



Õiguskantsler

Teie 15.12.2014 nr

Meie 14.01.2015 nr 6-1/150051/1500195

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Vabanemistoetuse kogumise kohustuse põhiseaduspärasus**

Lugupeetud

Pöördusite õiguskantsleri poole 17.12.2014 laekunud avaldusega, milles tõstasite küsimuse vangistusseaduse § 44 lõike 2 alusel hoiustatava vabanemistoetuse regulatsiooni põhiseaduspärasusest.

Tutvunud Teie avalduse, õiguskantsleri varasemate seisukohtade ja muu asjakohase materjaliga, leian, et ei saa tuvastada, et vangistusseaduse § 44 lõige 2 oleks Teie osutatud kaalutlustel ja viisil vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

I Teie avaldus

1. Viitate pöördumises, et olete kursis õiguskantsleri varasemate seisukohavõttudega vabanemistoetuse hoiustamise põhiseaduspärasuse osas ning et olete tutvunud õiguskantsleri 03.02.2010 seisukohaga nr 6-1/100183/1000674. Siiski leiate, et õiguskantsleri arvamus on probleemne, kuna vabanemismaksud on „täis“ vähestel kinnipeetavatel (ilmselt viitate selle, et vabanemistoetust ei ole kuni kolmekordse Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuutöötasu alammäära täitumiseni hoiustatud just paljudel kinnipeetavatel). Toote näite, et eluosakonnas, kus viibite, on 62 kinnipeetavat, kellel on vabanemismaksud „täis“ vaid 10-1 isikul. 52-1 isikul ei ole ja Teie ennustuse kohaselt ca 45 neist ei saagi karistusaja jooksul vabanemistoetust kogutud eelviidatud maksimummäärani. Te ei kahtle oma sõnutsi, et samasugune on olukord ka teistes eluosakondades.

2. Teete sellest järelduse, et vangistusseaduse (edaspidi ka VangS) § 44 lõikes 2 sätestatud vabanemistoetuse kogumine ei täida oma eesmärki, kuna inimesed, kelle karistused on valdavalt kuni 3 aasta pikkused, ei saa vabanemistoetust kogutud maksimummäärani ja isegi mitte sellele ligilähedale. Seetõttu tekib Teil Teie sõnutsi küsimus, miks sellist hoiustamist vaja on, kui see oma eesmärki ei realiseeri. Viitate, et nt Teid toetavad ka perekond ning sõbrad ja Teie ema on korjanud Teie vabanemise puhuks teatava rahasumma, mida saate karistuse lõppemisel kasutada.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Te ei näe vajadust, miks peaksite veel korjama vanglas lisaraha vabanemistoetusena. Leiate, et kui Teilt ei võetaks raha vabanemistoetusena hoiustamiseks, oleks Teil ka tasutud Teie vastu esitatud nõuded. Arvate, et vabanemistoetuse hoiustamine ei ole mõttekas iseäranis nende isikute puhul, kel nõ väljas kedagi ei ole ja kes enda vanglasisesele isikuarvele kannete tegemise vältimise tõttu saavad vabanedes vaid VangS § 75 lõikes 4 sätestatud ühekordse toetuse. Tõstatate küsimuse, kuidas saavad vabanemise järel hakkama pelgalt nimetatud ühekordse toetuse saanud isikud ning nendite, et vabanemistoetuse maksimummäär võiks olla väiksem.

4. Väidate ka, tsiteerin (kirjaviis muutmata): „Kui see vangistuseseadus ei täida oma eesmärki, siis miks ei kaaluta selle muutmist see võiks väiksemgi olla. Ma usun, et teil on lihtsam selle tõhusust kontrollida minu arvutuste kohaselt on vanglates umbes 10% kinnipeetavatel vabanemistfond täis. See ju ei tähenda, et nad on kõik riskiga kellel täis pole, sest kui see on nii suur risk siis miks riik seda riski ei ürita kuidagi aidata soodustada? Seega Palun teil vaadata mu kiri läbi ja kaaluda, kas selline seadus on vajalik mis ei täida oma eesmärki ja mis saaksin mina teha?“.

