



ÕIGUSKANTSLER

Minister Rein Lang  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie 14.05.2009 nr 10.1-6/1483  
Õiguskantsler 17.05.2010 nr 6-1/090017/0905555

## Märgukiri

**Justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 " Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord" lisa 1 punkti 16 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega**

Austatud minister

Pöördusin 30.01.2009 kirjaga nr 6-1/090017/0808954 Teie poole küsimuses, mis puudutas kustunud karistuse arvestamise õiguspärasust vanglateenistusse asumisel. Vastasite mulle 14.05.2009 kirjaga nr 10.1-6/1483 ning selgitasite piirangu olemust ja vajalikkust. Täna Teid põhjalike selgituste eest. Tutvusin mulle esitatud avalduse, Teie selgituste, asjakohaste õigusnormide ja kohtulahenditega ning leian, et

**volituskorralduse puudumise tõttu on Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi Põhiseadus või PS) vastuolus justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ lisa 1 punktis 16 sisalduv nõue esitada andmed enda kehtivate ja kustunud väärteo- ja kriminaalkaristuste kohta.**

Palun Teil viia justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ lisa 1 punkt 16 Põhiseadusega kooskõlla.

## I Asjaolud ja õiguskantsleri menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kelle vanglateenistusest lahkumisega seotud konkreetseid asjaolusid kirjeldasin Teile 30.01.2009 kirjaga nr 6-1/090017/0808954 saadetud järelepärimises.
2. Avaldaja pöördus minu poole ja palus kontrollida kustunud karistuse arvestamise õiguspärasust vanglateenistusse asumisel. Ühtlasi tegi ta ettepaneku seadust muuta, et nooruse rumaluse tõttu ei oleks heade ja kohusetundlike isikute karjäär vanglateenistuses kahjustatud.
3. Pöördusin 30.01.2009 Teie poole ning esitasin järgmised küsimused:
  1. Kas Teie hinnangul oli seadusandja tahteks, et VangS § 114 punktid 2 ja 3 on lisaks KarRS §-s 22 loetletud juhtumitele täiendavad erandid, millel on õiguslik tähendus?
  2. Kas Teie hinnangul on kõikide tahtlikult toimepandud kuritegude eest määratud karistustele ja vangistusliku karistuse kandmise juhtumitele ka pärast karistusandmete kustumist õigusliku tähenduse andmine kooskõlas põhiseadusliku proportsionaalsuse nõudega?

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Kas ja kui jaa, siis millisel õiguslikul alusel on Teie hinnangul Justiitsministeeriumi vanglate osakonnal ja vanglal pädevus karistusregistri arhiivi andmeid saada?
4. Kas Teie hinnangul on inimeselt karistatuse või karistamise fakti kohta andmete küsimine õiguspärane ja kooskõlas KarRS §-s 18 sätestatud põhimõttega?

**4. Kokkuvõtvalt esitasite mulle järgmised vastused:**

1. „VangS §-s 114 toodud asjaolud on lisaks KarRS §-le 22 asjaoludeks, mis välistavad nende esinemisel isiku võtmise vanglaametniku ettevalmistusteenistusse või nimetamise vanglaametniku ametikohale.
2. Kõigi tahtlikult toimepandud kuritegude ning varem kantud reaalse vangistuste arvestamine on proportsionaalne ning kooskõlas Põhiseaduse §-dega 29 ja 30.
3. Täitmaks VangS §-s 114 toodud asjaolude kontrollimise kohustust, on vajalik saada lisaks muudele allikatele (näiteks avaldatud jõustunud kohtulahendid) andmeid ka karistusregistri arhiivist.
4. Leiame, et KarRS §-s 18 sätestatud keeld küsida isikult andmeid karistatuse või karistamise fakti kohta, ei laiene olukordadele, kus sellise informatsiooni küsimise kohustus tuleneb seadusest.“

**II Asjakohased õigusnormid**

5. Justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ on kehtestatud VangS § 114<sup>1</sup> lg 3, § 122 lg 3 ja § 123 lg 3 alusel. Selle lisa nr 1 punkt 16 kõlab:

<b>16. Karistused ja käimasolevad menetlused</b>				
<b>16.1. Kriminaal-, väärteo- või distsiplinaarkaristuse korral, sõltumata karistuse määramise ajast, märgitakse iga karistuse kohta:</b>				
Kriminaal-, väärteo- (haldusõiguserikkumise) või distsiplinaarasi	Karistuse liik ja määr	Karistuse määranud asutus	Karistamise põhjus	Karistuse määramise aeg (kuu, aasta)

**III Õiguskantsleri õiguslik põhjendus**

6. Kontrollin kõigepealt, kas vanglateenistusse võtmisel karistusregistrist kehtivate ja kustutatud karistusandmete kasutamine piirab kutsevabadust (1). Seejärel analüüsin, kas selliseks tegevuseks on kehtivas õiguses olemas seaduslik alus (2). Kolmandaks kontrollin, kas justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ lisa nr 1 punktil 16 on osas, milles see hõlmab karistusregistri andmeid, volitusnorm (3).

**1. Põhiõiguse riive**

7. Vastavalt PS § 29 lg 1 lausele 1 on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. See õigus kaitseb juba sõnastuse järgi õigust langetada valik vanglateenistuse kasuks. Peale selle hõlmab õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta ka juba tekkinud töö- või teenistussuhet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 24.

8. Vanglateenistusse astumisel riivab karistusregistris olevate ja registrist kustutatud karistusandmete arvestamine isiku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta sel juhul, kui isikut on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest või kui ta on kandnud vangistuslikku karistust. Nimelt keelavad VangS § 114 punktid 2 ja 3 võtta sellise taustaga isikut vanglaametniku ettevalmistusteenistusse ning nimetada ta vanglaametniku ametikohale. Ettevaatamatusest toime pandud ja rahalise karistusega päädinud teod ei mõjuta isiku vanglateenistusse võtmist. Sellisel juhul kutsevabaduse riivet ei esine.

## 2. Seaduslik alus

9. Olete pidanud seaduslikuks aluseks kriminaalkorras karistatud isiku vanglateenistusse mittevõtmiseks VangS § 114. Nimetatud paragrahvi punktid 2 ja 3 keelavad võtta isikut vanglaametniku ettevalmistusteenistusse ning nimetada teda vanglaametniku ametikohale, kui isikut on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest või kui ta on kandnud vangistuslikku karistust. Leiate, et reeglid, kuidas toimub VangS §-s 114 märgitud informatsiooni väljaselgitamine, sh vangla õigus tutvuda karistusregistri arhiivi andmetega, tuleneb VangS §-st 114<sup>1</sup>. On küsitav, kas neid norme saab pidada karistusregistri arhiivi andmete kasutamise õiguslikuks aluseks.

10. Karistusandmete õiguslikku tähendust reguleerib üldnormina karistusregistri seaduse (KarRS) § 3<sup>1</sup>. Esimese lõike järgi lähtutakse karistusregistrisse kantud isiku karistusandmetest isiku karistatuse ja kuriteo või väärteo korduvuse arvestamisel; karistusregistri karistusandmed omavad õiguslikku tähendust kuni nende kustutamiseni KarRS §-des 25-28 sätestatud tähtaegadel. Teise lõike järgi on karistusregistrist kustutatud ja karistusregistri arhiivi kantud andmetel KarRS § 22 lg 1 punktis 2<sup>1</sup> nimetatud seadustes sätestatud menetluste läbiviimisel<sup>2</sup> ja KarRS § 22 lg 1 punktis 2<sup>2</sup> nimetatud asjaolude kontrollimisel õiguslik tähendus isiku karistatuse ja kuriteo korduvuse arvestamisel<sup>3</sup>. KarRS § 3<sup>1</sup> lg 3 järgi on karistusregistrist kustutatud ja karistusregistri arhiivi kantud andmetel KarRS § 22 lg 1 punktis 2<sup>3</sup> nimetatud juhul õiguslik tähendus isiku lapsega seotud tööle või teenistusse võtmise otsustamiseks seaduses sätestatud juhtudel. KarRS § 3<sup>1</sup> lg 4 annab karistusregistrist kustutatud ja karistusregistri arhiivi kantud andmetele õigusliku tähenduse KarRS § 22 lg 1 punktis 2<sup>4</sup> nimetatud juhul isiku politseiteenistusse võtmise otsustamiseks ning isiku Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori, peadirektori asetäitja, büroo juhi ja talituse juhi ametikohale, kui see ametikoht ei ole politseiametniku ametikoht, teenistusse võtmise otsustamiseks.

11. Võib püstitada küsimuse, kas KarRS § 3<sup>1</sup> lõiked 2–4 sisaldavad ammendavat kataloogi karistusandmete õigusliku tähenduse kohta või on karistusandmetele omistatud õiguslik tähendus ka mõne muu seadusega. Sellise väljaspool karistusregistri seadust eksisteeriva erinormina tulevad kõne alla juba mainitud VangS § 114 punktid p 2 ja 3. Selleks, et sellele küsimusele vastata, tuleb neid norme nende koosmõjus tõlgendada, analüüsides seejuures ka asjakohast Riigikohtu

<sup>2</sup> Selle järgi on karistusregistri arhiivis asuvaid andmeid õigus saada Vabariigi Valitsusel, Siseministeeriumil, politseiasutusel ning Kaitsepolitseiametil kodakondsuse seaduses, välismaalaste seaduses, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud menetluste läbiviimiseks.

<sup>3</sup> Selle järgi on karistusregistri arhiivis asuvaid andmeid õigus saada julgeolekuasutusel ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonil riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 32 lõike 1 punktis 8 ning lõike 2 punktides 5 ja 8 nimetatud asjaolude kontrollimiseks.

praktikat. Seejuures tuleb silmas pidada, et tulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõtetest peab ka õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav.<sup>4</sup>

**12.** Riigikohus on öelnud, et karistamise fakt tohib isikut saata kogu elu ainult siis, kui see on ette nähtud (eri)seaduses; kui isik, kes otsustab akti andmise, on karistusregistri seaduse järgi õigustatud saama andmeid karistusregistri arhiivist; ja kui isikut kogu elu saatvate karistusregistri andmete kasutamine on proportsionaalne taotletava eesmärgiga.<sup>5</sup> Siinkohal on oluline nõue, mille kohaselt peab isik, kes otsustab teenistusse võtmise või vabastamise, olema karistusregistri seaduse järgi õigustatud saama andmeid karistusregistrist ja arhiivist.<sup>6</sup>

**13.** KarRS § 17 lg 1 p 7 järgi on karistusregistrist õigus andmeid saada valitsusasutusel seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga sätestatud ülesannete täitmiseks ning sama lõike punkti 11 alusel töandjal isiku tööle või teenistusse võtmisel seadusega sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Seega on Justiitsministeeriumi vanglate osakonnal ja vanglal õigus saada karistusregistrist andmeid isiku kehtiva karistatuse olemasolu kontrollimiseks seoses isiku vanglaametnikuna teenistusse võtmisega.

**14.** KarRS § 22 lõikest 1, mis sätestab, kellel ja millistel juhtudel on õigus saada karistusregistri arhiivis asuvaid andmeid, ei nähtu aga Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ega vangla pädevus saada andmeid eesmärgiga kontrollida isiku karistusregistri arhiivis olevaid asjaolusid, v.a kriminaalmenetluses<sup>7</sup>. Samuti ei sisalda karistusregistri arhiivi andmete õiguslikku tähendust reguleerivad KarRS § 3<sup>1</sup> lõiked 2 ja 3 viidet vanglaametnikuna teenistusse ega ka avalikku teenistusse võtmisele. „Karistusregistri seaduse § 22 reguleerib andmete väljastamist karistusregistri arhiivist. Selle paragrahvi esimene lõige loetleb ammendavalt isikud, kellel on õigus saada andmeid karistusregistri arhiivist.“<sup>8</sup>

**15.** Vastavalt KarRS § 4 lõikele 2 on karistusregistrisse kantud andmete väljastamine keelatud, v.a karistusregistri seaduses endas ettenähtud juhud. KarRS § 14 lg 2 kohaselt on karistusregistrisse kantud andmete kasutamise õigus ainult karistusregistri seaduses sätestatud isikutel siseministri kehtestatud korras. Kuigi seadus ei näe sõnaselgelt ette, et samad nõuded kehtivad ka karistusregistri arhiivi andmete kohta, peavad need piirangud laienema ka arhiivi kantud andmete väljastamisele. Karistusregistri arhiivi andmete kasutamine põhiõiguste ja -vabaduste piiranguna kujutab endast võrreldes karistusregistri andmete kasutamisega tunduvalt intensiivsemat riivet, mistõttu vajab see ka samaväärset või isegi tugevamat õiguste kaitset. Suurem intensiivsus tuleneb sellest, et karistusregistri arhiivi andmed võivad isikut teatud valdkondades saata kogu elu.

**16.** KarRS § 22 lg 1 piiritleb üksikasjalikult karistusregistri arhiivist andmete saamise tingimused. Justiitsministeeriumit ega vanglat sättes ei nimetata (v.a kriminaalmenetluses uurimisasutusena). Samuti ei näe säte ette viidet „muus seaduses“ nimetatud organile. Sama paragrahvi lg 2 näeb ette

<sup>4</sup> RKPJKo 17.06.1998, 3-4-1-5-98, p V.

<sup>5</sup> RKHKo 17.06.2009, nr 3-3-1-46-09, p 12. RKHKo 16.10.2006, nr 3-3-1-53-06, p 18. RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p-d 21-24.

<sup>6</sup> RKHKo 10.10.2003, nr 3-3-1-56-03, p 9: „Karistusregistri seaduse § 22, mis reguleerib andmete väljastamist karistusregistri arhiivist, mis sisaldab registrist kustutatud karistusandmeid, võimaldab sellest registrist andmeid saada väga piiratud eesmärkidel“.

<sup>7</sup> Vangla ja Justiitsministeeriumi vanglate osakond on uurimisasutused vastavalt kriminaalmenetluse seadustikule. RKHKo 17.06.2009, nr 3-3-1-46-09, p 15: "Õiguspäraseks ei saa pidada olukorda, kus töandja kasutab karistusregistri arhiivi andmeid, mida KarRS § 22 lg 1 alusel on selleks õigustatud isikud saanud muul eesmärgil. [...]".

<sup>8</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-56-03, p 17.

karistusregistri arhiivis asuvate andmete saamiseks esitatava taotluse nõuded ning lõike kahes punktis viidatakse konkreetsetele sama paragrahvi lõikes 1 toodud juurdepääsuõigustele.<sup>9</sup>

**17.** Asusite oma vastuses seisukohale, et vangla ja Justiitsministeeriumi õigus karistusregistri arhiivi andmete saamiseks tuleneb VangS § 114<sup>1</sup>, eelkõige aga lõikest 4. Leian, et Teie viidatud VangS § 114<sup>1</sup> ei ole karistusregistrist kustunud karistuste andmete väljanõudmiseks piisav õiguslik alus.

**18.** Arvestades PS §-s 3 sisalduvat legaalsuse põhimõtet, mille kohaselt võib riigivõim teha üksnes seda ja nii palju, kui seadusandja talle pädevust ja volitust annab, võib järeldada, et kuigi Justiitsministeerium ja vangla on pädevad ametnike taustakontrolli teostama, ei tohi nad volitusnormi puudumise tõttu tutvuda karistusregistri arhiivi andmetega vanglaametniku kriminaalkorras karistamise fakti kontrollimiseks ei teenistusse võtmisel ega ka juba teenistuses olemise ajal.<sup>10</sup> VangS § 114<sup>1</sup> lg 4 p 3 ja lg 5 ei ole nende andmete saamiseks piisavad. Juhul, kui karistusregistri seadus näeks ette võimaluse saada karistusregistri arhiivi andmeid karistusregistri seaduses nimetatata isikutel, peaks nende muude juhtude jaoks olema ka KarRS §-s 22 menetluslik regulatsioon.

**19.** Vaidlust ei ole selles, et VangS § 114 punktis 2 sisaldub materiaalsoiguslik keeld võtta vanglaametniku ettevalmistusteenistusse ja nimetada vanglaametniku ametikohale ametisse isikut, keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kuid täna on seadusest puudu regulatsioon selle fakti kontrollimiseks kustunud karistuste osas. VangS § 114 ei ole aga käesoleval juhul piisav seaduslik alus.

**20.** Viitasite õigesti sellele, et VangS § 114<sup>1</sup> lg 4 sätestab isikuandmete ankeedis esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks õiguse pöörduda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametiisikute, samuti füüsiliste ja juriidiliste isikute poole järelepärimistega vanglaametnikuna teenistusse asuda sooviva isiku isikuandmete kohta (p 1) ning kontrollida, kas sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud isikud on kriminaalmenetluses kahtlustatavad, süüdistatavad või karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest (p 3). Seejuures on siiski oluline järgida järelepärimise õiguslikke piiranguid, milleks on muu hulgas karistusregistri arhiivist andmete saamine ning KarRS §-st 18 tulenev keeld nõuda isikult tema kohta karistusregistris ja karistusregistri arhiivis hoitavaid andmeid. „Isikule mõistetud karistuste kohta käivate andmete töötlemise ja väljastamise lubatavus on sätestatud Karistusregistri seadusega. [...] Õiguspäraseks ei saa pidada olukorda, kus tööandja kasutab karistusregistri arhiivi andmeid, mida KarRS § 22 lg 1 alusel on selleks õigustatud isikud saanud muul eesmärgil. [...] Oluline on see, et Karistusregistri seaduse §-st 22 tulenevalt ei tohi [...] otsustamisel kasutada andmeid, millele [...] otsustaval organil juurdepääsuõigus puudub.“<sup>11</sup> Lisaks on Riigikohus sõnaselgelt välistanud selle, et karistusregistri arhiiviandmetele juurdepääsu puudumisel oleks lubatav andmete kontrollimine tuginedes avalikult kättesaadavale jõustunud kohtuotsusele.<sup>12</sup> Nii on vanglal ja Justiitsministeeriumil õigus tutvuda karistusregistri andmetega vaid osas, mis puudutab kehtivaid karistusi.

<sup>9</sup> KarRS § 22 lg 2: "Karistusregistri arhiivis asuvate andmete saamiseks tuleb taotlejal registri volitatud töötlejale esitada kirjalik taotlus, milles on märgitud:

1) käesoleva seaduse § 17 lõikes 2 nimetatud andmed, kui taotlejaks on käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1, 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> nimetatud isik või asutus;

2) käesoleva seaduse § 21 lõikes 1 toodud andmed, kui taotlejaks on käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud isik."

<sup>10</sup> RKHKo 17.06.2009, nr 3-3-1-46-09, p 13.

<sup>11</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-56-03, p 14, 15 ja 18.

<sup>12</sup> Vt viide 7 p 15.

