



ÕIGUSKANTSLER

Teie 14.01.2008 nr

Õiguskantsler 24.03.2008 nr 6-1/080197/00802026

Vastus

Pöördusite minu poole 15.01.2008 Õiguskantsleri Kantseleisse jõudnud avaldusega, milles palusite kontrollida vangistusseaduse (VangS) § 1¹ lg 5 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 15.

Analüüsid esitatud abstraktse normikontrolli raames (st lahus konkreetsest juhtumist) Teie avalduses ja justiitsministri vastuses sisalduvaid väiteid ning asjakohaseid õigusnorme, olen seisukohal, et VangS § 1¹ lg 5 on kooskõlas põhiseadusega.

Siiski pean oluliseks lisada, et ei ole välistatud, et konkreetse normikontrolli raames võib tekkida täiendav VangS § 1¹ lg 5 põhiseaduspärasuse analüüsi vajadus.

I Asjaolud ja menetluse käik

Rõhutate oma avalduses, et PS § 15 lg 1 lauses 1 sätestatud õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole on reservatsioonita põhiõigus. Kuna käesoleval juhul puudub muu põhiseaduslikku järku õigusväärtus või muu põhiõigus, mis õigustaks kohtusse pöördumise õiguse riivet, siis on VangS § 1¹ lg 5 Teie hinnangul põhiseadusega vastuolus. Ka toote välja, et Teil puudub võimalus pöörduda esialgse õiguskaitse taotlusega kohtusse, kui vangla intensiivselt rikub Teie õigusi.

Täiendasite oma avaldust 04.03.2008 Õiguskantsleri Kantseleisse jõudnud pöördumises. Rõhutate selles, et PS § 146 lg 1 kohaselt mõistab õigust üksnes kohus. Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 lg 1 kohaselt on igapäevael õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Leiate, et kuna Justiitsministeeriumil puudub õigusemõistmise pädevus ning vaidmenetlus ei ole erapooletu, mis muudab selle Teie hinnangul "mõttetuks ajaraiskamiseks", siis ei saa see olla ka kohustuslik. Seda toetab Teie arvates asjaolu, et vaidmenetlus ei võimalda õigusvastasuse tuvastamist, ei anna tõhusat esialgset õiguskaitset ega peata toimingut sooritamist.

Teavitasin Teid 15.02.2008 menetlusteates, et alustasin Teie avalduse põhjal menetluse kontrollimaks VangS § 1¹ lg 5 põhiseaduspärasust ning et pöördun teabe nõudmisega Justiitsministeeriumi poole.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Teabe nõudmises asusin analüüsi pinnalt seisukohale, et VangS § 1¹ lg 5 formaalse põhiseaduspärasuse nõuded on täidetud ning et tehtud muudatusel on legitiimne eesmärk (vt lähemalt p 3.2). Rõhutasin siiski, et üldine kohtusse pöördumise õigus kui õiguse tõhusale õiguskaitsele alapõhimõtte eeldab, et loodud menetlus tagab isiku õiguste kaitse ka tegelikkuses. Teisisõnu ei või kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus menetluslike üksikasjade tõttu (nt keele-, vormi- või tähtjanõuded) või praktilise korralduse tõttu oluliselt raskendada (kohtuliku) õiguskaitse võimalusi või muuta seda praktiliselt võimatuks

Analüüsides ja selgitades pikemalt asjakohast regulatsiooni, esitasin Justiitsministeeriumile järgmised küsimused:

1. Kas silmas pidades vaidemenetluse rangemat regulatsiooni nii keeleküsimumes kui kulude hüvitamisel on isikule tagatud piisav õiguskaitse võimalus?
2. Kuidas tõlgendatakse vaidemenetluses esialgse õiguskaitse kohaldamise aluseid ja ulatusi, sh kas Justiitsministeerium on välja töötanud põhimõtted esialgse õiguskaitse kohaldamiseks ning kui jaa, siis millised need on? Mil määral on senises Justiitsministeeriumi kinnipeetavatega seotud vaidemenetluse praktikas esialgset õiguskaitset kohaldatud?
3. Kui suur ressurss on kavandatud kohustusliku vaidemenetluse rakendamiseks (sh kas on loodud täiendavaid ametikohti)? Kas on välja töötatud täiendavaid menetlusreegleid?

Justiitsministeerium selgitas oma vastuses järgmist:

1. Ministeerium mõõnab, et kulude hüvitamise võimalused on halduskohtumenetluses ja vaidemenetluses erinevad, kuid ei nõustu seisukohaga, et erinevused on põhjendamatud. Rõhutatakse, et vaidemenetlus on haldusmenetlus ning nii nagu teistes haldusmenetlustes nii ka vaidemenetluses tehtavaid kulutusi ei hüvitata isikule. Tõlkeküsimumesega seoses selgitatakse vastuses põhjalikult justiitsministri 30.11.2000 määruse "Vangla sisekorraeskiri" § 49¹ eesmärki ja kohaldamispraktikat. Kaaludes kinnipeetava õigust õiguskaitsele, isiku resotsialiseerimise huve, riigi huvi tagada eesti keele kasutus asutustes ning võttes arvesse seda, et maksejõuetute kinnipeetavate tõlkekulud kannab riik, ei ole ministeeriumi hinnangul ülemääraselt isiku põhiõigusi riivatud.
2. Justiitsministeerium ei ole välja töötanud eraldi põhimõtteid esialgse õiguskaitse kohaldamiseks vaidemenetluses. Tegemist ei ole ka praktikas märkimisväärselt esineva küsimusega – senini on seda taotletud üksnes kahel korral 2004. a. Vaidemenetluses saab vaidlustada üksnes piiratud hulka toiminguid. Viivituse, tegevusetuse, ametiisiku taandamisest keeldumise või haldusakti andmise taotluse tagastamise vaidlustamisel ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamine eraldi otstarbekas, kuna kui isik vaidlustab nt viivituse, lahendatakse asi koos esialgse õiguskaitse taotlusega sisuliselt ära. Justiitsministeeriumile ei ole teada mitte ühtegi kinnipeetavaga seotud juhtumit, kus toimingu sooritamine oleks iseseisvalt peatatud. Reeglina eelneb toimingule haldusakt ning n.ö iseseisva toimingu mõju on nii lühiajaline, et esialgse õiguskaitse kohaldamine ei tule juba seetõttu ennetavalt kõne alla. Esialgse õiguskaitse kohaldamise peamiseks aluseks on vaide perspektiivikus, st kui tõenäoline on vaide rahuldamine. Menetluse olulised asjaolud selgitatakse välja juba vanglas (haldusmenetluse seaduse § 80 lg 1: 7 päeva), mistõttu on juba vaide Justiitsministeeriumisse saabumisel võimalik hinnata selle põhjendatust.
3. Justiitsministeeriumisse on loodud üks täiendav ametikoht. Vanglatest sai Murru ja Tallinn kaks, Viru ja Tartu ühe ametikoha. Täiendavaid menetlusreegleid ei ole ei Justiitsministeeriumile ega vanglatele välja töötatud.

II Asjakohane vangistuseseaduse norm

"§ 1¹. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine

[...]

(5) Kinnipeetaval ja vahistatul on õigus esitada vangla haldusakti või toimingu peale kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras tingimusel, et kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud vaide Justiitsministeeriumile ning Justiitsministeerium on vaide tagastanud või rahuldamata või tähtaegselt lahendamata jätnud.

[...]."

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1. Piiratud põhiõigus

PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimest tuleneb isiku õigus tõhusale õiguskaitsele. Kõige üldisemalt tähendab see riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused, sh kohane kohtumenetlus, mis on aus ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.¹ Õigus tõhusale õiguskaitsele hõlmab mitmeid alapõhimõtteid.

Õiguse tõhusale õiguskaitsele keskseks osaks on PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenev üldine kohtusse pöördumise õigus – isiku õigus esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule, et kohus lahendaks (lõplikult) tekkinud konflikti. Jüri Raidla põhjendas kohtutee garantii lisamist põhiseaduse eelnõusse oma sõnavõtus Põhiseaduse Assambleel järgmiselt: "Põhiseaduses fikseeritud õigused peavad kattuma subjektiivsete õigustega, mis on realselt tagatud. Nende õiguste üheks tähtsamaks tagamisviisiks peavad projekti koostajad iga kodaniku õigust vaidlustada kohtus konkreetset seadust või ametiisikute tegevust, tuginedes vahetult põhiseaduse kirjatähele."² Süstemaatilisel on üldine õigus kohtulikule kaitsele hädavajalik PS §-s 10 välja toodud õigusriigi printsiibi realiseerumiseks. Põhiseaduses, seadustes ja muudes õigusaktides sisalduvad õigused ja vabadused oleksid kasutatud, kui õigustatud isikutel puuduks tegelik võimalus neid õigusi maksmata panna, vajaduse korral ka erapooletu ja tõhusa kohtumenetluse kaudu.

VangS § 1¹ lg 5 sätestab, et kinnipeetaval ja vahistatul on õigus esitada vangla haldusakti või toimingu peale kaebus halduskohtule üksnes tingimusel, et kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud vaide Justiitsministeeriumile ning Justiitsministeerium on vaide tagastanud või rahuldamata või tähtaegselt lahendamata jätnud. Teisisõnu nähakse ette piirang, mille kohaselt ei saa isik oma PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat kohtusse pöördumise õigust kasutada enne, kui on läbinud vaidemenetluse.

Seega riivab VangS § 1¹ lõikes 5 sätestatud piirang PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat üldist kohtusse pöördumise õigust. Seda põhjusel, et välistab isiku valikuvõimaluse – kas pöörduda kohe kohtusse või eelnevalt läbida vaidemenetlus – ning näeb ette täiendava eelduse kohtusse pöördumise õiguse kasutamisel.

¹ Nt järgmised Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused ja määrused: 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 11; 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16; 09.05.2006, nr 3-4-1-4-06, p 9; 17.01.2007, nr 3-4-1-17-06, p 4; 04.04.2007, nr 3-4-1-8-07, p 6; 17.05.2007, nr 3-4-1-11-07, p 4; RKKKm 15.12.2006, nr 3-1-1-110-06, p 13.1; samuti järgmised Riigikohtu üldkogu otsused ja määrused: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, p 19, 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 17; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; 27.06.2005, nr 3-3-1-1-05, p 20.

² Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 69.

3.2. Riive põhiseaduspärasus

Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus, mõõdukus

PS § 15 lg 1 lause 1 ei sisalda seadusereservatsiooni. Siiski on ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine lubatav, kui seda tingivad muud põhiseaduslikku järku väärtused.³

3.2.1. Riive formaalne põhiseaduspärasus

VangS § 1¹ lg 5 formaalse põhiseaduspärasuse nõuded on täidetud. Piirang on kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, korra kohaselt välja kuulutatud ja avaldatud. Samuti ei tekita küsimusi nimetatud normide kooskõla õigusselguse ega üldise seadusereservatsiooniga.

3.2.2. Riive materiaalne põhiseaduspärasus

3.2.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus

Kohustusliku vaidemenetluse eesmärkidena on õiguskirjanduses nimetatud järgmisi aspekte: õiguskaitsefunktsioon, halduse enesekontroll, halduskohtute töökoormuse vähendamine.⁴

Kohustusliku vaidemenetluse regulatsioon vangistuseseaduses jõustus 01.01.2008. Sellekohane muudatus tehti vangistuseseaduses "Vangistuseseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõuga"⁵. Eelnõu seletuskirjas analüüsiti põhjalikult kohustusliku vaidemenetluse kasuks rääkivaid argumente: vaidemenetluse lihtsus, kiirus, paindlikkus jne, mis tagavad isiku õiguste tõhusama kaitse; vaidemenetlus on võrreldes kohtumenetlusega sobivam mitmete kinnipeetavatega seotud vaidluste lahendamiseks; halduskohtu töökoormuse vähendamine, mis võimaldab enam keskenduda tegelikult probleemsetele kaebustele (arvestades mh statistikat kinnipeetavate jaoks edukate kohtuasjade kohta⁶); Justiitsministeerium saab parema ülevaade vangla probleemidest ning ministeeriumi motivatsioon tegeleda probleemide allikatega suureneb. Rõhutatakse, et kohustuslikku vaidemenetlust tuntakse ka teistes riikides – Saksamaal, Bulgaarias, Rumeenias ja Türgis.

