmine ja saamine määratud ITK-ga ega tulene sellest.

43. Seega on üks võimalik tõlgendusversioon, et seadusandja on volitanud VangS § 20 lõikes 1 vanglateenistust hindama karistuse avatud täideviimise otstarbekust ennekõike lähtuvalt ITK-s kajastatud ja sellega vahetult seotud andmete põhjal. Elamisluba ITK-ga seotud ei ole ja selle saamine või mittesaamine ITK-st ei sõltu (erinev on ka ITK koostamise ja elamisloa andmise pädevus – vt all). Seetõttu ei saa minister ka juhul, kui mõõnda, et minister võiks asjaolusid arvestades teatud avavanglasse paigutamise kriteeriume oma määruses täpsustada või piiritleda, antud juhul kehtestada määrusega elamisloa nõuet tulenevalt sellest, et minister sisustab avatud vangistuse vormi kasutamise otstarbekuse kriteeriumi. Justiitsminister ise ei ole pidanud tarvilikuks elamisluba Täitmiskava juhendis kajastada ning ITK-ga seostada, seega ei saa elamisloaga seonduv olla seoses ITK-ga ning seega ka olla avatud vangistuse täideviimise otstarbekuse hindamise esemeks.

44. Kui ka tõlgendada VangS § 20 lõiget 1 mõnevõrra laiendavalt ja väita, et otstarbekus ei seostu kitsalt ITK-s sisalduvate andmetega ja vanglateenistus võiks käsitleda otstarbekust mõnevõrra avaramalt, on vaidlusaluses sättes kehtestatud jäik elamisloa olemasolu nõue siiski minu hinnangul vastuolus VangS § 20 lõike 1 ning VangS § 6 lõike 1 mõttega, mis ei võimalda minna tõlgendamiseга nii avaraks, nagu seda on soovinud näha justiitsminister.

45. Märgin, et minu hinnangul on seadusandja VangS § 20 lõikes 1 pidanud silmas mitte otstarbekust kõige laiemas mõttes (s.h kas vanglateenistusele või riigile on nii otstarbekam kasutada nappi avavanglakohtade ressursi vms), vaid otstarbekust konkreetse isiku suhtes – seda seetõttu, et vanglakaristuse täideviimise jätkamist avatud vormis hinnatakse lähtuvalt individuaalsest täitmiskavast.

46. Vähene avavanglakohtade probleem on pigem küsimus riigivõimu suutlikkusest neid rajada ja on loodetavasti ajutist laadi – teadaolevalt käib töö avavanglakohtade arvu suurendamiseks.<sup>11</sup> Vangistusseadus koostoimes välismaalaste seadusega ei välista leida ja paigutada avavanglasse ka avavanglasse paigutamise hetkel elamisloa saamise perspektiivita isikuid, kes suudaksid avatud karistuse täideviimise reeglitele alluda ja sellega ka vangistuse täideviimise eesmärke

<sup>11</sup> Vt nt <http://uudised.err.ee/v/eesti/50493aad-64ce-47cd-ab0c-b36cf963e0a7>.



paremini täita – seda hoolimata asjaolust, et neil tuleb karistusaja lõppemisel Eestist lahkuda. Keeruline oleks väita, et nt regulaarne väljaspool vanglat tölkäimine vms õiguskuulekat käitumist soodustavad meetmed avaldaksid mõju vaid neile isikutele, kel on õiguslik alus vabanemise järel Eesti Vabariigis edasi viibida.

**47.** Seejuures tuleb silmas pida, et vanglateenistus ega justiitsminister ei otsusta isikule elamisloa andmise või sellest keeldumise üle ja elamisloa saamise aluseid on erinevaid. Seetõttu võib ajal, mil konkreetse isiku ärakandmata karistus avavanglasse paigutamist iseenesest võimaldaks (VangS § 20 lõikes 1 sätestatud kriteerium - kinnipeetava poolt realselt ärakandmisele kuuluva vangistuse tähtaeg ei ületa ühte aastat või ärakandmata vangistus ei ületa 18 kuud) õiguslik alus elamisloa saamiseks puududa, ent nt aja jooksul tekkida ja nende aluste tekkimist ei pruugi vanglateenistusel olla võimalik kuidagi prognoosida.<sup>12</sup> Selliste isikute (st isikud, kel tekib võimalus Eestisse elama jääda nt vahetult enne vabanemist) puhul võtab Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkt 5 ära võimaluse avavanglas karistust kandes vangistuse eesmärgi paremini realiseerida.

**48.** Juhin tähelepanu, et minu hinnangul on küsitava põhjendatusega ministri väited selle osas, et vaidlusaluse sätte eesmärgiks on integreerida Eesti ühiskonda kinnipeetav, kellel üleüldse on võimalik pärast karistuse kandmist jääda Eestisse elama ja et avavanglasse paigutamise üks eesmärkidest on ministri sõnul aidata kinnipeetaval kohaneda ühiskonnaga ja oludega, kuhu ta pärast karistuse kandmist vabaneb. Sellest võib välja lugeda ilmselgelt väärtõlgendust, nagu tasuks püüda täita vangistuse täideviimise eesmärgi (VangS § 6 kohaselt on nendeks kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmine) ja kinnipeetavaga selle saavutamiseks tegelda vaid juhul, kui isik vabaneb ja jääb elama Eestisse.

**49.** Selline arvamus ei tulene kuidagi vangistuseseadusest ja seadus kohustab vanglateenistust tegelema kõigi kinnipeetavate õiguskuulekale teele suunamisega. Kindlasti on Eesti ühiskond oma eripäradega, ent Euroopa Liidu riigis (kus inimeste liikumine on suhteliselt vaba) ja olukorras, kus enamik välismaalastest kinnipeetavaid pärinevad Euroopa kultuuriruumist või on olnud enne vanglakaristuse kandmist lausa Eesti pikaajased elanikud (nagu avaldaja), on mitmed õiguskuulekale teele suunamise meetmed piisavalt universaalsed, et neid rakendada ka isikute puhul, kel puudub perspektiiv saada Eestis viibimiseks peale vanglakaristuse kandmise fakti mingi muu õiguslik alus. Nt töötamine väljaspool vanglat ja samaaegne karistuse kandmine avavanglas mõjuvad Vene Föderatsiooni või Soome Vabariigi kodanikule samavõrra õiguskuulekale teele suunava meetmena.

**50.** Seega võib väita, et isegi kui otstarbekus ei ole nii kitsalt seotud ITK-s kajastatud teabe ja sellega määratud asjaoludega, on minister oma määrusega võtnud vanglateenistuselt ära teatud isikute ringi suhtes igasuguse kaalumisevõimaluse. Arvestades asjaolu, et riik on kohustatud tegutsema kõiki kinnipeetavate suhtes vangistuse eesmärkide saavutamise nimel (mitte vaid nende suhtes, kes omavad vabanemise järel õiguslikku alust Eesti Vabariigis viibida), siis on seadusandja kehtestatud kaalumiseruumi lubamatult ahendatud.

**51.** Kaalutusviga võib muuhulgas tekkida ka asjaolust, et n-ö etteulatuvalt on võetud jäik seisukoht, mis välistab üksikjuhul kaalumise ning seega ka otsuse langetamise konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades. Küll halduseeskirja kontekstis on Riigikohus kaalutusõiguse kasutamise kohustuse osas nentunud, et: "Põhimõtteliselt on [*halduseeskirja.*] koostamisel teostatud juba esimene kaalumisetapp ning tehtud valikud tüüpiliste juhtumite tarbeks. Kuigi halduseeskiri peab abistama haldusorganit edaspidise kaalutusõiguse teostamisel, ei tohi eeskiri kaalumist takistada ega välistada. Seega peab haldusel olema põhjendatud juhtudel ning konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades õiguspärase kaalumiseotsuse saavutamiseks võimalus ka

<sup>12</sup> Nt VMS § 118 p 1 võimaldab taotleda tähtajalist elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks.

halduseeskirjas sätestatud piire ületada. Seejuures tuleb halduseeskirja kohaldades järgida võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtet. [...] Asja materjalidest nähtuvalt toimus kaalumine halduseeskirja alusel, kusjuures haldusorgan piirdus kaalumisel enda kehtestatud jäikade reeglitega, mis ei pruugi võimaldada täies mahus kasutada seadusest tulenevat diskretsioonivolitust ega lähtuda kõikidest olulistest asjaoludest. Diskretsioonivolituse mittetäielik kasutamine ja olulistele asjaoludele mittetuginev kaalumine võivad endast kujutada sellist olulist diskretsiooniviga, mis on kaalutusotsuse tühistamise aluseks."<sup>13</sup> Riigikohus on ka sedastanud: „Määrus kui halduseeskiri abistab Eesti Panka kaalutusõiguse teostamisel. Samas ei tohi eeskiri takistada ega välistada kaalutusõiguse teostamist.“<sup>14</sup>

**52.** Käesoleval juhtumil on diskretsiooni sisuliselt nullini piiratud määrusega. Minu hinnangul ei ole see kooskõlas VangS § 20 lõike 1 mõttega.

