



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 28.07.2023
Meie 31.08.2023

nr 5-23-35
nr 10-3/5221

Vastus

Tallinna Halduskohus tunnistas 19.06.2023. a otsusega haldusasjas nr 3-23-170 põhiseadusega vastuolus olevaks justiitsministri 25.03.2008. a määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lg 2 p 5. Riigikohus palus mh justiitsministri arvamust eelnimetatud taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.

I Asjaolud ja menetluse käik

XX esitas Politsei- ja Piirivalveametile tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse, mille PPA jättis 16.11.2022 otsusega läbi vaatamata. PPA jättis 06.01.2023 vaideotsusega vaide rahuldamata. XX esitas 24.01.2023 Tallinna Halduskohtule kaebuse Politsei- ja Piirivalveameti 16.11.2022 tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse ja 06.01.2023 vaideotsuse tühistamiseks ning 26.09.2022 taotluse läbivaatamiseks kohustamiseks.

XX esitas 23.10.2022 Tallinna Vanglale taotluse avavanglasse ümberpaigutamise menetluse algatamiseks, mille Vangla jättis 18.11.2022 otsusega rahuldamata, kuna taotlejal on täitmata justiitsministri 25.03.2008 määrusest nr 91 „Täitmisplaan“ (edaspidi Täitmisplaan) § 17 lg 2 p-st 5 tulenev nõue: „Avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümber paigutatav kinnipeetav peab vastama järgmistele tingimustele: /.../ välismaalasest kinnipeetaval on elamisloa.“

Tallinna Vangla 20.01.2023 vaideotsusega jäeti vaie rahuldamata, kuna vanglal tuleb lähtuda määrusest (Täitmisplaanist) toodust. XX esitas 30.01.2023 Tallinna Halduskohtule kaebuse Tallinna Vangla 18.11.2022 otsuse ja 20.01.2023 vaideotsuse tühistamiseks ning avavanglasse ümberpaigutamise küsimuse uuesti otsustamiseks kohustamiseks.

Kohus liitis 15.02.2023 määrusega haldusasjad ühte menetlusse, tunnistas vastustajaks vaidlustatud haldusaktide osas nende andjad – s.o Politsei- ja Piirivalveameti ning Tallinna Vangla ning kaasas kaasatud haldusorganitena menetlusse Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi.

19.06.2023. a tunnistas Tallinna Halduskohus otsusega haldusasjas nr 3-23-170 justiitsministri 25.03.2008. a määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lg 2 p 5 põhiseadusega vastuolus olevaks.

II Taotluse lubatavus

Põhiseaduse § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte.¹ Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.² Norm on

¹ RKPJKo 2.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13

² RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10

otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral.³

Käesolevas asjas on Täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 asjakohane säte, sest § 17 lg 2 reguleerib kinnipeetava avavanglasse paigutamise tingimusi ja punkt 5 viitab välismaalasest kinnipeetava puhul elamisloale. Seega on tegemist asjasse puutuva normiga.

III Vaidlusalune säte

Justiitsministri 25.03.2008. a määrus nr 9 „Täitmisplaani“ § 17 lg 2 p 5:

§ 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;
- 2) kinnipeetav ei ole põgenemiskalduvustega;
- 3) riskihinnangust tulenevalt puudub tugevdatud järelevalve vajadus;
- 4) kinnipeetav ei ole kahtlustatav või süüdistatav kriminaalmenetluses;
- 5) välismaalasest kinnipeetaval on elamisluba.

IV Põhiseaduspärasuse analüüs

A. Formaalne põhiseaduspärasus

Põhiõigusi piirav õigustloov akt on formaalselt põhiseaduspärane, kui ta vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁴

Justiitsministri 25.03.2008 määrus nr 9 „Täitmisplaani“ on kehtestatud vangistusseaduse alusel ja järgides pädevus- ja menetlusnorme.

B. Materiaalne põhiseaduspärasus

XX esitas Tallinna Vanglale taotluse avavanglasse ümberpaigutamise menetluse algatamiseks, kuid Vangla jättis selle rahuldamata, kuna taotlejal on täitmata Täitmisplaani § 17 lg 2 p-st 5 tulenev nõue: „Avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümber paigutatav kinnipeetav peab vastama järgmistele tingimustele: /.../ välismaalasest kinnipeetaval on elamisluba.“ Vangla on rõhutanud, et elamisloa nõude eesmärk on välistada põgenemisriskiga välismaalasest kinnipeetava paigutamine avavanglasse, mitte välistada välismaalase (sh ka määratlemata kodakondsuseta isikud), kelle puhul põgenemisrisk puudub, avavanglasse paigutamine. Isikul on praktikas vaja elamisluba, et sõlmida kokkuleppeid tööandjaga, võtta end Töötukassas arvele, asuda õppima, taotleda juhiluba, avada pangakontot vms. Politsei- ja Piirivalveamet on ka avavanglasse paigutamisel taotluseid sisuliselt menetlenud ja elamislube väljastanud.

Vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 20 reguleerib kinnipeetava ümberpaigutamist avavanglasse. Nimelt VangS § 20 lg 1 ja 2 kohaselt kui kinnipeetava individuaalsest täitmiskavast selgub, et karistuse kandmine kinnises vanglas ei ole otstarbekas, kinnipeetava poolt reaalselt ärakandmisele kuuluva vangistuse tähtaeg ei ületa ühte aastat või ärakandmata vangistus ei ületa 18 kuud ning kinnipeetava suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õiguserikkumisi, võib kinnipeetava tema nõusolekul ümber paigutada avavanglasse. Eluaegset vangistust kandva kinnipeetava võib avavanglasse paigutada, kui ta on karistusajast ära kandnud vähemalt 23 aastat.

³ RKPJKo 2.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15

⁴ RKPJK 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8

Seega VangS näeb ette tingimused, millal võib isiku avavanglasse paigutada. Täitmisplaani § 17 lg 2 on sõnastatud selliselt, et see nimetab tingimused, millele avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümber paigutatav kinnipeetav peab vastama (arvestades VangSis sätestatud), kuid sätte eesmärk ei ole ette näha VangSi volitusnormi ületavaid tingimusi. VangSiga ei ole soovitud reguleerida elamisloa küsimust, mida reguleerib välismaalaste seadus (edaspidi VMS). VMS § 105 reguleerib seaduslikke aluseid Eestis viibimiseks. VMS § 105 lg 1 p 5 kohaselt Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslik alus on muuhulgas VMS § 105 lg 1 punkti 5 kohaselt vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida. Tallinna Halduskohus on käesolevas asjas tehtud kohtuotsuse (3-23-170) punktis 21 viidanud Tartu Ringkonnakohtu 27.12.2013 määrusele nr 3-13-442, kus leiti, et kinnipeetaval ei ole nõutav tähtajalise elamisloa olemasolu Eestis, kuna ta viibib Eestis VMS § 43 lg 3 ja lg 1 p 5 alusel. Seadusliku alusega Eestis viibivale kinnipeetavale oleks tähtajalise elamisloa väljastamise korral tegemist riigi vahendite ebamõistliku kasutamisega. Konkreetset juhul tuvastati, et elamisluba ei olnud vaja ka ID-kaardi saamiseks, et vormistada sotsiaaltoetus, kuivõrd ID-kaardi puudumine ei takistanud taotluse sisulist läbivaatamist.

Seega kinnipeetavale ei ole seadusest tulenevat kohustust anda elamisluba, sest seaduslik alus Eestis viibimiseks on olemas. Samuti puudub kinnipeetaval vajadus omada elamisluba ajal, mil ta ei ole veel vabades. Kui kinnipeetav muude kriteeriumide ja kaalutluste kohaselt on avavanglasse sobiv ja ei esine alust Eestist väljasaatmiseks, ei ole elamisloa puudumine avavanglasse saamisel takistuseks.

Nõustume 05.07.2023 Tartu Halduskohtu otsuses nr 3-22-810 toodud seisukohtade ja tõlgendusega Täitmisplaani sätte osas. Täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 on tõlgendatav selliselt, et see ei ole imperatiivne tingimus, mis on täidetud ainult juhul, kui kinnipeetaval on tähtajaline elamisluba VMS § 112 tähenduses või pikaajalise elaniku elamisluba VMS § 230 tähenduses. Tegemist on ühe osaga Täitmisplaani § 17 lg 2 toodud tingimuste kompleksist, millega minister on andnud täpsemad juhised uute õiguserikkumiste toimepanemise ohu hindamiseks (p 25).

Ehk sätte omandab sisu ja eesmärgi, kui

- esiteks vaadata seda kontekstis koos muude Täitmisplaanis välja toodud tingimustega, mille eesmärgiks on saavutada, et risk uute õiguserikkumiste toimepanemiseks avavanglasse paigutamise tõttu oleks võimalikult väike. Täitmisplaani nimetab elamisloa puudumise kõrval ka muid asjaolusid, millest võib sõltuda põgenemise oht: isik on põgenemiskalduvustega, on kahtlustatav või süüdistatav kriminaalasjas, vajab riskihinnangu põhjal tugevdatud järelevalvet (Täitmisplaani § 17 lg 2 p 2 – 4);
- ja teiseks mõista elamisloa omamise tingimust nii, et välismaalasel on VMS § 43 lg 1 p 5 ja lg 3 äralangemisel alternatiivne alus Eestis viibimiseks või ei ole tema väljasaatmine tema tahte vastaselt muul põhjusel võimalik. Selle tingimuse täidavad tähtajalise elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa kõrval ka muud VMS § 43 lõikes 1 nimetatud viibimisalused või Euroopa Liidu kodaniku seadusest tulenev viibimisõigus või asjaolu, et tegemist on kodakondsuseta isikuga, kelle väljasaatmine Eestist ei ole reaalset võimalik (p 24).

Nii ametis olev õiguskantsler käesolevas kohtuasjas kui ka Õiguskantsleri 20.01.2015 ettepanekus nr 32⁵ on jõutud järeldusele, et Täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2, kuna ei vasta vangistusseaduses sisalduvale volitusnormile ning reguleerib Riigikogu poolt kehtestatud välismaalaste seaduses toodust erinevalt vanglas viibiva isiku elamisloa nõuet. Õiguskantsleri järeldusega võiks nõustuda juhul, kui Täitmisplaaniga oleks kehtestatud elamisloa kohustus ehk reguleeritud kinnipeetava Eestis viibimise aluseid teisiti kui VMS-s. Kuivõrd tegemist on ühe osaga Täitmisplaani § 17 lg 2 toodud tingimuste kompleksist, millega minister on andnud täpsemad juhised uute õiguserikkumiste toimepanemise ohu hindamiseks, siis puudub ka Täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 vastuolu põhiseaduse § 3 ja § 94 teise lõikega alusel, et justiitsministril puudus volitus sätte kehtestamiseks.

V Justiitsministri arvamus

Tulenevalt eelnevast, olen seisukohal, et Täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 on põhiseadusega kooskõlas.

⁵ Kättesaadav: https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/oguskantsleri_ettepanek_nr_32_justiitsministri_ariumile_elamisloa_olemasolu_noue_avavanglasse_umberpaigutamise_eeldusena.pdf

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Keili Kondike 51912037
Keili.kondike@just.ee
Monika Tappo 5189490
Monika.Tappo@just.ee