

## **Riigikohtu arvamus vangistusseaduse, karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (vanglarent) kohta**

### Sissejuhatus

Eelnõuga pakutakse välja minimalistlik raamistik välisriigi kohtu mõistetud vanglakaristuste ajutiseks täideviimiseks Eestis tasu eest (nn vanglarent). Niisuguse minimalistliku lähenemise eelis on, et detailset välislepingut sõlmides ei tule riigisisese õiguse sätteid põhiseaduse (PS) § 123 lg 2 alusel kohaldamata jätta. Ühest küljest aitab see õigusselgusele kaasa. Teisest küljest võib selline lähenemine kaasa tuua probleeme, millest mõnda on alljärgnevalt kirjeldatud. Samuti on eelnõu seletuskiri ja selles sisalduv mõjude analüüs napp. Kuigi seegi on osaliselt seletatav tõsiasi, et suure hulga nn vanglarendi tegelikkusest määrab ära välisleping, mida pole veel sõlmitud, on tegemist Eesti õiguskorras uudse nähtusega, mis väärib põhjalikku analüüsi. Ka neile kitsaskohtadele on alljärgnevalt tähelepanu juhitud.

### Eesti kohtute pädevus ja mõju õigusemõistmisele

Tasu eest välisriigi kohtu mõistetud vanglakaristuste täideviimine toimub eelnõu kohaselt Eesti territooriumil ja Eesti ametnike poolt. Niisiis on väljaspool kahtlust, et lõppastmes vastutab niisuguste kinnipeetavate põhiõiguste tagamise eest Eesti riik.<sup>1</sup> Neile kinnipeetavatele peavad olema tagatud kõik Eesti põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste konventsioonist (EIÕK) tulenevad põhiõigused. Pole välistatud, et nende kinnipeetavate eriline staatus võimaldab neid mõnes küsimuses n-ö tavapärasel korras karistust kandvatest Eesti kinnipeetavatest erinevalt kohelda<sup>2</sup>, kuid see saab parimal juhul muuta üksnes mõne konkreetse põhiõiguse lubatava riive ulatust, mitte kinnipidamise üldisi põhimõtteid.

Eeltoodust johtub esmalt, et sõltumata sellest, milline vaidluste lahendamise kord välislepingus kokku leppida, peavad Eesti kohtud lahendama vanglarendi raames Eestisse toodud kinnipeetavate kaebusi. Kuigi on võimalik, et teatud olmeküsimuste üle vaidlemiseks nähakse ette vaidluste lahendamise kord teise lepingupoole kohtus, peavad Eesti kohtud igal juhul läbi vaatama kaebusi, milles väidetakse põhiõiguste rikkumist (nt inimväärikust alandav kohtlemine või kinnipidamistingimused). Seejuures tuleb tähele panna, et mida enam püüda välislepinguga vaidluste lahendamist suunata välisriigi kohtusse, seda enam tekib vaidlusi selle üle, kas asja tuleb lahendada Eesti kohtus või mitte. Sellised metavaidlused võivad olla keskmiselt õiguslikult keerukamad kui vaidlused kinnipidamistingimuste eneste üle. Teisisõnu, sõltumata välislepingus kokku lepitust on vanglarendi korral Eesti kohtute koormuse kasv ilmselt vältimatu. Sellega kaasneb paratamatult ka tõlkekulude kasv, millele eelnõu seletuskirja lk-l 8 on ka viidatud.

Eesti kohtud peavad täitma oma põhiseaduslikku ülesannet ja lahendama kõik PS § 15 lg 1 alusel lubatavad pöördumised ja PS § 24 lg 5 alusel lubatavad edasikaebused (ja lubamatuse korral seda põhjendama).<sup>3</sup> Seda sõltumata sellest, kui palju kohtusse pöördutakse. Niisiis tähendab iga lisanduv asi sama ressursi juures paratamatult, et keskmiselt lahendatakse

<sup>1</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud praktika järgi vastutab riik ka välisriikide ametnike õigusvastase tegevuse eest oma territooriumil, mida riik kas või vaikivalts heaks kiidab (vt otsus asjas Abu Zubaydah vs. Leedu, 46454/11, p 581).

<sup>2</sup> Nagu on avaldatud lootust eelnõu seletuskirja lk-l 3 seoses ennetähtaegse vabanemise võimalusega.

<sup>3</sup> Seejuures ei pruugi olla seaduse ega välislepinguga võimalik lõplikult paika panna lubatavate ja lubamatute pöördumiste piiri, vaid see võib selguda alles kohtupraktika käigus põhiseadust ja teisi välislepinguid (nt EIÕK) tõlgendades.

kohtuasju natuke kauem kui enne. Kui lisanduvate asjade hulk ja keerukus on märkimisväärne, on märkimisväärne ka keskmise menetlusaja pikenemine. Pikem menetlusaeg omakorda on kulu tervele ühiskonnale (näiteks saabumata õigusselguse tõttu ootel oleva investeringu kaudu). Seepärast oleks vajalik, et seaduseelnõu mõjude analüüs ja sellest lähtuv vanglarendi hinnastamine kajastaks mitte üksnes kitsalt vanglateenistuse tulusid ja kulusid (nagu on see seletuskirja lk 7 viimases lõigus), vaid võtaks arvesse kulusid laiemalt nii kogu avalikule sektorile kui ka ühiskonnale tervikuna. Potentsiaalse kohtuvaidluste hulga prognoosimisel tuleb arvestada ka eeldatavate kinnipeetavate demograafiliste tunnustega, mis võib keelebarjäärist ja kultuurikonfliktide tõttu põhjustada rahulolematust. Samuti tuleb arvestada sellega, kuidas need kinnipeetavad ise suhtuvad Eestisse saatmisesse ning kas välislepingus on võimalik sellest tulenevast rahulolematusest tekkivaid riske maandada.

### Kohaldatav materiaaloigus

Eelnõu seletuskirja lk-l 3 on väljendatud veendumust, et kavandatud vangistusseaduse (VangS) § 156<sup>1</sup> välistab VangS-i üldiste sätete kohaldamise vangistuse täideviimisel vanglarendi raames. Seletuskirja kohaselt määratakse kohaldatav materiaaloigus kindlaks välislepinguga. Kuigi tõenäoliselt saab välislepinguga kindlaks määrata kinnipidamistingimused, mis erinevad VangS-i sätetest, ei tulene kavandatava VangS § 156<sup>1</sup> tekstist iseenesest, et VangS-i üldised sätted ei kohalduks. Eelnõu tekst viitab pigem vastupidisele, sest ette on nähtud VangS § 20 lg 4 ja § 32 lg 6 p 2, mis välistavad vanglarendi raames Eestis karistust kandvale kinnipeetavale avavanglasse paigutamise ja lühiajalise väljasõidu. Need sätted oleksid täiesti ülemäärased, kui VangS-i üldised sätted mingil juhul ei kohalduks. Ka sisuliselt on vajadus VangS-i üldisi sätteid kohaldada pigem tõenäoline. See oleks välditav vaid juhul, kui välislepingus reguleeritakse kogu vangistuse täideviimine üksikasjalikult. Vastasel juhul tuleb tekkivate lünkade täitmiseks kohaldada ikkagi VangS-i.

Võimalikult suures ulatuses VangS-i kohaldamine oleks mõistlik. Tegemist on nii vanglateenistusele kui ka kohtutele tuttava õigusega. Kui vanglarendi kinnipeetavate suhtes tuleb kohaldada täiesti teistsugust õigust, võib see esmalt tekitada n-ö ühilduvusprobleeme vanglaametnike jaoks. Näiteks oleks sellisel juhul asjakohane kontrollküsimus, milline õigus kohaldub, kui vanglarendi kinnipeetav on vangla territooriumil väljaspool oma eluosakonda (nt saatmisel meediku juurde) ja puutub kas või möödamines kokku tavarežiimil olevate kinnipeetavatega. Samuti tekitab kinnipidamist reguleerivate normistike paljususe raskusi kohtutele. Probleem ainult võimendub, kui vanglarendi kokkulepped sõlmitakse rohkem kui ühe riigiga.

Eeltoodud põhjustel oleks asjakohane, et Eesti riik valmistaks ette reeglid, mille järgi kinnipidamine toimuma hakkaks, kusjuures tugineda saaks olemasolevale VangS-is sätestatud kinnipidamisrežiimile. See saaks toimuda kas eelnõu normistiku tihedamaks muutmise kaudu või nn tüüptingimuste ettevalmistamisega, mis kujutaks endast Eesti lähtekohta välislepingu sõlmimisel. Esmalt annaks see võimaluse üldse vanglarendi üle paremini sisuliselt arutleda, kuid seejärel vähendaks see oluliselt õiguslikku segadust vangistuse täideviimisel ja selle üle kohtuliku kontrolli teostamisel.

Tähelepanu väärrib, et eelnõu seletuskirjas on küll põgusalt viidatud varasematele Norra ja Hollandi ning Hollandi ja Belgia vahel sõlmitud vanglarendi lepingutele, kuid nende kogemus on täielikult analüüsimata jäetud. Pole selgitatud, kuidas kujunes vangistuse täideviimisel

kohaldatav õigus ja vaidluste lahendamine ning milliseid probleeme selle käigus ette tuli. See võiks olla väärtuslik õppematerjal eelviidatud probleemide teadvustamisel ja vältimisel.

Eelnõu pinnalt ei ole lõpuni selge Eesti karistusseaduse (karistusseadustiku) kohaldatavus kinnipeetavale, kes kannab Eestis ajutiselt vanglakaristust.

Eelnõu näeb uue sättena ette KarS § 76<sup>2</sup>, mille kohaselt erirežiimil olevat kinnipeetut ennetähtaegselt vangistusest tingimisi ei vabastata. Sellist otsustuspädevust seletuskirja kohaselt välislepinguga üle ei võeta, kuna Eesti vaatest on tegu nn punase joonega. Tulenevalt karistuse täitmise ajutise ülevõtmise olemusest on nimetatud välistus põhimõtteliselt lubatav, kuid arusaamatuks jääb vajadus lisada keeld karistusseadustikku. Olles karistuse täitmise ajutise ülevõtmise kohustuslik tingimus, piisaks selle sätestamisest konstitutsioonilises menetlusseaduses (nt KrMS § 508<sup>85</sup> lg-s 3) ja vangistuse täideviimist reguleerivas VangS § 76 lg-s 8 (suunatuna vanglateenistusele). Lisaks tekib küsimus, et kas sarnase erisätte puudumise tõttu kohalduks sellistele kinnipeetutele KarS § 79 (karistuse kandmisest vabastamine isiku parandamatu haiguse tõttu).

Teiseks saab KarS §-ga 76<sup>2</sup> kehtestatavat keeldu tõlgendada viisil, et see rakendub vaid olukorras, kus Eesti karistusseadust kohaldatakse kinnipeetu Eestis viibimise ajal toimepandud kuriteole (kui kriminaalmenetlust ei lõpetata (KrMS § 204 lg 1 p 6) või ei anta üle välisriigile (KrMS § 508<sup>86</sup>)). Kui kriminaalmenetlus viiakse läbi Eestis ja karistusseadustiku alusel mõistetakse ka karistus, tuleks täiendavalt läbi mõelda, milliste reeglite järgi toimub karistuse mõistmine (nt KarS § 65 (liitkaristuse hilisem mõistmine)) ja hiljem selle täideviimine. Praegu on seletuskirjas piirdutud üldsõnalise tõdemusega, et täpsem regulatsioon uute kuritegude menetlemise kohta peab sisalduma välislepingus.

### Täiendavad õiguslikud riskid

Eelnõu seletuskirjas on väidetud, et kõnealused kinnipeetavad ei vabaneks Eesti ühiskonda. Kuigi see on mõistlik eesmärk, tuleb arvestada, et selle eranditeta saavutamine ei pruugi olla õiguslikult võimalik. Eelnõu seletuskirjas on need riskid analüüsimata.

Esmalt on need riskid puhtõiguslikud. Erandlikul juhul võib olla vaja põhiõiguste (eeskätt inimväärikuse) tagamiseks kinnipeetav vabastada isegi siis, kui teine lepingupool sellega nõus ei ole. Näiteks võib selline vajadus tekkida siis, kui Eesti ametivõimud on tuvastanud, et kinnipeetav on parandamatult haigestunud ning tema tervises seisundi ja kannatuste tõttu ei teeni kinnipidamine enam ühtegi ratsionaalset eesmärki. Teisalt võib olla võimalik seda riski ennetada või maandada välislepingu (tüüp)tingimustega. Seetõttu oleks soovitatav miinimumina vähemalt seletuskirja sellest aspektist täpsustada. Vt ka eespool märkus KarS § 79 kohta.

Esineb ka poliitilisema iseloomuga riske. Praegune aeg on väga sobiv meenutamaks, et riikidevahelised suhted ei püsi alati muutumatuna. Välisleping loob selle pooltele õiguslikke kohustusi, kuid niisamuti loovad õiguslikke kohustusi tavalised riigisisised lepingud ja õigusnormid. Ometi on sageli probleeme nende kohustuste rikkumisega. Rikkumiste vältimiseks või nende tagajärgede leevendamiseks on õiguskorras olemas abinõud kohustuste täitmise tagamiseks, rikkumise kõrvaldamiseks või rikkuja karistamiseks. Välislepingute puhul on niisugused abinõud haprad. Samuti on võimalik, et vanglarendi kinnipeetavate tagasisaatmine ei osutu võimalikuks objektiivsetel põhjustel, mh Eestis või teises lepingupooleks olevas riigis puhkenud kriisi tõttu. Sellest hoolimata ei ole PS § 20 p-st 1 tulenevalt võimalik inimesi kinni pidada üle kohtuotsusega mõistetud karistusaja. Seejärel tuleb

isik vabastada. Kuigi teatud aja võib niisuguseid viibimisaluseta Eestis viibivaid vabastatud isikuid kinni pidada VSS-is sätestatud alustel ja korras, toimuks see juba Eesti riigi kulul. Samuti on selline kinnipidamine selgelt piiritletud kestuse ja ajas üha rangemaks muutuvate alustega (VSS § 25 lg-d 1 ja 2). Äärmuslikul juhul, kui isiku väljasaatmine pole võimalik sõltumata sellest, et ta teeb Eesti ametivõimudega koostööd, võib olla vaja inimväärikuse põhimõtte järgimiseks tema viibimine Eestis seadustada.<sup>4</sup>

Eelnõu seletuskirjas on vanglarendi puhul viidatud ka eesmärgile tagada Eestis piisava vanglainfrastruktuuri ja kvalifitseeritud ametnikkonna säilimine. See on mõistlik, kuna ilmselt on veel vara tõdeda, et vajadus vanglakohtade järele on Eestis pöördumatult vähenenud alla piiri, kus saaks sulgeda ühe vangla, mis pealegi on isegi Euroopa kontekstis kaasaegne. Ebaselge on aga, kuidas saab Eesti riik käituda olukorras, kus vajadus nimetatud infrastruktuuri ja ametnikkonna järele tekib. Küsimus on seda teravam, mida kiiremini niisugune vajadus tekkida võib.

### Kokkuvõte

Tasu eest välisriigi kurjategijate kinnipidamine Eesti vanglates on poliitiline otsus, mille otstarbekust saab kokkuvõttes hinnata seadusandja käesolevat eelnõu ja/või asjakohase välislepingu ratifitseerimist arutades. Asjakohane on aga silmas pidada, et niisugune tegevus on seotud mitmete õiguslike riskidega, mis ei pruugi olla hõlpsasti maandatavad. Eeltoodud põhjustel on alust väita, et kõiki riske ja mõjusid pole praegu veel piisavalt teadvustatud ega analüüsitud. On oluline, et niisugust otsust ei tehtaks vääraste eeldustest lähtudes ja üksnes kitsalt vanglateenistuse tulusid ja kulusid arvestades. Kujundlikult väljendudes: oluline on mees pidada, et tasu eest välisriigi kurjategijaid kinni pidades ei muutu need inimesed kaubaks ega Eesti riik laopidajaks. Vajadus tagada põhiseadusest ja EIÕK-st tulenevad põhiõigused ning tagada ettevõtmise tulusus kogu Eesti ühiskonda silmas pidades mõjutab paratamatult teenuse hinnastamist ja muid lepingutingimusi viisil, mis võib vähendada selle atraktiivsust potentsiaalse lepingupoole jaoks. Nendest põhimõtetest taganemine võib aga kaasa tuua probleeme, mis oleks välditavad.

---

<sup>4</sup> Vt RKHKm 3-20-1607/34, p 14.