Seletuskirja põhjal võib jõuda järeldusele, et kohtusse pöördumise õiguse piiramise lõppeesmärgina võib näha soovi **parandada isikute (nii konkreetse kaebaja kui ka teiste**

³ Nt RKÜKo 03.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 28: "Üldkogu leiab, et ühiskonna õiglustunne ja kohtusüsteemi efektiivne toimimine on väärtused, millega võib õigustada põhiõiguse piiramist. Eesti riigi rajamist õiglusele rõhutab Põhiseaduse preambula, kohtusüsteemi efektiivne toimimine on oluline väärtus, eriti õigusharu reformi ajal."

⁴ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005, nr 10, lk 707 jj.

⁵ Vangistuseseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 11.09.2006, nr 964 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁶ Samas: "2005. a saabus halduskohtutele 460 kaebust kinnipidamisasutustest, milledest rahuldati täielikult või osaliselt 27 kaebust ning mis teeb taotluste rahuldamise protsendiks ca 6 %. Kaebaja jaoks edukalt lõppenud protsessideks võib pidada ka kokkuleppel või kohtuväliselt lõppenud vaidlusi, millede puhul kohus lõpetab menetluse. Koos selliste vaidlustega võib Tallinna halduskohtust saadud tagasiside põhjal hinnata kaebaja jaoks edukate vaidluste osakaaluks ca 15 %."

isikute) õiguskaitset. Teisisõnu tuleb teha järeldus, et PS §-dest 13, 14 ja 15 tuleneva isiku õiguse tõhusale õiguskaitsele eri alapõhimõtted – õigus pöörduda kohtusse ja õigus tõhusale menetlusele – on n.õ vastanduvad ja piiravad teineteist. Näiteks vähendatakse piirangu läbi kohtute töökoormust, tagades sel moel kohtusüsteemi efektiivsuse ning selle kaudu ühtlasi ka (teiste) isikute õiguste parema kaitse. Õigus tõhusale õiguskaitsele on põhiseaduslikku järku väärtus, mis õigustab üldise kohtusse pöördumise õiguse piiramist. Ka kohtusüsteemi toimimise efektiivsus, mis aitab parandada isikute õiguskaitset ja mis väljendub põhiseaduse XIII peatükis, on põhiseaduslikku järku väärtus.

Olen seisukohal, et VangS § 1¹ lõikes 5 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse **piirangu eesmärk on legitiimne.**

Riigikohus on oma varasemas praktikas samuti möönnud kohustusliku kohtueelse menetluse võimalikkust tingimusel, et isikul on lõppastmes võimalik kohtu poole pöörduda.⁷

Kohustusliku vaidemenetluse olemasolu võimalikkust jaatab ka halduskohtumenetluse seadustik (HKMS), mis viitab sellele selgesõnaliselt näiteks § 11 lg 3¹ punktis 1, § 12² lõikes 1, § 23 lg 1 punktis 1.

3.2.2.2. Piirangu proportsionaalsus

(1) Sobivus

Abinõu on sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist

Vaidemenetlus kui haldusmenetlus on isiku jaoks lihtsam, kiirem ja vähem formaalne kui halduskohtumenetlus. Ka on vaidemenetlust läbiviivatel vangla ja Justiitsministeeriumi ametnikel eelduslikult paremad nn spetsialisti teadmised (mitte üksnes juriidilised, vaid ka julgeolekualased jms eriteadmised) ja ettekujutus vanglate tingimustest ja töö üksikasjadest kui halduskohtunikul. Seega peaks vaidemenetlus tagama eelduslikult laiapõhjalisema lahenduse.

Halduskohtute töökoormus on suur ning kohtumenetlus võtab enam aega kui vaidemenetlus. Halduskohtumenetluse seadustik ei näe ette konkreetset tähtaega, mille jooksul peab halduskohus asja lahendama. HKMS § 13 lg 1 sätestab üksnes, et halduskohus lahendab asja mõistliku aja jooksul. Nii oli 2007. a halduskohtute keskmine menetluspäevade arv 144 päeva (Tallinna

⁷ RKPJKo 04.11.1993, nr III-4/1-4/93; RKHKo 08.05.2001, nr 3-3-1-28-01, p 1: "Põhiseaduse § 15 kohaselt on igal isikul õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. HKMS § 7 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Nendest sätetest ei tulene, et isik on kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduma kohtusse. Halduskohtumenetluses **võib kohtusse pöördumisele olla seatud selline piirang** üksnes juhul, kui seaduses on sätestatud kaebuse lahendamiseks kohustuslik kohtueelne menetlus. Selline põhimõte tuleneb ka HKMS § 9 lõikes 3 sätestatust." RKHKm 15.10.2002, nr 3-3-1-63-02, p 10: "Põhiseaduse §-st 15 ega HKMS §-st 7 ei tulene, et isik on kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduma kohtusse. Halduskohtumenetluses **võib kohtusse pöördumisele olla seatud selline piirang** üksnes juhul, kui seaduses on sätestatud kaebuse lahendamiseks kohustuslik kohtueelne menetlus. Vaidluste lahendamise kohustusliku kohtueelse korra kehtestamise võimalusele viitas ka HKMS § 9 lg 3 kuni 1. jaanuarini 2002 kehtinud redaktsiooni sõnastus. Selleks, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaabeõiguse piirangut, peab seaduses olema selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega halduskohtusse saab pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist."

Halduskohtus 172 ja Tartu Halduskohtus 91 päeva)⁸. Vaidemenetlus kestab maksimaalselt 77 päeva. See nähtub järgmiste haldusmenetluse seaduse (HMS) sätete koosmõjust: HMS § 78: kui vaites on puudused, siis antakse isikule 10 päeva puuduste kõrvaldamiseks; HMS § 79 lg 3 ja § 80 lg 1: 7 päeva jooksul vaide esitamisest vaide tagastamine või edastamine vaideorganile; VangS § 1¹ lg 7: 30 päeva vaide lahendamiseks; HMS § 84 lg 2: vaide lahendamise tähtaja pikendamine 30 päeva võrra.

Kohustuslik vaidemenetlus n.ö filtrina võimaldab suuremad probleemid lahendada juba kohtueelselt (vangla enda või Justiitsministeeriumi poolt), mistõttu vajadus pöörduda kohtu poole võib täiesti ära langeda. Ka sunnib rahuldamata jäetud vaie isikut veelkord järgi mõtlema, kas ja kui suur oleks tema edu perspektiiv kohtusse pöördumisel. Vaidemenetluses saadavad täiendavad põhjendused vangla otsuse õigsuse kohta võivad isikut veenda ning selle tulemusel võib ta loobuda kohtusse pöördumisest. Vaidemenetlus filtrina vähendab halduskohtute töökoormust ning võimaldab keskenduda tegelikult probleemsetele kaebustele.

Eeltoodud kaalutlused näitavad, et kohustuslik vaidemenetlus **on sobiv abinõu** selleks, et tagada asjatundlik vaidluse lahendamine, vähendada kohtute töökoormust ja tõsta seeläbi kohtusüsteemi toimimise efektiivsust, tagamaks lõppastmes isikute õiguste parema kaitse (silmas pidades nii konkreetset isikut kui ka laiemalt kohtu poole abi saamiseks pöörduvaid kaebajaid).

(2) Vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Teisisõnu on põhiõiguse piiramine vajalik ja põhiseadusega kooskõlas vaid juhul, kui tegemist on nn leebeima vahendiga eesmärgi saavutamiseks.

Silmas pidades mh ka kolmandate isikute õiguste piiramist ning riigi võimalikke kulutusi, olen seisukohal, et ei ole võimalik üheselt välja tuua muud sama efektiivset, kuid isiku õigusi vähem koormavat abinõud. Seega **on abinõu vajalik** taotletava eesmärgi saavutamiseks.

(3) Mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Põhiseadusest tulenev üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele on äärmiselt oluline isiku põhiõigus.

Ühest küljest eeldab üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele PS § 15 lg 1 lausest 1 tuleneva kohtusse pöördumise õiguse olemasolu. Nagu eelnevalt rõhutasin, on tegemist õigusriigis väga kaaluka põhiõigusega.

Teisalt nõuab õigus tõhusale õiguskaitsele, et lisaks kohtusse pöördumise õigusele peab loodud menetlus olema tõhus ning tagama isiku õiguste kaitse tegelikkuses. Teisisõnu eeldab kõnealune põhimõtte esiteks vaidluse lahendamise tegevate organite olemasolu ja efektiivset toimimist.

⁸ Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=34740/2007_a_kohtustatistika_kokkuv%F5te_avaldamisek_s.pdf (16.03.2008).

Eespool tõin välja, et nt efektiivne kohtusüsteem (mida aitab ka vaidemenetluse n.ö filtreeriv iseloom saavutada) on põhiseaduslikku järku väärtus. Õigus tõhusale õiguskaitsele nõuab teiseks ka, et menetlus, sh kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus, ei või menetluslike üksikasjade (nt keele-, vormi- või tähtjanõuded) või praktilise korralduse tõttu oluliselt raskendada (kohtuliku) õiguskaitse võimalusi või muuta seda praktiliselt võimatuks.

Olen seisukohal, et VangS § 1¹ lõikes 5 sätestatud kohustuslik vaidemenetlus ei riiva intensiivselt isiku kohtusse pöördumise õigust järgmistel põhjustel.

- Kohustuslik vaidemenetlus ei võta isikult õigust pöörduda lõppastmes, st pärast vaidemenetluse läbimist oma õiguste kaitseks kohtu poole. Isik saab halduskohtus vaidlustada nii sisulise lahendi, st vaide osalise või täielikult rahuldamata jätmise, kui ka formaalseid minetusi (sh vaidemenetluses), st kui vaiet ei lahendata tähtaegselt või kui vaie jäetakse läbi vaatamata ja tagastatakse (VangS § 1¹ lg 5). Seejuures on täiendava garantiina lõppotsustajaks vaide tagastamisel Justiitsministeerium kui vaideorgan, mitte vangla (VangS § 1¹ lg 6 ls 1: kui vangla leiab, et vaie tuleks tagastada vastavalt HMS §-le 79, edastatakse vaie koos vangla seisukohaga Justiitsministeeriumile).
- Silmas pidades õiguskaitse kättesaadavust ajalises dimensioonis, siis nagu eelnevalt selgitasin, on vaidemenetlus üldjuhul kiirem kui halduskohtumenetlus.
- Lisaks, nii vaidemenetluses kui ka halduskohtumenetluses kehtib põhimõte, et kaebuse esitamine ei peata haldusakti täitmist (nt distsiplinaarkaristuse elluviimist) või toimingu sooritamist. Mõlemas menetluses on võimalik taotleda aga esialgse õiguskaitse kohaldamist.

HMS § 81 annab vaideorganile õiguse peatada haldusakti täitmine, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adreessaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks. Halduskohtumenetluses on haldusakti täitmise ja toimingu sooritamise peatamine samuti võimalik: halduskohus võib teha määruse kaebuse esitaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul oleks kohtuotsuse täitmine raskendatud või osutuks see võimatuks (HKMS § 12¹ lg 2). Seejuures tuleb rõhutada, et HKMS § 12² lg 1 kohaselt võib esialgse õiguskaitse kohtumääruse tegemiseks esitada taotluse halduskohtule ka pärast kohustuslikus kohtueelses menetluses vaide esitamist (st enne halduskohtu poole pöördumist).

Grammatiliselt ei lange haldusmenetluse seaduse ja halduskohtumenetluse seadustiku esialgse õiguskaitse alused kokku. Samuti on erinev ulatus – HMS § 72 lg 3 sätestab toimingud, mida saab vaidemenetluse korras vaidlustada; samas mainib HMS § 81 esialgse õiguskaitse kohaldamisel selgesõnaliselt vaid haldusakti.

