



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 20.01.2015 nr 6-3/130616/1500294

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 1  
põhiseaduspärasus – teatud distsiplinaarkaristuste puudumine avavanglasse  
ümberpaigutamise eeldusena**

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles tõstasite muu hulgas küsimuse justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkti 1 põhiseaduspärasusest.

**Tutvunud Teie avalduse, justiitsministri vastuse, asjaomase kohtupraktika ja õiguskirjandusega, leian, et justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lõike 2 punkt 1 ei ole Teie osutatud põhjustel ja osas vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse ja vangistuseseadusega.**

**I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Teie avaldus

1. Selgitasite oma avalduses, et justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ (edaspidi lühidalt Täitmisplaan) § 17 lõike 2 punktis 1 on justiitsminister näinud ette, et avavanglasse ümber paigutataval kinnipeetaval ei tohi olla teatud rikkumiste (töökohustuse täitmisest keeldumise, tubakatoodete või süütamisvahendite korra nõuete rikkumise, vanglateenistuse ametniku seaduslikule korraldusele mitteallumise, sidepidamisvahendite või nende tarvikute keelamise või vangla kodukorras selleks mitte ettenähtud ajal ja kohas viibimise) eest määratud distsiplinaarkaristust. Samuti näeb Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkt 1 Teie sõnul ette samalaadse lisatingimuse, mis on kirjeldatud ka vangistuseseaduse (edaspidi ka VangS) § 20 lõikes 1 (on piisavalt alust oletada, et kinnipeetav ei pane toime uut õiguserikkumist).

2. Teie hinnangul on arusaamatu, miks peetakse Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1 raskemaks rikkumiseks nt tubakatoodete hoidmise nõuete rikkumist kui nt külmrelva hoidmise eest määratud karistust ning seotakse sättes nimetatud rikkumiste puudumine võimalusega saada ümber paigutatud avavanglasse.

## 2. Justiitsministri vastus

**3.** Seoses Teie pöördumisega koostas in justiitsministrile teabe nõudmise.

**4.** Minister väitis oma vastuses, et ministri määrusega ei või kehtestada seaduses sätestatud tingimustega võrreldes täiendavaid tingimusi. Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkt 1 ei kehtesta ministri hinnangul aga võrreldes vangistuseseadusega täiendavaid tingimusi, vaid kirjutab osaliselt lahti seaduses sätestatud tingimuse – piisav alus oletada, et kinnipeetav ei pane toime uusi õigusrikkumisi. Seega ei ole ministri arvates tegemist täiendavate tingimuste kehtestamisega. Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1 toodu on ministri hinnangul kooskõlas vangistuseseaduse eesmärgi ja mõttega ning vangistuse täideviimise eesmärgiga, mistõttu ei ole norm vastuolus vangistuseseaduse endaga.

**5.** Vangistuse täideviimise eesmärk on ministri sõnutsi kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmine. Õiguskorra kaitsmise eesmärki ei saa pidada vähemoluliseks, kui kinnipeetava õiguskuulekale käitumisele suunamist.

**6.** Minister osutas, et Riigikohtu üldkogu hinnangul tähendab kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele karistuse niisugust täideviimist, mis peab andma vangistatule võime tulla sotsiaalselt vastutavana edaspidises elus toime ilma õiguskorda rikkumata. See hõlmab endas ühelt poolt meetmete võtmist ja kinnipeetavale tingimuste loomist, mis võimaldaksid tal taasühiskonnastuda, teiselt poolt aga kinnipeetava allutamist vanglas valitsevale korrale kui raamistikule kinnipeetava suunamisel. Õiguskuulekale käitumisele suunamist tuleb pidada vanglakaristuse täideviimise keskseks eesmärgiks. Õiguskorra kaitsmine karistuse täideviimise eesmärgina tähendab eelkõige selle tagamist, et süüdimõistetud ei paneks karistuse kandmise ajal toime uut kuritegu. Selliselt realiseeritakse vangistusega muu hulgas eesmärk tagada ühiskonna turvalisus (nii vangla julgeolek kui ka väljapoole vanglat jäävate isikute turvalisus) ja laiemalt põhiseadusliku väärtusena riigi sisemine rahu.<sup>1</sup>

**7.** Seadusandja ei ole ministri hinnangul vangistuseseaduses täpsemalt lahti kirjutanud, mida tähendab „on piisav alus oletada, et ta ei pane toime uusi õigusrikkumisi“. Haldusorganile on jäetud väga lai kaalutusõigus. Määrusega täpsustatakse seaduses toodud kaalutlust ja osaliselt on täidesaatev võim teinud kaalumise ära määrukses regulatsiooni täpsustamise käigus, millega on oluliselt kitsendatud haldusorgani kaalutlusruumi. Vaadates Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 1, siis on see ministri hinnangul tihedalt seotud VangS § 21 lõike 1 regulatsiooniga, mis sätestab alused, millal on põhjendatud kaaluda kinnipeetava avavanglast tagasi kinnisesse vanglasse paigutamist.

**8.** VangS § 21 lõige 1 sätestab ministri sõnutsi selgesõnaliselt, et juhul, kui kinnipeetav ei täida vangistuseseaduse või vangla sisekorraeeskirjade nõudeid või paneb toime uusi õigusrikkumisi või kui see on vajalik vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamiseks, võib kinnipeetava paigutada tagasi kinnisesse vanglasse. Seega on nii kinnipeetava avavanglasse paigutamine kui tagasi kinnisesse vanglasse paigutamine ministri arvates seotud kinnipeetava suutlikkusega mitte panna toime uusi õigusrikkumisi. Sellest lähtuvalt ei ole Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 1 regulatsioon asjakohatu. Regulatsioon põhineb ministri sõnul seaduse eesmärgil ja mõttel.

**9.** Minister meenutas, et vangistuseseaduse kehtestamisel 2000. aastal nägi seadusandja ette, et avavanglasse paigutamise otsustab igal eraldi juhul Justiitsministeerium. Seaduse seletuskirjas on märgitud, et Justiitsministeeriumi juhtiv roll peab tagama täiendava kontrolli

---

<sup>1</sup> RKÜKo 07.12.2009 asjas nr 3-3-1-5-09, p 31.

ümberpaigutamise üle. Avavanglasse paigutamise osas võib ministri sõnul leida seaduse eelnõu seletuskirjas põhimõtte, et avavanglasse paigutatakse reeglina kergemaid kuritegusid toime pannud kinnipeetavad ja kinnipeetavad, kes on karistuse kandmise ajal kinnises vanglas näidanud üles enda usaldatavust ja õiguskuulekat käitumist.<sup>2</sup> Seega nägi seadusandja ministri arvates ette, et VangS § 20 lõikes 1 sätestatud kaalutusõiguse sisustab Justiitsministeerium.

**10.** Minister selgitas, et kuni 15.01.2011 jõustunud Täitmisplaani muudatusteni otsustas kinnipeetavate avavanglasse paigutamise Justiitsministeerium. Otsus tehti vangla poolt esitatud taotluse alusel. Selle ajani kaalus Justiitsministeerium ühtsetest põhimõtetest lähtuvalt kinnipeetava avavanglasse paigutamist. 15.01.2011 jõustunud Täitmisplaani muudatustega anti paigutamise otsustamine vanglatele ja ühtse praktika tagamiseks muudeti Täitmisplaani 2012. aasta oktoobris ning määruses sisustati avavanglasse paigutamisel vangistusseadusest tulenevalt hinnatav asjaolu. Kehtestatud Täitmisplaani § 17 lõige 2 punkt 1 ei loo ministri hinnangul mitte uusi aluseid, mida seaduses ei oleks olnud, vaid üksnes sisustab seadusest tulenevat. Seega ei loo säte täiendavaid piiranguid avavanglasse paigutamiseks ja tegemist ei ole analoogse olukorraga kui Riigikohtu lahendis nr 3-4-1-3-09, kus küsimuse all oli kirja mõiste kitsendamine määruses võrreldes seadusega.

**11.** Minister nentis, et täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.<sup>3</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 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.

**12.** Põhiseadus ei välista ministri arvates, et seadusandja delegeerib 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 1 kehtestamiseks. Samuti mõõnis minister, et vangistusseaduse vastav volitusnorm vajab volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse mõistetavamalt kehtestamist ja informeeris vastuses kavatsusest selles osas seadust muuta.

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

**14.** Minister osutas, et kinnipeetava kriminoogeenseid riske hinnatakse riskihindamisega, mis eelneb näiteks kinnipeetava individuaalse täitmiskava koostamisele. Kinnipeetavale antakse ohtlikkuse hinnang. Ohtlikkuse hinnangu tasemed on väheohtlik, ohtlik, kõrgohtlik ja üliohtlik. Vanglas karistust kandev süüdimõistetud vastab alati mingile ohtlikkuse tasemele, sest tegemist on süüdimõistetud kurjategijaga, kellele kohus on pidanud proportsionaalseks mõista karistuseks vangistus. Seega kaalutakse ministri väiteil vanglas alati tehtavate otsuste puhul ohu määra ja

---

<sup>2</sup> <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=103&assembly=9&u=20131014120452>;

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=991440017](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=991440017).

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

leitakse kaalumise tulemusel, milline on aktsepteeritav ohu määr. Vanglas viibivate kinnipeetavate puhul ei esine olukorda, kus kinnipeetavast tulenev risk oleks null.

**15.** Samas ei ole vanglateenistuse seisukohalt ühtse praktika väljakujundamisel ministri arvates otstarbekas, kui iga vangla hindab sama asjaolu erinevalt, kui selleks puudub põhjus. Seetõttu on määruses sätestatud asjaolud, milliste esinemisel aktsepteeritav ohu määr ja sellega kaasnev risk ületab täidesaatvale võimule vastuvõetava taseme. Sellest kaalutlusest lähtuvalt on Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktiga 1 ministri sõnutsi kitsendatud vanglateenistuse kaalumisruumi.

**16.** Eeltoodust tulenevalt ei ole ministri hinnangul avavanglasse paigutamise otsustamisel ainukeseks hinnatavaks teguriks kinnipeetava võime tulla avavanglas toime. Väga oluline asjaolu on kinnipeetava suutlikkus käituda avavanglas õiguskuulekalt, mida eeldavad nii VangS § 20 lõige 1 kinnipeetava avavanglasse paigutamise otsustamisel kui ka § 21 lõige 1, mis annab aluse paigutada õigusrikkumise toime pannud kinnipeetav tagasi kinnisesse vanglasse. Avatud režiimi tingimustesse ei ole ministri arvates võimalik paigutada kinnipeetavat, kes liigselt ohustaks vangla julgeolekut ja väljaspool vanglat viibides ka ühiskonna julgeolekut ja kaugeleulatuvamalt riigi sisemist rahu. Vanglateenistus vastutab ministri sõnul kinnipeetava eest tema vanglas karistuse kandmise ajal. Seega ei ole ministri hinnangul määrav kinnipeetava resotsialiseerumissoov või –võime, vaid eelkõige suutlikkus kanda karistust vähem rangel režiimil ilma õigusrikkumisi toime panemata.

**17.** Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkt 1 loetleb ministri väiteil sellised rikkumised, mille korral puudub vanglateenistusel alati VangS § 20 lõikes 1 sätestatud obligatoorne eeldus – piisav alus oletada, et kinnipeetav ei pane toime uut õigusrikkumist. Enne regulatsiooni kehtestamist on ministri sõnutsi hinnatud eespool selgitatud ohutase ja määratletud n-õ vastuvõetava riski piir. Sättes osutatud distsiplinaarkaristuste näol on ministri väiteil tegu rikkumistega, mis oma olemuselt on teadlikud ja tahtlikud, väljendavad kinnipeetava teadlikku negatiivset suhtumist kehtivasse õiguskorda ja vangla sisekorda või on otseselt ohuks vangla julgeolekule. Tegemist on rikkumistega, mis otseselt sõltuvad kinnipeetava enda käitumisest ja tegevusest ja mille aset leidmine ei ole juhuslik.

**18.** Mitmed rikkumistest on ministri arvates ilmselgelt planeeritud, mis muudab rikkumise raskemaks, näiteks tubakatoodete või süütamisvahendite peitmine eesmärgiga toimetada see kambrisse või tubakatoodete vales kohas tarbimine, samuti keelatud sidepidamisvahendi, nt mobiiltelefoni omamisega või kasutamisega seotud rikkumised. Sellest lähtuvalt saab ministri hinnangul üheselt öelda, et selliste rikkumiste eest karistuse saanud kinnipeetava suhtes puudub vanglateenistusel piisav usaldus, et kinnipeetav ei pane toime uut õigusrikkumist ja suudab järgida kehtivat korda. Piisava usalduse puudumine ei tulene samalaadse õigusrikkumise toimepanemise ohuhinnangust, vaid tegemist on hinnanguga kinnipeetava üldisele suutlikkusele käituda kehtestatud reeglite alusel.

**19.** Võttes arvesse seda, et avavanglas on kontroll ja järelevalve kinnipeetavate igapäevaelu ja tegevuste üle väiksem kui kinnises vanglas ja kinnipeetaval on tulenevalt suuremast liikumisvabadusest ka suuremad võimalused ja ahvatlused kehtestatud korra eiramiseks, siis peab avavanglasse paigutatav kinnipeetav ministri arvates olema piisavalt usaldusväärne. Seda hinnataksegi kinnipeetava senise käitumise alusel, mida iseloomustab kehtivate distsiplinaarkaristuste olemasolu. Asjaolu, kas kinnipeetav võib sarnase rikkumise uuesti toime panna, ei ole otsustamisel kaalutluskoht, kuna teatud teod minimeerivad kinnipeetava usaldatuse sedavõrd, et kinnipeetava ümberpaigutamiseks puudub iseenesest piisav usaldus. Sellest lähtuvalt on sättes nimetatud rikkumiste puhul ministri arvates avavanglasse paigutamine välistatud. Vanglal puudub siinkohal täiendav kaalumisruum.

**20.** Minister osutas, et Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1 toodud loetelu on aga avatud, sest ka muud rikkumised võivad tingida kinnipeetava avavanglasse mittepaigutamise. Vanglale jätab muude rikkumiste osas kaalumisruumi määruse § 17 lõike 2 punkti 1 viimane lauseosa, mis sarnaselt VangS § 20 lõikega 1 sätestab eeldusena piisava aluse oletada, et kinnipeetav ei pane toime uut õigusrikkumist. Sättes nimetamata rikkumiste puhul tuleb kaalumise tulemusel jõuda järeldusele, kas kinnipeetav sobib avavanglasse või mitte.

**21.** Lisaks pidas minister oluliseks märkida, et selgem õiguslik regulatsioon kaalutusõiguse teostamisel võimaldab kinnipeetaval õigusaktiga tutvumisel saada aru, millised asjaolud välistavad tema avavanglasse paigutamise ja lähtuda sellest oma käitumise kujundamisel. Minister osutas, et õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Kuna avavanglasse paigutamise otsustamisel oli vanglal varem väga lai kaalumisruum, siis ei olnud kinnipeetaval võimalik vangla otsust ette näha. Kehtiv regulatsioon on selgem ja läbipaistvam nii vanglale kui ka kinnipeetavatele, mis kokkuvõttes peaks avaldama positiivset mõju vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamisele ja looma kinnipeetavale hea ülevaate sellest, millised asjaolud võivad tema karistuse täideviimisel ja individuaalse täitmiskava täitmisel olla määrava tähtsusega. Kinnipeetav saab ministri sõnul ise teadlikult aidata kaasa tema suhtes tehtava otsuse kujunemisele ja teha seeläbi vanglaga koostööd eesmärkide saavutamisel, mille üheks väljundiks võib olla vanglast tingimisi ennetähtaegne vabastamine.

**22.** Ministri arvates seob regulatsioon teisalt vanglat, mis on kohustatud välistavate asjaolude mitteeesinemisel üldjuhul paigutama kinnipeetava avavanglasse. Vaatamata vangla diskretsiooniõiguse olulisele kitsendamisele, on ministri väiteil praktikas ka varem kasutatud kaalutusõiguse teostamise ühtlustamist. Aluste määruses sätestamise tulemusel on välistatud kinnipeetavate ebavõrdne kohtlemine avavanglasse paigutamisel erinevates vanglates. Regulatsiooni kehtestamise järel on avavanglate täituvus võrreldes varasema alataituvusega ministri info kohaselt maksimaalne, mis ühtlasi tähendab, et rohkematel kinnipeetavatel on võimalik kanda karistust avavanglas.

**23.** Minister selgitas, et eelkõige on kõnealune regulatsioon piirav vanglale kaalutusotsuse tegemisel, sest sätestatud eelduste täitmisel, kui ei esine erandlikke asjaolusid, tuleb vanglal teha kinnipeetava avavanglasse paigutamise otsus. Seega võib ministri arvates öelda, et osa kaalutusotsuse tegemisel arvestatavaid asjaolusid on lihtsalt määruses kirjas ja seetõttu igapäevasele selged ja neid arvestatakse alati ühtemoodi. Minister leidis, et otsustamise läbipaistvuse ja kinnipeetavale mõistetavuse seisukohalt ei oleks parem lahendus see, kui samad reeglid kehtiksid vaid halduse siseeeskirjana või oleks otsuse tegijal lähtuvalt isiklikust arusaamisest võimalik igakordselt samale asjaolule anda erinev kaal.

**24.** Kokkuvõtvalt tõdes minister oma vastuses, et vangistusseaduses 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 vangistusseaduse mõttest ja avavanglasse paigutamise eeldustest ning aitab seeläbi paremini kaasa vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamisele. Ministri sõnul on kavas muuta vangistusseaduses sätestatud avavanglasse paigutamise regulatsiooni ja volitusnormi selgemaks.

## II Vaidlustatud säte

25. 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:

1) kinnipeetaval ei ole kehtivat distsiplinaarkaristust, mis oleks määratud töökohustuse täitmisest keeldumise, tubakatoodete või süütamisvahendite korra nõuete rikkumise, vanglateenistuse ametniku seaduslikule korraldusele mitteallumise eest, sidepidamisvahendite või nende tarvikute keelamise eest või vangla kodukorras selleks mitte ettenähtud ajal ja kohas viibimise eest ning on piisavalt alust oletada, et kinnipeetav ei pane toime uut õiguserikkumist;

[---]“

## III Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Põhiseaduslik taust

26. 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.

27. 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>4</sup>

28. 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 kinnipeetava vangistuse täideviimise eesmärke paremini saavutada. Isik ei saa riigivõimult nõuda, et see looks tingimata võimaluse kanda karistust avavanglas.

29. 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

<sup>4</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.

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.

**30.** 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.

**31.** 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.

**32.** 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.

**33.** Ma ei pea probleemseks, kui määruse andja taolises õiguslikus olukorras sisustab seadusandja toodud kriteeriume ja mõisteid, ent minu hinnangul ei saa justiitsminister VangS § 20 lõike 3 alusel avavanglasse paigutamist puudutavaid määrusi andes määrusandluse väljakujunenud reeglitest olulisel osal kõrvale kalduda, VangS § 20 lõikes 1 sätestatust mööda vaadata ning – mis kõige olulisem – vastavat määrust andes minna vastuollu seadusandja kehtestatud regulatsiooniga mõnes kõrgemalseisvas õigusnormis. Määruses võiks seega täpsustada seadusandja sätestatud asjaolusid, ent mitte tuua juurde uusi tingimusi või sisustada määrusega nõudeid avavanglasse paigutamiseks seadusandjast erinevalt.

**34.** 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.

**35.** 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>5</sup>

<sup>5</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 12, komm 2. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

**36. 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>6</sup>

**37.** 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>7</sup> Riigikohus on ses küsimuses ühemõtteliselt nentunud: „Seaduse vastuolu korral määrusega kehtib seadus.“<sup>8</sup>

**38.** 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>9</sup>

**39.** 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>10</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>11</sup>

## 2. Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkti 1 vastavus VangS § 20 lõigetele 1 ja 3

**40.** Minister leiab, et seadusandja ei ole vangistuseseaduses täpsemalt lahti kirjutanud, mida tähendab „on piisav alus oletada, et ta ei pane toime uusi õigusrikkumisi“ ja et haldusorganile on jäetud väga lai kaalutusõigus. Määrusega täpsustatakse seaduses toodud kaalutlust ja osaliselt on täidesaatev võim teinud kaalumise ära määruses regulatsiooni täpsustamise käigus, millega on oluliselt kitsendatud haldusorgani kaalutlusruumi.

**41.** VangS § 20 lõike 1 kohaselt on üheks eelduseks avavanglasse paigutamisel ka asjaolu, et isiku suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õiguserikkumisi. Minister osutab õigesti, et seadusandja ei ole nimetatud kriteeriumi väga detailselt sisustanud.

**42.** Minister on pidanud konkreetset juhul vaidlusaluse sätte andmise volitusnormideks VangS § 20 lõikeid 1 ja 3. Minister on seisukohal, et seadusandja on volitanud Justiitsministeeriumit

<sup>6</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>7</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>8</sup> RKHKo 16.06.1994, nr III-3/1-6/94.

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

<sup>10</sup> RKHKo 19.01.2009, 3-3-1-85-08, p 18.

<sup>11</sup> RKPJKo 22.12.2000, 3-4-1-10-2000, p 30.



kehtestama avavanglasse paigutamise korda, mis antud juhul väljendub lisaks menetlusreeglite loomisele ka seadusest tulenevate ja paigutamisel kaalutavate asjaolude osaliselt sisustamises.

**43.** Nendin, et saan selle käsitlusega vaidlusaluse sätte osas vaid teatud määral nõustuda. Kahtlusi tekitab ennekõike asjaolu, et senises õiguspraktikas on mõistet „korra kehtestamine“ sisustatud kitsalt ja mõeldud selle all tõepoolest vaid menetluslike küsimuste täpsustamist. Näiteid, mil Riigikohus on mõistet „korra kehtestamine“ sisustanud pigem kitsamalt (s.o pelgalt menetluskorra ja tehniliste detailide kujundamise õigusena), on minu hinnangul mitmeid.<sup>12</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.

**44.** Nendin siiski, et minister võiks äärmisel juhul VangS § 20 lõike 3 alusel antavas määruuses täpsustada ja sisustada neid tingimusi, mille sisustamist normi järgi saab võimalikuks pidada (nt alust oletada, et isik ei pane toime uusi õigusrikkumisi). Nõustun ministri käsitlusega, et VangS § 20 lõiget 1 ja VangS § 21 lõiget 1 tuleb antud juhul vaadelda koostoimes ning ka õiguskirjanduses nenditakse, et VangS § 21 lõike 1 esimese lause alusel kinnipeetava ümberpaigutamine avavanglast kinnisesse vanglasse kujutab endast VangS §-s 20 sätestatud ümberpaigutamise pöördkülge.<sup>13</sup>

**45.** Ka õiguskirjanduses seotakse avavanglasse paigutamine ja avavanglast tagasi kinnisesse vanglasse paigutamine usaldusega selle suhtes, et isik ei riku vangistuse täideviimise eeskirju või ei pane toime uusi õigusrikkumisi.<sup>14</sup> Õiguskirjanduses leitakse, et mõistet „õigusrikkumine“ ei saa VangS § 20 lõike 1 mõttes sisustada kitsalt kui süütegusid, vaid ka muid kinnipeetava vastutusvõimet tervikuna iseloomustavaid tunnuseid.<sup>15</sup>

**46.** Arvestades eelpool osutatut, olen seisukohal, et ministri poolt määrusega seadusandja antud kaalutusõiguse sisustamine antud juhul ei ole sel moel välistatud, nagu seda on tehtud Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1. Täitevõimul on tõepoolest ulatuslik kaalutusõigus mõiste „ei pane toime uusi õigusrikkumisi“ sisustamisel ning määrusega kehtestada lubatud piiride ületamisena saaks käsitleda olukorda, kus minister sisustaks kaalutusõigust asjaoludega, millel puudub seos uute õigusrikkumiste riski hindamisega või mis ei võimalda sellist riski küllaldaselt hinnata.

<sup>12</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.

<sup>13</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 21. - L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud trükk. Tallinn 2014, § 21, komm 2.

<sup>14</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 21. - L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud trükk. Tallinn 2014, § 21, komm 3.

<sup>15</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 20. - L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud trükk. Tallinn 2014, § 20, komm 4.1.

**47.** Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1 välja toodud distsiplinaarrikkumised on üsna eripalgelised ja põhjused, miks taoline käitumine kinnipidamisasutuses probleemne on, on erinevad. Üldjoontes võib nõustuda ministriga selles, et sättes osutatud distsiplinaar karistuste näol on tegu rikkumistega, mis oma olemuselt on eeskätt teadvalt toime pandud. ning väljendavad valdavalt kinnipeetava teadlikku negatiivset suhtumist kehtivasse õiguskorda ja vangla sisekorda või on otseselt ohuks vangla julgeolekule ning tegemist on rikkumistega, mis üsna otseselt sõltuvad kinnipeetava enda käitumisest ja tegevusest ja mille aset leidmine ei ole reeglina juhuslik. Küsitav on, et nt töökohustusest keeldumine saaks juhtuda n-õ kogemata. Lisaks on mitmed sättes osutatud rikkumised ohtlikud vangla julgeolekule hoolimata sellest, kas need sooritatakse avavanglas või kinnises vanglas (nt vanglaametniku seaduslikule korraldusele allumata jätmine, tubakatoodete tarvitamine selleks mitte ette nähtud kohas jne).

**48.** Mõistagi võib ka Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1 sätestatud rikkumiste puhul esineda kõikvõimalikke küsitavusi (nt on eksikombel määratud karistus valele isikule), ent sellised olukorrad on võimalik lahendada distsiplinaar karistusi vaidlustades. Seejuures ei ole vähetähtis ministri osutatud asjaolu, et kinnipeetavale on Täitmisplaaniga tutvudes selge, milliseid distsiplinaarrikkumisi avavanglasse paigutamisel kaalukaks peetakse ning tal on võimalus seega oma käitumist kujundada ning ka vastavate rikkumiste vaidlustamist tõsisemalt kaaluda.

**49.** Seega on Täitmisplaani § 17 lõike 2 punktis 1 tähendatud distsiplinaarrikkumiste näol enamasti tegemist kinnipeetava tegudega, mis markeerivad tema suhtumist vanglakaristuse kandmisse, vanglateenistusse ja vangistuse täideviimise eesmärkidesse ja võivad seega olla tõepoolest näitajateks, mis iseloomustavad kinnipeetava usaldusväärust karistuse avatud täideviimiseks ja suutlikkust hoiduda uute õigusrikkumiste toimepanemisest.

**50.** Mõistagi võib arutleda selle üle, kas ministri tehtud valik distsiplinaar karistustest on ainuvõimalik. Samas ei pea ma põhjendatuks antud juhul ses osas ulatuslikku kriitikat esitada. Nagu öeldud – minu hinnangul on uute õigusrikkumiste kriteeriumi määratlemisel täitevvõimul ulatuslik otsustusõigus ning määrav on asjaolu, kas valitud tunnused on seostatavad seadusandja poolt ette kirjutatud eeldustega. Asjaolu, et on võimalik näidata mõnd distsiplinaarsüütegu, mis on ministri määruses mainimata, ent mis võib samuti olla tõhusalt abiks uute õigusrikkumiste riski hindamisel, ei tähenda, et määruses sätestatud distsiplinaarrikkumised oleks esile toodud põhjendamatu ning seega vastuolus vangistuseseadusega.

**51.** Kuni on võimalik luua piisav seos määruses osutatud tegude ja uue õigusrikkumise toimepanemise riski adekvaatse hindamise vahel, ei ole tegemist seadusandja tahtega vastuollu mineva ja PS § 3 lõikes 1 ja PS § 94 lõikes 2 sätestatu eiramisega. Viitan viimati nimetatud kontekstis Riigikohtu seisukohale, mille kohaselt juhul, kui regulatsioon ei ole täiuslik, ei tulene sellest veel iseenesest, et see on vastuolus põhiseadusega. Igasugune ebatäiuslikkus ei ole põhiseaduse vastane.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> RKÜKo 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07, p 50.

## VI Kokkuvõte

**52. Eelneva kokkuvõttes olen seisukohal, et justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaani“ § 17 lõike 2 punkt 1 ei ole Teie osutatud põhjustel ja osas vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse ja vangistuseseadusega.**

### V Täitmisplaani 17 lõike 2 punkt 5

**53.** Oma avaldustes osutasite ka veendumusele, et Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkt 5 on vastuolus seaduse ja põhiseadusega. **Ses osas läbi viidud analüüsi tulemusel kujundas õiguskantsler seisukoha, et säte on tõepoolest vastuolus seaduste ja põhiseadusega.** Täpsema arutluskäigu ja järeldused leiate antud kirjale lisatud ja justiitsministrile edastatud ettepanekust nr 32 viia Täitmisplaani § 17 lõike 2 punkt 5 kooskõlla põhiseaduse ja seadusega.

**54.** Kuna olete käesolevaks hetkeks vanglast vabanenud, siis kavandab õiguskantsler jälgida ettepaneku täitmist omal käel ja ilma Teid asjade käigust üksikasjaliselt informeerimata. Kui soovite siiski vastavate arengutega kursis olla, siis palun teavitage mind sellest soovist.

**55.** Ühtlasi kasutan võimalust ja tänan Teid osutamast võimalikele probleemidele avavanglasse paigutamist puudutavate normidega ning vabandan, et seisukoha kujundamine on võtnud omajagu aega.

Lugupidamisega

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Justiitsministeerium (info@just.ee)

Lisa: 11 lehel 1 eks