



Õiguskantsler

Teie 23.03.2014 nr

Meie 09.05.2014 nr 6-1/140617/1402088

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Vangistusseaduse § 65 lõike 1 põhiseaduspärasus**

[ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega ja tõstasite küsimuse vangistusseaduse (VangS) § 65 lõikes 1 sätestatu kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tuleneva süütuse presumptsiooni põhimõttega.

**Tutvunud Teie avalduse, õiguskirjanduse ja kohtupraktikaga, selgitan, et ei tuvastanud VangS § 65 lõike 1 vastuolu Eesti Vabariigi põhiseaduse või Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga Teie osutatud põhjustel ja osas.**

**Avalduses sisalduv**

Avaldasite, et Teie hinnangul ei ole süütuse presumptsiooni põhimõttega kooskõlas VangS § 65 lõige 1, mis sätestab, et kinnipeetava distsiplinaarkaristus pööratakse täitmisele kohe. Viitate avalduses, et seetõttu võib tekkida olukord, kus nt vaide- või kohtumenetluses mõistetakse kinnipeetav õigeks, kuid distsiplinaarkaristus on osaliselt või täielikult juba ära kantud. Distsiplinaarkaristuste kohese täitmisele pööramise varjukülje kohta väitsite, et Teile määrati distsiplinaarkaristusena noomitus, mille Te vaidlustasite. Teie hinnangul on väga suur tõenäosus, et kohus määratud karistust õiguspäraseks ei loe. Samas lisasite, et Teie tingimisi enne tähtaega vabanemise otsustamisel arvestas kohus ka Teile määratud noomitust ning jättis Teid just selle tõttu vabastamata.

**Õiguskantsleri seisukoht**

1. Kõnealusel juhul on vajalik vastata küsimusele, kas VangS § 65 lõikest 1 tulenev, mille järgi pööratakse distsiplinaarkaristus üldjuhul täitmisele kohe, on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusest ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tuleneva süütuse presumptsiooni põhimõttega.

2. Kehtiva õiguse järgi määratakse kinnipeetavale distsiplinaarkaristus haldusaktiga. Üldine printsiip on, et haldusakt hakkab kehtima adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemalt kehtima hakkamist. Selline põhimõte sisaldub haldusmenetluse seaduse (HMS) § 61 lõikes 1, mis ei seo haldusakti kehtivust

Õiguskantsleri Kantselei

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

selle võimaliku vaidlustamisega. Haldusmenetluse seadus rakendub tulenevalt vangistusseaduse (edaspidi ka VangS) § 1<sup>1</sup> lõikest 1 vangistusseaduses toodud erisustega ka vangistusseaduse alusel toimuvale haldusmenetlusele (sh ka VangS § 63 jj sätestatud distsiplinaarmenetlusele). Seega võib haldusakti üldjuhul pöörata täitmisele kohe pärast selle teatavakstegemist või kättetoimetamist (ehk haldusakti jõustumist) ning jõustumine ja sellele järgnev täitmisele pööramine ei pruugi olla seotud selle võimaliku vaidlustamistähtajaga. VangS § 65 lõikes 1 sätestatakse sõnaselgelt, et üldjuhul pööratakse distsiplinaarkaristus täitmisele kohe.

**3.** See ei tähenda aga, et iga haldusakti (sh ka distsiplinaarkaristuse kohaldamise käskkirja) peaks tingimata kohemaid täitmisele pöörama. Distsiplinaarkaristuse kohaldamise käskkirja kohese täitmisele pööramise edasilükkamiseks on mitmeid võimalusi. Esiteks on tulenevalt VangS § 65 lõikest 2 võimalik vanglateenistusel endal distsiplinaarkaristuse või selle osa täitmisele pööramine edasi lükata tingimusel, et kinnipeetav ei pane katseajal toime uut distsipliinirikumist. Samuti on võimalik haldusakti andnud haldusorganil haldusakti kehtivus peatada (HMS § 64 lõike 1 lause 2) või vaiet lahendaval haldusorganil haldusakti täitmine peatada vastavalt HMS §-le 81. Lisaks näeb halduskohtumenetluse seadustiku § 249 lõige 2 ette võimaluse esitada esialgse õiguskaitse taotluse halduskohtule ka vaidemenetluse ajal.

**4.** Riigikohus on kinnipeetavate distsiplinaarkaristuste kohese täitmisele pööramise kohta märkinud: "Kollegium peab kohtupraktika kujundamise ja hilisemate vaidluste vältimise eesmärgil vajalikuks selgitada, et arvestades vangistusseaduse § 65 lg-s 6 sätestatud karistuse täideviimise tähtaega (täitmine on võimalik maksimaalselt kaheksa kuu jooksul arvates distsiplinaarkaristuse määramisest), raskendaks automaatne haldusakti peatumine oluliselt vangla julgeoleku tagamist ja võimaldaks haldusakti adressaadil üksnes selle vaidlustamise kaudu teatud juhtudel saavutada haldusakti hilisema täideviimise võimatuse. Ka haldusmenetluse seadus ei näe automaatset haldusakti täitmise peatamist ette. Haldusakti adressaadile on tagatud õigus taotleda nii vaide- kui halduskohtumenetluses (vt HMS § 81, HKMS v.r § 12<sup>1</sup> ja kehtiv HKMS § 249) enda õiguste kaitseks ja kahjulike tagajärgede vältimiseks esialgse õiguskaitse korras haldusakti täitmise peatamist. Nimetatud taotluse esitamisel saab vaideorgan või halduskohus hinnata konkreetsetele faktilistele asjaoludele tuginedes, kas esineb vajadus haldusakti täitmise peatamiseks või mitte, sh hinnata kahjulike tagajärgede saabumise tõenäosust ning arvestada haldusakti adressaadi olukorda, näiteks tema tervislikku seisundit. Kollegiumi hinnangul ei tulene EIK praktikast üldist järeldust, et konventsiooni kohaselt peaks distsiplinaarkaristuse vaidlustamisel haldusakti täitmine automaatselt peatuma. Ka kaebaja viidatud kohtupraktika ei kinnita vastavasisulist järeldust. Nimetatud lahendis rõhutati asjaolu, et distsiplinaarkaristus pöörati täitmisele kohe ja adressaadil puudus täitmise peatamiseks reaalne õiguskaitsevahend. Eesti õigusaktid võimaldavad kinnipeetaval ka enne karistuse täitmisele pööramist taotleda vaidemenetluses haldusakti täitmise peatamist ning samas vaidlustada ka distsiplinaarkaristuse sisulist õiguspärasust."<sup>1</sup>

**5.** Lisan, et kehtivas õiguses on olukord, kus vaidlustamine distsiplinaarkaristuse täitmisele pööramist automaatselt ei peata, tavapärane. Nimelt jõustuvad ja pööratakse täitmisele üldjuhul pärast teatavaks tegemist nt kaitseväelastele<sup>2</sup>, vanglaametnikele<sup>3</sup>, politseiametnikele ja üldises

<sup>1</sup> RKHKo 14.11.2012 nr 3-3-1-44-12, p 25.

<sup>2</sup> Kaitseväeteenistuse seaduse § 188 lõike 1 järgi jõustub distsiplinaarkaristus kaitseväelasele teatavakstegemisest arvates.

<sup>3</sup> Vanglaametnike, politseiametnike ning üldises avalikus teenistuses olevate ametnike distsiplinaarkaristuste üldjuhul pärast teatavaks tegemist jõustumine tuleneb sellest, et nii vangistusseaduse, politsei- ja piirivalveseaduse kui ka avaliku teenistuse seaduse alusel läbi viidud distsiplinaarmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, kui konkreetsetes eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Kuna nimetatud ametnikele distsiplinaarkaristuste

avalikus teenistuses olevatele ametnikele määratud distsiplinaarkaristused. Teisisõnu ei ole vaidlustamisega kaasnevat n-õ automaatset distsiplinaarkaristuse jõustumise ja täitmise peatumist ette nähtud ka ametnike distsiplinaarkaristuste puhul - ka ametnikud peavad, sarnaselt kinnipeetavale, haldusakti täitmise peatamist eraldi nt halduskohtult taotlema (vt eespool).

**6.** Minu hinnangul ei tõusetu kinnipeetava distsiplinaarmenetluse puhul süütuse presumptsiooni küsimust. Nimelt saab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 6 lõikest 2 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 22 lõikest 1 tulenevast süütuse presumptsioonist rääkida ennekõike süüteomenetluste (kriminaal- ja väärteomenetlused) raames. Nii märgitakse õiguskirjanduses: "Kindel on aga see, et PS §-st 22 ei lähtu nõuet kohaldada [süütuse presumptsiooni] ka süüteomenetlusvälisele alale. Sellise arvamuse kohaselt saab [süütuse presumptsioon] toimida üksnes süütegude menetlemisel, st nii kriminaalmenetluses kui ka väärteomenetluses, ja seda ka juhul, mil väärtegu menetleb ning selle eest karistuse kohaldamise küsimust ei otsusta mitte kohus, vaid kohtuväline menetleja."<sup>4</sup> Ka muus õiguskirjanduses on arvatud, et haldusmenetluses süütuse presumptsioon ei rakendu.<sup>5</sup>

**7.** Siit edasi tõusetub küsimus, kas kinnipeetava distsiplinaarmenetlus võib olla sisuliselt käsitletav EIÕK artikkel 6 lõike 1 mõistes kriminaalsüüdistusena. Nimelt on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) selgitanud, et teatud juhtudel tuleb EIÕK artikli 6 kaitsealasse kuuluvate kriminaalsüüdistusajadena käsitleda (ühes kõikide vastava menetlustega kaasnevate õiguste ja kohustustega, mh ka süütuse presumptsiooniga arvestamine) ka selliseid menetlusi, mida siseriiklik õigus peab distsiplinaarasjadeks.<sup>6</sup> Hindamiskriteeriumiks, millistel juhtudel laienevad distsiplinaarmenetlustele süüteomenetluse printsiibid (nt enda vastu tunnistamise keeld, süütuse presumptsioon jmt), on see, milliseid sanktsioone on võimalik distsiplinaarmenetluse alusel menetlusaluse isiku suhtes rakendada. Kui menetluse lõpptulemusena on võimalik määrata menetlusalusele isikule selline karistus, mis enda olemuselt sarnaneb süüteomenetluse sanktsioonidega, tuleks distsiplinaarmenetluse käigus tagada ka süütuse presumptsiooni põhimõtte järgimine.

**8.** Järgnevalt hindan, kas karistused, mida kinnipeetavale on võimalik distsiplinaarmenetluse tulemusel määrata, on oma raskusastmelt sellised, et on käsitletavad karistusena EIÕK artikkel 6 mõttes. Formaalselt peetakse karistust süüdimõistmisele järgnevaks õigusaktis sätestatud õigusjärelmiks.<sup>7</sup> Sisuliselt on karistus karistatavale süüteo eest kohaldatav repressioon, millega kahjustatakse isiku põhiseaduslikku seisundit<sup>8</sup> ning väljendatakse hukkamõistu ja sunnitakse isikut oma teo eest vastutama.<sup>9</sup> Ka Riigikohus on leidnud, et sunnivahendi olemuse kindlakstegemiseks tuleb tuvastada, kas selles sisaldub *põnaalne*

---

jõustumisele ei ole sätestatud eriseadustes eriregulatsioonid, tuleb leida, et distsiplinaarkaristused jõustuvad haldusaktide jõustumise üldises korras, st pärast teatavaks tegemist (vt lisaks HMS § 61 lg 1).

<sup>4</sup> Vt lisaks: Kergandberg, E jt. Kommentaarid §-le 22. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus.

Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 22 komm 6.

<sup>5</sup> Nimelt on Kalev Aavik avaldanud arvamust: "Haldusmenetluses ei kehti süütuse presumptsioon ega enese mittesüüstamise privileeg, vaid vastupidi, vahel näevad õigusaktid ette hoopis kaasaaitamiskohustuse või pööratud tõendamiskohustuse. Haldusmenetluses puudub põhimõte, mis keelaks ühe ja sellesama teo eest kohaldada korduvaid ning eri menetlustes rakendatavaid sanktsioone." Vt lisaks: Aavik, K. "Tegevusloa kehtetuks tunnistamine: kas haldussund või karistus?". Juridica, 2011 IV, lk 273.

<sup>6</sup> Vt lisaks: EIK otsus Engel jt vs Madalmaad, 08.06.1976. RKPJKo 22.02.2001 nr 3-4-1-4-01, p 11: "[...] Kohtupraktikas on artikli 6 kohaldamisulatus laiendatud ka osale õiguserikkumistest, mis on Eesti õiguse järgi haldus- või distsiplinaarõiguserikkumised. Neid õiguserikkumisi võib pidada kuriteoks konventsiooni tähenduses, kui selleks annab alust õiguserikkumise iseloom ja ähvardava karistuse raskus (*mutatis mutandis* Engel jt v Holland otsus 8. juunist 1976, §-d 80-85; Öztürk v Saksa Liitvabariik otsus 21. veebruarist 1984, §-d 47-56). [...]"

<sup>7</sup> Vt lisaks Sootak, J. Sanktsiooniõigus. Tallinn 2007, lk 74.

<sup>8</sup> „Põhiseadusliku seisundi“ kahjustamise all tuleb mõista põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid.

<sup>9</sup> Vt lisaks Sootak, J. Sanktsiooniõigus. Tallinn 2007, lk 74.

*mateeria*.<sup>10</sup> Põnaalne *mateeria* on karistuse olemusse kuuluv tunnus.<sup>11</sup> EIK on leidnud, et sanktsiooni olemuse kindlakstegemiseks tuleb arvestada karistuse ajalist kestvust ja sanktsioonis sisalduvat olulist kahju.<sup>12</sup>

9. EIK-i praktikad hinnates võib asuda seisukohale, et Eesti vangistusseaduses sätestatud distsiplinaarsüüdistus kinni peetava isiku suhtes ei kujuta endast abstraktselt EIÕK artikkel 6 lõike 1 mõttes kriminaalsüüdistust. Nimelt on EIK oma praktikas väljendanud kindlalt seisukohta, et distsiplinaarkaristus, mille tulemusena piirati kinni peetava isiku vanglasisesse liikumise ja suhtlemise võimalust kolmeks kuuks ilma, et oluliselt oleks halvenenud kinnipidamistingimused või oleks pikenenud algne kinnipidamise aeg, ei ole käsitletav EIÕK artikkel 6 lõike 1 alusel kriminaalsüüdistuseks – tegemist on distsiplinaarasjaga.<sup>13</sup> VangS § 63 lõike 1 punkti 4 kohaselt on raskeimaks distsiplinaarkaristuseks kartserisse paigutamine kuni 45-ks ööpäevaks.

10. Eelnevale tuginedes võib leida, et Eesti vangistusseaduses sätestatud distsiplinaarmenetlus ei ole pigem käsitletav kriminaalsüüdistusmenetlusena EIÕK artikkel 6 lõike 1 mõistes. Ka õiguskirjanduses on leitud, et Eesti Vabariigi vanglates rakendatav distsiplinaarmenetlus ei täida EIK praktikast tulenevaid EIÕK artikkel 6 kohaldamise kriteeriume, kuna distsiplinaarkaristus ei pikenda reaalselt isiku vangistust.<sup>14</sup> Sestap ei kuulu distsiplinaarmenetluse läbiviimisel üldjuhtudel otseselt kohaldamisele nõuded, mis on ette nähtud süüteomenetlusele.

11. Tuginedes eelnevale selgitan, et **ei tuvastanud Teie toodud asjaoludel ja kaalutlustel VangS § 65 lõike 1 vastuolu Eesti Vabariigi põhiseaduse või Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.**

Lugupidamisega

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Raivo Sults 693 8415  
raivo.sults@oiguskantsler.ee

<sup>10</sup> Riigikohus on leidnud: "Küsimust, kas mingi riiklik sunnivahend on PS § 23 lg 3 mõttes käsitatav karistusena või mitte, ei saa aga lahendada üksnes karistusseadustikus sätestatu pinnalt. Kontrollimist vajab, kas mingit riiklikku sunnivahendit, mida formaalses karistusõiguses ei loeta karistuseks, tuleb siiski käsitada karistusena sisuliselt ehk materiaalselt. Põhiõiguslikud garantiid peavad olema tagatud ka nende riiklike sunnivahendite kohaldamisel, mida ei ole formaalses karistusõiguses karistusena sätestatud, kuid mis on materiaalselt käsitatavad karistusena. Seega tuleb [---] hinnata, kas tegemist on karistusega materiaalses mõttes, s.o õiguserikkumise eest kohaldatava meetmega, mis evib karistuse olemust ja eesmärki ning on piisavalt raske, olemaks võrreldav kriminaalkaristusega formaalses mõttes." (RKÜKo 24.10.2004 nr 3-4-1-10-04 p 17).

<sup>11</sup> Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn 2003, lk 178–183.

<sup>12</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.06.1976 otsus Engel jt v Holland.

<sup>13</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2007 otsus asjas nr 29660/03, Štitić vs. Horvaatia, p 56 ja 61.

<sup>14</sup> M. Olesk. Inim- ja põhiõigused vanglas. Euroopa vangistusõiguse põhimõtted. Justiitsministeerium 2010, lk 163.