

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Simo Laak

HS060

KOHUSTUSLIK KOHTUEELNE VAIDE
EELMENETLUS KINNIPEETAVATE
DISTSIPLINAARKÄSKKIRJADE
VAIDLUSTAMISEL TALLINNA VANGLA NÄITEL

Lõputöö

Juhendaja:
Svetlana Meister
Mag. Iur

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

| | |
|--|---|
| Kolledž: Halduskolledž | Kuu ja aasta: 05. 2009 |
| Töö pealkiri: Kohustuslik kohtueelne vaide eelmenetlus kinnipeetavate distsiplinaarkäskkirjade vaidlustamisel Tallinna Vangla näitel. | |
| Töö autor: Simo Laak | Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri: |
| <p>Käesoleva diplomitöö maht on 52 lk, s.h 2 joonist. Töö on kirjutatud eesti keeles ning võõrkeelne kokkuvõte on tehtud inglise keeles. Lõputöö kirjutamisel on tuginetud Sisekaitseakadeemia kirjalike tööde koostamise ja vormistamise juhendile.</p> <p>Alates 01. jaanuarist 2008. aastast on kinnipeetavatele enne kohtusse pöördumist kohustuslik läbida vaidemenetlus. Sellest tulenevalt on käesoleva töö eesmärk välja uurida, kas ja missugused vead esinevad Tallinna Vangla vaide eelmenetluses ning teha parandusettepanekud vigade vältimiseks vaide eelmenetluses. Uurimusega püüabki autor välja selgitada, kas ja milliseid eelmenetluslikke vigasid Tallinna Vangla vaidemenetluses teeb.</p> <p>Autor kasutas eesmärgi saavutamiseks intervjuusid vanglate juristidega, statistiliste andmete analüüsi ning Justiitsministeeriumist saadud andmete analüüsi. Autor jõudis läbi uurimuse järeldusele, et Tallinna Vanglas esineb nii väiksemaid kui ka suuremaid vigu, mis võivad kaasa tuua vaide rahuldamise.</p> <p>Tallinna Vangla praktikas esinevate vigade vältimiseks tegi autor kolm ettepanekut:</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>vanglas tuleb välja kujundada ühtne vaide eelmenetluse praktika;</u>• <u>vanglateenistujate seas tuleb läbiviia rohkem haldus- ja vaidemenetlusalaseid koolitusi;</u>• <u>tuleb muuta HM S § 80 lg-t 1, mis annaks lähteorganile eelmenetluseks seitsme päeva asemel seitse tööpäeva.</u> | |

Autor leiab, et kõigi ettepanekute rakendamine toob reaalselt kaasa vaidemenetluslike vigade vähenemise Tallinna Vanglas, mis omakorda parandab vangla haldussuutlikkust.

Käesoleva töö raames püstitas autor hüpoteesi, et Tallinna Vangla vaide eelmenetluses esineb vigu, kuid sellele vaatamata täidab vaide eelmenetlus oma eesmärgi, mis kirjutamise käigus leidis ka tõestust.

Võtmesõnad: Kinnipeetavad, vangla, vaidemenetlus ja selle funktsioonid ning vead, isiku õiguste kaitse.

Keywords: Detainees, prison, challenge proceedings and its functions and mistakes, protection of person's rights.

Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia

Kaitsmisele lubatud

Kolledži direktor: Tanel Oppi Allkiri:

Vastab lõputöö nõuetele

Juhendaja: Svetlana Meister Allkiri:

SISUKORD

| | |
|--|-----------|
| <u>ANNOTATSIOON.....</u> | <u>2</u> |
| <u>SISUKORD.....</u> | <u>4</u> |
| <u>1. MÕISTETE SELGITUS.....</u> | <u>5</u> |
| <u>1.1. DISTSIPLINAARKARISTUSE MÄÄRAMISE KÄSKKIRI.....</u> | <u>8</u> |
| <u>1.1.1. Haldusakti mõiste ja õiguspärasus.....</u> | <u>8</u> |
| <u>1.1.2. Distsiplinaarmenetlus kui haldusmenetlus.....</u> | <u>10</u> |
| <u>1.1.3. Distsiplinaarkäskkiri kui haldusakt.....</u> | <u>14</u> |
| <u>2. VAIDEMENETLUSE OLEMUS.....</u> | <u>17</u> |
| <u>2.1. Vaidemenetluse mõiste, sisu ja eesmärk.....</u> | <u>17</u> |
| <u>2.2. Vaidemenetluse ese.....</u> | <u>19</u> |
| <u>2.3. Vaidemenetluse funktsioonid.....</u> | <u>20</u> |
| <u>2.4. Kohustuslik vaidemenetlus.....</u> | <u>21</u> |
| <u>2.5. Vaidemenetlus erinevates maades.....</u> | <u>25</u> |
| <u>3. VAIDEMENETLUS LÄHTEORGANIS.....</u> | <u>27</u> |
| <u>3.1. Menetluse olemus ja eesmärk lähteorganis.....</u> | <u>27</u> |
| <u>3.2. Lähteorgani kohustused.....</u> | <u>28</u> |
| <u>3.3. Lähteorgani otsus.....</u> | <u>31</u> |
| <u>4. UURIMUS JA ANALÜÜS.....</u> | <u>33</u> |
| <u>4.1. Uurimismeetodid ja tegevused.....</u> | <u>33</u> |
| <u>4.2. Kokkuvõtte intervjuudest.....</u> | <u>33</u> |
| <u>4.3. Justiitsministeeriumi poolt koostatud statistiliste andmete analüüs.....</u> | <u>35</u> |
| <u>4.4. Peamised Tallinna Vangla vead vaide eelmenetluses Justiitsministeeriumi tagasiside põhjal.....</u> | <u>37</u> |
| <u>4.5. Järeldused ja ettepanekud.....</u> | <u>40</u> |
| <u>KOKKUVÕTE.....</u> | <u>45</u> |
| <u>SUMMARY.....</u> | <u>47</u> |
| <u>VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....</u> | <u>49</u> |

1. MÕISTETE SELGITUS

Lähteorgan – Haldusakti väljaandnud haldusorgan.

Vaideorgan – Lähteorganist kõrgemalseisev haldusorgan, kellel on õigus vaidet lahendada.

Vaide eelmenetlus (ka eelmenetlus) – Vaidemenetlus lähteorganis, mis eelneb vaide edasisaatmisele vaideorganile.

SISSEJUHATUS

Kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus vanglates on Eestis suhteliselt noor haldusmenetluse protsess, kohustuslik alles 01. jaanuarist 2008. aastast. Kuna vaidemenetluse kohustuslikkus tuleneb vangistuseseadusest ehk eriseadusest, on see kohustuslik vaid kinnipeetavatele. Kui eriseadused vaidemenetluse kohustuslikkust ei sätesta, järgitakse vaidemenetluses üldseadust ehk haldusmenetluse seadust, mis iseenesest sätestab vabatahtliku vaidemenetluse. Võib väita, et nimetatud õigusinstituudi ellukutsumise tingis muuhulgas kinnipeetavate ülemäära suur põhjendamatute kaebuste hulk halduskohtutesse. Näiteks on kaevatud nii külma WC-poti peale, selle peale, et vangla ei korista kinnipeetavate eluruume kui ka ebameeldiva kambrikaaslase peale. Selline halduskohtute tööressursi ebaotstarbekas kasutamine mõjutab selgelt kohtute töö kvaliteeti.

Lisaks andis vaidemenetluse kohustuslikuks muutmine Justiitsministeeriumile võimaluse saada parem ülevaade vanglate ja kinnipeetavate vahelistest probleemidest. Kohtueelne vaidemenetlus ei ole oma olemuselt nii formaalne kui kohtumenetlus, sellel on vähem menetlusnüansse ning ta on lihtsam, odavam ja kiirem nii vanglale kui ka kinnipeetavatele. Samuti annab vaidemenetlus haldusorganile võimaluse oma tegevust kontrollida ning vajadusel halduspraktikat korrigeerida.

Käesoleva töö pealkirjaks valis autor „Kohustuslik kohtueelne vaide eelmenetlus kinnipeetavate distsiplinaarkäskkirjade vaidlustamisel Tallinna Vangla näitel“. Kinnipeetavate all mõeldakse üldjuhul süüdimõistetuid isikuid, kuid töö autor laiendab lisaks süüdimõistetutele kinnipeetava mõistet ka vahistatutele ehk eeluuritavatele.

Autor valis käesoleva teema, kuna kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus viidi Eesti õigussüsteemi sisse alles alates 01. jaanuarist 2008. aastast ning autorile teadaolevalt ei ole keegi kohustuslikku kohtueelset vaide eelmenetlust Tallinna Vanglas uurinud. Seega on tegemist küllaltki aktuaalse teemaga. Samuti oli töö kirjutamise ajendiks

asjaolu, et autor oma koolipraktika ajal pidi pidevalt kohustusliku kohtueelse vaide eelmenetlusega Tallinna Vanglas kokku puutuma.

Lõputöö eesmärgiks on välja uurida, kas ja missugused vead esinevad Tallinna Vangla vaide eelmenetluses ning teha parandusettepanekud vigade vältimiseks vaide eelmenetluses. Uurimusega püüab autor välja selgitada, kas ja milliseid eelmenetluslikke vigasid Tallinna Vangla vaidemenetluses teeb. Läbi andmete analüüsi tahab autor välja pakkuda realistlikke lahendusi, et muuta vaide eelmenetlus vähemproblemaatilisemaks. Seega keskendub töö autor põhiliselt vigade ülesleidmisele ja kaardistamisele Tallinna Vanglas. Diplomitöö kirjutamisel on tuginetud demokraatliku õigusriigi teooriale, kuna üldine riigivõimu teostamise õiguspärasuse nõue kehtib ka kõigi haldusaktide puhul.

Eeltoodust tulenevalt püstitab autor hüpoteesi: Tallinna Vangla vaide eelmenetluses esineb vigu, kuid sellele vaatamata täidab vaide eelmenetlus oma eesmärgi. Lõputöö puhul on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit ehk intervjuud. Samuti tugines autor statistilistele andmetele ning analüüsis Justiitsministeeriumi andmeid Tallinna Vangla edastatud vaietest.

Diplomitöö on jaotatud neljaks peatükiks, mis on omakorda liigendatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis annab autor ülevaate haldusakti andmise alustest ning õiguspärasusest, distsiplinaarmenetlusest vanglas ning selle tulemusena saadud haldusaktist – distsiplinaarkäskkirjast.

Teises peatükis kirjeldab autor vaidemenetluse olemust, vaidemenetluse esemeid ja funktsioone ning selgitab kohustusliku vaidemenetluse olemust, samuti annab autor ülevaate vaidemenetlusest teistes maades. Kolmandas peatükis kirjeldab autor vaidemenetlust lähteorganis ehk vaide eelmenetlust ning neljandas peatükis uurib autor, kas ja milliseid vigu Tallinna Vangla eelmenetluses esineb.

1. DISTSIPLINAARKARISTUSE MÄÄRAMISE KÄSKKIRI

1.1. Haldusakti mõiste ja õiguspärasus

Haldusakt on klassikaline ja õiguslikust seisukohast kõige olulisem haldusotsuste liik.¹ Kuna haldusakti õiguslik tähtsus on suur, on ta haldusmenetluse seaduses² (edaspidi HMS) kõige põhjalikumalt käsitletud tegevusvorm. Olulised nõuded haldusaktidele tulenevad juba õigusriigi ja hea halduse põhimõtetest. Haldusakti tuleb põhjendada, ta tuleb kõigile huvitatud isikutele teatavaks teha. Kord antud haldusakti ei saa niisama lihtsalt enam muuta ega tema kehtivust kõrvaldada. Kõik need põhimõtted vajavad aga igapäevase haldustegevuse jaoks konkretiseerimist.³

Haldusakti tunnused on ära toodud HMS § 51 lg-s 1, mille kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Nimetatud sättest nähtub, et mingi tegevus kujutab endast haldusakti, kui üheaegselt on täidetud kõik alljärgnevad tingimused:

- 1) haldusakt on antud haldusorgani poolt;
- 2) haldusorgani ja haldusakti adressaadi vaheline suhe on avalik-õiguslik;
- 3) haldusakt antakse välja isiku õiguste või kohustuste tekitamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks;
- 4) reguleeritakse üksikjuhtumit;

Kui tekib kahtlus, kas asutuse otsus kujutab endast haldusakti, tuleb järgemööda kontrollida otsuse vastavust kõigile loetletud tunnustele. Haldusõiguse teooria eristab haldusakti materiaalselt ja formaalselt mõistet. HMS § 51 lg-s 1 toodud tunnustest nähtub, et HMS-i tähenduses peetakse haldusaktiks vaid haldusakti materiaalsele

¹Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 247

² Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001 - RT I 2001, 58, 354, [RT I 2009, 1, 3](#)

³ *ibid*, lk 247

mõistele vastavat tegevust. Halduse tegevusevormide kvalifitseerimisel HMS raames on olulised vaid sisulised kriteeriumid, mitte pealkiri ega vorm.⁴

Üldine riigivõimu teostamise õiguspärasuse nõue kehtib ka kõigi haldusaktide puhul. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. See säte nõuab nii HMS-s endas kui ka eriseadustes sisalduvatel nõuetel ja haldusõiguse üldpõhimõtetest kinnipidamist. Selle sätte põhjal võib eristada järgmisi haldusaktile esitatavaid nõudeid:

1) Materiaalne ehk sisuline õiguspärasus;

- õiguslik alus;
- kooskõla kehtiva õigusega;
- proportsionaalsus;
- kaalutusvigade puudumine;
- õiguse üldpõhimõtete järgmine;

2) Formaalne õiguspärasus:

- pädevusnõuded;
- menetlusnõuded;
- vorminõuded.⁵

Õiguspärasuse vastandmõiste on õigusvastasus. Juba ühe ülalnimetatud nõude eiramise korral on haldusakt õigusvastane. Haldusakti õigusvastasusele ei ole HMS-s kehtestatud ühtset õiguslikku tagajärge, vaid tagajärjed on diferentseeritud õigusvastasuse põhjustest, haldusakti õigusjõust ja muudest asjaoludest lähtudes. Õigusvastasus on oluline haldusakti vaidlustamisel HMS-s reguleeritud vaidemenetluses ja halduskohtumenetluses, arvestades riigivastutuse seaduses toodud materiaalõiguslikke eeldusi, ning varasema haldusakti muutmisel asutuse enda poolt.⁶

⁴Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 248

⁵*ibid* 271-272

⁶*ibid* 272

1.2. Distsiplinaarmenetlus kui haldusmenetlus

Kui haldusmenetluse mõistet avaralt tõlgendada, siis hõlmabki see igasugust haldustegevust. Haldusmenetlus kitsamas mõttes puudutab haldusorgani tegevust määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel.⁷ Seega puudutab haldusmenetlus kõiki selliseid tegevusvorme, millega haldus annab isikule õigusi või paneb peale kohustusi.⁸

Vastavalt vangistusseaduse⁹ (edaspidi VangS) §-le 64 ja vangla sisekorraeeskirja¹⁰ (edaspidi VskE) §-le 99 määratakse distsiplinaarkaristus ning vormistatakse direktori käskkirjana ning seda tuleb põhjendada. Käskkirjas tuleb märkida karistuse kohaldamise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutlused, mille alusel distsiplinaarkaristus määrati.

Distsiplinaarkäskkirjaga määratakse kinnipeetavale karistus vangistusalaalastest õigusaktidest tulenevate nõuete süülise rikkumise eest. Kinnipeetava kohustused on sätestatud VangS §-s 67.

Võimalikud distsiplinaarkaristused on välja toodud VangS §-s 63. Nendeks on:

- 1) noomitus
- 2) ühe lühi- või pikaajalise kokkusaamise keelamine;
- 3) töölt eemaldamine kuni üheks kuuks;
- 4) kartserisse paigutamine kuni 45 ööpäevaks.

Kinnipeetavate distsiplinaarmenetluses jaguneb pädevus kaheks:

- 1) Distsiplinaarmenetluse võib VangS § 64 lg 1 alusel läbi viia vangla direktor või ta võib selle edasi volitada.¹¹

⁷ Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001 - RT I 2001, 58, 354, [RT I 2009, 1, 3](#)

⁸ Mikiver, M., Roosve, T. 2001. Haldusõigus. Üldosa. [Loengukonspekt] Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

⁹ Vangistusseadus. 14. 06. 2000. - RT I 2000, 58, 376, [RT I 2008, 35, 213](#)

¹⁰ Vangla sisekorraeeskiri. 30.11.2000. - RTL 2000, 134, 2139, [RTL 2008, 78, 1092](#)

¹¹ Lang, K. 2005 Haldusmenetlus vanglas. [Koolituse loengukonspekt] Tallinn: Justiitsministeerium, lk 7.

- 2) Distsiplinaarkaristuse määramise pädevus on aga väga selgelt piiritletud. VangS § 64 g 4 kohaselt on selliste otsuste tegemine ainult vangla direktori pädevuses ning tal ei ole õigust seda edasi volitada. Seega ei saa distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjale alla kirjutada mitte ükski teine ametnik peale vangla direktori või tema asendaja.¹²

Kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramisel tuleb lähtuda HMS § 5 lg 2 nõuetest, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Seega võib teha järelduse, et distsiplinaarmenetlus tuleb läbi viia võimalikult kiiresti.¹³

Distsiplinaarmenetluse võib jagada järgmisteks etappideks:

- õigusaktide nõuete rikkumise avastamisel koostatakse ettekanne, milles fikseeritakse rikkumine.
- kinnipeetavat informeeritakse koheselt distsipliinirikumisest ja talle antakse võimalus omapoolse selgituse andmiseks.
- koostatud ettekande alusel otsustatakse, kas vanglal on otstarbekas alustada distsiplinaarmenetlust või mitte. Igale ettekandele ei pea järgnema automaatselt distsiplinaarmenetluse läbiviimist. Näiteks on tegu pisirikkumisega või juba ettekande sisust on aru saada, et kellegi konkreetse isiku süüd tuvastada võimalik ei oleks.
- juhul, kui otsustatakse alustada menetlust, volitatakse seda läbi viima keegi vanglaametnikest, näiteks kontaktisik, peaspetsialist vms. Volitust saab anda vaid vangla direktor või tema asendaja. Volitust on võimalik anda mitut moodi, näiteks on kinnitatud eraldi käskkirjaga distsiplinaarmenetluste läbiviijad, volitus on antud ametijuhendis,

¹²Lang, K. 2005 Haldusmenetlus vanglas. [Koolituse loengukonspekt] Tallinn: Justiitsministeerium, lk 7.

¹³*ibid*, lk 7

samuti võib direktor kirjutada lihtsalt ettekandele ametniku nime koos korraldusega viia läbi distsiplinaarmenetlus.

- distsiplinaarmenetluse käigus kogub selle läbiviija ettekandes fikseeritud rikkumise tõendamiseks erinevaid materjale, näiteks tunnistajate seletused, asitõendid, videomaterjal. Distsiplinaarkaristuse saab kinnipeetavale määrata vaid juhul, kui tema süü rikkumise toimepanemisel on tõendatud.
- distsiplinaarmenetluse käigu kohta koostab menetluse läbiviija distsiplinaarmenetluse protokoll, millele lisab kõik kogutud tõendid. Samuti teeb distsiplinaarmenetluse läbiviija protokollis vangla direktorile ettepaneku, millist karistust võiks kinnipeetava suhtes kohaldada.
- distsiplinaarmenetluse protokoll ja sellele lisatud materjalide alusel otsustab vangla direktor, kas kinnipeetavat karistada või mitte.
- juhul, kui vangla direktor leiab, et kinnipeetava karistamine on vajalik, koostatakse vastav haldusakt ehk distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri. Samas ei ole ka juhul, kui menetluse käigus leidis kinnipeetava süü tõendamist, vangla direktor kohustatud igal juhul kinnipeetavale karistust määrama. Näiteks kui tegu oli esmakordse pisirikkumisega või kinnipeetav sai oma rikkumisest aru ja teda pole otstarbekas karistada.
- distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri tuleb vormistada vastavalt haldusaktile esitatud nõuetele. Seega peavad sealt nähtuma nii õiguslik, kui faktiline alus ning kaalutlused.

- peale karistamise käskkirja allkirjastamist direktori poolt tuleb seda tutvustada kinnipeetavale allkirja vastu. Sellest hetkest on karistus määratud ehk distsiplinaarkaristuse käskkiri hakkab kehtima.¹⁴

Peale käskkirja kehtima hakkamist on võimalik karistus ka täitmisele pöörata ehk paigutada kinnipeetav kartserisse, keelata talle järgmine lühi- või pikaajaline kokkusaamine vms.¹⁵

Haldusaktide põhjendamise kohustusel võib kõige üldisemalt näha kolme eesmärki. Esmalt peab haldusakti põhjendama tagama selle, et haldus teeks sisult võimalikult õige ning õiglase otsuse. Sellisel viisil annab haldusakti põhjendamise kohustus olulise garantii, et kaalutakse asjatundlikult kõigi asjast huvitatud isikute huve ning ühtlasi rakendatakse asjakohaselt objektiivset õigust.¹⁶

Teiseks tuleb haldusakti adressaadile edastatavas põhjenduses kirjeldada haldusakti andmise aluseks olevat faktilist ning õiguslikku olukorda, eesmärgiga anda talle võimalus teha otsus selle kohta, kas ta nõustub põhjenduses toodud argumentidega või peab vajalikuks haldusakti või selle osa vaidlustamist.¹⁷

Kolmandaks võimaldab haldusaktile põhjenduse lisamine halduskohtul vajaduse korral hõlpsalt tuvastada haldusakti andmise aluseks olevad asjaolud; eriti tähtis on see diskretsiooniaktide puhul, kus kohus peab kontrollima diskretsiooni teostamise ehk valitud lahenduste õiguspärasust. Sellisena suurendab haldusakti põhjendamine põhiseaduse § 15 lg 1 alusel tagatud õiguse kohtuliku kaitse efektiivsust.¹⁸

¹⁴Lang, K. 2005 Haldusmenetlus vanglas. [Koolituse loengukonspekt] Tallinn: Justiitsministeerium, lk 7-8.

¹⁵*ibid*, lk 8.

¹⁶Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. *Juridica* 2001, nr 8, lk 530-531

¹⁷*ibid*, lk 530-531

¹⁸*ibid*, lk 530-531

1.3. Distsiplinaarkäskkiri kui haldusakt

Nagu punktis 1.1 märgitud, on haldusakti tunnused välja toodud HMS-i § 51 lg-s 1. Esimeseks haldusakti tunnuseks on see, et ta peab olema antud haldusorgani poolt. Käesoleva töö kontekstis peab autor silmas distsiplinaarkäskkirju, mis on välja antud Tallinna Vangla poolt, kes täidab talle seadusega pandud haldusülesandeid. Järelikult on Tallinna Vangla haldusorgan.

Teise haldusakti tunnuse kohaselt peab haldusakt ehk distsiplinaarkäskkiri välja antud olema avalik-õiguslikus suhtes. Tallinna Vangla täidab kinnipeetavate õiguskäskkiri käitumisele suunamisel ja õiguskorra kaitsmisel seaduseandja poolt kehtestatud avalik-õiguslikku kohustust ehk haldusülesannet. Haldusülesannete täitmisel on vangla ja kinnipeetav avalik-õiguslikus suhtes¹⁹. Paraku ei ole avalik- ja eraõiguslike suhete piiritlemine alati nii lihtne, kuna era- ja avalik-õiguslikud suhted tihti peale omavahel seotud.²⁰

Haldusakt antakse välja isiku õiguste või kohustuste tekitamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks. Kui näiteks distsiplinaarkäskkirjaga keelatakse kinnipeetaval kokku saada oma lähedastega, on tal see seadusest tulenev õigus lõpetatud, s.t kinnipeetaval ei ole vastaval perioodil või korral õigust oma lähedastega kokku saada. Kartserisse paigutamisel ei ole kinnipeetavatel mingil ajavahemikul õigust viibida koos teiste kinnipeetavatega sektsioonis, sest nad on kohustatud olema kartseris. Eeltoodust tulenevalt vastab distsiplinaarkäskkiri haldusakti õigussuhte reguleerimise tunnusele.

Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt on haldusakti tunnuseks tahteavalduse ühepoolsus. Samas ei saa seda välja lugeda HMS §-st 51, kuid käesoleva töö autori arvates on Haldusmenetluse käsiraamatu autorid jõudnud sellisele tulemusele arvestades üldist haldusaktide andmise praktikast. Autor nõustub Haldusmenetluse käsiraamatu koostajatega selles, et alati ei pea haldusakti andmisel tahteavaldus olema vaid ühepoolne, näiteks ametnik tahab oma teenistussuhet lõpetada.

¹⁹Õiguskantsleri kiri nr 7-1/051719/0701816. Kättesaadav internetis:

<http://www.oiguskantsler.ee/files/240.pdf>

²⁰RKEK otsus nr 3-3-1-15-01

HMS-i kohaselt viimaseks haldusakti tunnuseks on üksikjuhtumi reguleerimine, s.t haldusakt antakse välja üksikjuhtumi reguleerimiseks. Distiplinaarkäskkiri kui haldusakt antakse välja konkreetse üksikjuhtumi korral, kui kinnipeetav rikub süüliselt vangistusalaseid õigusakte, näiteks ei allu vanglaametnike seaduslikele korraldustele, lõhub vangla vara vms. Sellest tulenevalt järgneb igale konkreetsele kinnipeetava rikkumisele, konkreetse sanktsiooniga distiplinaarkäskkiri.

Distiplinaarkaristuse käskkiri on Tallinna Vanglas üks enam levinumaid välja antavaid koormavaid haldusakte. Tegu on vangla initsiatiivil antava haldusaktiga ning selle näol on tegu ühe kõige enam kinnipeetava õigustesse sekkuva haldusaktiga²¹, sest distiplinaarkäskkirjaga võib muuhulgas kinnipeetava paigutada kartserisse, piirata kokkusaamisi perekonna, abikaasa või lastega, samuti võetakse distiplinaarkaristused arvesse ennetähtaegsel vabastamisel.

Distiplinaarkäskkirjaga üldjuhul piiratakse adressaadi õigusi ja vabadusi. Sellest tulenevalt peab arvestama nii põhiseadusest²² (edaspidi PS) kui ka HMS-st tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega, mille järgi peab haldusakt või toiming olema proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes, kusjuures õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Samuti peab järgmine, et haldusakt või toiming oleks eesmärgi suhtes vajalik ning kohane.²³

Ka Riigikohus on proportsionaalsuse kohapealt asunud seisukohale, et „Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. 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

²¹Lang, K. 2005 Haldusmenetlus vanglas. [Koolituse loengukonspekt] Tallinn: Justiitsministeerium, lk 7.

²²Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992 – RT 1992, 26, 349, RT I 2003, 64, 429.

²³Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001 - RT I 2001, 58, 354, [RT I 2009, 1, 3](#)

riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguste sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.²⁴

²⁴RKPK otsus nr 3-4-1-1-02

2. VAIDEMENETLUSE OLEMUS

2.1. Vaidemenetluse mõiste, sisu ja eesmärk

Enamikule inimestest seondub sõna „vaie“ tõenäoliselt verbiga „vaidlustama“ või nimisõnaga „vaidlus“²⁵. Vaidlustamine lähtub kodaniku vaatepunktist ja tähendab seda, et kodanik võib esitada tema arvates õigusvastase haldusakti peale edasikaebuse.²⁶ Selline assotsiatsioon peaks võimaldama ka sõna „vaidemenetlus“ mitteteadval isikul üldjuhul sõna tähenduse enda jaoks suhteliselt lihtsalt ja õigesti määratleda. Sõnaraamatus on vaiet määratletud kui vastuväidet või vastuvaidlust.

Ehkki HMS ei sisalda vaidemenetluse legaaldefiniitsiooni, võib HMS §-des 71-87 sätestatud lähemalt uurides väita, et vaidemenetluse näol on tegemist isiku taotluse alusel algatatava menetlusega, milles kontrollitakse isiku õigusi rikkuva või tema vabadusi piirava haldusakti või toiminguga õiguspärasust ja otstarbekust. Seega on vaidemenetluse puhul sisuliselt tegemist vaidluse lahendamise haldusorganiga.²⁷

Käesoleva töö autor peab vajalikuks selgitada, et tulenevalt HMS-is sätestatud vaidealluvusest, ei pea haldusmenetluse käsiraamatu koostajad haldusorgani all silmas haldusakti andnud haldusorganit ehk lähteorganit, vaid lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat haldusorganit ehk vaideorganit.

Et vaide esitamisele on ette nähtud kindlad vormi- ja tähtjanoõuded, siis vaide näol tegemist ühtlasi formaalse õiguskaitsevahendiga, kuid mitte kohtuliku õiguskaitsevahendiga, hoolimata sellest, et vaidemenetlusel on kohtumenetlusega sarnased eesmärgid.²⁸

²⁵Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica*, 2005, nr 10, lk 705

²⁶Maurer. H. *Haldusõigus: Üldosa*. Tallinn: Juura, 2004, lk 163

²⁷Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica*, 2005, nr 10, lk 705

²⁸*ibid*, lk 705

H. Maurer'i Haldusõigus: üldosa kohaselt on vaidlustamise eesmärgiks isikut koormava akti kehtetuks tunnistamine²⁹. Töö autor ei pea nimetatud eesmärki korrektseks ning lisab, et vaidlustamise eesmärk kõige laiemalt on isiku õiguste kaitse ning avaliku võimu omavoli piiramine. Samas ei saa eesmärgiks olla ainult haldusakti kehtetuks tunnistamine, kuna seda eesmärki üldjuhul koguaeg ei saavutata. Haldusakti võib lisaks kehtetuks tunnistamisele ka näiteks muuta.

Vaidemenetlus on ka sama haldusasja raames tõusetuva õigusliku või faktilise küsimuse teistkordne otsustamine. See eeldab, et enne vaidmenetlust peab olema toimunud haldusmenetlus, mille lahend on formaalselt jõustunud. Vaidemenetluse käigus saab lahendada üksnes neid küsimusi, mida on eelnevalt haldusmenetluse raames lahendatud.³⁰

Vaidemenetlus toimub üldjuhul kahes etapis. Esmalt peab haldusakti väljaandnud ametiasutus selle ise üle kontrollima. Kui ta peab vaiaet põhjendatuks, siis kõrvaldab ta puudused haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmise otsusega, vastasel juhul saadab ta asja edasi järgmisele, temast kõrgemalseisvale ametiasutusele.³¹ Kõrgem ametiasutus, kes on pädev vaidmenetluseks, kontrollib haldusakti veel kord kõigist olulisematest vaatepunktidest lähtudes. Kui vaie on õigustatud ja põhjendatud, s.t kui haldusakt oli õigusvastane ja isiku õigusi on sellega rikutud või kui haldusakt pole kaalutletud otstarbekalt, kahjustades haldusakti adressaadi õigusi, tuleb haldusakt kehtetuks tunnistada või vastaval juhul muuta. Kui aga vaie on lubamatu või põhjendamatu, siis lükatakse see tagasi ja sellega kinnitatakse vaidlustatud haldusakti õiguspärasust.³²

Vastavalt HMS³³ § 71 lg-le 1 võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Järelikult saab vaidmenetluse algatada üksnes isik, kelle õigusi või vabadusi antud haldusakt või sooritatud toiming õigusvastaselt riivab. Seega algab vaidmenetlus alati vaide esitamisega (HMS § 71 jj). Haldusorgan ei saa omal algatusel vaidmenetlust

²⁹Maurer. H. Haldusõigus: Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 163

³⁰Põllumäe, S., Sults, R. Kinnipeetava vaie ja selle menetluskord. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.sisekaitse.ee/pollumae/VangOI_vaidmenetlus/index.html

³¹Maurer. H. Haldusõigus: Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 164

³²*ibid*, lk 164

³³Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001 - RT I 2001, 58, 354, [RT I 2009, 1, 3](#)

algatada, kuid võib menetluse oma algatusel uuendada HMS § 64 jj alusel ja korras. Viimasel juhul ei ole tegemist vaidemenetlusega, vaid haldusmenetlusega. Loomulikult võib uuendatud haldusmenetluses tehtud uuele lahendile järgneda ka vaidemenetlus, kui mõnda osapoolt algse haldusakti muutmine, peatamine või kehtetuks tunnistamine ei rahulda.³⁴

Töö autor tahaks siinkohal, Tallinna Vangla vaidemenetluse praktikat arvestades, ära märkida, et vaidemenetlus algatatakse koos vaide esitamise, kuid alati ei ole vaide esitaja õigusi rikutud ega vabadusi piiratud, kuid vaidemenetlus õiguslikus mõttes juba kestab. Vaidemenetluse käigus selgitatakse kõigepealt välja vaide lubatavus, seejärel selgub, kas ja kuidas on vaide esitaja õigusi rikutud ja/või vabadusi piiratud. Seega ei pea töö autor HMS-i ja Sander Põllumäe ning Raivo Sults'i definitsiooni täiesti korrektseks.

2.2. Vaidemenetluse ese

Vaidemenetluse korras võib taotleda, vastavalt HMS § 72 lg-le 1, haldusakti kehtetuks tunnistamist; haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks.

HMS § 72 lg 1 p-des 1 ja 2 sätestatud taotluste puhul on tegemist juhtumitega, kus vaide esitaja soovib haldusaktist või selle osast vabaneda. Vaide esitaja võib sellisel juhul olla ise otseselt koormava haldusakti adressaat või võib ühele isikule adresseeritud haldusakt rikkuda kolmanda isiku õigusi.³⁵

HMS § 72 lg 1 p-s 3 sätestatud taotlusega soovitakse haldusorganilt teatud soorituse teostamist. Üldjuhul peaksid sellised haldusaktid või toimingud olema taotleja jaoks soodustava iseloomuga. Samas ei pruugi see alati nii olla või vähemalt ei pruugi

³⁴ Põllumäe, S., Sults, R. Kinnipeetava vaide ja selle menetluskord. Kättesaadav arvutivõrgus http://www.sisekaitse.ee/pollumae/VangOI_vaidemenetlus/index.html

³⁵ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 397

haldusorganile taotletava toimingu või haldusakti soodustav iseloom haldusorgani jaoks ilmselge olla, nt taotlus mingi teabe saamiseks.³⁶

2.3. Vaidemenetluse funktsioonid

Vaidemenetluse juures peaksime mõtlema, miks vaidemenetlus kui protsess või õigusinstituut üle-üldse loodud on. Vaidemenetlus täidab haldusprotsessis erinevaid funktsioone, mis aitavad eelkõige vaidlusalusele küsimusele kohast lahendust leida, rikkumata üleliia vaidlustaja õigusi. Erinevad õigusteadlased on välja toonud või eristanud kolme põhilist funktsiooni. Üks nendest on õiguskaitsefunktsioon. Kõige laiemalt võttes tähendab see seda, et isikul on lisaks kohtusse pöördumise õigusele, kaitsta oma õigusi ka haldusorganis. Siinkohal peab töö autor tähtsaks ära märkida, et vaidemenetlus ei asenda kohtulikku kontrolli, vaid vaidemenetluse näol on tegemist veelkordse halduse tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolliga. Vaidemenetluse eesmärk on lahendada kiiresti ja väheste kuludega vaidlusalune küsimus, sealjuures kohtu sekkumiseta. Sellest tulenevalt on vaidemenetlusel ka halduskohtute koormuse vähendamise funktsioon. Nagu teistegi funktsioonide puhul on halduskohtute koormuse tõhusaks vähendamiseks vajalik, et lähteorgan ja kõrgemalasev organ kontrolliks vaidluse objekti võimalikult kõikehõlmavalt.³⁷ Vaided, mis esitatakse ja lahendatakse vaideorganis vaidlustaja jaoks positiivselt, reegline halduskohtusse ei jõua. Kuna tihti on vaided ilmselgelt perspektiivitud ning kaevatakse puhtalt preventiivsetel motiividel, kasutatakse halduskohtute tööressurssi ebaotstarbekalt ning selleläbi võib kohtute töö kvaliteet langeda, mis omakorda toob kaasa usalduse kaotamise kohtute vastu. Eeltoodust võib järeldada, et vaidemenetlus aitab kohtute töö kvaliteeti parandada.

Kolmanda funktsioonina saab välja tuua halduse enesekontrolli. Nimetatud funktsioon annab haldusorganile täiendava võimaluse kontrollida eelnevalt välja antud haldusakti õiguspärasust ning otstarbekust. Praktikas kontrollivad nii lähte- kui ka vaideorgan uuesti üle faktilised ning õiguslikud asjaolud ja vajadusel viivad sisse vastavad

³⁶Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 397

³⁷Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica*, 2005, nr 10, lk 707-710

parandused. Näitena võib tuua kinnipeetava esitatud vaide Justiitsministeeriumile. Esimesena hakkab vaiet siiski vangla menetlema, kontrollides üle kõik asjaolud, mis võivad haldusakti õiguspärasust või otstarbekust mõjutada. Kui vangla leiab, et vaie on põhjendatud, saab ta oma vea parandada. Kui mitte, hakkab õiguslikke ja faktilisi asjaolusid uuesti kontrollima Justiitsministeerium, tehes vaidemenetluse lõpul ka vastava otsuse. Samas saab haldusorgan vea avastamisel sisse viia vajalikud korrektuurid, et tulevikus haldusmenetluse käigus taoline viga ei korduks. Sellest tulenevalt võib tinglikult öelda, et enesekontrollifunktsiooni läbi paraneb ka halduse töö kvaliteet.

2.4. Kohustuslik vaidemenetlus

01.01.2008. aastal jõustus VangS-e muudatus, millega muudeti vaidemenetlus enne kohtusse pöördumist kinnipeetavatele kohustuslikuks, s.t halduskohtusse pöördumise eeldus on haldusorganis eelnevalt läbitud vaidemenetlus. Selle üle, kas obligatoorne vaidemenetlus täidab Eestis oma funktsioone, on palju arutletud.

2005. aastal said halduskohtud kinnipidamisasutustest 460 kaebust, millest täielikult või osaliselt rahuldati 27, seega oli rahuldatud kaebusi ligi 6 %. Kaebaja jaoks edukalt lõppenud protsessideks võib pidada ka kokkuleppel või kohtuväliselt lõppenud vaidlusi, mille puhul kohus on lõpetanud menetluse. Koos selliste vaidlustega on Tallinna Halduskohtust saadud tagasiside põhjal kaebaja jaoks edukate vaidluste osakaal *ca* 15 %.³⁸

Justiitsministeeriumi vanglate osakonda laekus 2005. aasta jaanuarist kuni juulini 215 vaiet ja 1094 taotlust ning avaldust.³⁹ Autor uuris käesoleva töö raames Justiitsministeeriumist Tallinna Vangla poolt esitatud vaiete arvu ning rahuldatud ja mitterahuldatud vaiete osakaalu. Justiitsministeeriumi andmetel laekus neile Tallinna Vanglast 2007. aastal, s.t viimasel aastal, kui vaidemenetlus kinnipeetavatele

³⁸Vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1. Kättesaadav internetis:

http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=143237

³⁹*ibid*, lk 1

kohustuslik ei olnud, 67 vaiet, millest rahuldati 14.⁴⁰ 2007. aasta kohtute statistika kokkuvõtte kohaselt laekus 2007. aastal Tallinna Halduskohtule justiitshalduse asjades 393 kaebust.⁴¹ Seevastu 2008. aastal laekus Tallinna Halduskohtule justiitshaldusaju 246, millest rahuldati täielikult või osaliselt 16 kaebust⁴², seega ca 6,5 %. Nimetatud 246 kaebust esitati kolmest erinevast vanglast, kuna Tallinna Halduskohtu tööpiirkonda kuulusid 2008. aastal Murru Vangla, Harku Vangla ning Tallinna Vangla. 2007. aastal oli lisaks nimetatud vanglatele Tallinna Halduskohtu piirkonnas ka Ämari Vangla, mis 01.12.2007. aastal liideti Murru Vanglaga.⁴³ Võib arvata, et aasta lõikes jääb vaiete arv halduskohtutele esitatud kaebuste arvust natuke allapoole.⁴⁴

Enne kohustusliku vaidemenetluse sisseviimist võis Tallinna Halduskohtult saadud tagasiside põhjal väita, et vaid vähesed halduskohtusse jõudvad vaidlused olid eelnevalt läbinud vaidemenetluse Justiitsministeeriumis. See omakorda kinnitab, et Justiitsministeerium on olnud üsna tõhus filter oma olemuselt olmelistele vangide kaebustele.⁴⁵

Vangistusseaduse muudatuse eesmärk oli kehtestada kinnipeetavate ja vahistatute kaebustele kohustuslik kohtueelne vaidemenetluse kord, sest:

- 1) kaebajale edukate halduskohtumenetluste arv oli väga väike, mis viitab sellele, et kohtusse jõudis suur hulk selliseid vaidlusi, mille edutuks lahendamiseks kulutati kallist kohtunikuressurssi;
- 2) Justiitsministeerium on vaiete lahendajana olnud tõhus filter, sest vaid vähesed vaidlused kaevatakse edasi;
- 3) halduskohtutel on lihtsam lahendada eelneva vaidemenetluse läbinud vaidlust ja põhjendamatud vaidlused tagasi lükata, sest asjaolud on eelnevast vaidemenetluse toimikust näha;

⁴⁰Tallinna Vangla tegevuse peale Justiitsministeeriumisse 2007. ja 2008. a esitatud vaiete statistika. Kättesaadav Justiitsministeeriumist.

⁴¹Kohtute statistika, 2007. aasta kokkuvõte. Kättesaadav internetis: <http://www.kohus.ee/10925>

⁴²Kohtute statistika 2008. aastal. Kättesaadav Justiitsministeeriumist

⁴³Ämari Vangla tutvustus Justiitsministeeriumi koduleheküljel. Kättesaadav <http://www.vangla.ee/2mari>

⁴⁴Vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1. Kättesaadav internetist: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=143237

⁴⁵*ibid*, lk 1

- 4) Justiitsministeeriumil on parem ülevaade vanglate probleemidest ning korduvate ja süsteemsete probleemide lahendamiseks on võimalus ja motivatsioon kõrvaldada kaebuste tekkepõhjusi, näiteks juhtimisvead, puudulikud ametnike teadmised, vigane vangistusala reguleerimine;
- 5) uue korra rakendamisel tekib vähem halduskohtuvaidlusi ning vangide olmeprobleemid lahendatakse kiiremini, odavamalt ja paindlikult.⁴⁶

Varem kehtinud vangistusseaduse kohaselt võimaldati kinnipeetaval või vahistatul esitada kas vaie haldusorganile või kaebus otse halduskohtule. Hetkel kehtiva korra kohaselt peavad kinnipeetavate või vahistatute kaebused läbima kohustusliku kohtueelse vaidmenetluse. Näiteks Saksamaal peab vaidmenetluse läbi viima enne, kui üksikisik saab esitada kaebuse halduskohtusse. Seega on vaidmenetlus asja sisulise otsustamise eelduseks halduskohtus.⁴⁷ Selline sisseviidud kohustuslik kohtueelne menetluskord Eestis lihtsustab kinnipeetavate ja vahistatute jaoks juurdepääsu õiguskaitsele⁴⁸, sest tulenevalt kohtueelse vaidmenetluse funktsioonidest antakse kinnipeetavatele lisaks kohtumenetlusele täiendav võimalus kaitsta end õigusvastase ja ebaotstarbeka haldusorgani tegevuse eest. Töö autor peab tähtsaks siinkohal ära märkida, et halduskohus kontrollib ainult haldusakti õiguspärasust. Kuid, kuna vaidmenetluses kontrollitakse lisaks õiguspärasusele ka haldusakti otstarbekust, saab kinnipeetav end kaitsta ka sellest seisukohast. Samas leiab töö autor, et võib tekkida õiguslik probleem. Näitena saab tuua kinnipeetava, kellele määrati distsiplinaarkäskkirjaga kartserikaristus, mis pööratakse koheselt täitmisele. Eeldame, et kinnipeetav tunneb, et tema õigusi on rikutud ning vabadusi õigusvastaselt piiratud ja ta esitab vaide. Vaidmenetluse käigus kontrollib vangla nii haldusakti õiguspärasust kui otstarbekust ning leiab, et halduse tegevus on olnud õigusvastane või liialt koormav. Seejärel haldusorgan tunnistab karistuse aluseks olnud haldusakti kehtetuks või vastaval juhul muudab vähem koormavaks, näiteks kartserikaristus noomituse vastu. Õiguslik konflikt tekibki autori arvates sellises olukorras, kus kinnipeetav on õigusvastase ja nüüd kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel kartseri karistust kandnud. Sellises olukorras pakub õiguskaitset siiski nii

⁴⁶Vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1. Kättesaadav internetis:

http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=143237

⁴⁷Pärsimägi, A. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise ja Hamburgini. Juridica, 2001, nr 8, lk 564.

⁴⁸Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus, lk 1. Kättesaadav internetis: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragne11&itemid=062550009>.

vangla kui ka halduskohus, kuhu kinnipeetav saab halduskohtumenetluse seadustikus⁴⁹ sätestatud alustel ja tingimustel avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks kaebuse esitada. Samas peab kinnipeetav VangS § 1¹ lg 8 kohaselt enne kohtusse pöördumist riigivastutuse seaduses⁵⁰ sätestatud korras esitama vanglale kahju hüvitamise taotluse ning alles siis, kui vangla jätab taotluse rahuldamata, tagastab kinnipeetavale või jätab tähtaegselt läbivaatamata, võib kinnipeetav kohtusse pöörduda. Järelikult on kinnipeetavatele õiguskaitse siiski tagatud. Samas tuleb märkida, et kui kinnipeetav oleks samas olukorras, kuid haldusakti koheselt täitmisele ei pööratud, võib haldusorgan vaidemenetluse käigus tekkinud õigusvastasuse või ebaotstarbekuse kahtluse korral haldusakti täitmist peatada ning vaidemenetluse kestel haldusakt iseenesest kinnipeetavale õiguslikke tagajärgi kaasa ei too. Siinkohal tuleb välja erinevus Saksamaa kehtivast õigusest. Kui Eestis kehtiv HMS § 81 annab haldusorganile õiguse haldusakti täitmine peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adreassaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks, siis Saksamaal on vaidlustamisel kohe edasilükkav toime, s.t haldusakt ei muutu esialgselt õiguslikult kehtivaks ja seega ei saa seda kohe täide viia.⁵¹ Samas tekib küsimus, kas võiks kaaluda taolist võimalust ka Eesti õigussüsteemi sisse viia. Autor leiab, et täiendava isikute õiguste kaitse seisukohalt on see vajalik, kuid selline haldusakti kehtima hakkamise edasilükkav toime võib põhjustada tänu oma suhteliselt pikale vaidemenetluse protsessile teatavaid probleeme. Hetke praktika kohaselt kulub Justiitsministeeriumil ühe vaideotsuse tegemiseks umbes 1-3 kuud. Selline pikk aeg on tingitud suurest töökoormusest. Ja näiteks, kui kinnipeetav vaidlustab distsiplinaarkäskkirja, millega talle määrati kartseri karistus, ja tal on vabanemiseni vähem kui 3 kuud, võib tekkida olukord, kus kinnipeetav hakkab sihilikult rikkuma, tundes teatavat süüdimatust, vangistuslaseid õigusakte. Autori arvates oleks selle teema lähemalt uurimine vajalik, kuid käesoleva töö raamidesse see ei mahu.

Sisseviidud muudatusega säilis kinnipeetavale või vahistatule kohtusse pöördumise õigus. Vaide tagastamisel, mitterahuldamisel või tähtaegselt lahendamata jätmise korral on tagatud kinnipeetavale või vahistatule õigus pöörduda kaebusega halduskohtu poole. Samas on tähtis ära märkida, et vaidemenetlust ei saa samastada kohtuliku kontrolliga. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on

⁴⁹Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999 – RT I 1999, 31, 425, RT I 2008, 59, 330

⁵⁰Riigivastutuse seadus. 02.05.2001 - RT I 2001, 47, 260, RT I 2006, 48, 360

⁵¹Maurer. H. Haldusõigus: Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 168

oma 04.11.1993. a lahendis nr III-4/1-4/93 leidnud, et obligatoorne kohtueelne vaidemenetlus ei kujuta endast üldise kohtusse pöördumise õiguse rikkumist. Obligatoorse vaidemenetluse eesmärk on halduse enesekontrolli võimaldamine ja selle põhiseaduslik alus on tuletatud §-st 86. Täidesaatva riigivõimu teostamine on mahukas ülesanne ja selle täitmiseks on enesekontrolli mehhanism hädavajalik. Kui obligatoorne vaidemenetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud, ei riku see kohtusse pöördumise garantiid.⁵² Seega võib väita, et kavandata⁵³ kohustusliku vaidemenetluse lahendus vastab põhiseadusele.⁵⁴ Töö autor nõustub selle seisukohaga, et kohustusliku kohtueelse vaidemenetlusega ei võeta realselt kinnipeetavatelt õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kuid nendib, et üldjuhul võib kohtusse pöördumise protsess, just tänu vahepealsele vaidemenetlusele, kesta tavapäraselt kauem. Sellepärast on tähtis, et vaidemenetlus oleks läbiviidud võimalikult erapooletult ning õiguspäraselt, arvestades kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid, et võimalik kohtumenetlus selle võrra kiiremini ja tõhusamalt läbitaks. Just eelmise lause viimane pool räägibki obligatoorse vaidemenetluse positiivsest seisukohast. Kui rääkida PS §-st 15 tulenevast kohtusse pöördumise õigusest, peame vaatama seda põhimõtet mitte ainult kohtusse pöördumise, vaid laiemalt ka kohtumenetluse tõhususe ja kiiruse tagamisena.

Laiemas mõttes toetab sisseviidud muudatus just põhiseaduse §-s 15 sätestatud põhiõiguse teostamist ehk kui kohtute töökoormus väheneb, siis isikud, kelle kaebused kohtutesse jõuavad, saavad kohtust oma lahendi kiiremini, sest kohus ei pea tegelema vaidlustega, mida saab tegelikult lahendada haldusesiseselt, s.o vaidemenetluses.⁵⁵

2.5. Vaidemenetlus erinevates maades

⁵²Truuväli, E-J. jt. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

⁵³Sõna "kavandata" tuleb vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse tekstist seisuga enne 01.01.2008, kui jõustus vangistusseaduse muudatus.

⁵⁴Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus, lk 1. Kättesaadav internetis: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragnel1&itemid=062550009>.

⁵⁵*ibid*, lk 1

Vaidemenetlus on seadusandlikul tasandil ette nähtud näiteks Andorras, Belgias, Bulgaarias, Horvaatias, Tšehhi Vabariigis, Soomes, Gruusias, Kreekas, Ungaris, Itaalias, Moldovas, Norras, Poolas, Portugalis, Rumeenias, Vene Föderatsioonis, Sveitsis, Ühendkuningriikides, Prantsusmaal ja Hispaanias. Mõnel maal, näiteks Bulgaarias, Rumeenias ja Türgis on selline vaidemenetlus kohustuslik enne kohtusse pöördumist. Mõnel pool, näiteks Soomes, on see kohustuslik aga vaid teatud liiki vaidluste puhul. Mõnes riigis tuleb aga jällegi, vastupidiselt, vaidemenetlus peatada, kuni kohtulik kontroll on lõpule viidud. Aga igal juhul ei tohi vaidemenetluse võimalus välistada kohtuliku kontrolli võimalust. Seega on vaidemenetluse võimalikkus levinud erinevates riikides vägagi laialdaselt. Erisused võivad seisneda selles, kas vaidemenetlus on enne kohtusse pöördumist kohustuslik (nagu näiteks Saksamaal) või mitte ning milline organ vaiet lahendab (kas sama organ, kes vaidlustatud haldusakti andis või temast kõrgemalseisev) jne. Vaidemenetlust on aga igal juhul peetud väga oluliseks alternatiiviks halduskohtule.⁵⁶

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee võttis 2001. aastal vastu soovitusel Rec(2001) 9, kus rõhutati muuhulgas seda, et haldusvaidlusi lahendavad kohtud on tihtipeale ülekoormatud; samuti ei ole kohtumenetlus kõikide vaidluste lahendamiseks sobiv. Kohtumenetlus jääb liiga formaalseks ning selles puudub tihtipeale paindlikkus. Nende probleemide lahendamiseks pidas ministrite komitee kohaseks lahenduseks just kohtuväliste vaidluste lahendamise võimaluste, sealhulgas vaidemenetluse, laiemat kasutuselevõttu. Samuti omab vaidemenetlus seda suuremat tähtsust, mida enam on piiratud halduskohtute poolt haldustegevuse üle teostatav kontroll. Kui näiteks kohtutel ei ole õigust kontrollida asja sisuliselt või asendada haldusorgani diskretsiooni enda diskretsiooniga, siis omab sellisel juhtumil tähtsust just haldusorgani enda kontroll. Samamoodi on ka halduskohtutelt reeglina ära võetud võimalus haldustegevuse kontrolli teostamiseks, kuid vaidemenetluses on see võimalus reeglina säilitatud. Nii on otstarbekuse kontroll võimalik Bulgaarias, Ungaris, Kreekas, Rootsis, Saksamaal jm.⁵⁷

⁵⁶Vene, E. 2005. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. [Magistritöö] Tartu Ülikooli Õigusteaduskond, lk 12-13

⁵⁷*ibid*, lk 13

3. VAIDEMENETLUS LÄHTEORGANIS

3.1. Menetluse olemus ja eesmärk lähteorganis

HMS lähtub segapädevusega vaidemenetluse mudelist, kus vaie esitatakse lähteorganile, mille viimane edastab vaidega mittenõustumisel vaideorganile. Lähteorgani funktsioon HMS-i järgi on vaide nõuetekohasuse kontrollimine ja vaide edastamine lahendamiseks vaideorganile. Konstruktsioon, kus vaie esitatakse lähteorgani kaudu ja sealjuures antakse lähteorganile õigus vaide rahuldamiseks, lähtub eelkõige soovist anda haldusorganile võimalus iseenda tegevuse täiendavaks kontrolliks ja võimaliku vea parandamiseks. See on vaidemenetluse enesekontrollifunktsiooni väljundiks. Nii nagu vaidemenetlus peab toimima filtrina kohtumenetluse jaoks, peab menetlus lähteorganis funktsioneerima filtrina vaideorganis toimuva menetluse jaoks. Samuti peab autor üheks vaide eelmenetluse eesmärkidest ka menetluse lihtsustamist vaideorganis, kuna eelmenetluse käigus kogutakse kokku vajalikud tõendid, kuulatakse ära asjasse puutuvad isikud. Selline tegevus aitab vaide lahendamisel vaideorganit eriti ajalises mõttes. Siinkohal tuleb eeldada, et menetlus lähteorganis oleks korrektselt läbiviidud. Praktikas toetuvad tihti Justiitsministeeriumi vaideotsused eelnevalt vanglas läbitud eelmenetluses võetud seisukohtadele. Sellist menetlust lähteorganis, mis eelneb vaide edasisaatmisele, võib ilmselt nimetada ka eelmenetluseks.⁵⁸

Tallinna Vanglas esitatakse vaie Justiitsministeeriumi nimele, kes teostab vangla üle teenistuslikku järelevalvet. Kuid see ei tähenda, et vangla edastab vaide menetlemata Justiitsministeeriumile. Lähtudes segapädevusega vaidemenetluse mudelist, saab Tallinna Vangla võimaluse täiendavalt oma tegevust kontrollida ning vajadusel saab vea parandada. Tallinna Vangla kui lähteorgan, saab kinnipeetavate jaoks teha ainult soodustava otsuse, s.t rahuldada vaide. Vastasel juhul saadab Tallinna Vangla vaide koos omapoolsete seisukohtadega Justiitsministeeriumile ehk vaideorganile. Sellega püütakse tugevamalt kaitsta vaide esitaja õigusi ning samas saavutada haldusorgani

⁵⁸Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica*, 2005, nr 10, lk 714

suurem erapooletus. Kui lähteorgan oleks samal ajal ka vaideorgan, võib tekkida olukord, kus vaide lahendamisel püütakse hoopis esialgseid lahendusi kaitsta.

3.2. Lähteorgani kohustused

Tulenevalt HMS-st saab lähteorgani kohustused jagada kaheks – vaide lubatavuse kontrolliks ja vaide sisulise põhjendatuse kontrolliks.

Vaidele esitatavad nõuded on eelkõige väljatoodud HMS §-s 76. Samuti võib vaidele esitatavaid nõudeid tuletada HMS-i §-dest 71, 72, 75 ja 79, mis sätestavad vaide esitamise tähtaegsuse, vaide esitamise õiguse ning vaide eseme. Samas tuleks silmas pidada, et vaide vorminõuete kontrollimisel haldusorgan liiga jäigaks ei muutuks.

Ka Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et „Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsiipest lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vait, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.”⁵⁹ Uurimisprintsiiibi kohaselt on haldusorgan kohustatud omal initsiatiivil selgitama välja küsimuse otsustamiseks olulised asjaolud ning uurimisprintsiiipi on Riigikohus sõnaselgelt rõhutanud ja konkretiseerinud korduvalt halduskohtumenetluse kontekstis, kuid see kehtib ka otsuste langetamisel täitevvõimu asutuste poolt.⁶⁰

⁵⁹RKHK otsus nr 3-3-1-32-03

⁶⁰Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica*, 2002, nr 2, lk 111-112.

HMS jätab lahtiseks küsimuse, kas vaide põhjendatuse kontroll enne selle edasisaatmist vaideorganile on lähteorgani õigus või kohustus. HMS § 80 lõike 2 sõnastusest ei saa otseselt järeldada, et see peaks olema lähteorgani kohustus. Enesekontrolli- ja kergendusfunktsioonist lähtudes tuleb aga asuda seisukohale, et lähteorgan on kohustatud enne vaide edasisaatmist kontrollima ka selle sisulist põhjendatust, sest vaid see loob maksimaalsed eeldused tehtud vigade parandamiseks ja vaidluse lahendamiseks, samuti peab seetõttu olema kontroll võimalikult põhjalik. Kontrolli tuleb teostada samamoodi, nagu tuleb vaideorgan, s.t kontrollida tuleb nii vaidlustatud akti õiguspärasust kui ka otstarbekust.⁶¹

Tallinna Vangla kui lähteorgan selle töö mõttes, kontrollib nii vaide lubatavust kui ka põhjendatust. Nagu eelpool märgitud saab vaide lubatavuse eelduseid tuletada HMS §-dest 71, 72, 75, 76 ning 79. Autor toob välja nüüd loetelu HMS-st tuletavate vaide lubatavuse eeldustest:

- 1) Isikul on õigus esitada vaie. Taolist eeldust saab tuletada HMS §-st 71, mille kohaselt võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Seega peab haldusakt või haldusmenetluse käik tekitama isikule subjektiivse õiguse esitada vaie.
- 2) Vaide ese. HMS § 72 lõige 1 sätestab, et vaidemenetluse korras võib taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist; haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks. HMS § 72 lõike 2 kohaselt vaidlustatakse haldusmenetluse toiming koos haldusaktiga (sisulise otsusega). Tulenevalt sama seaduse § 72 lg-st 3 võib haldusaktist eraldi vaidlustada viivituse, tegevusetuse, ametiisiku taandamisest keeldumise, haldusakti andmise taotluse tagastamise, muu seaduses sätestatud toiming. Seega sätestab HMS kindlad võimalused, mida on võimalik vaidemenetluse käigus taotleda. Üheks vaide lubatavuse eelduseks ongi seadusest tulenev taotlus, milleni soovitakse vaidemenetluse lõpus jõuda. Näiteks ei saa kinnipeetav taotleda

⁶¹Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica*, 2005, nr 10, lk 715

vanglaametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist ja vanglaametniku distsiplinaarkorras karistamist.

- 3) Vorminõuded. Vaidele esitatavad vorminõuded on sätestatud HMS §-s 76. Muuhulgas peab vaidele märkima haldusorgani nimetuse, kellele on vaie esitatud; vaidlustatava haldusakti või toimingu sisu; põhjused, miks vaide esitaja leiab, et tema õigusi on rikutud või vabadusi piiratud; vaide esitaja selgelt väljendatud taotlus, kusjuures taotluse võimalused on toodud HMS §-s 72; samuti peab vaide esitaja kinnitama, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust.
- 4) Tähtaegsus ja selle ennistamine. HMS § 75 kohaselt tuleb vaie haldusaktile või toimingule esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saada. Kui tähtaeg on mõjuval põhjusel mööda lastud, võib haldusorgan selle ennistada. Sellise võimaluse näeb ette HMS §-d 34 ja 77.
- 5) Haldusorgani pädevus vaide lahendamisel. Esitatav vaide peab kuuluma haldusorgani pädevusse, kellele vaide esitatakse. HMS § 79 lg 2 kohaselt tagastab haldusorgan vaide, kui vaie ei kuulu haldusorgani pädevusse, selgitades, kuhu isik peab pöörduma, või edastab vaide ise pädevale haldusorganile.

Menetleda saab ainult vaiet, mis neile tingimustele vastab, st mis on lubatav.

Vaide menetlemise juures peab lisaks vaide lubatavuse kontrollile läbi viima ka vaide sisulise põhjendatuse kontrolli. Eelkõige tähendab see seda, et kontrollitakse tagantjärele haldusmenetluse tulemusel saadud haldusakti õiguspärasust ning otstarbekust. Seejuures peab Tallinna Vangla eelmenetluses haldusakti õiguspärasuse ja otstarbekuse hindamisel lähtuma samadest nõuetest nagu vaide lahendamisel vaideorgan ehk Justiitsministeerium. Samuti peab jälgima, et haldusakti õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimisel peab muuhulgas tähelepanu pöörama vaide esitaja väidetele, s.t nendega nõustuma või need ümber lükkama. Vastasel juhul ei pruugi lähteorgan õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimisel oma võimalikke vigu märgata. Võib väita, et vaie on põhjendatud, kui haldusaktiga on õigusvastaselt või

liialt rikutud isiku õigusi ja/või piiratud vabadusi. Samuti siis, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on juba sisuliselt õigusvastane, s.t haldusakt ei vasta HMS §-54 sätestatud tingimustele.

Sellist tegevust, kus lähteorgan kontrollib vaidemenetluse käigus täiendavalt oma tegevust vaide lubatavuse ja põhjendatuse seisukohast lähtuvalt, saab ka lugeda vaide eelmenetluseks.

3.3. Lähteorgani otsus

HMS § 80 lg 2 kohaselt võib haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan vaide ise rahuldada, kui ta leiab, et vaide on põhjendatud. Sel juhul vaidet Justitsministeeriumile ei edastata.

Samas, kui lähteorgan leiab, et vaide ei ole põhjendatud, edastab ta selle vastavalt HMS § 80 lg-le 1 koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet ehk Justitsministeeriumile, kes kontrollib täiendavalt vaide lubatavust ning põhjendatust.

HMS § 78 kohaselt aitab haldusorgan puudused kõrvaldada või annab isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kui vaide ei vasta HMS §-s 76 sätestatud nõuetele. HMS § 78 lõigete 2 ja 3 kohaselt tagastab haldusorgan vaide, selgitades, kuhu isik peab pöörduma, või edastab vaide pädevale haldusorganile, teatades sellest vaide esitajale, kui vaide ei kuulu haldusorgani pädevusse. Vaide tagastamisest teatatakse isikule posti teel vaide esitamisest alates seitsme päeva jooksul.

Samuti võib vangla vaide edastada vaide tagastamiseks, kui esineb vähemalt üks HMS § 79 lõikes 1 sätestatud tingimus, näiteks isik ei ole tähtaegselt puudusi kõrvaldanud või isikul puudub üldse õigus vaidet esitada.

Samas, kui vangla leiab, et vaie vastab nõuetele, kuid jätab vaide sisuliselt kasvõi osaliselt rahuldamata, siis on vangla kohustatud edastama vaide Justiitsministeeriumile.⁶²

⁶²Põllumäe, S., Sults, R. Kinnipeetava vaie ja selle menetluskord. Kättesaadav internetis: http://www.sisekaitse.ee/pollumae/VangOI_vaidemenetus/index.html

4. UURIMUS JA ANALÜÜS

4.1. Uurimismeetodid ja tegevused

Lisaks teoreetilisele osale on autor tuginenud oma töös ka praktiliselt läbiviidud uurimustele. Töö autor viis läbi Tallinna ja Tartu vanglate juristidega intervjuud, analüüsis Justiitsministeeriumist saadud statistilisi andmeid ning Justiitsministeeriumist saadud tagasisidet Tallinna Vangla poolsetest vaide eelmenetluse vigadest.

Intervjuu viidi läbi kahe Tallinna Vangla ja kahe Tartu Vangla juristiga. Autor edastas intervjuu küsimused elektrooniliselt intervjueeritavatele. Autori eesmärgiks oli välja selgitada vanglates esinevad vaidemenetluse vead ning võimalikud ametnike poolsed lahendused, et esinenud vigu vältida.

Samuti kasutas autor oma töös andmeanalüüsi meetodit. Autor analüüsis Justiitsministeeriumist saadud statistilisi andmeid Tallinna Vangla vaide edastamise hulga ning Justiitsministeeriumi poolt rahuldatud vaiete kohta. Samuti oli analüüsimise eesmärgiks välja selgitada puudulikult eelmenetletud vaiete osakaalu kogu hulgast.

Viimasena analüüsis autor Justiitsministeeriumist saadud andmeid Tallinna Vangla poolsete peamiste eelmenetluslike vigade kohta. Analüüsi eesmärgiks oli välja selgitada põhilised vead ning millest need vead tekkida võivad.

4.2. Kokkuvõtte intervjuudest

Töö autor koostas intervjuu küsimused ning edastas need elektrooniliselt Tallinna ja Tartu vangla juristidele. Intervjuu eesmärk oli teada saada, millised on kõige enam

esinevad vangla poolsed eelmenetluse vead ning mida tuleks vastajate arvates muuta, et vältida esinenud vigu. Vastajaid oli neli: Tallinna Vangla juristid Tairi Tonkson ja Svetlana Meister ning Tartu Vangla juristid Eva Panksepp ja Marju Altsaar. Autor selgitab, et Tartu Vangla juristide arvamust küsiti põhjusel, et vajadusel saaks autor Tartu Vangla praktikat arvestades, sisse viia parandusi Tallinna Vangla vaide eelmenetluse praktikasse.

Autor soovis intervjueeritavatelt teada, kuidas on kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus nende töökorraldust muutnud ja millised on peamised vead, mida tehakse ning mida peaks vigade vältimiseks tegema.

Üldiselt oldi seisukohal, et töökoormus on suurenenud, on juurde lisandunud lisanüansse, näiteks vangla ei tohi enam vaiet otse kinnipeetavale tagastada, vaid peab tegema seda läbi Justiitsministeeriumi.

Vastajate arvates olid põhilised eelmenetluse vead tingitud vanglaametnike puudulikest teadmistest haldusmenetlusest. Kuna vaidemenetlus on õiguspärasuse ning otstarbekuse tagantjärele kontroll, eeldab korrektne haldusakt vigadeta haldusmenetlust. Samuti peeti suureks probleemiks seda, et ametnikud ei suuda määratleda taotluse sisu, s.t kas on tegemist vaidega, kahju hüvitamise või õigusvastasuse tuvastamise taotlusega. Sellest tulenevalt ei osata kinnipeetavatele puudusi selgitada ning tekibki olukord, kus edastatakse Justiitsministeeriumile vaideblanketil taotlus, mis ei kuulu vaidemenetluses lahendamisele. Tallinna Vangla jurist Svetlana Meister tõi välja, et vahel on eelmenetlejal raske määratleda, kas vaie kuulub tagastamisele, edastamisele vaideotsuse tegemiseks või kas üldse on tegemist vaidega. Selline määratlemise probleem on üldjuhul tingitud kinnipeetava poolt segaselt esitatud taotlusega, kust ei anna konkreetselt välja lugeda, mida kinnipeetav üle-üldse taotleb.

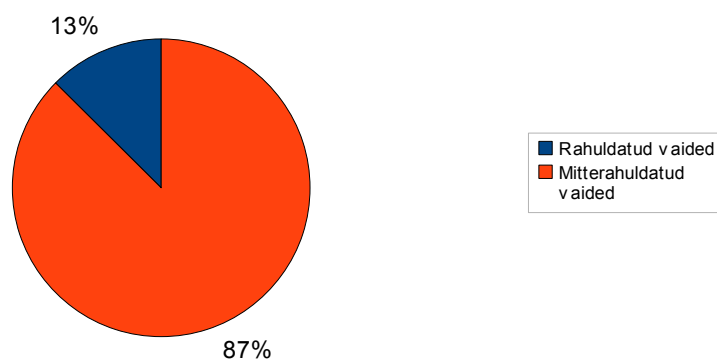
Samuti uuris autor, mida tuleb teha, et esinenud vaide eelmenetluse vigu vältida. Neljast vastajast kolm olid seisukohal, et vaide eelmenetlus, mis vastavalt HMS § 80 lg-le 1 kestab seitse päeva, millest kaks jäävad nädalavahetusele, on ilmselgelt lühike aeg. Vastajad tõidki üheks vigade tekkimise põhjuseks liialt lühikese eelmenetluse kestuse. Samuti tõid vastajad välja, et vanglates on vajalik selgitada vaidemenetluse

olemust, eesmärke ning vajadust. Paljud vead tekivad, kuna ei osata tähelepanu pöörata vaidemenetluse erinevatele nüanssidele.

Autor uuris ka, mida peaks vanglaametnikud tegema, et kinnipeetavate poolt esitatud vaiete hulka vähendada. Kõik intervjueritavad olid seisukohal, et kinnipeetavatele peaks rohkem selgitama haldus- ja vaidemenetluse olemust, s.t selgitama vaidemenetluse käiku, mida saab vaidemenetluse käigus vaidlustada ning mida taotleda. Samuti oldi seisukohal, et koostatavad haldusaktid peavad olema korrektsed, mis eeldavad ametnike teadlikkust haldusmenetlusest.

4.3. Justiitsministeeriumi poolt koostatud statistiliste andmete analüüs

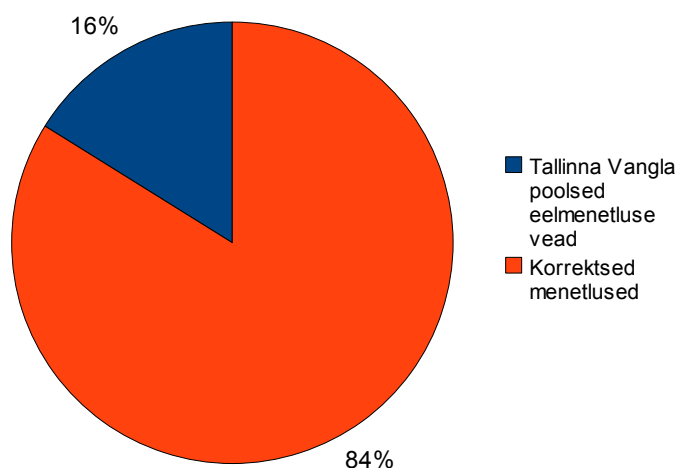
Töö autor uuris diplomitöö kirjutamise käigus Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast Tallinna Vangla poolt 2006. kuni 2008. aastal esitatud vaiete ning rahuldamata jäetud ja rahuldatud vaiete osakaalu, mis autori arvates peaks andma ülevaate vangla poolsete vigade esinemise tiheduse kohta. Autor keskendub põhiliselt 2008. aastale, kuna 2006. ja 2007. aastal ei olnud vaidemenetlus kohustuslik ja kinnipeetavad pöördusid tihti otse oma õiguste kaitseks halduskohtusse ning seega ei annaks nimetatud aastate andmete analüüs adekvaatset ülevaadet. 2008. aastal edastas Tallinna Vangla Justiitsministeeriumile 254 vaiet või vaidena edastatud taotlust. Vaideotsuseid tehti kokku 215, millest 27 rahuldati ning 188 jäeti rahuldamata (joonis 1). Puudustega vaideid edastas Tallinna Vangla 14.



Joonis 1.

Autor selgitab, et Justiitsministeeriumist saadud tagasiside põhjal loetakse puudustega vaieteks näiteks vangla poolt tõlkimata vaidematerjalide edastamist ja vaidena pealkirjastatud kahju hüvitamise taotlusi. Kinnipeetavatele tagastamiseks edastas vangla 25 vaiet. Tagastamiseks edastatud vaietene saab käsitleda vaideid, kus kinnipeetav ei ole vaidest tähtajaliselt puudusi kõrvaldanud või esineb mõni muu HMS §-s 79 sätestatud tingimus. Tallinna Vanglast saadud andmete kohaselt rahuldab vangla 2008. aastal 7 vaiet. Põhjused, miks vaided nii lähteorganis kui ka vaideorganis rahuldati, on erinevad. Ülevaate tüüpilisematest lähteorgani eelmenetluse vigadest annab töö autor alapeatükis 4.4.

Statistilistest andmetest saab välja lugeda, et 254-st edastatud vaidest, oli 41 ehk ca 16% vangla poolsete vigadega (joonis 2), s.t vangla eksis nii materiaali- kui ka formaalõiguslikust aspektist. Siinkohal peab autor vajalikuks selgitada eelmenetluslike vigadega vaiete arvu kujunemist. Justiitsministeeriumi poolt rahuldatud 27 vaiet näitavad, et Tallinna Vangla vaide eelmenetluse käigus ei kontrollitud piisava põhjalikkusega haldusakti õiguspärasust ning otstarbekust ehk haldusakti materiaalselt õiguspärasust, mille tulemusena pidi Justiitsministeerium vangla asemel need ise rahuldama. Selgelt võib seda olukorda eelmenetluslikuks probleemiks nimetada. Samuti peab autor vaide eelmenetluse puudusteks ka võõrkeelsete vaidematerjalide edastamist ning vaidena pealkirjastatud taotlusi, mis sisuliselt ei kuulu vaidemenetluse esemete alla. Neid oli kokku 14.



Joonis 2.

Samuti saab statistilistest andmetest välja lugeda, et Tallinna Vangla poolt esitatud vaiete hulk kuude lõikes on väga erinev. Aritmeetilise keskmiselt kohaselt edastas vangla 18 vaiet kuus, samas ühel kuul esitati 34 vaiet ning kõige vähem esitati 6.

Vaide eelmenetluse funktsioon HMS-i järgi on vaide nõuetekohasuse kontrollimine ja vaide edastamine lahendamiseks vaideorganile. Samuti on lähteorgani ülesandeks kontrollida vaide põhjendatust. Samuti peab vaidemenetlus lähteorganis toimima filtrina vaideorganis toimuva menetluse jaoks. Vaide eelmenetluse üheks eesmärgiks on ka soov anda võimalus lähteorgani iseenda tegevuse täiendavaks kontrollimiseks ja võimaliku vea parandamiseks, samuti peab menetlus lähteorganis kiirendama vaiete lahendamist vaideorganis.

4.4. Peamised Tallinna Vangla vead vaide eelmenetluses Justiitsministeeriumi tagasiside põhjal.

Töö autor küsis uurimuse käigus Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast tagasisidet ka Tallinna Vangla poolt vaide eelmenetluses esinevate vigade kohta. Vaidemenetluse läbiviimist ning vaidemenetlusele esitatavad nõuded sätestatakse HMS-i 5. peatükis.

Järgnevalt annab autor ülevaate tüüpilisematest vigadest, mida Justiitsministeerium Tallinna Vangla puhul täheldas. Tallinna Vangla edastas Justiitsministeeriumile vaide, mis oleks tulnud edastada tagastamiseks, näiteks õigusvastasuse tuvastamise taotlus. Tegemist on küll kohtueelse vaidemenetlusega, kuid siinkohal on vajalik ära märkida jällegi, et kohustuslik vaidemenetlus ei asenda kohtulikku kontrolli, s.t haldusorgani pädevus ja kohtupädevus on erinevad. HMS §§-s 72 ja 85 sätestatakse vaidemenetluse esemed ja haldusorgani volitused vaide läbivaatamisel. Vaide esemetest andis autor ülevaate alapeatükis 2.2, kuid autor peab vajalikuks seda uuesti märkida. Vastavalt HMS § 72 lg-le 1 võib vaidemenetluse käigus taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist; haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks. HMS § 85 kohaselt on haldusorganil vaiet sisuliselt lahendades vaideotsusega õigus rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed; teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingute sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks; teha ettekirjutus toimingute tagasitaitmiseks või jätta vaie rahuldamata. Nimetatud kahe paragrahvi vahele saab tõmmata teatavaid paralleele, kuna sisuliselt on §§ 72 ja 85 peaaegu identsed ehk haldusorgani volitused on piiratud vaidemenetluse esemete olemasoluga. Vaideotsusega on haldusorganil õigus teha ainult selline otsus, mida on võimalik taotleda. Kuna kinnipeetav taotles õigusvastasuse tuvastamist ning HMS ei näe sellist võimalust vaide esitamisel ette, tuleb lähtuda HKMS § 6 lg 3 p-st 1, mille kohaselt võib halduskohtule esitatud kaebusega taotleda haldusakti või toimingute õigusvastasuse kindlakstegemist. Järelikult on õigusvastasuse tuvastamine selgelt halduskohtu pädevuses ning haldusorgan peab sellise sisuga vaide kinnipeetavale tagastama.

Suur puudus just vaidemenetluse seisukohalt on see, kui vaide edastamisel vangla ei lisanud oma vastuväiteid, selgitusi või täpsustusi kinnipeetava poolt vaites välja toodud uute asjaolude kohta. Samuti kirjeldati liiga palju distsiplinaarmenetluse läbiviimist, isegi kui vaide esitaja väited sellega ei seondunud. HMS §-i 83 kohaselt kontrollitakse vaiet läbi vaadates haldusakti õiguspärasust ning otstarbekust. Sellest sättest tulenevalt peab vangla kõiki asjaolusid, k.a uusi asjaolusid, mida kinnipeetav vaites välja toob, mis võivad kuidagi haldusakti kehtima jäämist või õiguspärasust ning otstarbekust mõjutada, sisuliselt kontrollima, nendega nõustuma või ümber

lukkama. Kui vangla asjaoludele, mis võivad haldusakti kehtima jäämist kuidagi mõjutada, tähelepanu ei pööra, kuid samas leiab, et vaie on põhjendamatu, eksib ta vaidemenetluse ühe põhimõtte – uurimise põhimõtte – vastu, mis omakorda võib olla haldusakti kehtetuks tunnistamise aluseks.

Justiitsministeerium märkis ära vea, mida autori arvates võib lugeda üheks suuremaks veaks just kinnipeetava õigustekaitse koha pealt. Nimelt ei lastud kinnipeetaval vaidest puudusi kõrvaldada ning vaie tagastati. HMS § 78 kohaselt aitab haldusorgan puudused kõrvaldada või annab isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kui vaie ei vasta vaidele esitatavatele nõuetele. Sellist vangla poolset tegevust võib lugeda kinnipeetava õiguskaitset kitsendavaks, kuna kinnipeetavalt võetakse võimalus kaitsta oma õigusi haldusorganis ainult põhjusel, et tema esialgne vaie oli puudustega. Hea halduse tava kohaselt teeb haldusorgan endast oleneva, et aidata kinnipeetaval puudused kõrvaldada. Sellist haldusorgani kohustust võib tuletada ka PS §-st 14. Samuti märgib autor, et vaie tagastatakse vastavalt HMS §-le 79 alles siis, kui kinnipeetav ei ole määratud tähtjaks puudusi kõrvaldanud. Seega olukord, kus kinnipeetavale ei anta võimalust puudusi kõrvaldada ja vaie tagastatakse, on õigusvastane ning alusetu.

Samuti edastas vangla Justiitsministeeriumile vaide või selle materjalid, mis olid tõlkimata, s.t ei olnud eesti keeles. Sellist keelenõuet võib tuletada HMS §-st 20, mis sätestab, et haldusmenetluse keel on eesti keel. Kuid otsene nõue tuleneb VSKE § 49¹ lg-st 1, mille kohaselt peab Justiitsministeeriumile edastatav vaie olema riigikeelne või koos riigikeelse tõlkega. Vastavalt keeleseaduse⁶³ § 1 lg-le 1 on riigikeel eesti keel. Sellisel juhul, kui vangla on edastanud võõrkeelse vaide või selle materjali, tagastab Justiitsministeerium selle vanglale tõlkimiseks, s.t vangla edastab vaide tõlkimiseks asutusele, kellega vastav leping sõlmitud on.

Toodi välja ka, et vaidega seonduvad dokumendid olid puudu. Näitena võib tuua vangla kirjaliku vastuse vaidlustamist kinnipeetava poolt. Sel juhul on tähtis, et vaide materjalides oleks ka kinnipeetava pöördumine, et haldusorgan saaks menetluses hinnata, kas näiteks vangla on kinnipeetava pöördumist õigesti käsitletud. Sellist puudust ei pea autor väga oluliseks, kuna Justiitsministeeriumil on vanglalt ilma

⁶³Keeleseadus. 21.02.1995 - RT I 1995, 23, 334, RT I 2009, 4, 26

liigsete kulutusteta võimalik saada vajalikud materjalid tagantjärele kätte ning menetlus aja mõttes ei pikene.

Üheks aktuaalsemaks veaks on autori arvates haldusorgani liialt jäik HMS-i tõlgendamine vaidele esitatavate nõuete suhtes, mille tagajärjel palub vangla vaie kinnipeetavale tagastada. Peatükis 3.2 on autor viidanud Riigikohtu lahendile, mille kohaselt tuleb avaldust käsitleda vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida. Järelikult hea halduse tava ja uurimisprintsipi kohaselt tuleb välja uurida ja arvestada isiku tegeliku tahtega ning haldusorgan ei peaks liialt jäigalt HMS-i kohaldama, vaid peaks lähtuma taotluse sisust mitte vorminõuetest.

Samuti märkis Justiitsministeerium veana ära ka vaideblanketil esitatud kahju hüvitamise taotluse, mis edastati Justiitsministeeriumile. Kahju hüvitamine toimub riigivastutuse seaduses sätestatud tingimustes ja korras ning peab olema esitatud vanglale, s.t kahju hüvitamise taotlust menetleb siiski ainult vangla ning edastamise nõuet Justiitsministeeriumile pole. Samas, kui vangla jätab taotluse rahuldamata, tagastab või jätab tähtaegselt läbivaatamata, võib kinnipeetav kahju hüvitamiseks pöörduda kohtusse.

4.5. Järeldused ja ettepanekud

Autori töö eesmärgiks oli muuhulgas välja selgitada, kas Tallinna Vangla kohustuslikus vaide eelmenetluses esineb vigu. Uurimuse käigus leidis kinnitust, et Tallinna Vanglas esineb vaide eelmenetluslikke vigu. Sellisele järeldusele jõudis autor läbi erinevate uurimismeetodite.

Intervjuudest selgus, et kohustusliku vaide eelmenetlusega on juristide töökoormus tunduvalt tõusnud, kuna reeglina lahendavad vaideid vanglates just nemad. Kuid samas märgib autor, et vaiete hulk ja sellest tulenev töökoormuse tõus ei ole kuude

lõikes ühesugune. Siinkohal tuleb töökoormuse all arvestada ka kinnipeetavate poolt esitatud taotluseid, mis sisuliselt ei ole vaided, kuid vangla poolt lahendatakse neid vaietena.

Samuti selgus intervjuudest, et põhilised vead tekivad ametnike vähesest teadlikkusest haldusmenetlust ja üle-üldse haldusõigusest. Vigadena toodi muuhulgas välja ka, et eelmenetlejal on vahel raske määratleda, kas vaie kuulub tagastamisele, edastamisele vaideotsuse tegemiseks või kas tegemist on üldse vaidega, mis omakorda on põhjustatud kinnipeetavate poolt, kelle taotlus on arusaamatu.

Küsimuse peale, et mida tuleks muuta, et esinevaid vigu ei tekiks, oldi ühtsel seisukohal, et tuleb ametnikke koolitada haldusmenetluse valdkonnas. Samuti leiti, et hetkel kehtiva seaduse järgi antud seitse päeva eelmenetluseks on ilmselgelt lühike periood. Intervjueeritavad leidsid, et selle aja jooksul ei jõuta võtta isikutelt täiendavaid selgitusi, uurida tõendeid või kuulata asjassepuutuvaid isikuid. Tihti tuleb ette, et vaidemenetluse materjalid on puudulikud, näiteks vaideblanketi juurde ei ole lisatud distsiplinaarmenetluse materjale ning sellest tulenevalt kulub aega ka nende väljaotsimisele. Tallinna Vangla jurist Tairi Tonkson leidis, et kuna Justiitsministeeriumil on vaide menetlemiseks aega 30 päeva, võiks kindlasti ka vanglatel olla pikem eelmenetluse läbiviimise aeg, kuna tihti tuginetakse just vangla poolsele menetluslikule veale, mis aga ilmselgelt võib olla tingitud vähesest ja lühikesest eelmenetlus perioodist.

Justiitsministeeriumist saadud statistiliste andmete analüüsi tulemusena saab kindlalt väita, et Tallinna Vangla eelmenetluses esineb vigu. Vigade esinemine ning sisu on väga erinev. 2008. aastal edastas Tallinna Vangla Justiitsministeeriumile 254 vaiet ja vaidena pealkirjastatud taotlust. Vaideotsuseid koostati kokku 215, millest rahuldati 27 ehk *ca* 12,5%. 254-st edastatud vaiedest või taotlusest sisaldas puudusi 14, mida saab samuti vangla poolseteks eelmenetluslikeks vigadest. Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et 2008. aastal edastas Tallinna Vangla 41 ehk *ca* 16% väiksema või suurema veaga vaiet. Lähteorgan kasutas 2008. aastal oma õigust, põhjendatud vaide esitamise korral vaie rahuldada, 7-l korral.

Justiitsministeeriumist saadud tagasiside põhjal võib väita, et Tallinna Vangla vaide eelmenetluses esines seitse tüüpilisemat viga. Autor rühmitab, praktikat arvestades, nimetatud vead kahte kategooriasse: suured vead, mis tõenäoliselt toob kaasa vaide rahuldamisest ning väiksemad vead, mis ei pruugi haldusakti kehtimist mõjutada.

Väiksemateks vigadeks saab lugeda eelkõige eksimusi vorminõuete vastu või taotluse sisu valesti määratlemist. Näiteks vaideblanketil esitatud kahju hüvitamise taotlus loeti vaideks ning edastati Justiitsministeeriumile, kuigi tulenevalt VangS-st lasub kahju hüvitamise taotluste lahendamise kohustus vanglal. Samuti loeti vangla poolseks veaks seda, kui vangla liialt järgalt kohaldas vaidele HMS-st tulenevaid vorminõudeid. Vangla vaatas kinnipeetava valet liiga täht-tähele ning palus tagastada, kuna taotlus ei vasta täpselt HMS-s sätestatule. Samas nõustub Justiitsministeerium Riigikohtu seisukohaga, et kui taotlus on sisuliselt vaie, kuid kinnipeetav ei ole täpselt kasutanud HMS-s sätestatus sõnastust ning on arusaadav, et tahetakse vaidlustada haldusakti, siis tuleb võtta see sisulisse menetlusse. Samuti peab autor väikeseks veaks seda, kui vaidega seonduvad dokumendid olid puudulikud, näiteks on puudu mingi osa distsiplinaarmenetluse materjale. Võib tunduda, et vajalike materjalide puudumine on suureks takistuseks menetluse läbiviimisel, kuid praktika kohaselt edastab vangla Justiitsministeeriumile puuduvad materjalid väga kiiresti, just tänu tehnilistele lahendustele. Samuti edastas vangla Justiitsministeeriumile lahendamiseks vaide, mis oleks tulnud edastada tagastamiseks, näitena saab tuua taotlust haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks. Alapeatükis 4.4 selgitas autor, miks ei saa nimetatud taotlust vaideorgan lahendada. Viimaseks veaks pidas ministeerium vangla poolseks tegevuseks seda, kui vangla erinevatel põhjustel edastas vaideorganile tõlkimata vaidematerjalid, näiteks kui kinnipeetav on vene rahvusest, siis üldjuhul kirjutab ta distsiplinaarmenetluse käigus venekeelse seletuskirja. Kuid tulenevalt VskE-st peab edastatav vaidematerjal olema eesti keeles.

Suurteks vigadeks, mis üldjuhul toob kaasa vaide rahuldamisest, peab autor esiteks olukorda, kus vaide edastamisel vangla ei lisa omapoolseid vastuväiteid, selgitusi või täiendavaid täpsustusi just kinnipeetava poolt vaides välja toodud uute asjaolude kohta. Samuti kirjeldatakse Justiitsministeeriumi andmetel distsiplinaarmenetluse läbiviimist, isegi kui vaide esitaja väited sellega ei seondu. Vaidemenetlust viiakse ikkagi samade põhimõtete järgi läbi kui haldusmenetlust haldusakti välja andmiseks,

s.t kuulatakse ära asjaosaliste selgitused, hinnatakse tõendeid. Samas on vanglal kohustus omapoolsete väidete esitamiseks ning kui seda ei tehta, tekib olukord, kus vangla jätab kinnipeetava väited tähelepanuta ning sellest tulenevalt kitsendab kinnipeetava õiguskaitset.

Teiseks suureks veaks peab autor olukorda, kus kinnipeetaval ei lastud vaidest puudusi kõrvaldada nagu seda nõuab HMS. Jällegi on tegemist kinnipeetava õiguskaitse piiramisega, kuigi õiguskaitse tagamine on vaidemenetluse üheks funktsiooniks.

Kuigi Tallinna Vangla vaide eelmenetluses esineb vigu, leiab autor, et vigade esinemine ei varjuta vaide eelmenetluse olemuse eesmärke ehk haldusorgani iseenda tegevuse kontrolli, „filtri“ funktsiooni vaiete edastamisel Justiitsministeeriumile ning vaideorganis vaiete lahendamise kiirendamist ja lihtsustamist ehk nn vaidemenetluse ettevalmistamise funktsioon. Uuringust nähtub, et ca 16% Tallinna Vangla poolt edastatud vaietest on suuremal või vähemal määral vigadega. Kuid autor leiab, et nimetatud 16% ei ole ülemäära suur eksimusprotsent ning statistikast saab järeldada, et enamikel juhtudel täidab vangla eelmenetlus oma eesmärke. Autor tooks siinkohal välja eesmärgi, mis ei oma suurt osakaalu vaide eelmenetluses – nn filtri funktsioon. Kõigest 7-l juhul leidis vangla, et on käitunud õigusvastaselt ning vaided tuli rahuldada.

Tulenevalt eelpool toodud analüüsist teeb autor eelmenetluses esinevate vigade vältimiseks kolm ettepanekut. Esiteks **vaiete edastamisel tuleb välja kujundada ühtne praktika.** Enamik eelmenetluslikest puudustest on tingitud erinevatest tõlgendamise nüanssidest, olgu siis kinnipeetava taotluse või seaduste tõlgendamisest. Kinnipeetava taotluse menetlemisel ei tohiks paralleelselt jäigalt kohaldada seadust, vaid peab lähtuma kinnipeetava tegelikust tahtest seadust arvestades. Samuti eeldab sellist tegevust hea halduse tava.

Vanglateenistujate seas tuleb korraldada rohkem haldusmenetluse ja vaidemenetluse alaseid koolitusi. Praktika näitab, et eelmenetluslikud vead tekivad üldjuhul seaduse mittetundmise ja mittejärgimise tagajärjel. Koolitustel peab rohkem tähelepanu pöörama kinnipeetavate poolt esitatud taotluste sisu määratlemisele. Tihti

on kinnipeetavate taotlused suuremas osas arusaamatud ning segased, kuid et sellest ei tekiks eelmenetluslikke probleeme, tuleb sisu määratlemisele rohkem tähelepanu suunata.

Muuta HMS § 80 lg-t 1, mis sätestab lähteorganile kohustuse edastada vaie vaideorganile seitsme päeva jooksul. Uuringust selgus, et eelmenetluse periood on ilmselgelt lühike ning sellest on tingitud ka suur hulk eelmenetluslikke vigu. Autor teeb ettepaneku muuta hetkel seitsme päevane periood, seitsme tööpäevaliseks, kuna seitsme päeva hulgas on ka kaks nädalavahetuse päeva. Muudatuse tulemusena ei muutuks vaideorgani vaidemenetlemise periood, kuid seitsme tööpäeva jooksul läbi viidud vaide eelmenetlus vanglates muutuks põhjalikumaks ning aitaks vältida suuremas osas täna praktikas esinevaid vigu.

Lähtudes vaidemenetluse ning vaide eelmenetluse eesmärkidest, leiab autor, et nimetatud muudatusettepanekute sisseviimine oleks vajalik paremaks ning vähemprobleemaatilisemaks vaidemenetluseks.

KOKKUVÕTE

Diplomitöö autor uuris kohustusliku kohtueelse vaide eelmenetluse võimalikke vigu Tallinna Vanglas. Kuna vaidemenetluse funktsioonidest tulenevalt on oluline, et nimetatud protsessis vigu, mis võivad kinnipeetava kui isiku õigusi rikkuda, ei esineks, peab selle ülimalt korrektselt läbi viima. Vaidemenetlus kaitseb lisaks kohtule ka haldusorganis kinnipeetava õigusi. Samas aitab vaidemenetlus vähendada ka halduskohtute koormust ning annab haldusorganile täiendava võimaluse oma tegevust kontrollida.

Autor seadis töö eesmärgiks välja selgitada, kas Tallinna Vanglas esineb vaide eelmenetluslike vigu ja kui esineb, siis milliseid ning teha ettepanekuid võimalike esinevate vigade vältimiseks. Teema uurimise käigus leidis kinnitust, et Tallinna Vanglas esineb eelmenetluslike vigu. Autor jõudis järeldusele, et esineb nii väiksemaid vigu kui ka suuremaid, mis võivad kaasa tuua vaide rahuldamise.

Lähteorgani vaidemenetluse ehk eelmenetluse eesmärgiks kui ka õiguseks ja kohustuseks on kontrollida vaide lubatavust ning põhjendatust. Samuti peab autor eelmenetluse üheks eesmärgiks vaidemenetluse ettevalmistamist menetluseks vaideorganis. Kuna vaideorgan võtab tihti oma seisukoha lähteorgani vaidemenetluse tulemusi arvestades ja taasesitades, on tähtis, et menetlus vanglas viiakse läbi võimalikult põhjalikult. Kuigi vangla tegevuses esineb eelmenetluslike vigu, leiab autor, et vigade osakaal ei kaalu üles eelmenetluse eesmärkide olemust, s.t olenemata esinevatest vigadest, täidab vaide eelmenetlus oma eesmärgi. Statistiliste andmete analüüs näitas, et ca 16% 2008. aasta edastatud vaietest sisaldasid vigu, kuid ligi viis korda rohkem ehk ca 84%, oli korrektseid menetlusi, s.t korrektne põhjendatuse ning lubatavuse kontroll. Lähtudes eeltoodust saab väita, et autori poolt püstitatud hüpotees - Tallinna Vangla vaide eelmenetluses esineb vigu, kuid sellele vaatamata, täidab vaide eelmenetlus oma eesmärgi, leidis tõestust.

Tallinna Vangla praktikas esinevate vigade vältimiseks tegi autor kolm ettepanekut, mis reaalselt võivad parandada vangla eelmenetlust. Kuna enamik vigu tekib

erinevate tõlgendamise nüanssidest, s.t tõlgendatakse erinevalt nii kinnipeetava taotlusi kui ka seadust, tuleb vanglas välja kujundada ühtne vaide eelmenetluse praktika, mis välistaks taolised tõlgendamise probleemid. Samuti jõudis autor uurimisel järeldusele, et vigaste eelmenetluste põhjuseks on vähene teadlikkus haldusmenetlusest kui ka haldusõigusest üldse. Selle probleemi lahendamiseks tegi autor ettepaneku viia vanglateenistujate seas läbi rohkem haldus- ja vaidemenetlusalaseid koolitusi. Kuna hetkel kehtiva seaduse kohaselt tuleb vaidemenetlus lähteorganis läbi viia seitsme päevaga, põhjustab see vigaseid eelmenetlusi, sest ametnikud ei jõua seaduses sätestatud ajaga kõiki vajalikke haldusmenetluslikke toiminguid, mis on vajalikud vaide menetlemiseks, sooritada. Sellest tulenevalt leidis autor, et tuleb muuta HM S § 80 lg-t 1, mis annaks lähteorganile eelmenetluseks seitsme päeva asemel seitse tööpäeva ehk kaks lisapäeva.

Kuna vaidemenetlus on tegelikkuses üsna keeruline ning nüansirikas protsess, eeldab korrektne menetlus põhjalikke teadmisi nii haldusõigusest kui ka üldistest õiguse põhimõtetest. Vaidemenetluse käigus tehtud vead võivad tugevalt riivata vaide esitaja õigusi ning piirata alusetult vabadust, sellest tulenevalt peab vaidemenetluse põhjalikult ning õiguspäraselt, arvestades kõiki asjaolusid, läbi viima.

Samas tahab autor veelkord märkida, et kinnipeetavatele säilib olenemata vaidemenetluse obligatoorsusest õigus kohtusse pöörduda, seega on kinnipeetavate õigused kahekordselt kaitstud.

SUMMARY

The volume of this diploma thesis is 52 pages, including 2 diagrams. The thesis has been written in Estonian and the summary has been written in English. The thesis has been written on the basis of the instructions for compiling and formalizing written assignments used in the Estonian Public Service Academy.

From 1 January 2008, detainees are obliged to undergo challenge proceedings before turning to the court. Pursuant to this obligation, this thesis aims at finding out which type of mistakes occur in the course of carrying out pre-trial challenge proceedings in the Prison of Tallinn if any and at making suggestions for changes in order to avoid mistakes being made in the course of pre-trial challenge proceedings. With this research, the author tries to find out which mistakes the Prison of Tallinn makes in the course of pre-trial challenge proceedings if any.

In order to achieve the goals set, the author used interviews carried out with the prison lawyers, the analysis of statistics and the analysis of the data received from the Ministry of Justice. With the help of the research conducted the author concluded that both smaller and bigger mistakes occur in the practices followed by the Prison of Tallinn, which may result in the settling of the challenges.

The author suggested three changes to be introduced in order avoid various mistakes in the practices followed by the Prison of Tallinn:

- the prison needs to develop a unified pre-trial challenge proceedings practice;
- more training courses regarding administrative proceedings and challenge proceedings need to be organized for prison employees;
- clause 1 of § 80 of the Administrative Procedure Act needs to be changed so that the source body would be granted seven times twenty-four hours instead of seven days for carrying out pre-trial proceedings

The author believes that the introduction of all the suggestions will result in the making of fewer mistakes in the course of carrying out challenge proceedings in the Prison of Tallinn, which, in its own turn, will improve the administrative capabilities of the prison.

In this thesis, the author proposed a hypothesis suggesting that there were mistakes being made in the course of pre-trial challenge proceedings carried out in the Prison of Tallinn but that despite the mistakes the pre-trial challenge proceedings fulfilled their goals, which was proven also in the course of writing this thesis.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. *Juridica*, 2001, nr 8

Aedmaa, A. jt. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.

Kohtute statistika, 2007. aasta kokkuvõte. Kättesaadav internetist:
<http://www.kohus.ee/10925>

Kohtute statistika 2008. aastal, kokkuvõte. Kättesaadav Justiitsministeeriumist.

Lang, K. 2005 Haldusmenetlus vanglas. [Koolituse loengukonspekt] Tallinn: Justiitsministeerium

Maurer, H. Haldusõigus: Üldosa. Tallinn: Juura, 2004

Merusk, K. 1997. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tartu: Juura, Õigusteabe AS.

Mikiver, M., Roosve, T. 2001. Haldusõigus. Üldosa. [Loengukonspekt] Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica*, 2002, nr 2

Pärsimägi, A. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise ja Hamburgini. *Juridica*, 2001, nr 8

Seletuskiri Vangistuseseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav internetist: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=143237

Seletuskiri vangistusseaduse ja kriminaalmenetlus seadustiku muutmise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav internetist: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragne11&itemid=062550009>

Tallinna Vangla tegevuse peale Justiitsministeeriumisse 2007. ja 2008. a esitatud vaiete statistika. Kättesaadav Justiitsministeeriumi vanglate osakonnas.

Truuväli, E-J. jt. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. Juridica, 2005, nr 10

Õiguskantsleri kiri nr 7-1/051719/0701816. Kättesaadav internetist: <http://www.oiguskantsler.ee/.files/240.pdf>

Ämari Vangla tutvustus Justiitsministeeriumi koduleheküljel. Kättesaadav internetist: <http://www.vangla.ee/2mari>

Kasutatud normatiivmaterjal

Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992 – RT 1992, 26, 349, RT I 2003, 64, 429.

Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001 - RT I 2001, 58, 354, RT I 2009, 1, 3

Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999 – RT I 1999, 31, 425, RT I 2008, 59, 330

Keeleseadus. 21.02.1995 - RT I 1995, 23, 334, RT I 2009, 4, 26

Riigivastutuse seadus. 02.05.2001 - RT I 2001, 47, 260, RT I 2006, 48, 360

Vangistusseadus. 14. 06. 2000. - RT I 2000, 58, 376, RT I 2008, 35, 213

Vangla sisekorraeeskiri. 30.11.2000. - RTL 2000, 134, 2139, RTL 2008, 78, 1092

Kasutatud kohtulahendid

Riigikohtu 20.12.2001. a otsus 3-3-1-15-01

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222456642>

Riigikohtu 06.03.2002. a otsus nr 3-4-1-1-02, <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-02>

Riigikohtu 04.04.2003. a otsus nr 3-3-1-32-03

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-32-03>