**21.** Riigikohus asus oma hiljutises lahendis järgmisele seisukohale: „KarRS § 17 lg 1 p 11 kohaselt on tööandjal isiku tööle või teenistusse võtmisel seadusega sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks õigus saada karistusregistrist andmeid. KarRS § 22 lg 1 sätestab, kellel on õigus saada andmeid karistusregistri arhiivist. Tööandja juurdepääsu karistusregistri arhiivi andmetele on seadusandja ette näinud vaid lastega seotud tööle või teenistusse võtmise juhtudel seadusega sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks (lg 1 p 2<sup>3</sup>) ja sedagi mitte enam olukorras, kus tekib vajadus selliste andmete saamiseks töö- või teenistussuhte ajal. VangS §-ga 114<sup>1</sup> on ette nähtud vanglasse tööle asuda soovija taustakontroll. Vanglasse tööle asuda sooviva isiku isikuandmete ankeedi vormi kehtestab ja andmete kontrollimise õigust omavad ametnikud määrab justiitsminister (lg 3). Neil ametnikel on õigus pöörduda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametiisikute, samuti füüsiliste ja juriidiliste isikute poole järelepärimistega vanglaametnikuna teenistusse asuda sooviva isiku isikuandmete kohta (lg 4 p 1) ja kontrollida, kas VangS § 114<sup>1</sup> lg-s 2 nimetatud isikud (ametisse soovija ja tema lähisugulased ning -hõimlased) on kriminaalmenetluses kahtlustatavad, süüdistatavad või karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest (lg 4 p 3). Karistusregistri seadusest ega eriseadustest ei tulene seega tööandjale õigust saada karistusregistri arhiivist teavet juba teenistuses olevale isikule mõistetud karistuste kohta.“<sup>13</sup>

**22.** Riigikohus ei täpsusta ega too näidet, millist eriseadust ta viimases lauses silmas peab. Konkreetnes lahendis on jutt juba ametis oleva ametniku vabastamisest ning asutakse seisukohale, et vangistusseadus ei anna alust juba teenistuses oleva isiku kohta arhiivi andmete saamiseks. Sellest seisukohast võiks järeldada, et Riigikohus mõnab, et ametisse astumisel võib vangistusseaduse alus olla piisav. Selline seisukoht ei vasta siiski õigussüsteemaatilisel lähenedes karistusregistri seaduse mõttele. Karistusregistri seadus kasutab läbivalt sõnu „käesolevas seaduses“ ehk piiritleb täpselt ära andmeid saama õigustatud isikud, väljastatavate andmete koosseisu ja andmete väljastamise menetluse. Kui tõlgendada seadust mitteammendavana, tekiks olukord, kus seaduses nimetatud isikutele ei laieneks KarRS §-s 22 sätestatud andmete väljastamise alused ja kord (piirangud), kuna need on nagu eelnevalt juba selgitatud, konkreetsete juhtumite põhised.

### **3. Määrusandlusvolitus**

**23.** Justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ lisa nr 1 punkt 16 peab olema kooskõlas seaduses sisalduva volitusnormiga.

**24.** PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab, et riigivõimu tohib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on seadusreservatsiooni keskse sätestusega põhiseaduses. „Põhiseaduse § 3 lg 1 esimeses lauses ja §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni nõude kohaselt saab põhiõigusi [...] piirata [...] üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb.“<sup>14</sup> „Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.“<sup>15</sup> „Üldise seadusereservatsiooni põhimõte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust. Seaduste kehtestamine on seadusandja õigus ja kohustus. Põhiseaduse § 65 p 1 kohaselt võtab seadusi vastu Riigikogu. Põhiseadus ei välista, et seadusandja delegerib osa oma seadusandlikust pädevusest

<sup>13</sup> RKHKo 17.06.2009, nr 3-3-1-46-09, p 13.

<sup>14</sup> RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25.

<sup>15</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

täitevvõimule. Kuid üldine seadusereservatsiooni põhimõte keelab seadusandjal täitevvõimule delegerida seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.<sup>16</sup>

**25.** Muu hulgas tähendab see, et „põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt [vajab] seadusandja volitust. 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>17</sup> „Määrusandluse puhul tähendab nimetatud säte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada.“<sup>18</sup> See põhimõte kehtib ühtviisi nii Vabariigi Valitsuse, ministri kui ka muude määruste puhul. PS § 94 lg 2 osutab ministri määruste puhul volitusnormi vajalikkusele ja sellele, et sisulised kriteeriumid on kõigi määruste puhul sarnased.<sup>19</sup> Peale selle tuleneb volitusnormi nõue haldusmenetluse seadusest (HMS), mille § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Volitusnormi vajalikkusele määrusandluse puhul viitab ka HMS § 89 lg 1.

**26.** „[M]äärusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehnilise detailiseerimise üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega. Samas on seadusega täidesaatva võimu piiramine tarvilik riigivõimu teostamise demokraatlikkuse kontrolliks, üldiseks õiguskindluseks ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks.“<sup>20</sup> Otsides vastust küsimusele, mida tohib Riigikogu delegerida täitevvõimule ja mida mitte, tuleb lähtuda olulisuse kriteeriumist: „Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.“<sup>21</sup> Kõik piirangud ei pea sisalduma seaduses eneses, sest „kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.“<sup>22</sup> Teisal on Riigikohus märkinud: „Seadus ei pea kõiki [...] piiranguid detailselt kirjeldama. Küll aga peab seadus määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.“<sup>23</sup>

**27.** Volitusnorm ise peab sisaldama volituse sisu, eesmärgi ja ulatust.<sup>24</sup> See nõue tuleneb vahetult olulisuse põhimõttest ja on vajalik nii selleks, et piisav volitusnorm identifitseerida, kui ka selleks, et kehtestada kriteerium volitusnormi põhiseaduspärasusele. Näiteks on seadusandja olulisuse põhimõttest tulenevalt kohustatud ise kehtestama ametiisikute palga andmete avalikustamise tingimused,<sup>25</sup> kohtutäituri tasu,<sup>26</sup> ametniku distsiplinaarvastutuse<sup>27</sup> ning alkoholi tootmist, müüki,

<sup>16</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36.

<sup>17</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9.

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

<sup>19</sup> Vrd RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 37.

<sup>20</sup> RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p II.

<sup>21</sup> RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

<sup>22</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; varasem sõnaselgelt teistsugune seisukoht: RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 15; RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-2/94.

<sup>23</sup> RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14.

<sup>24</sup> RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p III; 13.02.2007, 3-4-1-16-06, p 21; 02.05.2007, 3-4-1-2-07, p 20; RKHko 19.01.2009, 3-3-1-85-08, p 18.

<sup>25</sup> RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 25 j.

<sup>26</sup> RKPJKo 19.12.2003, 3-4-1-22-03, p 15 jj.

<sup>27</sup> RKPJKo 11.06.1997, 3-4-1-1-97, p III.

sissevedu jmt tegevust puudutava regulatsiooni<sup>28</sup>.<sup>29</sup> Sisu, eesmärki ja ulatust piisaval määral mittereguleeriv ja seega olulise sätestamata jättev volitusnorm on põhiseadusega vastuolus.<sup>30</sup>

**28.** VangS § 114<sup>1</sup> lg 3 sätestab, et vanglasse tööle asuda sooviva isiku isikuandmete ankeedi vormi kehtestab ja andmete kontrollimise õigust omavad ametnikud määrab justiitsminister. VangS § 122 lg 3 volitab justiitsministrit kehtestama vanglaametnike ametiastmete atesteerimismõõde, atesteerimise läbiviimise korra ja atesteerimislehe vormi. VangS § 123 lg 3 järgi määrab vanglaametnike atesteerimise aja justiitsminister.

**29.** Nimetatud normidest nähtub, et justiitsminister on volitatud kehtestama üksnes isikuandmete ankeedi ja atesteerimislehe vormi, ametnike pädevuse, atesteerimismõõde ja atesteerimise läbiviimise korra ning aja. Kokkuvõttes võib justiitsminister kehtestada seadust täpsustavaid regulatsioone. Kuna KarRS § 18 keelab sõnaselgelt inimeselt registriandmete küsimise, siis leian, et VangS § 114<sup>1</sup> lg 4 p 3 ei loo õiguslikku alust erandi tegemiseks kehtivate karistuste kohta. Õigust nõuda isikult karistusregistri andmeid ega ka õigust saada karistusregistri arhiivist andmeid justiitsminister kehtestada ei saa. Järelikult puudub justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ lisa nr 1 punktil 16 seaduslik alus osas, milles see puudutab karistusregistri arhiivi andmeid.

**30.** Pean üheks võimalikuks lahenduseks viia määruse p 16 seadust muutmata Põhiseadusega kooskõlla viisil, et kehtestatakse nõue, mille järgi inimene kinnitab omakäeliselt VangS § 114 punktidele 2 ja 3 vastavust<sup>31</sup> ning vangla või Justiitsministeerium kontrollib nõuetele vastavust ise karistusregistrist (talle seadustega antud volituse piires).<sup>32</sup> Karistusregistri seaduse kehtivat regulatsiooni silmas pidades lahendaks see siiski probleemi vaid kehtivate karistuste, mitte aga karistusregistri arhiivi kantud kustunud karistuste osas.

#### IV Lõpetuseks

**31.** Eeltoodust tulenevalt palun Teil viia Põhiseadusega kooskõlla justiitsministri 16.03.2002 määruse nr 33 „Vanglatöötaja taustakontrolli ja vanglaametnike atesteerimise kord“ lisa 1 punkt 16.

<sup>28</sup> RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p VI.

<sup>29</sup> Vrd selle kohta lähemalt K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. väljaanne. Tallinn 2008, § 43 komm. 2.3.1.1.

<sup>30</sup> Vrd RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94; 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 26.

<sup>31</sup> Vt avaliku teenistuse seaduse § 23 lg 1 p 3: „Isik, kes soovib teenistusse astuda, esitab isikule, kellel on tema teenistusse võtmise õigus: [...] 3) omakäelise kinnituse, et ta vastab teenistusse astumiseks seaduses sätestatud nõuetele; [...]“.

<sup>32</sup> Sarnane lahendus kehtib politsei ja piirivalve seaduses, mille §-s 40 on politseiametnikule kehtestatud VangS §-ga 114 sarnased nõuded, s.t teenistusse võtmisel arvestatakse nii kehtivaid kui ka kustunud karistusi. Samuti sisaldab seadus (PPS § 42 lg 2) volitusnormi siseministrile isikuandmete vormi kehtestamiseks. Siseministri 28.12.2009 määruse nr 96 lisaks olev «Isikuandmete vorm» aga ei sisalda lahtreid, mis nõuaks kandideerijalt oma karistuste kohta andmete andmist. Samal ajal on PPS § 42 lg 3 p 3 alusel pädeval ametnikul õigus isikuandmeid esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks kontrollida, kas isikuandmedis märgitud isikut on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kas isik on kandnud vabadusekaotuslikku karistust või kas ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. Kustunud karistuste kontrollimiseks on politseiteenistusse võtmisel on seaduslik alus KarRS § 3<sup>1</sup> lg 4 ning § 22 lg 1 p 2<sup>4</sup>.



**32.** Õiguskantsleri seaduse § 28 alusel palun Teil mulle võimalusel ühe kuu jooksul kirja saamisest teada anda, kas ja mida kavatsete ette võtta minu ettepaneku täitmiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Madis Ernits  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes