



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Kadri Sullin
Otsuse tegemise aeg ja koht	19. juuni 2023. a, Tallinn
Haldusasja number	3-23-170
Haldusasi	XX-i kaebus - Politsei- ja Piirivalveameti 16.11.2022 otsuse nr 5.3-3.1/2783-1 ja 06.01.2023 vaideotsuse nr 15.3-3.6/9 tühistamiseks ning tähtajalise elamisloa pikendamise 26.09.2022 taotluse läbivaatamiseks kohustamiseks; - Tallinna Vangla 18.11.2022 otsuse nr 5-8/22/21160-2 ja 20.01.2023 vaideotsuse nr 5-15/22/348-2 tühistamiseks ning avavanglasse ümberpaigutamise küsimuse uuesti otsustamiseks kohustamiseks.
Menetlusosalised	Kaebaja – XX Vastustaja I – Tallinna Vangla, volitatud esindaja Ave Kasvandik Vastustaja II – Politsei- ja Piirivalveamet, volitatud esindaja Ragne Õunap Kaasatud haldusorgan I – Justiitsministeerium, volitatud esindaja Keili Kondike Kaasatud haldusorgan II – Siseministeerium, volitatud esindaja Liisa Olesk
Asja läbivaatamise vorm	Kirjalik menetlus
RESOLUTSIOON	<ol style="list-style-type: none"><u>Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata</u> justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lg 2 p 5.Rahuldada kaebus osaliselt. Tühistada Tallinna Vangla 18.11.2022 otsus nr 5-8/22/21160-2 ja 20.01.2023 vaideotsus nr 5-15/22/348-2 ning kohustada Tallinna Vanglat kaebaja taotlust avavanglasse ümberpaigutamise menetluse algatamiseks uuesti läbi vaatama.Jätta kaebus Politsei- ja Piirivalveameti otsuse ja vaideotsuse tühistamise nõudes ning sellega seotud kohustamisnõudes rahuldamata.Mõista Tallinna Vanglalt kaebaja kasuks välja menetluskulud 20 eurot. Jätta menetlusosaliste muud

menetluskulud nende endi kanda.

5. Edastada käesolev otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.

Edasikaebamise kord

Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. XX esitas Politsei- ja Piirivalveametile 26.09.2022 registreerituna tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse (dtl 33 jj). PPA jättis 16.11.2022 otsusega nr 5.3-3.1/2783-1 (dtl 59 jj) tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse läbi vaatamata. PPA jättis 06.01.2023 vaideotsusega nr 15.3-3.6/9 vaide rahuldamata (dtl 76).

XX esitas 24.01.2023 Tallinna Halduskohtule kaebuse Politsei- ja Piirivalveameti 16.11.2022 tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse läbivaatamata jätmise otsuse nr 5.3-3.1/2783-1 ja 06.01.2023 vaideotsuse nr 15.3-3.6/9 tühistamiseks ning 26.09.2022 taotluse läbivaatamiseks kohustamiseks (haldusasi nr 3-23-170).

2. XX esitas 23.10.2022 Tallinna Vanglale taotluse avavanglasse ümberpaigutamise menetluse algatamiseks (dtl 15). Vangla jättis taotluse 18.11.2022 otsusega nr 5-8/22/21160-2 (dtl 18 jj) 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 nr 5-15/22/348-2 (dtl 25) jäeti vaide rahuldamata, kuna vanglal tuleb lähtuda määrusest (täitmisplaanist) toodust. Vanglal ei ole võimalik hinnata normi põhiseaduspärasust.

XX esitas 30.01.2023 Tallinna Halduskohtule kaebuse Tallinna Vangla 18.11.2022 otsuse nr 5-8/22/21160-2 ja 20.01.2023 vaideotsuse nr 5-15/22/348-2 tühistamiseks ning avavanglasse ümberpaigutamise küsimuse uuesti otsustamiseks kohustamiseks (haldusasi nr 3-23-203).

3. 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.

4. Kaebaja on menetluses esitanud järgmised seisukohad:

- PPA otsuse osas: PPA selgitas, et VMS § 43 lg 1 p-st 5 ja lg-st 3 tulenevalt ei pea kaebajal olema Eestis viibimiseks muud alust peale kohtulahendi. Samas täitmisplaan ütleb teisiti. VMS küll sätestab, et ei pea olema muud alust, kuid see ei ole absoluutne keeld elamisloa väljastamiseks. Täitmisplaan § 17 lg 2 p 5 on aga absoluutne – ilma elamisloata kaebaja avavanglasse ei saa.
- Vangla otsuse osas: Avavanglasse pääsemiseks tähtajalise elamisloa omamine ei ole määrava tähtsusega. Kaebaja juhib tähelepanu õiguskantsleri 20.01.2015 seisukohale, milles leitakse, et täitmisplaan § 17 lg 2 p 5 ületab volitusnormi. Justiitsministri seisukohtade kohaselt ei ole elamisloa puudumine praktikas takistuseks avavanglasse paigutamisel, kui kinnipeetav vastab kõikidele muudele tingimustele.

¹ Taotluse lahendamise ajal kehtinud redaktsioon: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117092021002>

5. Tallinna Vangla asus seisukohale:

- Kinnipeetaval ei ole subjektiivset õigust kanda karistust avavanglas ega nõuda enda avavanglasse paigutamist; küll saab nõuda asjakohast kaalumist. Kaebaja taotlus oli menetluse algatamiseks lubatav.
- Vanglal tuli jätta taotlus rahuldamata, sest kaebajal puudub elamisluba. Vanglale on JM määrus järgimiseks kohustuslik.
- Elamisloa nõude eesmärk on välistada põgenemisriskiga välismaalasest kinnipeetava paigutamine avavanglasse, mitte aga välistada välismaalase (sh ka määratlemata kodakondsusega isikud), kelle puhul põgenemisrisk puudub, avavanglasse paigutamine. Selleks on kehtestatud ka vastav erikord (VMS § 214).
- Kaebajal on vanglas viibimise ajal seaduslik alus Eestis viibimiseks olemas, kuid see ei ole varem PPA-l takistanud avavanglasse paigutamisel elamisluba andmast. PPA praktika muutmine võib tekitada olukorras, kus põgenemisohuta kinnipeetav võib jääda ilma taasühiskonnastamisest avavangla tingimustes. Isikul on praktikas vaja elamisluba, et sõlmida kokkuleppeid tööandjaga, võtta end Töötukassas arvele, asuda õppima, taotleda juhilube, avada pangakontot vms. Otstarbekas on kaebaja elamisloa küsimus juba praegu ära lahendada.
- PPA on ka avavanglasse paigutamisel taotluseid sisuliselt menetlenud ja elamislube väljastanud (nt detsembris 2022, vangla selgitus dtl 153).

Justiitsministeerium asus seisukohale:

- Vaidlusaluse normi eesmärk on välistada põgenemisriskiga välismaalasest kinnipeetava paigutamine avavanglasse; s.o kinnipeetava poolt uute õigusrikkumiste toimepanemine. Põgenemisohtu iseloomustavad sisuliselt analoogsed kriteeriumid, mille alusel otsustatakse vahistamisaluste olemasolu või puudumine. Enne elamisloa kohta otsuse tegemist ei ole vanglale hinnang põgenemisriski kohta teada. Kuna avavanglasse paigutamise üks eesmärkidest on aidata kinnipeetaval ühiskonnaga kohaneda, on oluline teada, kas tal on võimalik jääda Eestisse elama. Kinnipeetava põgenemisriski tõstab oluliselt see, kui kinnipeetav kuulub peale vanglast vabastamist Eesti Vabariigist väljasaatmisele või vanglale teadaolevat tehakse selline otsus kinnipeetava avavanglas viibimise ajal või sealt vabanedes.
- Varem väljastas PPA avavanglasse paigutamisel isikule elamisloa. VMS § 214 sätestab selle osas ka erikorra, millest saab järeldada, et vangla edastab taotluse just siis, kui kinnipeetav on vangistuse järgus, kus alustatakse kas avavanglasse paigutamist või kinnipeetava vabastamist.
- PPA varasem praktika vastas ka põhimõttele, et elamisluba antakse siis, kui isikul on vajadus elamisloa järele. Muu hulgas on elamisluba vajalik, et tagada kinnipeetava juurdepääs eluliselt olulistele teenustele ja teha vastavaid korraldusi, et luua tingimused, mis aitavad kaasa näiteks ennetähtaegse vabastamise otsustamisel ning isiku toimetuleku tagamisel vanglast vabanemisel. Oleks otstarbekas võimaldada kaebajale sujuvat integreerumist Eesti ühiskonda. Elamisloata kinnipeetavad ei saa end registreerida Töötukassas töötajana ega saada karjäärinõustamist (TTTS § 3), ka ei ole võimalik sooritada toiminguid kohalikes omavalitsustes, nt rahvastikuregistrisse kandmiseks või sotsiaalpinna taotlemiseks. Ilma elamisloata ei saa avada pangakontot ega taotleda juhiluba. Kinnipidamise õiend ei ole piisav, sest need ei tõenda elamisluba. PPA praktika ei pruugi olla otstarbekas taasühiskonnastamise eesmärkide täitmiseks.
- Kinnipeetaval on olemas ka seaduslik alus Eestis viibimiseks tingimisi ennetähtaegse vabanemise korral, kuid sel juhul on PPA elamisloa väljastanud. Sätteid ei saa tõlgendada nii, et elamisloa taotluse saab läbi vaadata alles vabanemisejärgselt. Praktikas on vabanemisel elamisloakaardi puudumine tekitanud probleeme võlgnevuste kiire tekke ja ka Töötukassas töötajana arvelevõtu keelu tõttu.
- Täitmisplaani sätet ei saa põhiseaduskonformselt tõlgendada nii, et see ei kohaldu kodakondsuseta kinnipeetava osas. See ei lahendaks ka praktilist probleemi – et välismaalasest kinnipeetav saaks kasutada kõiki avavanglas pakutavaid võimalusi ja hüvesid (nt käia tööl ja teha ettevalmistusi va-

banemiseks), siis peab tal praktikas olema elamisluba. Paraku on ilmnunud, et tööandjad ei soovi ilma kehtiva dokumendita kinnipeetavaid tööle võtta. Seda ka pärast vanglapoolseid selgitusi.

6. Politsei- ja Piirivalveamet asus seisukohale:

- Kaebaja ei ole sisuliselt põhjendanud, miks ta elamisloa taotluse läbi vaatamata jätmisega nõus ei ole. Kuna kaebaja kannab vanglakaristust, on tal seadusest tulenev viibimisalus Eestis viibimiseks ning seega puudub vajadus elamisloa järele. Avavanglasse paigutamine ei vabasta vangistuses, vaid muudab selle vormi.
- Kaebajal on võimalik saada kinnipidamise kohta õiend, mis on isikut tõendavaks dokumendiks. Elamisloa eesmärk ei ole pelgalt mugavusteenuste kasutamise võimaldamine ning baasvajadusi on võimalik rahuldada ka õiendiga. Iga taotlus vaadatakse läbi konkreetse taotluse asjaolusid arvestades. Välismaalane ei vaja Eestis kinnipeetavana viibides elamiseks ega töötamiseks elamisluba. Vanglast vabanemisel ei ole kaebajal kohustus tagada endale sotsiaalpinna olemasolu ning ka pangas arvelduskonto avamiseks on vajalik vaid isikut tõendava dokumendi olemasolu. Tööandja soovimatus välismaalasest kinnipeetavat tööle võtta ei ole elamisloa saamise alus. Vanglast vabanemine ja avavanglasse paigutamine ei ole võrdsed olukorrad.

Siseministerium asus seisukohale:

- Täitmisplaani vaidlusalune säte on vastuolus PS § 3 lg-ga 1 ja § 94 lg-ga 2, kuivõrd reguleerib kinnipeetava elamisloa nõuet erinevalt VMSis sätestatust. Avalikus vanglas viibimine on samuti vanglas karistuse kandmine ning isik on jätkuvalt kinnipeetav VMS § 43 lg 3 mõttes. Seega on seadusandja sätestanud, et kinnipeetaval on vangistuses viibides Eestis viibimiseks seaduslik alus ning tal ei pea olema elamisluba. Ministri määrusega ei saa minna vastuollu seaduses sätestatuga. Varasemat, õigustloova akti normi sätet ja mõtet mittejärgivat halduspraktikat ei tohiks jätkata.
- Erisus elamisloa taotlemise osas on vajalik kinnipeetava vanglast vabastamise ettevalmistamiseks ja see olukord on ka vastavalt reguleeritud. See on ka kooskõlas põhimõttega, et kinnipeetavast lähtuvat ohtu tuleb hinnata võimalikult hilises staadiumis enne kinnipidamisasutusest vabastamist.
- Põgenemisohu või pakku mineku hindamine ei kuulu elamisloa andmise menetluse juurde ja oleks sellega vastuolus. Õiguskuuleka käitumise prognoos kuulub elamisloa menetluse juurde, kuna elamisluba ei anta isikule, kes ohustab avalikku korda või riigi julgeolekut.
- Kinnipeetaval on õigus taotleda vanglas kinnipidamise kohta õiendit, mis on isikut tõendav dokument. Avavanglas viibival välismaalasel on seadusest tulenev õigus töötada (VMS § 105 lg 1). Teatud juhtudel on elamisloa olemasolu teatud toetuste ja teenuste saamise eelduseks, kuid VMS ei reguleeri tööturu- ja sotsiaalteenuste saamiseks õigustatud isikute grupe või pangakontode avamist.
- Siseministerium ei näe võimalust täitmisplaani vaidlusaluse normi põhiseaduskonformseks tõlgendamiseks nii, et see ei kohalduks kodakondsuseta isikute osas. Seetõttu ei ole ka põhiseaduslikkuse järelevalve osas eristamine põhjendatud.

KOHTU PÕHJENDUSED

7. Justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaan“ § 17 lg 2 p 5 on sõnastatud järgmiselt: „Avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümber paigutatav kinnipeetav peab vastama järgmistele tingimustele: /.../ välismaalasest kinnipeetaval on elamisluba.

Määruse aluseks on VangS § 20 lg 3, mis sätestab, et kinnipeetava ümberpaigutamise korra kinnisest vanglast avavanglasse kinnitab valdkonna eest vastutav minister. Sama paragrahvi lg 1 määratleb ära avavanglasse paigutamise alused – 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.

Käesolevas asjas on samuti asjakohane välismaalaste seaduse § 43 järgmises osas:

- Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslikud alused on /.../ vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida (lg 1 p 5).
- Eestis kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatu ja arestialuse Eestis viibimise seaduslik alus on käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 sätestatud seaduslik alus ja neil ei pea kinnipidamisasutuses viibimise ajal olema Eestis viibimiseks muud käesolevas seaduses ega muus seaduses sätestatud seaduslikku alust (lg 3).

Kaebaja käesolevas asjas on kodakondsuseta isik, st tal puudub kodakondsusjärgne riik, kuhu teda oleks võimalik viibimisel puudumisel tagasi saata.

8. Kohus viitas haldusorganitele menetluse võtmise määruses Õiguskantsleri 20.01.2015 ettepanekule nr 32², kus õiguskantsler jõudis järeldusele, et täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2, kuna ei vasta vangistuseseaduses sisalduvale volitusnormile ning reguleerib Riigikogu poolt kehtestatud välismaalaste seaduses toodust erinevalt vanglas viibiva isiku elamisloa nõuet.

Kohus refereerib järgnevalt toodud seisukohta osas, milles kohus sellega üheselt nõustub:

- Riigivõimul on üsna suur pädevus otsustada, mil moel täpsemalt isiku vanglakaristuse kandmine kulgeb. Isik ei saa riigivõimult nõuda, et see looks tingimata võimaluse kanda karistust avavanglas (p 22). Süüdimõistetul ei ole iseseisvat põhiõigust nõuda enda avavanglasse paigutamist. Kuid tal on õigus nõuda, et tema avavanglasse paigutamise otsustamisel lähtutaks üksnes seaduses sätestatud tingimustest, st et kõik piirangud tema vabaduspõhiõigusele tuleneksid seadusest (p 25).
- Põhiõiguste piiramise seadusliku aluse nõude mõte on tagada, et isik saaks kasutada oma põhiõigusi seadustega sätestatud piirides. Määruse põhiseaduspärasuse hindamisel on otsustav küsimus: kas määruse vaieldava punkti kõrvalejätmisel ja üksnes seadustest lähtumisel oleks isikul avaramad võimalused kasutada põhiõigusi (sh õiguslikud võimalused asuda teatud tingimustel põhiõigusi kasutama)? Kui vastus küsimusele on jaatav, siis on määruse punkt vastuolus põhiseadusega (p 24).
- Praegusel juhul on minister aga loonud täiendava takistuse. Määrus on loonud olukorra, kus süüdimõistetud, kes vastab kõigile seaduses nimetatud tingimustele, ei ole ometi võimalik paigutada avarama vabaduse tingimustesse, kuna ta ei vasta määrusega lisatud tingimusele (tal puudub elamisluba) (p 25).
- Seaduse prioriteedi põhimõtte nõuab, et madalama õigusjõuga norm oleks kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga, st määrus seadusega ning individuaalakt määruse ja seadusega (p 30). Senises õiguspraktikas on mõistet „korra kehtestamine“ sisustatud kitsalt ja mõeldud selle all vaid menetluslike küsimuste täpsustamist. Ka on asunud minister määrusega sisustama mõisteid, mida seadusandja ei ole soovinud määrusandjale sisustada anda ja asunud seega lahendama seadusandja poolt kujundatud isiku vabadusõiguse ulatust (p 37). Miski ei viita, et seadusandja oleks soovinud antud juhul volitada ministrit kehtestama võrreldes kehtiva seadusega (ja mitte vaid vangistuseseadusega) täiendavaid piiranguid avavanglasse paigutamisele (p 38).
- Seadusandja seob otstarbekuse hindamise ennekõike kinnipeetava individuaalse täitmiskava ja sellest nähtuva teabega (p 40). Elamisluba ITK-ga seotud ei ole ja selle saamine või mittesaamine ITK-st ei sõltu. Justiitsminister ise ei ole pidanud tarvilikuks elamisluba Täitmiskava juhendis kajastada ning ITK-ga seostada, seega ei saa elamisloaga seonduv olla seoses ITK-ga ning seega ka olla avatud vangistuse täideviimise otstarbekuse hindamise esemeks (p 43).
- Ka laia tõlgenduse kohaselt on seadusandja VangS § 20 lõikes 1 pidanud silmas mitte otstarbekust kõige laiemas mõttes (s.h kas vanglateenistusele või riigile on nii otstarbekam kasutada nappi avavanglakohdade ressursi vms), vaid otstarbekust konkreetse isiku suhtes (p 45). Vangistuseseadus koostoimes välismaalaste seadusega ei välista leida ja paigutada avavanglasse ka avavanglasse paigutamise hetkel elamisloa saamise

² Kätesaadav:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_32_justiitsministeriumile_elamisloa_olemasolu_noue_avavanglasse_umberpaigutamise_eeldusena.pdf

perspektiivita isikuid, kes suudaksid avatud karistuse täideviimise reeglitele alluda ja sellega ka vangistuse täideviimise eesmärke täita (p 46). Välja võib ka lugeda ministri seisukohast väärtõlgendust, nagu tasuks püüda täita vangistuse täideviimise eesmärke ja kinnipeetavaga selle saavutamiseks tegelda vaid juhul, kui isik vabaneb ja jääb elama Eestisse (p 48).

- Vanglateenistus ega justiitsminister ei otsusta isikule elamisloa andmise või sellest keeldumise üle ja elamisloa saamise aluseid on erinevaid. Seetõttu võib ajal, mil konkreetse isiku ärakandmata karistus avavanglasse paigutamist iseenesest võimaldaks õiguslik alus elamisloa saamiseks puududa, ent nt aja jooksul tekkida ja nende aluste tekkimist ei pruugi vanglateenistusel olla võimalik kuidagi prognoosida (p 47).
- Eeltooduga on minister oma määrusega võtnud vanglateenistusele ära teatud isikute ringi suhtes igasuguse kaalumisevõimaluse (p 50), mis ei ole kooskõlas VangS § 20 lg 1 mõttega (p 52).
- Ministril puudub õigus reguleerida oma määrusega teisiti seda, mida on teatud viisil pidanud vajalikuks reguleerida juba seadusandja (p 54). Kinnipidamisasutuses viibival kinnipeetaval on Eestis viibimise ja töötamise õigus (VMS § 43 lg 3 ja lg 1 p 5; § 105 lg 1). Välismaalaste seaduses ei ole toodud mingit alust eristamiseks seejuures kinnipeetavaid, kes kannavad karistust avavanglas või kes on kinnises vanglas. Seega ei saa minister ka vastava loa nõuet läbi VangS § 20 lõike 1 mõiste „karistuse kandmine kinnises vanglas ei ole otstarbekas“ määruses sel moel ära otsustada, ning nõuda igal juhul avavanglasse paigutamisel välismaalastest kinnipeetavalt elamisloa olemasolu (p 56).

Õiguskantsleri seisukohas on viidatud ka justiitsministri vastusele sel ajal, kust tuleneb oluliste asjaoludena käesolevas asjas:

- [Normi] eesmärk ei ole luua alus isiku Eestis seaduslikuks viibimiseks või töötamiseks, mis teatud juhtudel tuleneb eelviidatud välismaalaste seaduse sätetest, vaid väljendada eesmärki integreerida Eesti ühiskonda kinnipeetav, kellel üleüldse on võimalik pärast karistuse kandmist jääda Eestisse elama.
- Vangistuse täideviimise käigus võib selguda, et isikule ei anta Eestis elamiseks elamisluba. Sellisel juhul langeb ministri arvates ära ka vajadus valmistada isik ette vabanemiseks ja elamiseks Eesti riigis. Küsimus ei ole ministri meelest mitte üksnes selles, et sellise isiku avavanglasse paigutamine oleks absoluutselt ebaotstarbekas, kuid arvestades seda, et Eestis kannab karistust piisavalt neid kinnipeetavaid, kes pöörduvad pärast vabastamist tagasi Eesti ühiskonda, on tänaste avavanglakohdade arvu juures otstarbekam ja eesmärgipärasem paigutada avavanglasse Eestisse elama jäävaid isikuid.
- Ministri arvates saab järeldada, et Täitmisplaan § 17 lõige 2 punkt 5 väljendab olukorda, kus avavanglasse paigutamine ei ole otstarbekas ehk otstarbekas on kinnipeetaval kanda karistust kinnises vanglas (VangS § 20 lõige 1).
- Kui kinnipeetav on muude kriteeriumide ja kaalutluste kohaselt avavanglasse sobiv ja ei esine alust tema Eesti riigist väljasaatmiseks, siis ei ole praktikas elamisloa hetkeline puudumine avavanglasse saamisel otsest takistuseks põhjusel, et Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja Politsei- ja Piirivalveamet on leppinud sellisteks puhkudeks kokku koostöö tegemises. Nimelt olukorras, kui kinnipeetaval puudub elamisluba ja puuduvad muud asjaolud, mis välistaksid tema avavanglasse paigutamise, võtab Politsei- ja Piirivalveamet vanglalt vastu taotluse ja dokumendid kinnipeetavale elamisloa andmise menetlemiseks. Ministri kinnitusele on asutuste vahelise kokkuleppe tulemusel kinnipeetavale tagatud avavanglasse paigutamise juhtumil elamisloa taotlemise võimalus.
- Seadusandja on ministri arvates volitanud Justiitsministeeriumit kehtestama avavanglasse paigutamise korra, mis antud juhul väljendub lisaks menetlusreeglite loomisele ka seadusest tulenevate ja paigutamisel kaalutavate asjaolude osaliselt sisustamises. Seda tuleb ministri hinnangul antud juhul käsitleda seaduses sätestatu täpsustamisena. Minister tõdes, et VangS § 20 lõige 3 ei pruugi oma sõnastusest vastata täna volituspõhisele esitatavatele nõudmistele, mis annaks justiitsministrile ideaalse aluse Täitmisplaan § 17 lõike 2 punkti 5 kehtestamiseks. Samuti möönis minister, et vangistuseseaduse vastav volituspõhine vajab volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse mõistetavamalt kehtestamist ja informeeris vastuses kavatsusest selles osas seadust muuta.

9. Kohus jääb esmalt selle juurde, mida toonitas ka menetluse võtmisel. Kohtuasja menetluse käigus ei ole ükski haldusorgan avaldanud arvamust, et kaebaja osas esineb muid asjaolusid, mis välistavad avavanglasse pääsemine või vähemalt menetluse sisulise läbiviimise ja asjakohase kaalumise. Takistuseks on erinevate valitsemisalade haldusorganite arvates (1) elamisloa puudumine (JM ja vangla seisukoht); (2) avavanglasse paigutamise menetluse algatamata jätmine elamisloast sõltumata, kui võrd kaebajal on Eestis viibimisel alus seadusest tulenevalt olemas (SiM ja PPA seisukoht). Sisuliselt

nähtub eeltoodust, et JMi poolt 2014/2015 avaldatud vangla ja PPA vahel toimunud halduspraktika või koostöö enam ei toimi.

Kohus märgib, et kui ministeeriumid on õiguse kohaldamisel erineval arvamusel, ei ole mõistlik ega ka üksikisiku huve järgiv, kui valitsusesisest vaidlust proovitakse lahendada n.ö kohtu kätega. Kohutule näib, et kogumis on olemas seisukoht, et kaebaja peaks saama avavanglasse või selle kaalumise menetlus tuleks vähemalt algatada; küsimus on üksnes õigusliku konstruktsiooni valikus. Kuigi organitüli sätted jätkuvalt puuduvad (VVS § 101 lg-d 3 ja 4), on mõistlik, et sellised eriarvamused isikute õiguste tagamise valdkonnas lahendavad ministeeriumid, kes oma allasutustele korraldusi annavad, omavahel, nt asekanterite või kanterite tasandil või vajadusel riigisekretäri vahendusel, kui ministrite tasandit ei peeta vajalikuks. Seega tuleks asjas leida kohtuväline lahendus, vajalikku tegevust ministeeriumide vahel kooskõlastades. Kokkuvõttes kannatab sellises olukorras kaebaja, kellel ei pruugi olla vahet, kumba õiguslikku konstruktsiooni kasutatakse, kuni tema taotlust on võimalik sisuliselt läbi vaadata. Riik ei tohiks üksikisikut oma sisemiste erimeelsuste tõttu sellisesse olukorda seada, vaid riigi seisukoht, kas ja miks isikut saab/ei saa avavanglasse paigutada, peaks olema ühene.

10. Kohus lahendab järgnevalt esmalt (I) JM haldusala puudutava küsimuse ning seejärel (II) PPA otsuse osas vaidluse.

I

11. Kohus nõustub õiguskantseri varasema seisukohaga ja Siseministeeriumi tooduga, et vaidlusalune täitmisplaan norm on vastuolus seadusliku aluse põhimõtetega (PS § 3 lg 1) ning samuti kohustusega, et määrus peab vastama volitusnormile (PS § 94 lg 2).

12. Justiitsministrit kui valdkonna eest vastutavat ministrit on volitatud kehtestama avavanglasse ümberpaigutamise korda (VangS § 20 lg 1). Kord selles kontekstis saab tähendada üksnes menetluslikku korda – avalduste esitamine, dokumentide kogumine, seisukohtade küsimine, otsustuse tegemine vms. Korra kehtestamise volitus ei anna ministrile volitust seada kitsendavaid tingimusi reguleerimaks, keda on avavanglasse võimalik üldse paigutada.

Ei ole välistatud, et korra kehtestamisel määratletakse täpsemalt, milliste dokumentidega on võimalik seaduses toodud avavanglasse paigutamise tingimusi tõendada. Siiski ei anna see võimalust seada lisatingimust, mida seaduses ei ole.

13. Vangistuse täideviimine korraldatakse kinnises vanglas või avavanglas (VangS § 6 lg 2). Seega on karistuse kandmisel avavanglas ikkagi tegemist kinnipeetavaga ning ka avavangla näol tegemist kinnipidamisasutusega. Kui kinnipeetav viibib avavanglas kui kinnipidamisasutuses, on tal jätkuvalt Eestis viibimiseks seaduslik alus (VMS § 43 lg 1 p 5 ja lg 3). Ka on välismaalasel, kes on kinnipidamisasutuses viibiv kinnipeetav, vahistatu või arestialune, lubatud Eestis töötada kinnipidamisasutuses viibimise ajal (VMS § 105 lg 1). Viimati nimetatud norm ei piira töötamist üksnes vangla sees, vaid võimaldab ka avavanglas oleval kinnipeetaval töötada vanglast väljas.

14. Justiitsminister on sisustanud elamisloa imperatiivset nõuet vajadusega kontrollida VangS § 20 lg-s 1 toodud – kinnipeetava suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õiguserikkumisi. Õiguserikkumise võimalusena on toodud nii põgenemisoht laiemalt kui ka see, et põgenemiseriski tõstab asjaolu, kui kinnipeetav kuulub pärast vanglast vabanemist väljasaatmisele.

Kohus leiab, et sellise asjaolu hindamise seos elamisloa nõudega on kaugel, kui mitte olematu:

- Elamisloa andmisest on võimalik keelduda ka muudel alustel, mis ei seonu isiku poolt toime pandud süütegudega ega nende jätkuva toimepanemise riskiga. Elamisluba andes kontrollitakse,

kas selle välismaalase viibimine Eestis on üldse kooskõlas avalike huvidega (VMS § 13 lg 1). Seega on võimalik, et ka õiguskuulekale välismaalasele keeldutakse elamisloa andmisest, kui Eestis edasine viibimine ei ole põhjendatud. Ka võivad keeldumise aluseks olla sõltuvalt elamisloa liigist muud alused (legaalse sissetuleku või perekondliku lähisuhte puudumine vms), mis ei ole seotud põgenemisohu või seaduskuulekusega. Seega elamisloa puudumine ei võimalda järeldada põgenemisohu olemasolu või puudumist.

- Sisuline pädevus anda kinnipeetavale hinnang uue kuriteo toimepanemise võimalikkusele ja kinnipeetava ohtlikkusele on ennekõike vanglal endal (vt justiitsministri 12.08.2010 määrus nr 28³ „Kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vabastamise materjalide ettevalmistamise kord“. Ka puutub vangla, s.o kontaktisik, valvurid, sotsiaaltöötajad jne igapäevaselt kinnipeetava vahetu käitumisega kokku ning vanglal on ka ülevaade kinnipeetava isiklikust toimikust. Kohtule ei nähtu ega ole teada, et PPA-l võiks olla parem ülevaade, kas isik võib olla edaspidi seaduskuulekas või mitte. Kohtupraktikas on ka PPA tuginenud elamisloa asjades nimelt vangla materjalidele isiku edasise käitumise prognoosimisel.
- Vanglas viibib isik karistuse ärakandmise eesmärgil ning kinnises vanglas hoidmise ja avavanglasse paigutamise keeldumise aluseks ei ole vabaduse võtmine ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks PS § 20 p 6 mõttes. Elamisluba ei takista avavanglas viibijal pakku minemist. Ka võimaldab avavanglas viibimine elamisloata kinnipeetaval näidata oma õiguskuulekat eluviisi nii, mis võib kaasa tuua elamisloa tingimuste täitmise ja elamisloa saamise. Põgenemisohu hinnatakse tavaliselt isiku igapäevase käitumise alusel, millest on parim ülevaade – nagu kohus eelnevalt selgitas – vanglal endal.

15. Täiendavalt peab kohus oluliseks seda, et kumbki ministeerium ei pidanud võimalikuks kodakondsuseta isikute osas täitmisplaani sätte põhiseaduskonformseks tõlgendamiseks ega ka määravaks seda, et normikontroll tuleks algatada üksnes kodakondsuseta isikutelt elamisloa nõudmise osas.

Kodakondsuseta isikute puhul on reeglina prognoositav, et neile tuleb elamisluba anda ja see ka enamasti antakse, lõpplahendusena kasvõi humaansetel kaalutlustel isiku Eestis viibimise seadustamiseks. See on vajalik seetõttu, et kodakondsuseta isikul ei ole mistahes muud vastuvõtvat riiki ning viibimisaluse puudumine muudab isiku toimetuleku ühiskonnas määramatult raskemaks. Seega konkreetse kaebaja puhul, kes on kodakondsuseta isik, ei kinnita elamisloa andmine või puudumine mistahes muud tingimust, mida oleks võimalik avavanglasse paigutamisel arvestada. Seal juhul on väga vähe tõenäoline, et nimelt elamisloa puudumise tõttu ta põgeneb Eestist või läheb muul viisil ametivõimude eest pakku.

16. Kohus ei nõustu, et avavanglasse paigutatavale kinnipeetavale elamisloa andmist kinnitaksid VMSis sätted tähtajalise elamisloa taotlemise ja pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle elamisloa taastamise erisuste kohta (§-d 214, 217¹ ja 246). Tegemist on menetlusnormidega selle kohta, kuidas toimub taotluse esitamine olukorras, kus taotlust ei ole võimalik esitada üldnõude alusel isiklikult PPA-le. Haldusorganid on siinses asjas möönnud ka, et elamisloa andmise küsimus otsustatakse enne seda, kui kinnipeetav vanglast vabaneb, st tema kinnipeetava staatus võib lõppeda. Selliseks juhuks on need normid ka vajalikud.

17. Kohus möönab (käsitledes seda ka otsuse II osas), et mõnel juhul võib olla otstarbekam, mõistlikum ja kinnipeetavale lihtsam, kui tal oleks avavanglas juba elamisluba olemas. Eesmärgiks võivad olla nii avavanglas viibimise ajal isikule täiendavate taasühiskonnastavate tegevuste võimaldamine (teise töö leidmine, õppimine, vms) kui ka ennetähtaegselt vabanemise ettevalmistamine nt elamispinna leidmine.

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/125042018011?leiaKehtiv>

Siiski ei võrsu eeltoodud otstarbekast käitumisest justiitsministrile volitus luua absoluutne keeld, et ilma elamisloata ei ole avavanglasse paigutamine võimalik. Avavanglas võib ennekõike selgitustöö tegemise vajaduse tõttu olla mõnevõrra keerukam ilma elamisloata, kuid sellest ei saa teha järeldust, et seadusandja üheks eesmärgiks on ka olnud, sh volitusnormi kehtestades, et avavanglas ei tohiks elamisloata kinnipeetav olla. Sellise eesmärgiga on otseses vastuolus ka VMS § 43 eeltoodud sätted, mis kinnitavad (ka avavanglas viibiva) kinnipeetava õigust Eestis viibida ja VMS § 105 lg 1 alusel samuti töötada.

18. Kohus nõustub ka õiguskantsleri seisukohas tooduga seoses välismaalase taasühiskonnastamisega sõltuvalt sellest, kas välismaalane jääb Eestisse või mitte. Kuigi see ei ole käesoleval juhul keskseks argumendiks, peab kohus oluliseks selgitada, et vangistuse ärakandmise käigus suunatakse lisaks üldpreventiivsele ja karistamise eesmärgile ka kinnipeetavat edaspidi seaduskuulekalt käituma ja ühiskonnast sotsiaalselt aktsepteeritaval viisil osa võtma. Sellisele eesmärgile on näiteks suunatud nii töötamine väljaspool vanglat (VangS § 41), kinnipeetava vanglaväline suhtlus (§ 23 lg 1) kui ka sotsiaalhoolekanne vanglas (§ 57). VangS ei erista siinkohal Eesti kodanikku ega välismaalast; elamisloaga ega elamisloata välismaalast, samuti välisriigi kodakondsusega ega kodakondsuseta kinnipeetavat. Ka siis, kui riigile võib näida otstarbekas suunata taasühiskonnastamise ressursid ennekõike isikutele, kes jäävad vabanemise järel Eestisse, siis hetkel seadus sellist eristamist ei luba. Käesoleval juhul ei ole tegemist ka isikuga, kelle osas oleks tehtud lahkumisetekirjutus, väljasaatmisotsus või kes oleks endale võtnud kohustuse Eestist lahkuda – kuigi ka nende puhul taasühiskonnastavate tegevuste ärajätmist seadus ette ei näe.

Käesoleval juhul on tegemist kodakondsuseta isikuga, kelle osas on suhteliselt suur tõenäosus, et tema Eestis viibimine ühel või teisel alusel seadustatakse ning mille tõttu on taasühiskonnastamine ja sel eesmärgil avavanglasse paigutamise sisuline kaalumine veelgi olulisem.

19. Kokkuvõttes leiab kohus, et täitmisplaani säte, mis seab avavanglasse paigutamise tingimuseks välismaalasest kinnipeetaval elamisloa olemasolu, on põhiseadusega vastuolus. Säte ei vasta volitusnormile, sh kuna kehtestada ei ole lubatud täiendavaid tingimusi, vaid volitusnorm lubab kehtestada üksnes korra. Kohtul ei õnnestunud tuvastada ka ühtegi muud eesmärki, mis muudaks elamisloa imperatiivse nõude seaduse ja põhiseaduse mõttega kooskõlas olevaks.

Eeltoodust tulenevalt jätab kohus justiitsministri 25.03.2008 määruse nr 9 „Täitmisplaani“ § 17 lg 2 p 5 kohaldamata. Kuna tegemist oli alusega, millele vangla ainsana kaebaja taotluse avavanglasse ümberpaigutamise menetluse algatamiseks rahuldamata jätmisel tugines, tuleb täitmisplaani sätte kohaldamata jätmisel lahendada kohtuasi ilma selle sätteta ning kaebus vangla otsuse ja vaideotsuse tühistamise nõudes rahuldada. Vanglal tuleb kaebaja taotlus uuesti läbi vaadata ilma elamisloa tingimust sisaldava sätteta.

Kohus edastab käesoleva kohtuotsuse kohaldamata jäetud normi osas Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks.

II

20. Kaebaja on ajaliselt lähestikku vaidlustanud nii vangla otsuse kui ka PPA otsuse, millega jäeti tähtajalise elamisloa taotlus läbi vaatamata. PPA otsuse (dtl 59 jj) aluseks on VMS § 219 p 6, mille kohaselt loetakse tähtajalise elamisloa taotlus põhjendamatuks ja jäetakse läbi vaatamata, kui välismaalase puhul ei ole nõutav tähtajalise elamisloa olemasolu.

Nagu kohus eelnevalt sedastas, kaebajal on VMS § 43 lg 1 p-st 5 ja lg-st 3 tulenev nii õigus kui ka kohustus (vangistuse ärakandmiseks) Eestis viibida. Norm ei sisalda ka kaalutusõigust, kuid võib sisaldada määratlemata õigusmõistet, st osas, mille „ei ole nõutav“ elamisloa olemasolu.

21. Tallinna Ringkonnakohus selgitas 01.03.2023 määruses nr 3-22-1894, milles vaidluse all oli sarnases olukorras tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmine, järgmist:

- Kaebajal on kinnipeetavana vahetult seadusest tulenev alus Eestis viibimiseks ja tal ei pea kinnipidamisasutuses viibimise ajal olema muud seadusliku alust (nt tähtajalist elamisluba) Eestis viibimiseks (VMS § 43 lg 1 p 5 ja lg 3), siis on tegemist VMS § 219 lg 1 p-s 6 nimetatud olukorraga (s.o välismaalase puhul ei ole nõutav tähtajalise elamisloa olemasolu Eestis) ning tähtajalise elamisloa taotlus tuli jätta läbi vaatamata. Elamisloa andmiseks peab välismaalasel olema vajadus elamisloa järele (vt Riigikohtu 26.04.2017 otsus nr 3-3-1-2-17, p 22). Sellist vajadust ei esine, kui välismaalasel on vahetult seadusest tulenev õigus Eestis viibida.
- Kaebaja ei ole toonud välja mingeid selliseid asjaolusid, millest võiks järeldada, et tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise tagajärjel võivad tema (põhi)õigused saada riikutud (nt tal poleks võimalik oma õigusi realiseerida).
- Kaebaja vajadust tähtajalise elamisloa järele ei saa tuletada ka tema võimalusest tingimisi enne tähtaega vangistusest vabaneda, sest elamisloa olemasolu ei ole ennetähtaegse vabastamise eeltingimuseks (vt KarS § 76 lg 4) ja isikule ei ole alust anda elamisluba n-õ igaks juhuks, vaid üksnes tegeliku vajaduse korral.
- Kaebajal on võimalik taotleda uuesti tähtajalise elamisloa andmist, kui tema karistusaeg hakkab lõppema või tema taotlus tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamiseks osutub edukaks.
- Elamisloa olemasolu või puudumine ei mõjuta tema kinnipidamistingimusi (sh vanglas töötamise võimalust) ega ka tema tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamise otsustamist. Kui kaebajal tekib võimalus kinnipidamisasutusest vabaneda, saab ta taotleda tähtajalist elamisluba uuesti ja vajaduse korral vaidlustada elamisloa andmata jätmist uuesti, taotledes ühtlasi esialgset õiguskaitset.

Sama on leidnud juba Tartu Ringkonnakohus 27.12.2013 määruses nr 3-13-442, kus leidis, 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 (p 10). Konkreetsel juhul tuvastati, et elamisluba ei olnud vaja ka ID-kaardi saamiseks, et vormistada sotsiaaltoetus, kuivõrd ID-kaardi puudumine ei takistanud taotluse sisulist läbivaatamist.

22. Käesoleval juhul ei sisaldanud tähtajalise elamisloa pikendamise taotlus (dtl 31 jj) täiendavat infot, miks kaebaja elamisluba vajaks. Elamisloale lisatud Tallinna Vangla kaaskirja kohaselt (dtl 39) edastati taotlus seoses võimaliku paigutamise avavanglasse, viidates asjakohaselt täitmisplaani sättele (vt kohtuotsuse osa I). Ka kaebusest kohtule on arusaadav, et kaebaja soovib elamisluba ennekoike seetõttu, et täitmisplaani § 17 lg 2 p 5 takistab imperatiivselt avavanglasse paigutamist.

Kohus tunnistas eelnevalt täitmisplaani normi põhiseadusvastaseks, jättis kohaldamata ning tühistas Tallinna Vangla otsuse. Seega hiljemalt kohtuotsuse ajal puudub kaebajal vajadus elamisloa järele ning kohustamisnõue jääks ilmselgelt rahuldamata.

Kohus leiab samuti, et elamisloa andmise aluseks või PPA-d kohustavaks normiks ei olnud täitmisplaani § 17 lg 2 p 5. Nimetatud norm seab avavanglasse paigutamise eeltingimuseks elamisloa, kuid sama norm ei ole elamisloa andmise õiguslikuks aluseks juhul, kui kinnipeetav võidakse paigutada avavanglasse. Sellise aluse peaks sätestama, kui seadusandja selleks vajadust näeb, välismaalaste seadus. Olukorras, kus kaebajal on VMS §-st 43 tulenevalt viibimisalus ja §-st 105 tulenevalt töötamisõigus, ei ole välismaalasel nõutav elamisloa olemasolu. Kaebajale ei teki subjektiivset õigust elamisloa saamiseks ka varasemast vastupidisest halduspraktikast. Seega on PPA otsus käesolevas asjas haldusmenetluse ajal PPA-le teadaolevaid asjaolusid arvestades õiguspärane.

23. Kohus mõonab, et täielikult ei pruugi olla välistatud olukorrad, kus ka avavanglas viibiv välismaalase kinnipeetav võib vajada elamisluba; või siis tuleks elamisluba anda suurema ajavaruga, et

kõik isikule taasühiskonnastamiseks vajalikud teenused või siis õiguselgus elamisloa küsimuses oleks võimalik mõistlikult ette näha. Kohus märgib selle kohta *obiter dictum* korras järgnevat.

- Siseministerium on õigesti selgitanud, et vanglas kinnipidamise õiend (VangS § 18¹) on isikut tõendavaks dokumendiks. Ka on avavangla kinnipeetaval õigus töötada (VMS § 105 lg 1). TTTS § 3 p 2 võib olla võimalik tõlgendada ka nii, et Eestis tähtajalise elamisõiguse alusel elavaks välismaalaseks, kellel on õigus tööturuteenustele ja -toetustele, võib olla muude tingimuste täitmisel ka avavangla kinnipeetaval – on ju ka VMS § 43 lg 1 p-st 5 tulenev viibimisalus tähtajaline. Lisaks võivad osad TTTS teenused olla piiratud muudel alustel, mitte elamisloast tulenevalt. Küll aga võib olla vajalik selgitustöö nii haldusorganitele kui ka tööandjatele (keda välismaalaste küsimuses kontrollib PPA ise). Ka võib olla selgitustöö vajalik krediitiasutustele, kes võivad olla RaHaPTS §-i 20 järgides vangla väljastatud õiendiga tutvudes ettevaatlikud. Siinkohal on JM ja SiM koostöö küsimus, kuidas sellist selgitustööd teha ning kuidas selline teave võiks olla kõige paremini ja usaldusväärset haldusorganitele ja teistele huvitatud isikutele kättesaadav.
- Mitmed sotsiaalteenused sõltuvad isiku rahvastikuregistri kandest (vt Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7, ennekõike p 122). Rahvastikuregistri seaduse § 38 lg 2 alusel võivad muutuda ilma elamisloata välismaalase elukoha andmed mitteaktuaalseks (vt koosmõjus RRS § 26 lg 1 p 6 ja § 5 p 3); vähemalt on selle normistiku rakendamise üle tekkinud vaidlus (vt kohtuasi nr 3-23-692). Seega võib olla oluline kinnipeetava taasühiskonnastamise eesmärgist lähtuvalt, et tal oleks võimalik enne vabanemist oma elukohaandmed rahvastikuregistrisse kanda ning taotleda ka sotsiaaleluruumi või muid vajalikke teenuseid. Eeltoodu on seotud küll ennetähtaegse vabanemisega, kuid ajaliselt võivad avavanglasse paigutamise ja ennetähtaegne vabanemine ka teineteisele järgneda.
- On ka toetuseid, mida määratakse sõltuvalt rahvastikuregistri kande pikemast olemasolust (nt üks elava pensionäri toetus – SHS § 139¹ jj või Tallinna linna pensionilisa⁴). Rahvastikuregistris elukohakande olemasoluga on ka seotud mootorsõiduki juhtimisõiguse andmine (LS § 100 lg 2) ning mootorsõiduki enda nimele registreerimise õigus (LS § 76 lg 4). Need piirangud võivad olla mõistlikult põhjendatud ning nende piirangute olemasolu ei ole otseses seoses VMS ega VangS regulatsiooniga, kuid see ilmestab, et elamisloa olemasolu nõue ning elamisõiguse või viibimisõiguse seosed rahvastikuregistri kannetega ja/või toetuste või teenuste kättesaadavusega vajab süsteemset ülevaatamist.

Kohus sedastab kokkuvõttes, et seega võib olla vajalik kaaluda ka avavanglasse paigutatavale või seal viibivale välismaalasest kinnipeetavale elamisloa andmist, kui see on tarvilik isiku taasühiskonnastamiseks (vajalikud toetused, juhiluba vms) ning eriseadused VMS § 43 alusel ehk otse seadusest tulenevast viibimisalusest lähtuda ei luba. Nimetatud asjaolud peavad olema aga haldusmenetluses välja toodud. Käesoleval juhul sellised põhjendused taotluses ja kaaskirjas puudusid.

24. Kohus rahuldab kokkuvõttes kaebuse osaliselt – vangla otsuse ja vaideotsuse osas – ning jätab rahuldamata PPA otsuse ja vaideotsuse osas. Rahuldatud osas edastab kohus otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimiseks.

Kaebaja on tasunud riigilõivu 20 eurot Tallinna Vangla vastu kaebust esitades (laekunud 09.02.2023, haldusasjas nr 3-23-203). Kaebaja on tasunud eraldi riigilõivu veel ka PPA otsust vaidlustades. Kuna kohus rahuldab Tallinna Vangla vastu esitatud kaebuse, tuleb riigilõiv 20 eurot Tallinna Vanglalt kaebaja kasuks välja mõista (HKMS § 108 lg 1). Menetlusosaliste muud menetluskulud jäävad nende endi kanda.

/allkirjastatud digitaalselt/
Kadri Sullin

⁴ <https://www.tallinn.ee/et/teenused/pensionilisa>