**53.** Eeltoodust tuleneb minu hinnangul, et VangS § 20 lõikest 1 ei tulene ministrile õigust arvestada neid kaalutlusi, mida justiitsminister sätte kehtestamisel relevantsete kaalutlustena on välja toonud. Viidatud seaduse sättest ei nähtu selgelt ka õigustust määrusega luua erialust, mis reguleeriks küsimust elamisloa vajalikkusest avavanglasse paigutatava kinnipeetava osas välismaalaste seadusest erinevalt.

### 3. Vastuolu välismaalaste seaduses sätestatuga

**54.** Olen seisukohal, et ministril puudub minu hinnangul õigus reguleerida oma määrusega teisiti seda, mida on teatud viisil pidanud vajalikuks reguleerida juba seadusandja.

**55.** VMS § § 43 lõike 1 punkti 5 kohaselt on üheks välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslikuks aluseks vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida. VMS § 43 lõige 3 sätestab (õigupoolest pigem rõhutab) ühemõtteliselt, et Eestis kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatu ja arestialuse Eestis viibimise seaduslik alus on VMS § 43 lõike 1 punktis 5 sätestatud seaduslik alus ja neil ei pea kinnipidamisasutuses viibimise ajal olema Eestis viibimiseks muud välismaalaste seaduses ega muus seaduses sätestatud seaduslikku alust. Samuti sätestab VMS § 105 lõige 1, et välismaalasest kinnipidamisasutuses viibiv kinnipeetav, vahistatu või arestialune võib vahetult VMS § 105 lõikest 1 tuleneval alusel Eestis töötada kinnipidamisasutuses viibimise ajal.

**56.** Välismaalaste seaduses ei ole toodud mingit alust eristamiseks seejuures kinnipeetavaid, kes kannavad karistust avavanglas või kes on kinnises vanglas. Seega võib järeldada, et seadusandja soov on olnud ühemõtteliselt (ja lähtuvalt VMS § 43 lõikest 3 rõhutatult) see, et isik ei vaja Eesti Vabariigis kinnipeetavana viibides ei elamiseks ega töötamiseks elamisloa ega ka tööloa. Seega ei saa minister ka vastava loa nõuet läbi VangS § 20 lõike 1 mõiste „karistuse kandmine kinnises vanglas ei ole otstarbekas“ määruses sel moel ära otsustada, ning nõuda igal juhul avavanglasse paigutamisel välismaalasest kinnipeetavalt elamisloa olemasolu.

**57.** Millised iganes olid ministri kaalutlused Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 5 kehtestamisel, ei saa need olla õigustuseks vastuolule eelpool viidatud õigusnormi hierarhia põhimõttega ning reguleerida kinnipeetava elamisloa vajalikkuse küsimust ilma vastava selge volitusnormita teisiti välismaalaste seaduses sätestatust.

<sup>13</sup> RKHKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 14, 20.

<sup>14</sup> RKHKo 02.04.2014, nr 3-3-1-72-13, p 21.

## VI Kokkuvõte

58. Analüüsinud justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 5 põhiseaduspärasust, asun seisukohale, et määrus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõike 1 lause 1 ja § 94 lõikega 2 kuna reguleerib välismaalastest kinnipeetava elamisloa nõudega seonduvat küsimust kõrgema õigusjõuga õigusaktist – välismaalaste seaduse § 43 lõikest 3 – erinevalt. Põhiõiguste piiramise alus peab sisalduma seaduses ning määrusega ei saa luua täiendavaid piiranguid. Ministri väitel justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 5 andmiseks asjakohased volitusnormid (vangistuseseaduse § 20 lõiked 1 ja 3) ei anna minu hinnangul alust ministrile vaidlustatud sättes sätestatud moel volitusnormis toodut sisustada ja seetõttu on justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkt 5 vastuolus ka vangistuseseaduse § 20 lõigetega 1 ja 3.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder