



Õiguskantsler

Teie 31.05.2012 nr

Õiguskantsler 3.07.2012 nr 6-1/120922/1203217

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
VangS § 1¹ lg 5 ja lg 8 kooskõla põhiseadusega
HKMS § 47 lg 2 kooskõla põhiseadusega**

Tänan, et pöördusite minu poole 04.06.2012 saabunud avaldusega, milles palute mul hinnata vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 1¹ lg 5 ja halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi HKMS) § 47 lg 2 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-ga 12. Ühtlasi avaldate pöördumises ka oma nägemuse õigusliku olukorra kohta.

Kuivõrd minu hinnangul olete oma arutluskäigus teinud mitmeid väärjäreldusi, siis käsitlen Teie esialgselt püstitatud küsimusi veidi laiemalt ning selgitan Teile üldisemalt VangS-s sätestatud kohtusliku kohtueelse menetluse ning haldusmenetluse seaduses (edaspidi HMS), samuti HKMS-s sisalduvate kaebetähtaegade seonduvat.

Kokkuvõttes leian, et Teie osutatud õigusnormid ei ole põhiseadusega vastuolus.

(I) Kohustuslik kohtueelne menetlus

1. Oma pöördumises palute mul kontrollida VangS § 1¹ lg 5 vastavust PS §-le 12. Samas kirjeldate praktilise näitena Teie kahju hüvitamise taotlusega seotud menetlust.

2. Alustuseks märgin, et analüüsisin juba 2008. aastal VangS § 1¹ lõikes 5 sätestatud kohustusliku vaidemenetluse põhiseaduspärasuse küsimust ning asusin seisukohale, et VangS § 1¹ lg 5 on põhiseadusega ja täpsemalt PS § 15 lg 1 lausega 1 kooskõlas.¹

¹ Õiguskantsleri kiri nr 6-1/080197/00802026. Ma ei lisa seda arvamust käesolevale kirjale, kuid teen sellest lühiülevaate kirja alajaotuses 1.1.

3. Annan Teile teada, et kuna tänaseks ei ole õiguslik olukord muutunud ning analüüsis välja toodud põhjendused on minu hinnangul piisavad õigustamiseks kohtueelse menetluse läbimisel kinnipidamisasutuses viibivate isikute erinevat kohtlemist võrreldes vabaduses viibivate isikutega, siis jään oma esialgse seisukoha juurde ega alusta Teie pöördumise alusel uut menetlust VangS § 1¹ lg 5 kooskõla osas põhiseadusega, täpsemalt PS §-ga 12.

4. Järgnevalt toon lühidalt välja analüüsis käsitletud põhipunktid.

5. Esmalt aga juhin Teie tähelepanu, et vangla poolt tekitatud kahju hüvitamise taotluse esitamisega seonduvat, millele oma avalduses kirjeldatud praktilises näites viitate, reguleerib VangS § 1¹ lg 8. Selle sätte järgi on kinnipeetaval, karistusjärgselt kinnipeetaval või vahistatul (edaspidi kinnipidamisasutuses viibiv isik) õigus pöörduda vangla tekitatud kahju hüvitamiseks halduskohtu poole tingimusel, et kinnipeetav, karistusjärgselt kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud riigivastutuse seaduses (edaspidi RVastS) sätestatud korras kahju hüvitamise taotluse vanglale ning vangla on taotluse tagastanud või rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätnud.

6. RVastS § 17 lg 1 ls 1 järgi võib kahju hüvitamiseks esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Kui vabaduses viibival isikul on võimalik valida, kas pöörduda haldusorgani või halduskohtu poole, siis kinnipidamisasutuses viibiv isik on VangS § 1¹ lg 8 järgi kohustatud esitama taotluse talle väidetava kahju tekitanud haldusorganile ehk vanglale.

7. Seega kujutab VangS § 1¹ lõikes 8 sätestatud kahju hüvitamise taotluse esitamise kord endast sarnaselt VangS § 1¹ lõikes 5 sätestatud kohustuslikule vaidemenetlusele kohtueelset menetlust, mida kinnipeetav on kohustatud enne halduskohtusse pöördumist läbima. Kuivõrd VangS § 1¹ lg 5 ja lg 8 on oma olemuselt sarnased ning panevad kinnipidamisasutuses viibivale isikule kohustuse läbida kohtueelne menetlus, siis kehtivad VangS § 1¹ lg 8 põhiseaduspärasuse tuvastamisel samad põhjendused, mis on välja toodud VangS § 1¹ lg 5 kooskõla kontrollimisel põhiseadusega.

1.1 *VangS § 1¹ lg 5 põhiseaduspärasuse analüüsi põhipunktid*

8. Analüüsis sedastasin, et 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.²

9. 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. Süstemaatiliselt 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 maksta panna, vajaduse korral ka erapooletu ja tõhusa kohtumenetluse kaudu.

10. VangS § 1¹ lg 5 sätestab, et kinnipeetaval, karistusjärgselt kinnipeetaval ja vahistatul on õigus esitada vangla haldusakti või toimingu peale kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras tingimusel, et kinnipeetav, karistusjärgselt kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud vaide vangla direktorile või Justiitsministeeriumile ning vangla direktor või Justiitsministeerium on vaide tagastanud, osaliselt rahuldanud, rahuldamata või

² Vt nt RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16; RKPJKm nr 3-4-1-4-06, p 9; 04.04.2007, nr 3-4-1-8-07, p 6; RKKKm 15.12.2006, nr 3-1-1-110-06, p 13.1.

tähtaegselt lahendamata jätnud. Teisisõnu on VangS 1¹ lg 5 näol tegemist piiranguga, mille kohaselt ei saa isik oma PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat kohtusse pöördumise õigust kasutada enne, kui on läbinud vaidemenetluse.

11. Hindasin VangS § 1¹ lõikes 5 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse piirangu eesmärki – 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) – ning leidsin, et see on legitiimne. Samuti asusin seisukohale, et VangS § 1¹ lõikes 5 sisalduv piirang on sobiv, vajalik ning mõõdukas.

12. Osutasin, et kohustuslik vaidemenetlus n-ö filtrina võimaldab suuremad probleemid lahendada juba kohtueelselt (vangla enda või Justiitsministeeriumi poolt³), 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. Silmas pidades õiguskaitse kättesaadavust ajalises dimensioonis, siis on vaidemenetlus üldjuhul kiirem kui halduskohtumenetlus. Samuti vähendab vaidemenetlus filtrina halduskohtute töökoormust ning võimaldab keskenduda tegelikult probleemsetele kaebustele.⁴ Lisaks saab vangla või Justiitsministeerium parema ülevaate vangla probleemidest ning nende motivatsioon tegeleda probleemide allikatega suureneb.

13. Ühtlasi märkisin, et kohustuslik vaidemenetlus ei võta isikult õigust pöörduda lõppastmes, st pärast vaidemenetluse läbimist oma õiguste kaitseks kohtu poole – kehtestatud on üksnes eelneva kohtueelse menetluse läbimise kohustus. 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. Ka Riigikohus on oma praktikas möönnud kohustusliku kohtueelse menetluse võimalikkust tingimusel, et isikul on lõppastmes võimalik kohtu poole pöörduda.⁵

14. Eeltoodu põhjal asusin seisukohale, et VangS § 1¹ lg 5 sätestatud kohtuslik vaidemenetlus on kooskõlas põhiseadusega.

(II) HMS-s ja HKMS-s sätestatud kaebetähtajad

15. Sissejuhatavalt pean vajalikuks selgitada Teile seoses vaidemenetlusega veel järgmist. HMS § 71 lg 1 järgi võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Nentisin juba eelnevalt, et kinnipidamisasutuses viibiv isik ei saa nii nagu vabaduses viibiv isik valida, kas ta kasutab vaide esitamise võimalust või

³ Vastavalt VangS § 1¹ lõikele 4¹ vaatab Justiitsministeerium läbi vangla direktori haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid. Vangla direktor vaatab läbi muid vanglateenistuja haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid.

⁴ Riigikohtu esimees märkis oma 07.06.2012 ettekandes Riigikogule: „[k]innipeetavate kaebuste kui massnähtuse iseloomustamiseks tuleb märkida, et esimese astme kohtus moodustasid 2011. aastal need kaebused 37,2% kõigist haldusajadest, mis on rohkem kui kolmandik kõigist halduskohtutesse esitatud kaebustest“. Arvutivõrgus kättesaadav: www.riigikohus.ee. Ilma kohustusliku kohtueelse vaidemenetlusega oleks eeldatavasti kinnipidamisasutuses viibivate isikute kaebuste osakaal halduskohtutes veelgi suurem.

⁵ Vt nt RKPJKo 04.11.1993, nr III-4/1-4/93; RKHKo 08.05.2001, nr 3-3-1-28-01, p 1; RKHKm 15.10.2002, nr 3-3-1-63-02, p 10.

pöördub otse kohtu poole. VangS § 1¹ lg 5 järgi on kinnipidamisasutuses viibival isikul kohustus läbida kohtueelne vaidemenetlus. Kui vabaduses viibiv isik on siiski otsustanud pöörduda vaidega haldusorgani poole, on tal nii nagu ka kinnipidamisasutuses viibival isikul HMS § 75 järgi selleks aega 30 päeva.

16. Kui vabaduses viibiv isik vaidemenetluse võimalust ei kasuta ning astub otse kohtuteele, siis kehtivad olenevalt sellest, mida isik kaebuses taotleb, järgmised tähtajad:

„HKMS § 46. Kaebetähtaeg

(1) Tühistamiskaebuse võib esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates.

(2) Kohustamiskaebuse võib esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumise teatavastegemisest arvates. Haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral võib kohustamiskaebuse esitada ühe aasta jooksul haldusakti andmiseks või toimingute tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Kui sellist tähtaega ei ole sätestatud, võib kohustamiskaebuse haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral esitada kahe aasta jooksul haldusakti või toimingute taotlemisest arvates.

(3) Keelamiskaebuse võib esitada tähtajatult.

(4) Hüvitamiskaebuse või heastamiskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust või haldusakti või toimingute tagajärgedest, mille kõrvaldamist ta nõuab. Sõltumata sellest ei saa hüvitamiskaebust ega heastamiskaebust esitada pärast kümne aasta möödumist kahju või tagajärjed tekitanud haldusakti või õigustloova akti andmisest, toimingute tegemisest või õigusemõistmisel tehtud lahendi teatavastegemisest.

(5) Kaebuse haldusakti või toimingute õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingute tegemisest arvates. Muu tuvastamiskaebuse võib esitada tähtajatult.

[---]“

17. HKMS § 47 lg 2 järgi on isikul pärast kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist õigus pöörduda sama nõudega kohtu poole 30 päeva jooksul arvates päevast, kui isikule tehti teatavaks kohtueelset menetlust lõpetav lahend. Seega kehtivad kinnipidamisasutuses viibivale isikule tühistamiskaebuse ja kohustamiskaebuse kohtule esitamise osas samad tähtajad (30 päeva), mis ka vabaduses viibivale isikule (HKMS § 46 lg 1 ja lg 2).

18. HKMS § 46 lõikes 3 ja lõikes 5 sätestatud keelamis- ja õigusvastasuse tuvastamiskaebuse tähtaegadega seonduvalt selgitan, et HMS §-s 72 on loetletud asjaolud, mida vaites võib taotleda ning nende hulgas ei ole haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist ega haldusakti või toimingute õigusvastasuse tuvastamist. Ka vaideotsuse tegemist reguleeriv HMS § 85 ei näe ette võimalust teha ettekirjutus haldusakti andmise või toimingute keelamiseks (tegevusetuseks kohustamise) ega võimalda tuvastada ka õigusvastasust. Seega ei ole keelamiskaebuse ega tuvastamiskaebuse lahendamiseks ette nähtud kohustuslikku kohtuvälist korda VangS § 1¹ lg 5 mõttes ning kinnipidamisasutuses viibiv isik saab sarnaselt vabaduses viibivale isikule sellist liiki kaebusi esitada kohtule otse, järgides HKMS § 46 lõikes 3 ja lõikes 5 sätestatud tähtaegu.⁶

19. Mis puutub HKMS § 46 lõikes 4 sätestatud hüvitamiskaebuse esitamise tähtaega, siis märgin, et VangS § 1¹ lg 8 järgi tuleb kinnipidamisasutuses viibival isikul esitada vanglale kahju hüvitamise taotlus RVastS-s sätestatud korras. RVastS § 17 lg 3 järgi tuleb taotlus või kaebus esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates.

⁶ Sama on tuvastanud Riigikohus, vt RKHKm 12.11.2009, nr 3-3-1-70-09, p 11.

20. Samadest tähtaegadest räägib ka HKMS § 46 lg 4, mille järgi hüvitamiskaebuse või heastamiskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust või haldusakti või toimingu tagajärgedest, mille kõrvaldamist ta nõuab. Sõltumata sellest ei saa hüvitamiskaebust ega heastamiskaebust esitada pärast kümne aasta möödumist kahju või tagajärjed tekitanud haldusakti või õigustloova akti andmisest, toimingu tegemisest või õigusemõistmisel tehtud lahendi teatavakstegemisest.

21. Seega on nii vabaduses kui ka kinnipidamisasutuses viibival isikul aega 3 aastat reageerimiseks ja talle tekitatud kahju hüvitamise taotlemiseks. Kui vabaduses viibiv isik otsustab pöörduda RVastS § 17 lg 1 järgi kahju hüvitamise taotlusega esmalt haldusorgani poole, on tal haldusorgani otsusega mittenõustumisel HKMS § 46 lg 1 järgi võimalik pöörduda kohtu poole tühistamiskaebusega 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sai haldusorgani otsusest teada. Nii on ka kinnipidamisasutuses viibival isikul HKMS § 47 lg 2 järgi pärast kohtusliku kohtueelse menetluse läbimist õigus pöörduda sama nõudega kohtu poole 30 päeva jooksul arvates päevast, kui isikule tehti teatavaks kohtueelset menetlust lõpetav lahend.

22. Eeltoodust tulenevalt nähtub, et RVastS § 17 lg 3 koostoimes HKMS § 47 lõikega 2 ei sätesta kinnipidamisasutuses viibivale isikule kahju hüvitamise taotluse esitamiseks vanglale ja hüvitamiskaebuse esitamiseks kohtule erinevaid tähtaegu võrreldes nende tähtaegadega, mida vabaduses viibiv isik peab järgima olukorras, kus ta esmalt pöördub kahju väidetavalt tekitanud haldusorgani ning seejärel kohtu poole (RVastS § 17 lg 1 ja lg 3, HKMS § 46 lg 1). Seetõttu leian, et Teie avalduses välja toodud HKMS § 47 lg 2 vastuolu tuvastamiseks PS §-ga 12, mis sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, ei ole alust.

23. Lisaks märgin, et tutvusin elektroonilise kohtuinfosüsteemi kaudu Teie avalduses kirjeldatud juhtumi asjaolude ja Teie kahju hüvitamise taotluse menetluskäiguga. Tartu Halduskohtu [...] määrusest nr [...] selgub, et Teie viimaseks väidetavalt 16.11.2008 aset leidnud kahju hüvitamise taotluse esitamise päevaks oli 16.11.2011. Esitasite viidatud taotluse Tallinna Vanglale aga alles 09.02.2012 ning vangla jättis selle rahuldamata. Oma avalduses asute seisukohale, et vangla ei saanudki Teie taotluse esitamise tähtaega ennistada, kuna HMS § 34 lg 3 järgi ei ennistata menetlustähtaega, kui esialgsest menetlustoimingu teostamiseks ettenähtud tähtpäevast on möödunud rohkem kui üks aasta.

24. Juhin Teie tähelepanu, et HMS § 34 lg 3 räägib esialgsest menetlustoimingu teostamiseks ettenähtud tähtpäevast, milleks on Teie olukorras RVastS § 17 lõikes 3 sätestatud tähtaeg ning mis saabus 3 aasta möödumisel pärast väidetavat kahju tekitamist ehk 16.11.2011. Sellest päevast arvates ühe aasta möödumisel ei saanudki Teie kahju hüvitamise taotluse esitamise tähtaega ennistada. Teie esitasite kahju hüvitamise taotluse Tallinna Vanglale aga 09.02.2012 ehk kaks ja pool kuud hiljem esialgsest menetlustoimingu teostamiseks ettenähtud tähtpäevast (16.11.2011), mistõttu on ekslik Teie järeldus, justkui vanglal ei olnud võimalik HMS § 34 lg 3 tõttu Teie taotlust ennistada.

(III) *Kokkuvõtteks*

25. [...], esitasin oma seisukohad Teie avalduses väljendatud väidete ja tõstatatud probleemide kohta. Kokkuvõtvalt leian, et:

- VangS § 1¹ lg 5 ja lg 8, mis sätestavad kinnipidamisasutuses viibivale isikule kohustuse läbida kohtueelne kohtumenetlus, on kooskõlas põhiseadusega;
- HMS ja HKMS sätestab samad kaebetähtjad nii kinnipidamisasutuses kui ka vabaduses viibivale isikule;
- HKMS § 47 lg 2 vastuolu tuvastamiseks PS §-ga 12, mis sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, ei ole alust;
- HMS § 34 lg 3 ei olnud Tallinna Vanglale takistuseks Teie kahju hüvitamise taotluse ennistamise küsimuse otsustamisel.

26. Loodan, et minu selgitused on Teile abiks. Ühtlasi teatan, et lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Lugupidamisega

Indrek Teder