Leian, et nimetatud lahknevused on siiski tõlgendamise teel ületatavad ning otsest vastuolu või järeldust, et haldusmenetluse seadus tagaks väiksema kaitse kui halduskohtumenetluse seadustik, siinkohal teha võimalik ei ole. Nõustun siinkohal Justiitsministeeriumiga, et HMS § 72 lõikes 3 nimetatud toimingute puhul vajadus eraldi esialgse õiguskaitse järele puudub. Ka on abstraktselt paraku keeruline välja mõelda vangla toimingut, millele ei eelneks haldusakti ja mille vaidlustamine vaidemenetluse korras peaks olema võimalik ning esialgse õiguskaitse kohaldamine vajalik. Siinkohal mõnan, et tulevikus konkreetse kaasuse puhul võib olla vajalik eraldi veelkord analüüsida antud küsimust.

Iseenesest on kohtupraktikas välja arenenud põhimõtted, mille alusel otsustatakse esialgse õiguskaitse kohaldamise vajalikkuse üle.⁹ Nagu Justiitsministeerium selgitas oma vastuses, on ka nende tegevuse aluseks olnud vaide perspektiivikus. Siinkohal rõhutan veelkord ka asjaolu, et kohustusliku vaidemenetluse puhul on võimalik pöörduda esialgse õiguskaitse taotlusega ka halduskohtu poole.

- Justiitsministri 30.11.2000 määruse "Vangla sisekorraeeskiri" § 49¹ lg 1 kohaselt peab vaide olema riigikeelne või koos riigikeelse tõlkega. Viidatud paragrahvis on täpsemalt reguleeritud ka tõlke tegemise kord ning kulude kandmine. Halduskohtul on võõrkeelse dokumendi vastuvõtmiseks kaalutusõigus (HKMS § 10 lg 1 koostoimes tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 33 lõikega 1).

Olen varasemalt korduvalt rõhutanud, et kohtu ja haldusorganite töökoormust, isiku hoolsuskohustust ning eesti keele kaitse vajadust silmas pidades on eestikeelse vaide ja kaebuse esitamise nõue kahtlemata põhjendatud, kuid seda üksnes määral, milles see ei kahjusta ülemääraselt isiku põhiõiguste kaitset.

Siiski ka siinkohal ei näe ma vastuolu või seda, et vaidemenetlus tagaks madalama isiku õiguste kaitse. Seda põhjusel, et kohtu poolt kaalutusõiguse teostamisel, kas aktsepteerida võõrkeelset dokumenti või mitte, on üheks määravaks tingimuseks (õiguskaitse vajaduse kõrval) üldjuhul kaebajal rahaliste vahendite olemasolu. Selleks puhuks sätestab ka "Vangla sisekorraeeskirja" § 49¹ lg 8, et kui kinnipeetaval puuduvad vanglasisesel isikuarvel rahalised vahendid, edastab vangla kinnipeetava vaide tõlkijale ning tõlketeenuse eest tasub vangla.

HKMS § 92 lg 1 sätestab, et menetluskulud (sh kohtukulud, mille hulka kuuluvad tõlgikulud) kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti. Vaidemenetluses kulude (sh tõlgikulude) hüvitamist n.ö võitjale ei toimu.¹⁰ Kõnealust erinevust tasandab aga fakt, et vaidemenetluses ei pea isik tasuma riigilõivu, mis on halduskohtusse pöördumise eelduseks.

- Asjaolud, mida vaides võib taotleda, on loetletud HMS §-s 72 ning nende hulgas ei ole haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamist. Ka vaideotsuse tegemist reguleeriv HMS § 85 ei näe ette võimalust tuvastada õigusvastasust. Seevastu on õigusvastasuse tuvastamist võimalik taotleda halduskohtus (HKMS § 6 lg 3 p 1; § 26 lg 1 p 3).

Leian, et ka siinkohal on võimalikud probleemid tõlgendamise teel ületatavad. Esiteks, reeglina on õigusvastasuse tuvastamise eesmärk kahju hüvitise nõudmine. Selle kohta on aga erinorm – VangS § 1¹ lg 8: vangla tekitatud kahju hüvitamiseks on kinnipeetaval või vahistatul õigus halduskohtu poole pöörduda tingimusel, et kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud riigivastutuse seaduses sätestatud korras kahju hüvitamise taotluse vanglale ning vangla on taotluse tagastanud või rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätnud.

⁹ Nt RKHKm 02.03.2006, nr 3-3-1-3-06: "Riigikohtu halduskolleegium on oma varasemates lahendites [...] leidnud, et esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustamisel peab kohus andma eelhinnangu kaebuse põhjendatusele, kaaluma kaebaja väidetavalt rikutud õigusi, avalikke huve ja teiste isikute õigusi. Esialgse õiguskaitse kohaldamine peab olema eesmärgipärane ja proportsionaalne. Kolleegium on nentunud, et esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise üheks aluseks on kaebuse ilmne perspektiivitus."

¹⁰ Vt nt õigusabi kulude näitel RKHKo 16.03.2005, nr 3-3-1-93-04, p 10 ja 14: "Kohtumenetluses toimub menetlus- e kohtukulude hüvitamine nende jagamise teel kohtumenetluse seadustiku alusel. Need alused ei ole kohaldatavad vaidemenetluses juba seepärast, et tegemist pole kohtu-, vaid haldusmenetlusega. [...] Õige on ringkonnakohtu seisukoht, et vaidemenetluse õigusabikulud ei saa põhimõtteliselt hüvitada, sest see oleks vastuolus vaidemenetluse olemusega."

Teiseks, kui vaidemenetluse käigus mingil põhjusel haldusakt lõpetab kehtivuse, on õigusvastus siiski võimalik tuvastada ning seda vaatamata asjaolule, et haldusmenetluse seadus seda otseselt ette ei näe.¹¹

Siinkohal pean samuti mõnna, et abstraktselt on keeruline välja mõelda situatsiooni, kus probleem õigusvastasuse tuvastamisega vaidemenetluses võib siiski tekkida, ning et tulevikus konkreetse kaasuse puhul võib olla vajalik veelkord analüüsida antud küsimust. Juhin sellele ka Justiitsministeeriumi tähelepanu.

- Olete oma avalduses asunud seisukohale, et vaidemenetlus üksnes mõttetult pikendab kaebemenetlust, kuna ametnikud ei suuda vaidemenetluse käigus olla objektiivsed. Taolise seisukohaga võiks mingil määral nõustuda juhul, kui vangla oleks ise lõplikuks vaideorganiks. Antud juhul see nii ei ole – vaideorganiks on Justiitsministeerium ning ka vaide tagastamise küsimuses teeb lõpliku otsuse Justiitsministeerium, mitte vangla kui nn lähteorgan. HMS § 10 (mis on kohaldatav ka vaidemenetluse kui haldusmenetluse suhtes) näeb haldusmenetluse objektiivsuse tagamiseks ette taandamise instituti. Kui isik leiab konkreetsel juhul, et vaidemenetlust läbiviiv konkreetne ametnik ei ole erapooletu, on tal võimalik esitada taotlus ametniku taandamiseks.

Kaaludes kõiki eeltoodud argumente koosmõjus, olen seisukohal, et VangS § 1¹ lõikest 5 tulenev üldise kohtusse pöördumise õiguse (PS § 15 lg 1 ls 1) piirang on mõõdukas taotletava eesmärgi tagada isiku õiguste tõhus kaitse suhtes.

3.3. Kokkuvõte

Analüüsides abstraktse normikontrolli raames (st lahus konkreetsest juhtumist) VangS § 1¹ lõiget 5, olen seisukohal, et nimetatud norm on kooskõlas põhiseadusega. Nagu eelnevalt märkisin, ei ole siiski välistatud, et konkreetse normikontrolli raames võib tekkida täiendav põhiseaduspärasuse analüüsi vajadus.

Tänan Teid kõnealusele olulisele probleemile tähelepanu juhtimise eest.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Nele Parrest 6 938 438
E-post: nele.parrest@oiguskantsler.ee

¹¹ Sama seisukoht: E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005, nr 10, lk 714.