5. Nendin, et ei saa küll ühemõtteliselt aru, mida olete tahtnud tsiteeritud väidetega öelda, ent näib, et Teie hinnangul ei täida vabanemistoetuse kogumine oma eesmärki juhul, kui isik ei suuda karistuse kandmise ajal koguda vabanemistoetust selle maksimumsummas.

II Õiguskantsleri seisukoht

6. [], selgitan Teile, et õiguskantsleri pädevusse kuulub õigusnormide osas ennekõike nende põhiseaduspärasuse hindamine. Vastav volitus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS või põhiseadus) § 139 lõikest 1 ja õiguskantsleri seaduse (edaspidi ka ÕKS) § 1 lõikest 1 ja ÕKS §-dest 15-18. Seega ei ole otseselt õiguskantsleri pädevuses Teie soovitud kontroll, kas üks või teine õigusnorm täidab tõhusalt talle seatud eesmärki. Mõistagi võib põhiseaduse või seadusega vastuolu seonduda ka normi eesmärgipärasuse problemaatikaga, ent küsitavused ses osas, kas õigustloova akti säte täidab küllaldaselt talle pandud eesmäärke, ei pruugi tähendada alati vastuolu põhiseadusega.

7. Seetõttu jään Teie avalduse lahendamisel oma pädevuse piiresse ning hindan vaid VangS § 44 lõike 2 põhiseaduspärasust Teie osutatud osas ja asjaoludel.

8. Nagu öeldud, ei ole ma veendunud, et olen Teie argumente mõistnud täiel määral samamoodi, nagu olete neid soovinud esitada, ent hinnates Teie pöördumises toodud, leian, et peate probleemseks seda, et kuna Teie hinnangul ei suuda suur hulk kinnipeetavaid karistusaja vältel koguda vabanemistoetust selle maksimummääras, ei täida VangS § 44 lõikes 2 sätestatud kohustus vabanemistoetuse hoiustamiseks oma eesmärki.

9. Nendin, et Teie viidatud õiguskantsleri arvamus VangS § 44 lõike 2 põhiseaduspärasusest ei ole muutunud ning kuna olete oma sõnutsi sellega kursis, siis ei hakka ma arvamust siinkohal taasesitama. Rõhutan õiguskantsleri seisukohast vaid paari olulisemat nüanssi. Esiteks on VangS § 44 lõikes 2 sätestatud vabanemistoetuse hoiustamise näol tegemist PS § 32 lõikes 2 sätestatud õiguse omandit vabalt vallata, käsutada ja kasutada piiranguga. Teiseks on vabanemistoetuse kogumise eesmärgiks soodustada kinnipeetava resotsialiseerimist ja toetada kinnipeetava võimalikult „valutut“ sulandumist ühiskonda peale karistusaja lõppemist. Elementaarsete rahaliste vahendite olemasolu soodustab vanglast vabanenud isikul õiguskõuleka elu alustamist. Kolmandaks on tegemist samas siiski suhteliselt väikese ulatusega ning väheintensiivse

piiranguga, mille üheks põhjuseks on vabanemistoetuse hoiustamisele seatud nõ ülempiir (VangS § 44 lõige 3). Neljandaks ei ole vabanemistoetus kindlasti ainuke viis, mil moel riigivõim saab toetada kinnipeetava õiguskuuleka elu alustamist pärast vangistusest vabanemist.

10. Samuti sedastan, et alates 01.01.2015 on kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 390 eurot ja seega on lähtuvalt VangS § 44 lõikest 3 vabanemistoetuse maksimummäär hetkel 1170 eurot.

11. Asudes hindama Teie avalduses toodud väiteid, siis nendin, et ei saa kuidagi nõustuda seisukohaga, mille loen välja Teie pöördumisest, et vabanemistoetus täidab oma ülesannet vaid siis, kui seda on hoiustatud VangS § 44 lõikes 3 toodud maksimummääras. Näen vabanemistoetuse maksimummäära mitte kui toetuse tõhususe mõõdupuud, vaid pigemini kui piiri isiku põhiõiguse liigsele piiramisele, mis peaks tagama, et põhiõigustesse ei sekkutaks enam, kui see normi eesmärgi täitmiseks vajalik ning teisalt tagama erinevate huvide tasakaalustatud kaitse.

12. Pean paslikuks siinkohal osutada VangS § 44 lõike 3 kehtiva redaktsiooni tekkeloole. Vangistusseaduse algtekstis maksimummäära regulatsiooni ei olnud ning see kehtestati enam-vähem praegu kehtival kujul (muudatused seonduvad peamiselt muutustega tööõiguse alastes õigusnormides) alles 01.02.2007 kehtima hakanud vangistusseaduse redaktsioonis. Toona selgitati maksimummäära seadmise vajadust järgnevalt: „Kinnipeetavate rahaline olukord vanglas on erisugustel põhjustel ebarahuldav. Praeguse regulatsiooni kohaselt kogutakse vabanemistoetust kuni kinnipeetava vabanemiseni ning nendel kinnipeetavatel, kes töötavad või kellele laekub muudest allikatest arvestatava suurusega summasid, võib vabanemistoetuse lõppsumma kujuneda mitmekümne tuhande krooni suuruseks. Kuid vanglas olles on tema vanglasiseseks kasutamiseks jäetud summad minimaalsed, nii et sellest ei piisa hädavajalike sisseostude tegemiseks. Praegu on Vabariigi Valitsuse kehtestatud alampalga suuruseks 3000 krooni. Seega lõpeks muudatuse jõustudes vabanemistoetuse hoiustamine, kui kogutud on 9000 krooni. Selge on, et inimeste vajadused on erinevad, kuid 9000 krooniga peaks olema võimalik vähemalt kuu aega õiguskuulekalt elada. Selle aja jooksul peaks isik jõudma endale tööd otsida ning lahendada eluasemega seonduvaid probleeme. Vabanemistoetuse eesmärk ongi isiku kindlustamine rahaliste vahenditega vahetult pärast vabanemist, mitte näiteks pooleks aastaks elamisraha kogumine. Kui kinnipeetava isiklikul arvel on 9000 krooni vabanemistoetust hoiustatud, siis lähevad edaspidi need summad samuti talle vanglasiseseks kasutamiseks. Samas võib kinnipeetava soovil hoiustada ka suuremaid summasid.“¹

13. Tsiteeritud põhjendustest võib välja tuua kahte asjaolu. Esiteks nägi seadusandja maksimummäära vajalikuna seetõttu, et teatud summast alates kujutab vabanemistoetuse täiendav kogumine suuremat piirangut isikute õigustele, kui täidab ülesannet kindlustada isikut vähemalt kuu vältel pärast vanglast vabanemist hakkamasaamiseks vajaliku rahasummaga. Teisalt võimaldab maksimummäära seadmine kasutada teatud asjaoludel ja ajahetkest alates vanglasisesele isikuarvele laekuvat raha muudel eesmärkidel (nõuete tasumiseks, vangla kaopluses poodlemiseks) ja seega tagada tasakaalustatult erinevaid huvisid.

¹ Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu nr 964 SE I seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062550008.

14. Leian, et vabanedes on endisel kinnipeetaval seda lihtsam uue eluviisiga kohaneda, mida suuremad rahalised summad on tal käsutada vahetult pärast vanglast vabanemist tekkiva kõige probleemsema aja üleelamiseks. Teatud vaba raha olemasolu võimaldab isikul leida elukoht, otsida tööd ja katta sissetuleku puudumisel jooksvaid kulusid toidule ja riieele. Samas ei ole mingit põhjust arvata, et vabanemistoetusest on abi vaid sel juhul, kui seda on hoiustatud just vähemalt kolmekordse kuutöötasu alammäära suuruses summas. Mõistagi on isikule soodsam, kui tal on vanglast vabanedes rahavaru suurusega 1170 eurot kui nt 800 eurot, ent see ei võimalda teha loogilist järeltust, et 800 euro suurune vabanemisefondi kogutud rahasumma ei soodusta kinnipeetava resotsialiseerumist ega toeta tema võimalikult „valutut” sulandumist ühiskonda peale karistusaja lõppemist.

15. Inimesed ja nende võimalused ei ole meie ühiskonnas alati ühesugused ning võimekus (ja vahel ka soov) ennast teatud rahasumma kogumisega eluks vabaduses ette valmistada on erinevad (nagu ka isikute varanduslik seis ja toimetulekuvõime laiemalt). Siiski võib antud kontekstis väita, et ka pisku on parem kui mitte midagi ning isegi kui vabanemistoetust on hoiustatud mitte 1170 eurot vaid 500 või 300 eurot, on see parem, kui täiesti rahata vabaneda.

16. Seega olen vahekokkuvõttena seisukohal, et ei nõustu Teie arvamusega, et vabanemistoetus täidab seatud ülesannet vaid siis, kui seda on kogutud maksimummääras. Pean toetuse kogumist eesmärgipäraseks ka siis, kui kogutud summa jääb vabanemise ajaks alla maksimummäära.

17. On kahtlemata tänuväärne, kui kinnipeetav ise muretseb ja hoolitseb võimaliku vabanemisejärgse toimetuleku pärast ja soovib ennast lisaks VangS §-s 44 sätestatud võimalustele kindlustada veel muudel seaduspärastel viisidel (nt krediitiasutusse raha kogudes vms). Iseenesest ongi ju isiku toimetulek pärast vanglast vabanemist mitte vaid riigivõimu mure ja isikult saab ja võib eeldada ka ise vastava initsiatiivi ilmutamist. Samas ei muuda nende võimaluste olemasolu osade kinnipeetavate jaoks ka VangS § 44 lõikes 2 sätestatud vabanemistoetuse kogumist põhjendamatuks. Paljud, kel oleks võimalus raha vabanemisefondi või ka mujale vabanemiseks valmistudes varuda, ilmselt ei soovi või ei suuda seda omal käel teha ning riskivad seeläbi vabanedes raskustesse sattumisega.

18. Kindlasti ei ole ma nõus seisukohaga, et isikud, kel väljas nõ kedagi ei ole, vajavad vabanemistoetuse hoiustamist kõige vähem. Leian, et just nende isikute puhul on oluline riigi roll vabanemisejärgse kriitilise ajaperioodi õiguspärase üleelamise soodustamisel, kuna sellisel isikul puudub võimalus loota või toetuda lähedastele, kes saaksid vabanenut abistada kas nõu, teenuse (nt pakuvad majutusvõimalust) või rahaga. Tihtipeale ei pruugi positiivsete sotsiaalsete sidemeteta isikute oskused oma vara hallata olla küllaldased, et ennast ise sel määral distsiplineerida, et koguda raha vabanemisejärgseks perioodiks. Seepärast ei näe ma põhjust nõustuda Teiega selles, et isikud, kellel väljaspool vanglat toetavaid lähikondseid ei ole, ei vajagi vabanemistoetust.

19. Nendin, et õiguskantslerile laekunud avaldustest ja õiguskantsleri kontrollkäikudest vanglatesse kogunenud muljetest saab järeldada, et kinnipeetavate rahalist olukorda võib sarnaselt 2006. aastaga (nagu seda on kajastatud eelnevalt viidatud eelnõu seletuskirjas) pidada samuti üldjoontes ebarahuldavaks. Jagan kindlasti Teie muret nende inimeste pärast, kel ei ole vabanedes kasutada muud raha, kui VangS § 75 lõike 4 alusel saadud üsna väike ühekordne toetus ja kes ei ole suutnud koguda vabanemistoetuseks midagi või vaid õige pisut. Samas ei näe ma seost Teie osutatud vajaduse vahel vabanemistoetuse kogumine kaotada ja isikute toimetulekul, kes vabanemistoetust ei ole suutnudki koguda. Kelle isikuarvele ei ole laekunud

summasid, millest vabanemistoetust hoiustada või kelle vabanemistoetuse kogunenud summa on marginaalne, nende põhiõigusi on vastavalt ka minimaalselt piiratud. Vabanemistoetuse kogumise lõpetamine nende subjektide suhtes ei muudaks nende staatuses suurt midagi ning ei tagaks neile kuidagi paremat toimetulekut vabanemisjärgsetel kriitilistel nädalatel.

20. Ka varasemalt on kinnipeetavad osutanud, et miks VangS § 75 lõikes 4 sätestatud ühekordse toetuse määr on nii väike ning miks ei võiks vabanemistoetust maksimummääras maksta isikule riik. Tõden ses osas jätkuvalt, et kahtlemata oleks sümpaatne, kui elaksime riigis, mis jõuab vabanevaid kinnipeetavaid sel moel abistada. Samas on minu hinnangul kinnipeetava vabanemisjärgne toimetulek mitte vaid riigi mure ja hool ning isik peab ka ise selle heaks pingutama ja ettevalmistusi tegema. Taas tõden, et ka pelgalt VangS § 75 lõikes 4 sätestatud ühekordne toetus on praeguses suuruses siiski parem, kui nõ kahe palja käega vanglast vabaneda ning minu hinnangul ei saa tuletada põhiseadusest kohustust, et riik peaks vabaneva kurjategija eest hoolitsema tingimata just sel moel, et maksab talle vähemalt vabanemistoetuse maksimummääraga võrreldavas suuruses toetust riigi vahenditest.

21. Samuti osutan, et riigivõimu tegevus kinnipeetava taasühiskonnastamisel ei seisne vaid VangS § 75 lõikes 4 osutatud toetuse maksmises. Vabanemise ettevalmistamiseks tegeleb riik kinnipeetavaga juba vangistuse ajal talle vajadusel haridust andes, tööharjumust kujundades ning samuti on kinnipeetaval pärast vabanemist võimalik sarnaselt teiste isikutega osa saada erinevatest sotsiaalteenustest.

22. Peatun lühidalt veel Teie väitel, et vabanemistoetuse hoiustamise kohustuse puudumisel saaksite lisaraha kasutada Teie vastu esitatud nõuete rahuldamiseks. Nagu eelnevalt osutasin, on kinnipeetava vanglasisesele isikuarvele laekuva rahaga toimimisel vaja hinnata ja omavahel tasakaalustada erinevaid huvisid ja vajadusi. Mitte laskudes siinkohal dispuuti selle üle, kas vabanemistoetuse hoiustamine on tarvilik (see küsimus on õiguskantsleri varasemas seisukohavõttus juba vastuse leidnud), tuleb mõnda, et oluline on võimaldada isikuarvele laekuvast rahast oma osa saada kinnipeetava vastu õiguspäraseid nõudeid omavatel isikutel (kelle seas on tihtipeale ka nt PS §-s 25 sätestatud põhiõigust saada kuriteoga tekitatud kahju eest hüvitust realiseerivad kannatanud), samuti koguda raha vabanemistoetuseks ning jätta teatav osa rahast ka isikule vanglasiseseks kasutamiseks. Arvestades, et vabanemistoetuseks peetakse kinni vaid viiendik laekuvatest summadest ning seda, et olulises osas tagab riigivõim kinnipeetava igapäevaseid vajadusi tasuta (elukoht, toit, riietus) ei ole mul põhjust hetkel arvata, et VangS § 44 lõikes 2 sätestatud vabanemistoetuseks hoiustatava raha osakaal oleks ebaproportsionaalselt suur.

23. Soovin osutada lõpetuseks veel ka Riigikohtu seisukohale, mille kohaselt ei tulene sellest, kui üks või teine seadusandja valitud lahendus ei ole täiuslik, veel iseenesest, et see on vastuolus põhiseadusega. Igasugune ebatäiuslikkus ei ole põhiseaduse vastane.² Seega ei saa välistada, et vabanemistoetuse kogumise mehhanismi saaks kehtivas õiguses teistmoodi ja paremini sätestada, ent see ei tähenda olemasoleva regulatsiooni vastuolu põhiseadusega.

² RKÜKo 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07, p 50.

24. Kõige eelneva kokkuvõttena nendin, et ei saa tuvastada, et vangistusseaduse § 44 lõige 2 oleks Teie osutatud kaalutlustel ja viisil vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

25. Loodan, et toodud selgitustest oli abi.

Lugupidamisega

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel