

Sisekaitseakadeemia

Justiitskolledž

Natalia Haljaste

KK040

**SELGITAMISKOHUSTUS - ÜKS PEAMISI
INSPEKTOR-KONTAKTISIKU KOHUSTUSI
HALDUSMENETLUSE LÄBIVIIMISEL VANGLAS
TARTU VANGLA NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja:
Triin Voodla

Tallinn 2007

ANNOTATSIOON

Lõputöö on kirjutatud teemal „Selgitamiskohustus – üks peamisi inspektor-kontaktisiku kohustusi haldusmenetluse läbiviimisel vanglas Tartu Vangla näitel“. Töö koosneb kokku 55 leheküljest (40 lehekülge moodustavad töö põhiosa) ning on kirjutatud eesti keeles. Lõputöö koosneb sissejuhatausest, viiest peatükist ning eesti- ja vene keelsest kokkuvõttest. Töö sisaldab 2 tabelit, 6 joonist ning 2 lisa.

Lõputöö läbivad teemad on: haldusmenetluse läbiviimise üldpõhimõtted, vanglas läbiviidav haldusmenetlus, haldusakt ja haldustoiming vanglas, inspektor-kontaktisiku roll haldusmenetluse läbiviimisel vanglas, selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmise viisid ning selle mõjutavad tegurid vanglas.

Käesoleva lõputöö uurimisobjektiks on Haldusmenetluse seadusest tuleneva selgitamis- ja nõustamiskohustuse rakendamise ja täitmise protsess inspektor-kontaktisikute poolt Tartu Vanglas.

Lõputöö eesmärgiks on kindlaks teha: kas, kuidas, mil määral ja mis ulatuses täidavad inspektor-kontaktisikud Tartu Vanglas Haldusmenetluse seadusest tulenevat selgitamis- ja nõustamiskohustust. Välja selgitada, millised tegurid mõjutavad inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmist.

Uurimustöö ainestiku moodustavad peamiselt ankeetküsitlused inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate vahel.

Läbiviidud uuringust ilmnes, et Tartu Vangla inspektor-kontaktisikute praktika selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisel on erinev, puudub ühtne arusaam selgitamiskohustuse täitmise vajalikkusest ja ulatuslikkusest. Uurimistöö käigus on inspektor-kontaktisikud toonud välja mitmed põhjused, mis on takistuseks selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisel. Lõputöö tulemusena tegi töö autor selgitamis- ja nõustamiskohustuse efektiivsemaks täitmiseks Tartu Vanglas konkreetsed ettepanekud. Tehtud ettepanekud võivad olla rakendatavad kõigis Eesti vanglates.

SISUKORD

TABELID JA JOONISED	4
SISSEJUHATUS	5
1. HALDUSMENETLUSE MÕISTE, OLEMUS JA EESMÄRGID	8
2. HALDUSMENETLUSE LÄBIVIIMISE ÜLDPÕHIMÕTTED	10
2.1 Seadusliku aluse põhimõte.....	10
2.2 Diskretsioon ehk kaalutusõiguse kasutamine	11
2.3 Proportsionaalsuse põhimõte	11
2.4 Vormivabadus ja eesmärgipärasus.....	12
2.5 Uurimis põhimõte	12
2.6 Objektiivsus	13
2.7 Selgitamiskohustus	14
2.7.1 Selgitamiskohustuse sisu	14
2.7.2 Selgitamiskohustuse ulatus	16
3. HALDUSMENETLUS VANGLAS	18
3.1 Vangla ja kinnipeetava roll haldusmenetluses.....	18
3.2 Vanglaametniku roll haldusmenetluses	19
3.3 Haldusakt ja haldustoiming vanglas	19
3.4 Inspektor-kontaktisiku roll haldusmenetluse läbiviimisel vanglas.....	20
3.4.1 Inspektor-kontaktisiku institutsioon vanglas	20
3.4.2 Inspektor-kontaktisiku pädevus haldusmenetluse läbiviimisel vanglas	21
3.4.3 Selgitamiskohustuse eripära vanglas	24
3.4.4 Kinnipeetava taotlusel antavad haldusaktid.....	24
3.4.5 Vangla initsiatiivil antavad haldusaktid.....	25
3.4.6 Vangla haldustoimingud	26
4. UURIMISTÖÖ KOKKUVÕTTED NING ANALÜÜS.....	28
4.1 Uurimisprobleemi püstitus ja metoodika.....	28
4.2 Inspektor-kontaktisikute töökoormus	29
Joonis 1. Inspektor-kontaktisikute arvamus optimaalsest kinnipeetavate arvust ühe.....	29
inspektor-kontaktisiku kohta.....	29
Joonis 2. Inspektor-kontaktisiku ajakulu hommikul sektsioonisisel ringkäigul	30
4.3 Üldine õiguste ja kohustuste tutvustamine kinnipeetavatele	31
4.4 Kinnipeetava palvel selgituste andmine, tema abistamine	32
4.5 Kinnipeetavale selgituste andmine haldusmenetluses	34
4.6 Inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate seisukohad selgitamiskohustuse osas.....	35
4.7 Vastuolud ametnike ja kinnipeetavate vastustes, võimalikud põhjused	37
5. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	39
KOKKUVÕTE	41
PE3IOME.....	43
VIIDATUD ALLIKAD	45
LISAD.....	48

TABELID JA JOONISED

Tabel 1. Kinnipeetavate jaoks usaldusväärsed infoallikad enda õiguste kaitsmisel. Lk 32;

Tabel 2. Kinnipeetavate seisukoht inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisest. Lk 35;

Joonis 1. Inspektor-kontaktisikute arvamus optimaalsest kinnipeetavate arvust ühe inspektor-kontaktisiku kohta. Lk 29;

Joonis 2. Inspektor-kontaktisiku ajakulu hommikul sektsioonisisel ringkäigul. Lk 30;

Joonis 3. Kinnipeetavate arvamus inspektor-kontaktisikute ajakulust vahetu suhtlemiseks kinnipeetavatega. Lk 31;

Joonis 4. Kinnipeetavate definitsioonid vaidele. Lk 34;

Joonis 5. Inspektor-kontaktisikute kokkupuuted takistustega selgitamiskohustuse täitmisel. Lk 36;

Joonis 6. Inspektor-kontaktisikute teadmiste/oskuste puudused selgitamiskohustuse täitmisel. Lk 37.

SISSEJUHATUS

Õigusriigi põhimõtte üheks osaks on hea halduse põhimõte, mille järgi peab avaliku võimu tegevus olema kodanikusõbralik ning kodanikku kui avaliku teenuse klienti võimalikult hästi teenindav (Aedmaa jt 2004:159). See, et kinnipeetav¹ on tavakodanikest erinevas olukorras ning tema mõningad põhiõigused kinnipidamisasutuses on piiratud, ei tähenda, et ta tuleks ilma jätta hea halduse tava juurde käivatest õigustest. Ei saa vaielda selle üle, et need suhted osutavad tõesti teatud omapärale ja need omapärad vajavad erilist regulatsiooni. Aga need regulatsioonid peavad – nagu ka muud – vastama täielikult õigusriigi nõuetele, need tuleb kehtestada seadustega või seaduste alusel ning need peavad olema põhiõigustega täielikult kooskõlas (Maurer 2004:115).

Haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) jõustus 01.01.2002.a. Vangistusseaduse (edaspidi VangS) muudatus jõustus 01.04.2003.a, mille kohaselt vangistusseaduse ja selle alusel ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse sätteid. Seega on vanglates kinnipeetavate suhtes läbiviidud haldusmenetlusele rakendatud HMS sätteid juba neli aastat. Haldusmenetluse seadusest tulenevalt on haldusmenetluse läbiviimisel üheks oluliseks põhimõtteks selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmine, mille põhieesmärgiks on tagada menetluse läbipaistvus, menetluses olevate isikute õiguste piisav ja ulatuslik kaitse ning menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes. Viimaste aastate jooksul on kinnipeetavad üha teadlikumaks saanud enda õiguste kaitsmise võimalustest haldusmenetluse läbiviimisel vanglas ning esitavad arvukalt nii märgukirju, selgitustaotlusi ja vaideid Justiitsministeeriumile kui ka kaebusi halduskohtule. On alust eeldada, et õigus- ja eesmärgipäraselt läbi viidud haldusmenetlus suurendab kinnipeetavate usaldust neid puudutavate haldustoimingute ja haldusotsuste suhtes, mis omakorda vähendaks vaiete ja kohtukaebuste arvu.

¹ Siin ja edaspidi on kinnipeetava all silmas peetud nii vahistatuid kui süüdimõistetuid. Kui mõni osa tekstist käib vaid süüdimõistetute või vahistatu kohta, on see eraldi välja toodud.

Teema on aktuaalne seoses riigi õigusabi seaduse jõustumisega 01.03.2005.a. Riigi õigusabi taotlemiseks on õigustatud isikud, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest, seega peaaegu kõik kinnipeetavad. Kui kinnipeetav pöördub halduskohtusse ning tema kaebus rahuldatakse, mõistetakse riigi õigusabi kulud välja kas vanglalt või Justiitsministeeriumilt, mis toob kaasa olulisi eelarve mõjutusi.

Lõputöö eesmärgiks on kindlaks teha: kas, kuidas, mil määral ja mis ulatuses täidavad inspektor-kontaktisikud Tartu Vanglas haldusmenetluse seadusest tulenevat selgitamis- ja nõustamiskohustust. Välja selgitada, millised tegurid mõjutavad inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmist. Autori eesmärk on leida vastus sellele läbi kahe osapoole: inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate vahel. Autori soov on uurida osapoolte suhtumist ja ootust selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisesse.

Töö hüpotees on: Inspektor-kontaktisiku selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmine on takistatud ajapuudusest, kuna ühel inspektoril on liiga suur arv kinnipeetavaid teenindada.

Töö jaguneb viieks osaks. Esimeses osas kirjeldatakse haldusmenetluse mõistet ja olemust ning nimetatakse haldusmenetluse eesmärke. Töö teises osas puudutakse haldusmenetluse läbiviimise üldpõhimõtteid ning pikemalt peatatakse selgitamis- ja nõustamiskohustusel. Kolmandas osas keskendutakse vanglas läbiviidavale haldusmenetlusele, tutvustatakse tähtsamaid vanglas antavaid haldusakte ning tuuakse näiteid vanglas läbiviidavatest haldustoimingutest. Pikemalt peatatakse inspektor-kontaktisiku rollil haldusmenetluse läbiviimisel vanglas. Töö neljas osa koosneb uurimistööst, kokkuvõttest ja analüüsist. Viiendas osas tuuakse välja järeldused ja tehakse ettepanekud.

Töö eesmärgi saavutamiseks viis töö autor läbi kvantitatiivse uurimuse Tartu Vangla inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate seas ning uurimismeetodiks oli ankeetküsitlus. Ankeetküsitlus viidi läbi ajavahemikul 20 detsember 2006.a kuni 15

märts 2007.a. Küsimustikku täitsid kõik sel ajavahemikul Tartu Vanglas teenistuses olnud inspektor-kontaktisikud – 21 isikut. Ankeetküsitluse läbiviimisel kinnipeetavate seas lähtus töö autor sellest, et iga inspektor-kontaktisiku seksioonis täidaksid ankeeti vähemalt kaks kinnipeetavat – kokku laekus 42 ankeeti kinnipeetavatelt. Küsimustiku koostamisel rõhus autor nendele haldusmenetluses läbiviidavatele haldustoimingutele vanglas, kus inspektor-kontaktisikud ja kinnipeetavad puutuvad kokku vahetult. Ankeetküsitlus garanteeris anonüümsuse ning küsitlemisel ei arvestatud vanust, rahvust, sugu jne.

Töö vormistamisel lähtus autor rektori 16.12.2004.a käskkirjaga nr 1.1-5/132 kinnitatud Sisekaitseakadeemia kirjalike üliõpilastööde vormistamise juhendist.

Diplomitöö koostaja on väga tänulik juhendajale, Justiitsministeeriumi vanglate osakonna peaspetsialist Triin Voodlale abi eest lõputöö materjali valikul, samuti toetuse eest kirjutamise käigus ning ajakohaste nõuannete eest.

1. HALDUSMENETLUSE MÕISTE, OLEMUS JA EESMÄRGID

HMS § 2 lõikele 1 on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Seega on haldusmenetlus väga lai mõiste, mis rakendub peaaegu kõigile riigiasutuste tegevusvormidele.

Haldusorganiteks on riigiasutused ja -ametnikud (nt Vabariigi Valitsus, ministeerium, amet, inspeksioon, aga ka maavanem jne), kohaliku omavalitsuse asutused ja organid (vallavalitsus, linnavalitsus), iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud (Tartu Ülikool, Haigekassa), samuti avalikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud juriidilised isikud (notar, jne).

Kõiki HMS § 2 lg 1 mainitud tegevusvorme – haldusakt, määrus, haldusleping, toiming võib ühendada mõistega haldusotsus, sest nii õigusakti andmisele, lepingu sõlmimisele kui ka toimingu sooritamisele eelneb alati mingisugune otsus, kasvõi rutiinne. Legaaldefiniitsiooni kohaselt on haldusmenetluseks vaid haldusorgani tegevus haldusotsuste tegemisel, sest haldusorgan on haldusmenetluse läbiviijaks. Kuid seejuures näeb HMS ette ka haldusotsusest puudutatud või muidu huvitatud üksikisikute osalemise haldusmenetluses. (Aedmaa jt 2004: 24)

Kuna haldusmenetluse põhieesmärk on kaitsta kodanikke võimu omavoli eest, loetakse haldusmenetluseks vaid see osa riigitegevusest, mis ka kodanikke puudutab (Aedmaa jt 2004:25).

Üksikisikuks, ehk kodanikuks, ehk haldusväliseks isikuks on isik, kes ei ole seotud haldusorganiga – ta ei ole selles teenistuslikus või tööalases suhtes. Üksikisikuks võib olla ka eraõiguslik juriidiline isik, nt mingi ettevõtte. Samas ei piisa haldusmenetluse toimumiseks vaid haldusorgani ja üksikisiku olemasolust, haldusmenetluse käigus sekkutakse alati isiku õigustesse:

- isik saab juurde mingi õiguse (nt antakse kellelegi relvaluba, ehitusluba, antakse toetust ettevõtluse alustamiseks jne)
- talt võetakse ära mingi õigus (nt tegevusloa tühistamine, elamisloa tühistamine)
- talle pannakse peale kohustus (nt linnavalitsus otsustab, et kohviku omanik peab puhtana hoidma kõnnitee).

Haldusorgani poolt õigusaktide ja toimingute sooritamise ning sellega orgaaniliselt seotud haldusmenetluse eesmärgiks on eelkõige seaduste efektiivne ning õigusriigi põhimõtetest lähtuv elluviimine. Haldusmenetluse üheks peamiseks eesmärgiks on seega haldusorgani otstarbeka ja õiguspärase tegevuse tagamine haldusotsuste leidmisel ja tegemisel. Nimetatud eesmärk ei ole eristatav haldusmenetluse teisest põhieesmärgist, milleks on isikute õiguste tagamine ja materialiseerimine haldusotsuste abil. (Merusk 2001:520)

HMS menetlusreeglid tundes ja järgides teab ametnik, kuidas õiguspäraselt toimida haldustoimingu sooritamisel, haldusakti andmisel ning teab, kuidas otsust vormistada. Haldusakti andja saab kindlustunde, et ka lõpptulemus – haldusakt – on õiguspärane. (Mikiver 2002:3)

Üheks haldusmenetluse eesmärgiks võib nimetada ka usalduse säilitamise haldusorgani sõltumatuse ning erapooletuse vastu. Kui seda printsiipi eiratakse, siis on väga raske tagada menetluse tulemusena tehtud otsuse aktsepteerimist menetlusosaliste ning kogu ühiskonna poolt tervikuna. Erapooletuse ja objektiivsuse põhimõtete mitte järgimine võib kaasa tuua palju vaidlustamisi.

Haldusmenetluse põhieesmärgiks on kaitsta kodanikke võimu omavoli eest, seega on haldusmenetluse läbiviimisel oluline järgida kehtivaid reegleid ja põhimõtteid.

2. HALDUSMENETLUSE LÄBIVIIMISE ÜLDPÕHIMÕTTED

Haldusmenetluse seadusest tuleneb hulk põhimõtteid, millest tuleb lähtuda nii haldusakti andmise menetluse läbiviimisel, haldusaktide andmisel kui toimingute sooritamisel. Neist olulisemateks on: seadusliku aluse põhimõte, diskretsiooni ehk kaalutusõiguse kasutamine, proportsionaalsuse põhimõte, vormivabadus ja eesmärgipärasus, uurimispõhimõte ning selgitamiskohustus.

2.1 Seadusliku aluse põhimõte

Haldusorgan saab teha kodaniku suhtes vaid selliseid otsuseid, milleks talle seaduses on õigus antud. Avalik administratsioon on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks volituse (Koolmeister, Merusk 1995: 37).

Põhiseaduse §-st 3 tulenevalt teostatakse riigivõimu üksnes seaduse alusel ja sellega kooskõlas. HMS § 3 lg 1 sätestab seadusliku aluse põhimõtte: haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel, mis tähendab seda, et haldusorgani selline kodaniku õigusi piirav tegevus, milleks talle seaduses õigust antud ei ole, ei ole lubatav.

Seadusliku aluse põhimõte nõuab, et riigivõimu teostamiseks on alati vajalik seaduses selleks ettenähtud luba, volitus (Annus 2001: 78).

2.2 Diskretsioon ehk kaalutusõiguse kasutamine

Diskretsioon on seaduseandja poolt administratsioonile antud volitus valida kahe või mitme samaväärse õigusliku tagajärje (õigusliku otsuse) vahel või iseseisvalt otsustada, kas tagajärge rakendada või mitte. (Merusk 1997: 23-24)

Haldusmenetluses on diskretsiooni kasutamine kohustuslik, selle teostamise viisi reguleerib HMS § 4 lg 1, mille kohaselt kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega. Haldusorgan asetatakse olukorda, kus ta peab, arvestades ühest küljest seaduse eesmärki ning teisest küljest konkreetseid asjaolusid, leidma üksikjuhu jaoks sobiva ja asjakohase lahenduse (Mikiver, Roosvee 2001:24).

HMS § 56 lg 3 kohaselt tuleb haldusakti puhul kaalutlused märkida haldusaktis. Näiteks kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramine on vangla direktori diskretsiooniline otsus, seega peavad kaalutlused olema haldusakti põhjenduses märgitud. Erinevalt teistest haldusaktidest tuleb siin suuremat tähelepanu pöörata faktiliste asjaolude kirjeldusele, sest valitud lahenduse põhjendamisel on teiste võimalike alternatiividele viitamine isiku õiguste kaitse aspektist vajalik. (Aedmaa 2001: 533)

2.3 Proportsionaalsuse põhimõte

Õigusriigi üheks olulisemaks põhimõtteks loetakse proportsionaalsuse printsiipi. HMS § 3 lg 2 sätestab, et halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. See tähendab, et juhul, kui on valida mitmete erinevate käitumisviiside vahel, tuleb valida selline, mis aitaks küll eesmärgi saavutada, kuid oleks kodaniku jaoks kõige vähem tema õigusi piirav.

Vajalikkuse printsiip nõuab, et mitmetest olemasolevatest ja sobivatest eesmärgi saavutamise vahenditest valitaks välja just selline, mis on indiviidile kõige vähem piirav, mis kahjustab teda kõige vähem (Triiplan 2001:308).

2.4 Vormivabadus ja eesmärgipärasus

Haldusmenetluse üldpõhimõtete hulgas nimetatakse ka haldusmenetluse vormivabadust. See tähendab seda, et isik võib pöörduda haldusorgani poole lisaks kirjalikule vormile elektroonselt, telefonitsi või mistahes muus vabalt valitud vormis, kui seadusest või määrusest ei tule teisiti ning haldusorgan ei ole kaalutusõiguse alusel menetlustoimingu vormi kindlaks määranud. Vormivaba suhtlemine on küll efektiivne ning kiire, kuid sellega kaasnevad konfliktsituatsioonid ka teatavad ohud – kuna vormivabast suhtlusest ei pruugi niiõelda märki maha jääda, siis on soovitatav suhtlemisvormi valides mõelda ka selle peale, kuidas võiks hiljem toimunud suhtlust tõendada. (Aedmaa jt 2004: 79)

HMS § 5 lõige 2 näeb ette, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Efektiivsuse eesmärk on tihedalt seotud proportsionaalsuse eesmärgiga, mõlemal juhul peavad halduse menetlustoimingud olema efektiivsed ja eesmärgipärased ning võimalikult minimaalsete kulutustega saavutatavad.

2.5 Uurimispõhimõte

HMS § 6 näeb seaduse üldpõhimõttena ette uurimispõhimõtet, mis seisneb haldusorgani kohustuses asja aktiivselt uurida ning täiendavaid tõendeid koguda.

Haldusorgani kohustust uurimispõhimõtte rakendamiseks on toonitanud ka Riigikohtu halduskolleegiumi asjas 3-3-1-19-99, märkides järgmist: „Esitatud taotluse täielik või

osaline rahuldamata jätmine on õigustatud üksnes siis, kui kogutud tõendid on antud küsimuse lahendamiseks ebapiisavad ning komisjonil pole võimalik täiendavalt tõendeid koguda“. Nagu sellest sõnastusest nähtub, peab haldusorgan tõendite puudumise korral enne taotleja suhtes negatiivse otsuse tegemist välja selgitama omal algatusel, kas täiendavate tõendite kogumine on siiski võimalik. (Aedmaa jt 2004: 181)

Ametiasutus määrab iseseisvalt uurimise viisi ja mahu, eriti aga selle, kas ja milline tõendusmaterjal on vajalik. Igal juhul ei tohi ametiasutus toimida kitsalt ühepoolset, ta on kohustatud menetluse kaasama ja arvesse võtma kõik antud üksikjuhtumil esinevad – ning ka osalejate jaoks soodsad – asjaolud. (Maurer 2004: 319)

2.6 Objektiivsus

Õigusriigi põhimõttest tulenevalt ei tohi otsustamisel osaleda isikud, kel võib menetluse tulemuste suhtes olla isiklik huvi või kes ei ole teiste menetlusosaliste suhtes objektiivsed (Mikiver, Roosvee 2001: 50). Antud põhimõte on väljendatud ka HMS §-s 10, mis sätestab taandamiskohustuse.

Sisuliselt kõik need haldusmenetluse põhimõtted puutuvad kokku selgitamiskohustusega, nt on isikule vajalik selgitada tema suhtes kehtestatud piirangu seaduslikku alust, samas selleks, et oleks võimalik kasutada kaalutusõigust ning teha proportsionaalne otsus, peab isik olema teadlik sellest, millised on tema õigused ja kohustused haldusmenetluses jne. Seega tuleb alati puutuda haldusmenetluse käigus kokku selgitamiskohustusega.

2.7 Selgitamiskohustus

2.7.1 Selgitamiskohustuse sisu

Haldusorgani selgitamiskohustust on tihti nimetatud ka nõustamiskohustuseks või hoolitsuskohustuseks ning oma olemuselt on selle põhieesmärgiks tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ning menetluses olevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes. (Aedmaa jt 2004:157)

Haldusorgani selgitamiskohustus ei tekkinud Eesti haldusõigusesse mitte üleöö, vastav kohustus oli mitmetes eriseadustes (eriti sotsiaalsete teenuste valdkonnas) sätestatud juba enne haldusmenetluse seaduse jõustumist. Selgitamiskohustuse vajalikkusele viidatakse ka Euroopa Nõukogu soovitus nr 77(31). Soovituses rõhutatakse selgitamiskohustusega seoses kahte aspekti. Esiteks – isikule teabe edastamine ning selgitamine peab tingimata olema sisulist laadi, andes isikule ülevaate menetlusega seotud andmetest. Ning teiseks – reeglina on õigusliku olukorra ning asjaolude selgitamine nõutav üksnes menetlusosalise enda soovil ning taotlusel, seetõttu ei ole nõuandmine mitte alati vajalik, vaid üksnes olukordades, kus isik selgelt väljendab oma soovi saada menetlust puudutavat teavet. (Aedmaa jt 2004:158)

Riigiametniku ja kodaniku vaheliste suhete aluspõhimõtted tulenevad Eesti Vabariigi põhiseaduse 14. paragrahvist, mille järgi on isikute õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohus on sellest kohustusest tuletanud igäihe põhiõiguse heale haldusele. Õigust heale haldusele kaitseb ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning seda õigust arendab edasi Euroopa põhiseaduse leping.

Seadusandja on pannud alates 1. jaanuarist 2004 õiguskantslerile ülesande kontrollida põhiõiguste ja vabaduste tagamise kõrval spetsiaalselt ka ametiasutuste poolset hea halduse tavast kinnipidamist.

Õiguskantsler Allar Jõks oma ettekandes „Juriidiliselt korrektne“ – kas ka õiglane“ riigiametnike foorumil 05.10.2006.a esitas hea halduse põhimõtteid kokkukogutuna erinevatest õiguskantsleri menetlustest, kus olid välja toodud muuhulgas ka mitmed põhimõtted, mis tulenevad otseselt selgitamiskohustusest, nagu näiteks:

- otsustuste igakülgne ja arusaadav põhjendamine
- vastamine kõigile kaebuse punktidele
- teabevahetuse ja haldusorgani poolse isiku informeerimise olulisus
- avaliku teenuse kvaliteetsus - igakülgne abi dokumentide saamisel
- kohustus edastada isikule õiget teavet, sh teavet kehtiva õiguse kohta
- eksitava ja asjassepuutumatu info edastamise lubamatus
- informeerimine toimuvast menetlusest ja võimaluste loomine vastuväidete esitamiseks
- haldusakti adressaadile lihtsal ja arusaadaval viisil selgitamine, kas haldusakt puudutab tema õigusi või huve
- igapäevale tuleb tagada juurdepääs teabele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil, abistades teabenõudjat igakülgsest
- teave tuleb esitada kujul, millest nn keskmine kodanik aru saab

HMS § 36 lg 1 määratleb selgituste ja nõuannete sisu - teave peab olema õige, täielik ning üheselt mõistetav. Menetluse tähtsaid asjaolusid tuleb selgitada tasuta. Kui haldusorgan mõne küsimuse vastust ei tea ega saagi teada, võib ta asja selgitada osaliselt.

<http://www.oiguskantsler.ee/index.php?konedID=24&show=koned&menuID=22>

2.7.2 Selgitamiskohustuse ulatus

HMS § 36 kohaselt peab haldusorgan menetlusosalisele või taotlust esitada kavatsevale isikule tema soovil selgitama, mis õigused ja kohustused on isikul menetluses, kui pikad on tähtajad, mis laadi on menetlustoimingud jne. Tegemist on osaga õigusriiklikust haldusmenetlusest: haldusorgani põhikohustus on täita haldusülesandeid ning selleks peab tal olema menetluse aluseks olevate õigusaktide kohta küllaldaselt infot, mida ta on valmis jagama menetlusosalisega, kes seda taotleb.

Haldusorgani selgitamiskohustus on üldjoontes formaalset laadi - teavet antakse õigusolustiku kohta, subjektiivseid väärtushinnanguid ning oletusi esitamata.

Haldusorgani selgitamiskohustuse kehtestamise eesmärk on vähendada olukordi, kus haldusorgan keeldub talle teada olevat menetlusalast teavet jagamast ja isik on sunnitud õigusabi saamiseks pöörduma tasulise õigusnõustaja poole. Selgitamiskohustuse kuritarvitamise vältimiseks on seadus ette näinud piirangud: teavet tuleb anda õigusliku olustiku kohta ning üldjuhul on teabe andmise eelduseks isiku sooviavaldus.

http://atak.sisekaitse.ee/intra/materials/get_file.php?no_test=1&file_id=7

Selgitamiskohustuse põhimõte ei välista siiski teabe andmist haldusorgani enda algatusel, näiteks juhul, kui ametnik paneb tähele, et isiku nõustamiseta jätmine – olgugi et isik ise seda ei nõua – võib tekitada isegi kahju. Sellises olukorras võib haldusorgani õigus anda omal algatusel menetlusosalisele vajalikku teavet muutuda kohustuseks, eeldusel et õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ning nõustamine ei ole asutuse põhitööd ülemäära koormav. (Aedmaa jt 2004:158)

Haldusmenetluse algatamisel peab asutus aitama kodanikul pabereid õigesti vormistada ja selgitama, milliseid täiendavaid dokumente tuleb esitada (Aedmaa jt 2004:27).

Kas paralleelselt asjaolude uurimisega või pärast seda peab asutus andma menetlusosalistele võimaluse esitada asja kohta ka oma arvamus. See eeldab kõigepealt, et asutus mitte üksnes ei teata menetlusosalistele menetluse algusest, vaid selgitab neile,

kes seda vajavad, ka menetlusosalise õigusi ja kohustusi, samuti antava haldusakti õiguslikke tagajärgi, võimalusi, kuidas menetlust kiirendada ja mida isik oma huvides saaks menetluses teha. (Aedmaa jt 2004:29)

Selgituste andmine (HMS § 36) ja nõustamine ei tohi anda kellelegi märkimisväärseid eeliseid oma huvide kaitsmisel. Kui aga menetlusosalised ongi juba algupäraselt erinevate teadmistega, siis peab nõustamine püüdma seda vahet tasandada.

3. HALDUSMENETLUS VANGLAS

Vangistusseaduse § 1¹ kohaselt kohaldatakse alates 01.04.2003.a vanglates haldusmenetluse seadusest tulenevaid reegleid. See tähendab, et lisaks vangistusseadusele ja selle rakendusaktidele tulenevad reeglid kõikvõimalikele vanglas koostatavatele haldusaktidele ja sooritatavatele toimingutele haldusmenetluse seadusest.

3.1 Vangla ja kinnipeetava roll haldusmenetluses

Vangla on haldusmenetluses haldusorganiks. See tähendab, et vanglal on õigus anda haldusakte ning sooritada haldustoiminguid. Vangla annab haldusakte ning sooritab toiminguid märkimisväärses ulatuses kinnipeetavate suhtes. Kuigi kinnipeetav viibib vangla kui haldusorgani võimufääris ning on suurel määral vanglast sõltuv, on ta haldusmenetluse kontekstis siiski üksikisikuks ehk „kodanikuks“. Vangla oma haldusaktidega loob, muudab ning lõpetab eelkõige kinnipeetavate õigusi ja kohustusi ning sooritab nende suhtes kõikvõimalikke haldustoiminguid. Samas ei anna vangla haldusakte ega soorita toiminguid vaid kinnipeetavate suhtes, ta võib seda teha ka muude isikute suhtes, kelleks on personal, kinnipeetavate lähedased. Näiteks puudutab kinnipeetavale lühiajalise väljasõidu võimaldamine ka nende isikute õigusi, kelle juurde ta läheb.

Kinnipeetav on menetlusosaline isik, st isik kelle suhtes haldustoiminguid läbi viiakse, seetõttu tal on oma osa täita, vastavad õigused ja kohustused.

3.2 Vanglaametniku roll haldusmenetluses

HMS § 8 lg 2 tulenevalt määratakse haldusorgani siseselt isikud, kes tegutsevad haldusorgani nimel, välja arvatud juhtudel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. Juhul, kui aga seaduses või määruses on kindlalt paika pandud, milline ametnik tohib haldusakti anda või toimingut sooritada, ei tohi seda teha tema asemel ükski teine ametnik. Näiteks on vangistuseseaduse § 64 lg 4 antud kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramise õigus vaid vangla direktorile, ükski teine ametnik seda tema asemel teha ei tohi. Samuti on vangla direktori ainupädevuses näiteks kinnipeetavale kambrisse televiisori lubamine (VSE § 5 lg 2). Samas tehakse vangistuseseaduse alusel hulk toiminguid, mille osas ei ole täpselt kirja pandud, milline vanglaametnik seda sooritada tohib. Siin on vangla direktori otsustada, kellele ta täpselt pädevuse annab.

3.3 Haldusakt ja haldustoiming vanglas

Haldusmenetlus vanglas jaguneb kõige üldisemalt: haldusakti andmise menetlus ja haldustoimingu sooritamise menetlus.

Vangistuseseadusest tulenevalt on tähtsamad haldusaktid vanglas:

- Tartu Vangla kodukord, mis on aluseks haldustoimingute sooritamiseks, menetluse läbiviimiseks, akti andmise aluseks
- Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise käskkiri
- Kinnipeetavale erandkorras lubatavate asjade kasutamiseks loa andmise otsus
- Lühiajalisele väljasõidule lubamise käskkiri
- Kinnipeetava tööle lubamise ja töölt vabastamise otsus
- Kinnipeetavale soodustuste kohaldamine
- Käskkiri kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramise kohta

Näiteid haldustoimingutest vanglas: läbiotsimine, eseme äravõtmine, ohjeldusmeetmete kasutamine, kinnipeetava vastuvõtmine vanglasse, vabastamine vanglast, toidu jagamine, õigusaktide võimaldamine, ametniku vastuvõtt, lühiajaline kokkusaamine, vanglasisene ümberpaigutamine, kinnipeetavale dokumendi vormistamine, kinnipeetava jalutama viimine, selgitustaotlusele vastamine, teabenõude täitmine. Lisaks on veel hulgaliselt tegevusi, mille määratlemine on ebaselge, nt mööbli nihutamine, kambri luugi avamine. Kahtluse korral tuleks tegevus lugeda haldustoiminguks.

3.4 Inspektor-kontaktisiku roll haldusmenetluse läbiviimisel vanglas

3.4.1 Inspektor-kontaktisiku institutsioon vanglas

Aastal 2003 terves vanglasüsteemis loodi ja viidi sisse inspektor-kontaktisiku ametikoht. Ametikoha loomise eesmärgiks oli luua kinnipeetava vanglasiseseid suhteid koordineeriv ametikoht, mis tagaks teenistujate oskuste efektiivsema kasutuse ja meelitaks vanglatööle uusi inimesi. Tööjaotuse muutus pidi kaasa tooma ka kvalitatiivse muutuse järelvalvetöös. (Mikiver, Bergvald: 2003)

Ametikoha loomisel töötas Justiitsministeerium välja ka inspektor-kontaktisiku kompetentsikaardi, kus on välja toodud inspektor-kontaktisiku tööülesannete täitmiseks vajalikud oskused, mis põhinevad teadmistel, võimetal ja hoiakutel. Samas ka inspektor-kontaktisiku põhikompetentsid ning hinnang, mil määral on töötajal olemas tööülesannete täitmiseks vajalik kompetents ehk kompetentsitase.

Inspektor-kontaktisiku tähtsamateks ülesanneteks on:

- Edastab vanglasse saabunud kinnipeetavale informatsiooni vangistuse täideviimist reguleerivate õigusaktide kohta
- Lahendab kinnipeetava olmeprobleeme riiete ja hügieenitarvete osas

- Osaleb individuaalse täitmiskava² koostamisel ja järgib selle täitmist
- Korraldab kinnipeetava avalduste vastuvõtmise, registreerimise, lahendamise või edastamise
- Koostab vajadusel kinnipeetava kohta hinnanguid
- Edastab informatsiooni kinnipeetava kohta vastava valdkonna ametnikule kinnipeetava probleemide ennetamiseks ja lahendamiseks
- Juhendab ja suunab kinnipeetavat õiguskuulekale käitumisele

(Mikiver, Bergvald:2003)

Need on üldised inspektor-kontaktisiku tööülesanded ja kohustused, mis olid planeeritud ametikoha loomisel.

Inspektor-kontaktisiku ametikoha loomisega saavutati järgmised tulemused:

- Kindel isik, kelle poole kinnipeetav oma probleemiga pöördub
- Hea vahelüli teiste teenistujate vahel
- Kinnipeetavate parem informeeritus vangla korrast, õigusaktidest
- Paranenud koostöö struktuuriüksuste vahel
- Objektiivsuse tõus kinnipeetava individuaalse täitmiskava täitmisel
- Efektivsem tööaja kasutus
- Kvalitatiivne muutus järelevalve töös, mis aitab tõhusalt kaasa organisatsiooni eesmärgi saavutamisele: täita vabaduse võtmise inimväärika sisuga

(Mikiver, Bergvald:2003)

3.4.2 Inspektor-kontaktisiku pädevus haldusmenetluse läbiviimisel vanglas

Vanglaametniku ja kinnipeetava vaheliste suhete aluspõhimõtted tulenevad juba põhiseaduse 14. paragrahvist, mille järgi isikute õiguste ja vabaduste tagamine on ka

² Individuaalne täitmiskava on kinnipeetava karistuse täideviimise programm, milles sätestatakse kinnipeetava resotsialiseerimise abinõud ning nende rakendamise graafik.

võimu täidesaatva funktsiooni, sh vangla kohustus. Riigikohus on sellest kohustusest tuletanud igauhe (ka kinnipeetava) põhiõiguse heale haldusele.

Inspektor-kontaktisiku pädevus haldusmenetluse läbiviimisel vanglas on kõige kitsamas mõttes reguleeritud ametijuhendist tulenevate tööülesannetega inspektor-kontaktisikule, mis puudutavad otseselt tööd kinnipeetavatega.

Haldusakti andmise pädevus tuleneb erinevate haldusaktide puhul erinevatest õigusnormidest. Teatud juhtudel on seaduses või määruses akti andmiseks pädev ametiisik määratletud ning sellistel juhtudel ei ole edasivolitamine lubatud. Selle kohta on Riigikohus oma määruses nr 3-3-1-32-03 leidnud, et kui pädeva haldusorganina on märgitud konkreetne ametiisik, siis peab ta seda pädevust realiseerima isiklikult. Pädev ametiisik ei saa delegeerida oma volitusi asutuse ametnikele. Inspektor-kontaktisikule ei ole selline pädevus ühegi õigusaktiga määratletud. Seega inspektor-kontaktisiku pädevus haldusmenetluse läbiviimisel vanglas seisneb enamasti menetlustoimingute läbiviimises ja haldustoimingute sooritamises.

Menetlustoiming tehakse mingi haldusakti andmise või haldustoimingu tegemisega seoses.

Inspektor-kontaktisiku pädevuses on nt järgmised menetlustoimingud:

- Distiplinaarmenetluse läbiviimine kinnipeetavate distipliinirikumiste asjaolude väljaselgitamiseks. Kinnipeetava suhtes toimetatav distiplinaarmenetlus on haldusmenetlus haldusakti andmiseks.
- Kinnipeetavate poolt edastatavate taotluste, avalduste ja vaiete tagastamine puuduste kõrvaldamiseks. Inspektor-kontaktisik abistab kinnipeetavat puuduste kõrvaldamisel. Seega haldusmenetluse algatamine on sisult tihedalt seotud selgituste andmisega.

Inspektor-kontaktisik on tööülesannete täitmisel kinnipeetavaga avalik-õiguslikus suhtes, seega tema tegevus koosnebki põhiliselt haldustoimingutest, kuna ta teeb haldusvälisele isikule (kinnipeetavale) suunatud tegusid. Näiteks:

- Kinnipeetava vastuvõtmine inspektor-kontaktisiku poolt;
- Kinnipeetavale asjade andmine laost;
- Õigusakti kätteandmine ja tutvustamine;
- Selgitustaotlusele või märgukirjale vastamine;
- Teabenõude täitmine;
- Ajalehtede võimaldamine;
- Kirjade, taotluste, avalduste vastuvõtmine;
- Haldusakti tutvustamine;
- Humanitaarabi väljastamine;
- Kinnipeetavate avalduste edastamine ja lahendamine;
- Kinnipeetava nõustamine jne.

Inspektor-kontaktisiku töö eripäraks vanglas on teenuse kliendid - nn mitteabatahtlikud kliendid. Neid võib selliselt nimetada, kuna nad ei ole ise valinud neile osutatavat teenust. Vangla „kliendi“ rollis olevaid inimesi on seda mingi kohtusanktsiooni tulemusena. Kuna tavaliselt on õigusvastane käitumine põhjendatav isiklike ja sotsiaalsete probleemidega, hõlmab inspektor-kontaktisiku poolt tehtav töö kinnipeetavaga nii tema isiklike, majanduslike kui ka õiguslike küsimuste edastamist ja lahendamist.

Eeskätt tuleb suurendada kinnipeetavate teadlikkust korrektsest haldusmenetlusest, et vähendada nende poolt koostatavate haldusdokumentide arvu. Seda on võimalik teha infomaterjalide korrapärase levitamise ja kinnipeetavate pideva nõustamise kaudu, mis omakorda tähendab ametnike koolituste läbiviimist, kes nõustavad kinnipeetavaid haldusmenetlust puudutavates küsimustes. (Tartu Vangla eesmärgid 2007.a.)

3.4.3 Selgitamiskohustuse eripära vanglas

Inspektor-kontaktisik on esimene vahelüli kinnipeetava ja teiste teenistujate vahel, ta suhtleb kinnipeetavaga tulenevalt oma ametijuhendis sätestatud tööülesannetest ja kohustustest ning on haldusorgani (vangla) esindajaks haldusakti andmise menetluse läbiviimisel ning toimingute sooritamisel. Seega peab ta oma tegevuses alati lähtuma haldusmenetluse läbiviimise üldpõhimõtetest ja kõige enam selgitamis- ja nõustamiskohustusest, kuna kinnipeetav on piiratud vabadusega isik ning inspektor-kontaktisik on vahendajaks tema probleemide lahendamisel. Järgnevalt toob töö autor välja mõned näited vangla haldusmenetlusest ning seostab neid inspektor-kontaktisiku selgitamiskohustusega. Kinnipeetava vabadus on piiratud, seega on tema võimalused haldusprobleemide ja oma õiguste teostamiseks oluliselt kitsamad võrreldes teiste isikutega. Seega inspektor-kontaktisikul on väga oluline ja kandev osa selles.

3.4.4 Kinnipeetava taotlusel antavad haldusaktid

Taotluse esitamine on tavaline seal, kus isik soovib haldusorganilt saada mingit hüve või soodustust. Üldjoontes, kui on tegemist haldusaktiga, mille väljaandmist taotleb kinnipeetav, peab inspektor-kontaktisik andma kinnipeetavale vastava taotluse blanketi (juhul, kui selline on väljatöötatud ja kasutusel) ning selgitama kinnipeetavale kuidas seda täita, missugused on üldse eeldused selle taotluse rahuldamiseks ja selgitama taotluse esitamise võimalikke tagajärgi. Vajadusel peab kontaktisik kinnipeetavat aitama taotluse blanketi täitmisel.

Kuigi HMS § 14 lg 1 tulenevalt võiks kinnipeetav esitada taotluse haldusakti andmiseks ka suuliselt, on VangS § 1¹ lg 4 sätestatud selle kohta erand - kõik taotlused haldusmenetluse algatamiseks või selle käigus tuleb esitada kirjalikult.

- Kinnipeetavale erandkorras lubatavate asjade kasutamiseks loa andmise otsus – õiguslik alus tuleneb VangS § 31 lg 2.

Siinkohal peab inspektor-kontaktisik tuginedes vangistust reguleerivatele õigusaktidele, selgitama kinnipeetavale, et elektriseadme kasutamiseks peab kinnipeetaval olema arveldusarvel piisavalt vahendeid elektriseadme kasutamisega seotud kulude katmiseks, ja et kinnipeetav on kohustatud kasutama elektriseadet vastavalt kasutamisyhendamisele ning kodukorras ettenähtud korras, häirimata seejuures teiste isikute rahu ning vangla igapäevast töökorraldust.

- Lühiajalisele väljasõidule lubamise käskkiri - õiguslik alus tuleneb VangS § 32.

Selle haldusakti puhul peab kinnipeetav teadma, et taotluse esitamise eelduseks on vähemalt ühe aasta pikkune vangistuse ärakandmine. Kinnipeetavale peab selgitama, et loa andmise otsustamisel arvestatakse kuriteo toimepanemise asjaolusid, individuaalse täitmiskava täitmist ja kooskõla vangistuse täideviimise eesmärkidega jne.

Sisuliselt on kinnipeetavate taotlusel algatatud haldusakti menetlustoimingu puhul inspektor-kontaktisikul nõustaja roll.

3.4.5 Vangla initsiatiivil antavad haldusaktid

Asutuse initsiatiiv haldusakti väljaandmisel on reeglits seal, kus menetluse eesmärgiks on isikule kohustuste või keeldude pealepanek, seniste õiguste piiramine või sunni kasutamine. Tegemist on haldusaktiga, mille väljaandmiseks kinnipeetava taotlust reeglina ei ole vaja. Siinkohal on inspektor-kontaktisikul üldjuhul kohustuseks tutvustada haldusakt kinnipeetavale allkirja vastu ning seletada kinnipeetavale haldusakti vaidlustamise võimalusi.

- Distsiplinaarkaristuse käskkiri – õiguslik alus tuleneb VangS §§63-67 ja §§ 100-101.

Inspektor-kontaktisik teavitab kinnipeetavat distsiplinaarmenetluse algatamisest ning selgitab kinnipeetavale menetlusosalise õigusi ja kohustusi, samuti selle haldusakti õiguslikke tagajärgi, võimalusi, kuidas menetlust kiirendada ja mida kinnipeetav oma huvides saaks menetluses teha. Hiljem tutvustab inspektor-kontaktisik kinnipeetavale distsiplinaarmenetluse protokolliga ühes kogutud materjalidega ning selgitab ja põhjendab kinnipeetavale, miks just selline otsus on langetatud.

- Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise käskkiri – õiguslik alus tuleneb VangS § 69.

Reeglina on tegemist vangla initsiatiivil antava haldusaktiga, kuid välistatud ei ole ka kinnipeetava poolt vastava taotluse esitamine. Täiendavatest julgeolekuabinõudest kõige enam riivab kinnipeetava õigusi lukustatud kambrisse paigutamine. Inspektor-kontaktisiku ülesandeks on haldusakt kinnipeetavale allkirja vastu tutvustada ning selgitada, miks on selline otsus vastu võetud. Samas peab selgitama kinnipeetavale ka haldusakti vaidlustamise võimalusi.

Sisuliselt on vangla initsiatiivil antavate haldusaktide puhul inspektor-kontaktisikul selgitaja roll.

3.4.6 Vangla haldustoimingud

- Asjade andmine laost – haldustoimingu algatamise aluseks on kinnipeetava kirjalik avaldus. Inspektor-kontaktisik peab andma kinnipeetavale vastava avalduse blanketi ning selgitama kinnipeetavale, et konkreetsel juhtudel saab vangla keelduda toimingu sooritamisest, nt kui kinnipeetaval ei ole asja kasutamise luba või kui ületatakse mõistlik kogus.

- Lühiajaline ja pikaajaline kokkusaamine - haldustoimingu algatamise aluseks on kinnipeetava kirjalik taotlus, mille võimaldab inspektor-kontaktisik. Inspektor-

kontaktisiku ülesandeks on selgitada kinnipeetavale mitme isikuga võib kokkusaamine korraga toimuda, pikaajalise kokkusaamise puhul peab kinnipeetavale selgitama kellega on tal üldse õigus kokku saada, milliseid dokumente on selleks vaja esitada jne.

- Kinnipeetavale tema õiguste tutvustamine – haldustoiming tehakse vangla algatusel kinnipeetava vastuvõtmisel vanglasse. Üldisi õigusi ja kohustusi peab inspektor-kontaktisik selgitama suuliselt, detailsem teave õigusaktide ja kaebuste esitamise võimaluste kohta annab inspektor-kontaktisik seadusi kambrisse lugemiseks ning hiljem vastab tekkinud küsimustele.

Vanglas tehtavaid haldustoiminguid on eelnimetatutest oluliselt rohkem, nt söögi jagamine, vahistatu paki vastuvõtmine, isikuarve jäägi väljastamine, kinnipeetava selgitustaotlusele vastamine, vanglاراamatukogu kasutamise võimaldamine jne.

Juhul, kui kinnipeetav ei ole nõus tema suhtes välja antud haldusaktiga, sooritatud või sooritamata jäetud haldustoiminguga, on tal enda õiguste kaitseks võimalus esitada vaie. Vaidemenetluse näol on tegu väga täpselt reguleeritud menetlusega ning reeglid on välja toodud HMS 5. peatükis.

Kinnipeetava soovil võimaldab inspektor-kontaktisik vaideblanketi, mis on vaide koostamise lihtsustamiseks spetsiaalselt välja töötatud ning kuhu on toodud väljad kõikide andmete jaoks, mida vaides esitada on vaja. Inspektor-kontaktisik selgitab kinnipeetavale kuidas seda blanketti täita, mida saab vaidega nõuda, selle esitamise tähtaegu ja korda. Vajadusel aitab kinnipeetavat vaideblanketi täitmisel.

4. UURIMISTÖÖ KOKKUVÕTTED NING ANALÜÜS

4.1 Uurimisprobleemi püstitus ja metoodika

Lõputöö eesmärgiks on kindlaks teha: kas, kuidas, millisel määral ja kui ulatuslikult Tartu Vangla inspektor-kontaktisikud haldusmenetluse läbiviimisel vanglas täidavad haldusmenetluse seadusest tulenevat selgitamis- ja nõustamiskohustust. Välja selgitada, millised tegurid mõjutavad inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmist. Autori ülesandeks on leida vastus sellele läbi kahe osapoolte: inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate vahel. Autori soov on uurida osapoolte suhtumist ja ootust selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisesse.

Töö hüpotees on: Inspektor-kontaktisiku selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmine on takistatud ajapuudusest, kuna ühel inspektoril on liiga suur arv kinnipeetavaid teenindada.

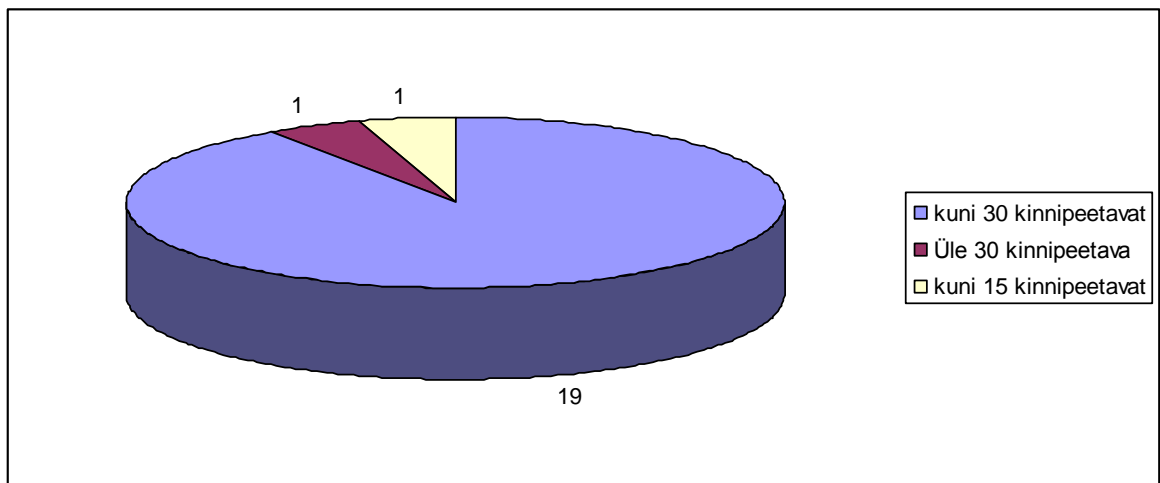
Uurimustöö eesmärgi saavutamiseks viis autor läbi kvantitatiivse uurimuse Tartu Vangla inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate seas ning uurimismeetodiks oli ankeetküsitlus. Ankeetküsitlus viidi läbi ajavahemikul 20 detsember 2006.a kuni 15 märts 2007.a. Küsimustikku täitsid kõik sel ajavahemikul Tartu Vanglas teenistuses olnud inspektor-kontaktisikud – 21 isikut. Ankeetküsitluse läbiviimisel kinnipeetavate seas lähtus töö autor sellest, et iga inspektor-kontaktisiku sektsioonis täidaksid ankeeti vähemalt kaks kinnipeetavat – kokku laekus 42 ankeeti kinnipeetavatelt. Küsimustiku koostamisel rõhus autor nendele haldusmenetluses läbiviidavatele haldustoimingutele vanglas, kus inspektor-kontaktisikud ja kinnipeetavad puutuvad kokku vahetult. Ankeetküsitlus garanteeris anonüümsuse ning küsitlemisel ei arvestatud vanust, rahvust, sugu jne.

Nii inspektor-kontaktisikute (lisa 1), kui ka kinnipeetavate küsitlusankeet (lisa 2) koosnes kahekümnest küsimusest. Üheksateistkümnele küsimusele olid ette antud võimalikud valikvastused, samas oli antud võimalus vastata küsimustele vabas vormis. Ühele küsimusele pidid respondendid vastama kirjeldavas ja arutlevas vabas vormis.

4.2 Inspektor-kontaktisikute töökoormus

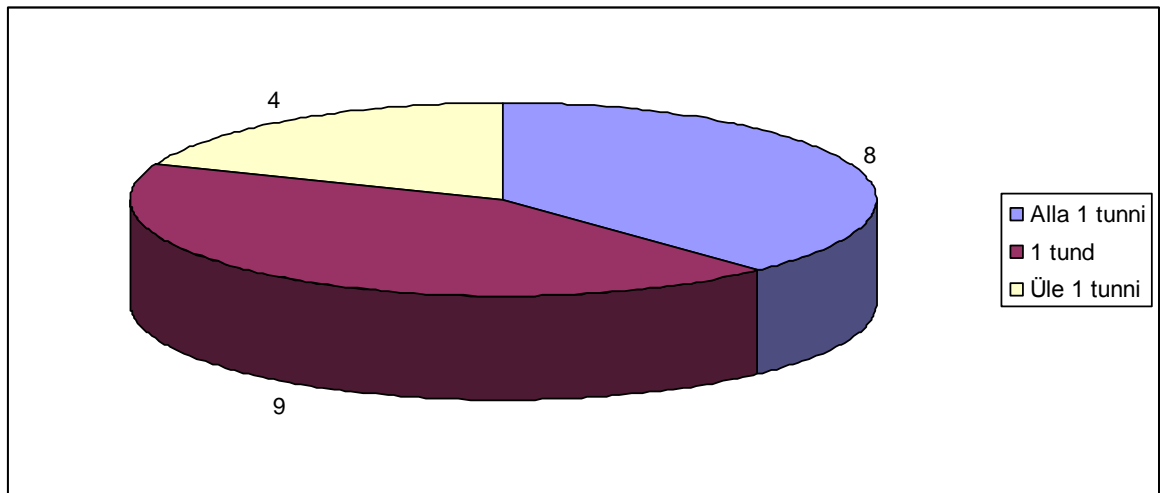
Inspektor-kontaktisikute küsitlusest tulenevalt on Tartu Vanglas ühel inspektor-kontaktisikul teenindada 30 kuni 60 kinnipeetavat, kuid asenduste puhul võivad need arvud kahekordistuda. Inspektor-kontaktisikute arvamusel võiks ühel kontaktisikul olla teenindada kuni 30 kinnipeetavat.

Joonis 1. Inspektor-kontaktisikute arvamus optimaalsest kinnipeetavate arvust ühe inspektor-kontaktisiku kohta



Samas, kulutavad enamus inspektor-kontaktisikuid hommikuseks ringkäiguks sektsioonis (loendus, kirjade, avalduste, taotluste vastuvõtmine; kinnipeetavate registreerimine teiste osakondade spetsialistide vastuvõtule jne) kuni tund aega, vaid mõnel kontaktisikul läheb aega rohkem kui tund.

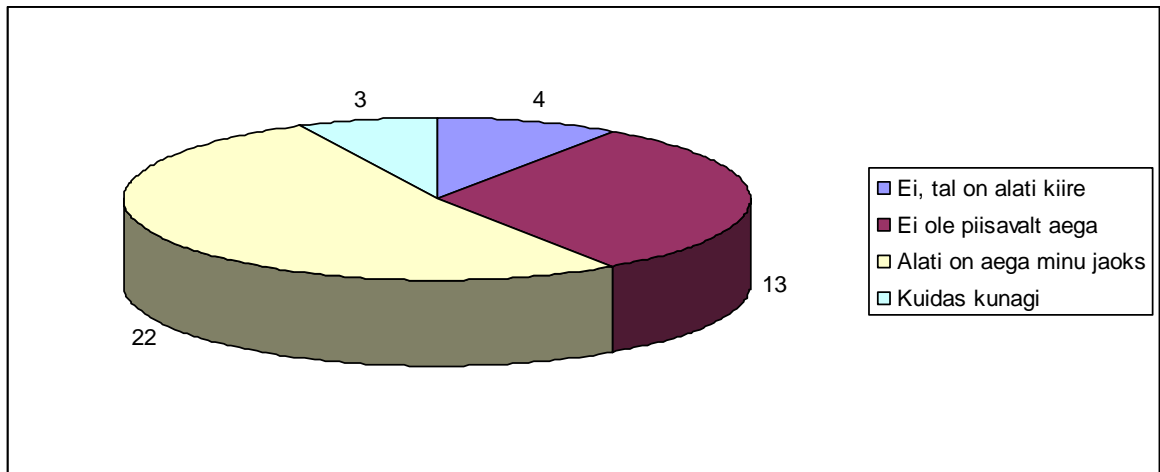
Joonis 2. Inspektor-kontaktisiku ajakulu hommikul seksioonisisisesel ringkäigul



Ajakulu hommikul ringkäigul võib erineda seetõttu, et eelvangistuse hoones viibivad kinni peetavad isikud kambritesse lukustatuna ning inspektor-kontaktisik peab suhtlema iga kinnipeetavaga eraldi kambri toiduluugi kaudu. Süüdimõistetute eluhoones on kambriuksed äratusest kuni kella kaheksani õhtul avatud ning inspektor-kontaktisikul puudub vajadus käia kõikides kambrites, vaid vajadusel pöörduvad kinnipeetavad isiklikult kontaktisiku poole oma muredega. Seega kulub eelvangistushoone inspektor-kontaktisikutel rohkem aega kinnipeetavate teenindamiseks, kui süüdimõistetute eluhoone inspektor-kontaktisikutel, sest hommikul ringkäigul külastab eelvangistuse inspektor-kontaktisik igat kinnipeetavat isiklikult, olenemata sellest, kas kinnipeetav vajab seda või ei vaja. Süüdimõistetute eluhoones teenindab inspektor-kontaktisik vaid neid kinnipeetavaid või kes tema poole pöörduvad.

Samas üle poolte küsitletud kinnipeetavatest väitsid, et inspektor-kontaktisikul on alati aega nendega tegelemiseks.

Joonis 3. Kinnipeetavate arvamus inspektor-kontaktisikute ajakulust vahetu suhtlemiseks kinnipeetavatega



4.3 Üldine õiguste ja kohustuste tutvustamine kinnipeetavatele

Vangistuseseaduse § 14 lg 2 kohaselt kohtub hiljemalt vanglasse saabumisele järgneval päeval kinnipeetav vangla direktori või tema poolt määratud vanglaametnikuga, kes selgitab kinnipeetavale tema õigusi ja kohustusi. Kinnipeetavale antakse kirjalik teave vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeeskirjade ja kaebuste esitamise kohta. Tartu Vanglas tutvustab kinnipeetavale tema kohustusi ja õigusi inspektor-kontaktisik. Uurimus on näidanud, et inspektor-kontaktisikute praktika üldiste õiguste ja kohustuste tutvustamisel kinnipeetavatele on erinev. Suurem osa kontaktisikutest annavad vangistust reguleerivaid õigusakte kinnipeetavale lugeda ning hiljem vastavad tekkinud küsimustele, mõned annavad lihtsalt lugeda jne. Suuliselt selgitatakse kinnipeetavale tema põhilisi õigusi ja kohustusi enamasti ainult kinnipeetava soovil, samas ankeetküsitlusest tulenevalt küsivad kinnipeetavad lisaselgitusi oma õiguste ja kohustuste kohta harva. Siinkohal väärib erilist tähelepanu see, et kolmteist kontaktisikut kahekümne ühest küsitletavast väidetavalt selgitavad olulisemad asjad kinnipeetavale suuliselt üle ka siis, kui kinnipeetav selleks soovi ei

avalda. Kinnipeetavate küsitlus kinnitas väidet, et olulisemaid asju on neile inspektor-kontaktisikud selgitanud alati ka ilma küsimata. Küsitluses ilmneb vastuolu selles, et inspektor-kontaktisikud selgitavad kinnipeetavatele nende õigusi ja kohustusi enamasti ainult kinnipeetavate soovil, kuid nn olulisemad asjad selgitatakse kinnipeetavatele alati suuliselt, ilma et kinnipeetav seda ise sooviks. Tekib küsimus: kas kinnipeetava õigused ja kohustused polegi olulised asjad?

4.4 Kinnipeetava palvel selgituste andmine, tema abistamine

Uuringust tulenevalt eeldavad kinnipeetavad abi saamist inspektor-kontaktisikutelt nt õigusabi saamisel, dokumentide tõlkimisel, apellatsioonikaebuse koostamisel, vanglaväliste probleemide lahendamisel, vaiete puuduste kõrvaldamisel jne. Kinnipeetavad leiavad, et inspektor-kontaktisik on kohustatud jagama neile selgitusi, kuna nad on piiratud vabadusega isikud ning inspektor-kontaktisik on vahendajaks nende kõikvõimalike probleemide lahendamisel. Küsitlus on näidanud, et infoallikana oma õiguste kaitsmisel usaldavad kinnipeetavad kõige rohkem inspektor-kontaktisiku selgitusi.

Tabel 1. Kinnipeetavate jaoks usaldusväärsed infoallikad enda õiguste kaitsmisel

Kinnipeetavate arvamused	Vastanud kinnipeetavate arv
Inspektor-kontaktisiku selgitused	18
Ainult seadustest loetud sätted	14
Kaaskinnipeetavate kogemused/selgitused	6
Ainult enda usaldamine	2
Ainult advokaadi usaldamine	2

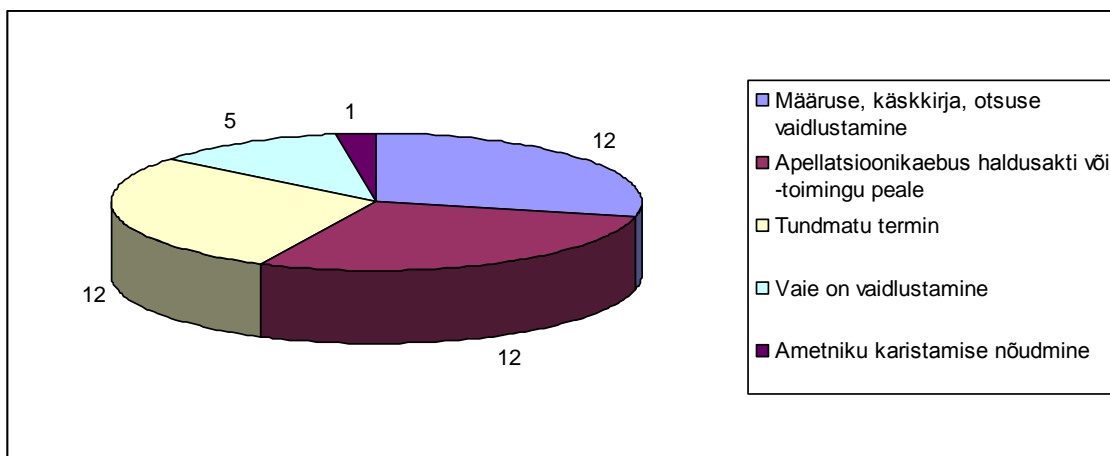
Inspektor-kontaktisikute küsitlus näitas, et enamus inspektoreid aitavad kinnipeetavaid dokumentide tõlkimisel vastavalt oma võimetele ja keeleoskusele, vaid mõned soovivad kinnipeetavale pöörduda tõlkebüroo poole.

Apellatsioonikaebuse koostamisel praktiseerib enamus kontaktisikutest kinnipeetavale kriminaalmenetluse seadustiku kätte andmist ning vastavate seaduse sätete näitamist, mis reguleerivad apellatsioonikaebuse koostamise ja esitamise korda või soovivad abi saamiseks pöörduda advokaadi poole.

Vaiete puhul praktiseerivad inspektor-kontaktisikud enamasti suulist selgitamist kinnipeetavale, millised on vaide puudused ning kuidas neid kõrvaldada. Juhul, kui kinnipeetav ei ole nõus tema suhtes välja antud haldusaktiga, sooritatud või sooritamata jäetud haldustoiminguga, on tal enda õiguste kaitseks kaks võimalust: pöörduda halduskohtusse või esitada vaie. Vaidega ei saa kinnipeetav nõuda ükskõik mida. HMS § 72 on väga täpselt paika pandud, mida vaidega nõuda võib. Reeglina on selleks haldusakti kehtetuks tunnistamine, uue otsuse tegemise või sooritamata jäänud toimingu sooritamine. Vaidega ei saa mingil juhul nõuda kahju hüvitamist või ametniku karistamist.

Selgitamaks välja kinnipeetavate teadlikkust esmasest võimalusest kaitsta oma õigusi kohtuväliselt, ehk vaidest, pakkus töö autor küsitluses kinnipeetavatele vastata arutlevas vabas vormis küsimusele: Mis on vaie ning mida võib kinni peetav isik vaidega nõuda? Taolise küsimuse esitas autor seetõttu, et mõiste vaie olemus ilma täiendavate selgitusteta on kinnipeetavate seas tekitanud kõige rohkem segadust. Küsitluse tulemusena võib siiski väita, et üldisemas mõttes kinnipeetavad siiski mõistavad vaide definitsiooni õigesti, mis omakorda näitab, et inspektor-kontaktisikud on teinud kinnipeetavatele selgitamistööd vajalikul määral.

Joonis 4. Kinnipeetavate definitsioonid vaidele.



4.5 Kinnipeetavale selgituste andmine haldusmenetluses

Selgitamiskohustuse sisuks on menetluse kaasatud isikule või taotluse esitamist kaaluvale isikule haldusmenetluse reeglite selgitamine. Tartu Vangla inspektor-kontaktisikud tutvustavad ja selgitavad kinnipeetavatele nende õigusi haldusmenetluse läbiviimisel väga erinevalt. Uuringust ilmselgus, et mõned kontaktisikud ei selgita üldse kinnipeetavatele nende õigusi haldusmenetluse läbiviimisel, mõned piirduvad haldusmenetluse seaduse tutvustamisega, kus on need õigused sätestatud ning osa kontaktisikutest tutvustavad kinnipeetavatele nende õigusi suuliselt, vahetult kinnipeetava suhtes haldusmenetluse läbiviimise ajal. Samas on küsitlus näidanud, et kinnipeetavad küsivad ja saavad kontaktisikutelt selgitusi ning abi vanglas avalduste/taotluste esitamise ja menetlemise korra kohta. Kontaktisikud selgitavad kinnipeetavatele missugused on eeldused esitatud taotluste rahuldamiseks ja kui pikad on taotluste rahuldamise võimalikud tähtajad. Küsitluses ilmselgus, et distsiplinaarmenetluste läbiviimisel on alati kinnipeetavaid teavitatud distsiplinaarmenetluse algatamisest, on selgitatud algatamise põhjusi ning distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjaga tutvustamisel on alati antud kinnipeetavale võimalus lisaselgituste andmiseks. Sellest võib järeldada, et distsiplinaarmenetluste läbiviimine Tartu Vanglas on õiguspärane.

4.6 Inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate seisukohad selgitamiskohustuse osas

Kinnipeetavate seisukoht inspektor-kontaktisiku selgitamiskohustuse täitmisesse on selline, et kuna kinnipeetav on piiratud vabadusega isik ning inspektor-kontaktisik on vahendajaks kinnipeetava vanglasiseste probleemide lahendamisel, siis on tal ka selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmine kinnipeetava suhtes kohustuslik. Uuringust ilmnes ka see, et kinnipeetavad usaldavad inspektor-kontaktisikute selgitusi ning arusaamatuste puhul pöörduvad lisaselgituste saamiseks eelkõige inspektor-kontaktisiku poole. Küsitletud kinnipeetavad väidavad, et:

- Inspektor-kontaktisikutel on alati aega nende jaoks
- Alati küsivad inspektor-kontaktisikult lisaselgitusi, kui midagi on arusaamatuks jäänud
- Infoallikana usaldatakse kõige rohkem inspektor-kontaktisiku selgitusi
- Reeglina on inspektor-kontaktisik alati vastanud kerkinud küsimustele
- Inspektor-kontaktisik on kohustatud täitma selgitamis- ja nõustamiskohustust

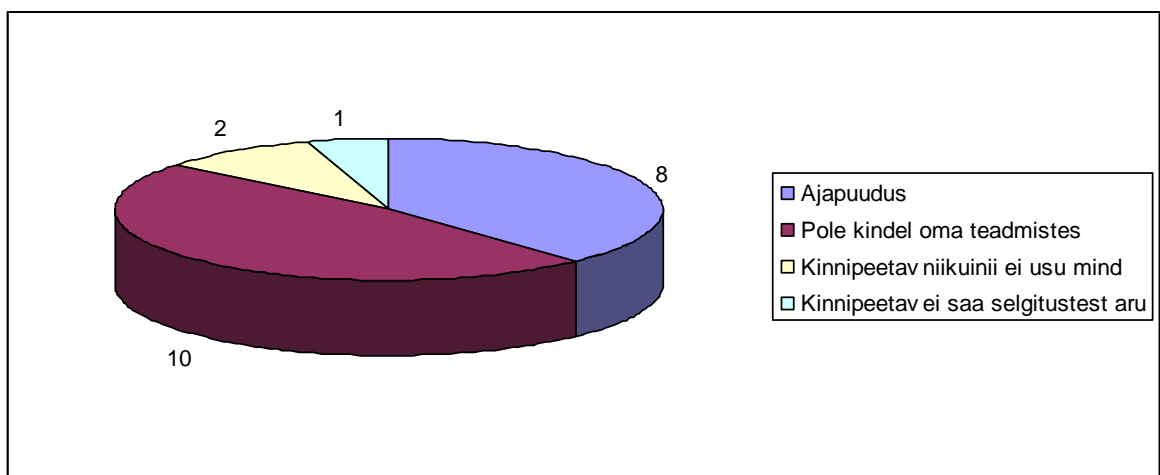
Tabel 2. Kinnipeetavate seisukoht inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisest

Kinnipeetavate nägemus inspektor-kontaktisikute kohustusest nõustada neid	Vastanud kinnipeetavate arv
Kindlasti on kohustatud	32
Mingil määral on kohustatud	8
Ei ole kohustatud	2

Üle poole küsitletud inspektor-kontaktisikutest on veendunud, et neil on kinnipeetavate suhtes selgitamis- ja nõustamiskohustus. Kaheksa inspektor-kontaktisikut leiavad, et

kinnipeetavaid tuleb nõustada ainult mingil määral ning õigusaktidest tulenevalt. Selgitamiskohustust ja selle ulatust mõistavad kontaktisikud erinevalt. Enamus kontaktisikuid on arvamusel, et kinnipeetavale jagatavad selgitused ja tema nõustamine peavad kindlasti tuginema õigusaktidele, kinnipeetavale peab jagama ainult sellist informatsiooni, mis puudutab tema õigusi. Samas ei pea püüdma midagi kinnipeetava eest ise ära teha, vaid peab andma talle juhtnöörid kätte, selleks, et ta saaks oma õigusi kaitsta. Üks inspektor-kontaktisik tsiteeris sellele küsimusele vastates Tartu Vangla direktori asetäitja vangistuse alal, härra Jaan Lubergi sõnu: „ Meil pole kohustust kinnipeetavale kandikul igasugust infot ette anda, kuid meil on võimalus näidata, kust ja millisel viisil ta endale vajaliku info saab.“ Üks inspektor-kontaktisikutest leidis, et vangla seisukohalt oleks vaja selgitusi jagada kinnipeetavatele minimaalselt, vähendamaks kinnipeetava võimalusi kaebamiseks. Olid ka sellised inspektor-kontaktisikud, kes väitsid, et selgitusi tuleb kinnipeetavatele jagada ainult siis, kui kinnipeetav avaldab selleks soovi. Selgitamiskohustuse täitmise takistusteks nimetasid inspektor-kontaktisikud kõige enam ebakindlust oma teadmistes ning ajapuudust.

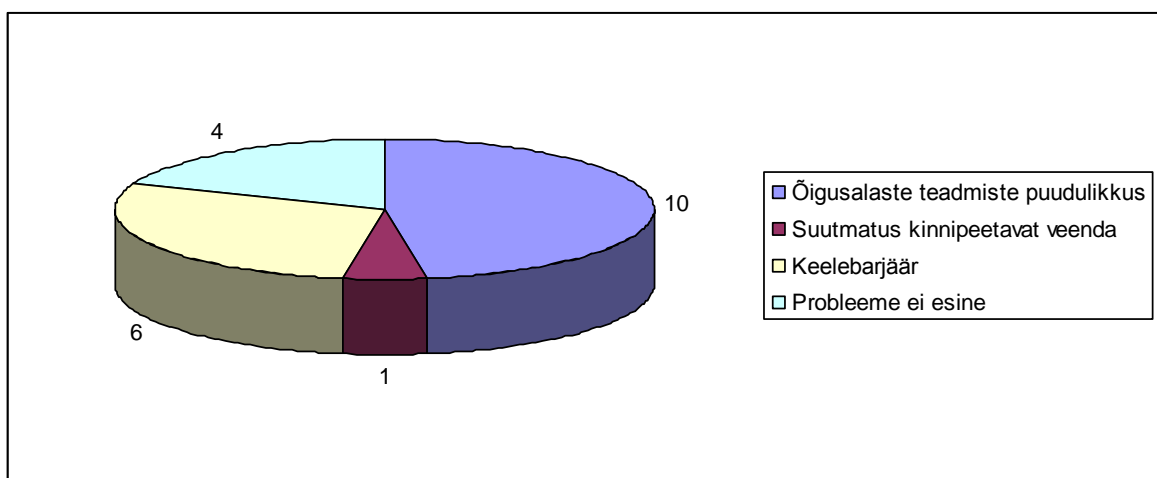
Joonis 5. Inspektor-kontaktisikute kokkupuuted takistustega selgitamiskohustuse täitmisel



Inspektor-kontaktisikute kohustuseks on selgitada kinnipeetavatele vanglas haldusmenetluse raames tehtavate toimingute ning haldusorgani poolt antud

dokumentide sisu. Uuringust ilmses, et kahekümne ühest Tartu Vangla inspektor-kontaktisikust on kuuel inspektor-kontaktisikul selgitamiskohustuse täitmisel probleemiks keelebarjäär, kümme inspektor-kontaktisikut tunnevad puudust õiguslastest teadmistest, üks leiab, et selgituste andmisel ta ei suuda kinni peetavat isikut veenda ning neli väidavad, et neil selgitamiskohustuse täitmisel probleeme ei ole.

Joonis 6. Inspektor-kontaktisikute teadmiste/oskuste puudused selgitamiskohustuse täitmisel



4.7 Vastuolud ametnike ja kinnipeetavate vastustes, võimalikud põhjused

Sisuliselt ankeetküsitluse analüüsis suuri vastuolusid inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate vastustes ei ilmnenu. Pigem pani autor tähele, et vastuolusid kerkis vanglaametnike küsitluses, nt tõid kuus kontaktisikut üheks teadmiste/oskuste puuduseks selgitamiskohustuse täitmisel keelebarjääri, kuid kohtumääruste, -otsuste tõlkimisel soovitasid kinnipeetavatel pöörduda tõlketeenuse saamiseks kohtu poole vaid viis inspektor-kontaktisikut. Justiitsministri 10. aprilli määruses nr 29 „Vanglaametnike ametiastmete atesteerimisnõuded“ on keskastme vanglaametnikele, kelleks on ka

inspektor-kontaktisikud, kehtestatud mitte ainult kohustuslik vene keele oskus, vaid lisaks vene keele oskusele ka teise võõrkeele oskus. Arusaamatuks jääb ka see, et enamused kontaktisikuid väidavad, et selgitavad olulisemad asjad kinnipeetavale suuliselt ilma, et kinnipeetav küsiks seda, kuid samas kinnipeetava põhilisi õigusi ja kohustusi selgitatakse suuliselt ainult kinnipeetava nõudmisel. Autor leiab, et selline vastuolu on tingitud sellest, et vangistust reguleerivates õigusaktides on kinnipeetavate õigused ja kohustused selgelt ja üheseltmõistetavalt kirjas ning kehtivad kõikides vanglates, haldusaktidel on kohustuslikud vaidlustamisviited, mis tagavad kinnipeetavatele kaebeõigust, seega ei vaja kinnipeetavad selles osas ka lisaselgitusi. Enamasti on inspektor-kontaktisikute selgitused olulised vanglas sooritatavatest haldustoimingutest, nende sooritamise juhendite ja asjaajamiskordade üksikasjadest, haldustoimingute võimalikest tähtaegadest, tagajärgedest jne, sest igal vanglal on võimalus kooskõlas kehtiva seadusandlusega kehtestada vanglasiseseid juhendeid ja kordi reguleerimaks teatavaid haldustoiminguid. Töö autor leiab, et ainukeseks oluliseks vastuoluks inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate vastustes on see, et pea pooled küsitletud Tartu Vangla inspektor-kontaktisikutest väidavad, et üheks peamiseks takistuseks selgitamiskohustuse täitmisel vanglas on ajapuudus, kuna ühel inspektor-kontaktisikul on liiga palju kinnipeetavaid teenindada. Samas kinnipeetavate ankeetküsitlusest nähtub, et enam kui pooled küsitletud kinnipeetavatest on arvamusel, et inspektor-kontaktisikul on alati nende jaoks aega ning, et nad alati saavad vastuseid oma küsimustele. Vastuolu põhjuseks võib olla see, et kinnipeetavate ootused inspektor-kontaktisiku selgituste andmisel ei ole nii suured ja ulatuslikud, kui inspektor-kontaktisik arvab. Samas tegelevad kontaktisikud asjadega, mis otseselt nende ülesannetesse ei kuulu, nt põhjaliku tõlkimisega, kriminaalmenetluse selgitamisega jms.

5. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

HMS sätteid on haldusmenetluse läbiviimisel vanglas rakendatud juba neli aastat, selle ajaga on välja kujunenud teatud menetluslikud harjumused. Autor on töö käigus jõudnud järeldusele, et kontaktisikute praktika selgitamiskohustuse täitmisel on erinev. Samas leiab autor, et selgitamiskohustuse täitmise praktikat on võimalik ühtlustada. Sisuliselt täidavad Tartu Vanglas haldusmenetluse läbiviimisel selgitamiskohustust kõik inspektor-kontaktisikud - kedagi kinnipeetavatest haldusmenetluse läbiviimisel päris selgituste andmiseta ei ole jäetud, kuid inspektor-kontaktisikud jagavad selgitusi ning täidavad nõustamiskohustust väga erinevalt. Neil puudub ühtne arusaam selgitamiskohustuse vajalikkusest ja ulatuslikkusest.

Inspektor-kontaktisikud sooviksid küll, et neil oleks vähem kinnipeetavaid teenindada, kuid samas ilmnes uuringust, et inspektor-kontaktisikud tegelevad ka asjadega, mis otseselt nende ülesannete hulka ei kuulu. Uuringust ilmnes, et mõnel inspektor-kontaktisikul on selgitamiskohustuse täitmisel takistuseks keelebarjäär.

Täiesti vale on seisukoht, et selgitusi tuleb vähem anda selleks, et kinnipeetavad ei saaks kaevata ehk kaitsta oma õigusi. Uuringust tulenevalt ajapuudust selgitamiskohustuse täitmiseks inspektor-kontaktisikutel tegelikkuses ei esine, seega töö hüpotees ei leidnud kinnitust. Ajapuudusest olulisemaks puuduseks selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisel on õiguslaste teadmiste puudulikus või ebakindlus oma teadmistes kinnipeetavatele selgituste andmisel.

Seaduste tundmine on vajalik, kuid tähtsam on nende ühtne tõlgendamine. Vanglad peaksid kiiresti reageerima seadusandluses tehtavatele muudatustele ning sellest tulenevalt viima inspektor-kontaktisikutele läbi täiendkoolitusi selleks, et vanglates tõlgendataks kujunenud olukorda ühtmoodi, siis kaob ka inspektor-kontaktisikute ebakindlus kinnipeetavate nõustamisel.

Siinkohal teeb töö autor ettepaneku - esimesel võimalusel vanglasiseselt leppida kokku selgitamiskohustuse ulatus, selleks, et kõik inspektor-kontaktisikud mõistaksid seda

ühtmoodi. Korraldada inspektor-kontaktisikutele nii vanglasiseseid, kui ka vanglate vahelisi teabepäevi infovahetuste eesmärgil, selleks et ühtlustada selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmise praktikat mitte ainult vanglasiseselt, vaid ka vanglatevaheliselt. Inspektor-kontaktisikute koolitamisel panna rõhku võõrkeelte omandamisele, kuna selgitamiskohustuse täitmisel on oluline suhtlemisel kinnipeetavaga temast aru saada ning temale arusaadav olla.

KOKKUVÕTE

Viimaste aastate jooksul on kinnipeetavad üha teadlikumaks saanud enda õiguste kaitsmise võimalustest haldusmenetluse läbiviimisel vanglas ning esitavad arvukalt nii märgukirju, selgitustaotlusi ja vaideid Justiitsministeeriumile kui ka kaebusi halduskohtule. On alust eeldada, et õigus- ja eesmärgipäraselt läbi viidud haldusmenetlus suurendab kinnipeetavate usaldust neid puudutavate haldustoimingute ja haldusotsuste suhtes, mis omakorda vähendaks vaiete ja kohtukaebuste arvu.

Lõputöö eesmärgiks oli kindlaks teha: kas, kuidas, mil määral ja kui ulatuslikult täidavad inspektor-kontaktisikud Tartu Vanglas haldusmenetluse seadusest tulenevat selgitamis- ja nõustamiskohustust ning välja selgitada, millised tegurid mõjutavad inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmist. Eesmärgi saavutamiseks viis töö autor läbi kvantitatiivse uurimuse Tartu Vangla inspektor-kontaktisikute ja kinnipeetavate seas ning uurimismeetodiks oli ankeetküsitlus.

Töö hüpoteesiks oli: Inspektor-kontaktisiku selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmine on takistatud ajapuudusest, kuna ühel inspektoril on liiga suur arv kinnipeetavaid teenindada.

Uurimustöö tulemusena selgus, et Tartu Vangla inspektor-kontaktisikute praktika selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisel on erinev, puudub ühtne arusaam selgitamiskohustuse täitmise vajalikkusest ja ulatuslikkusest. Inspektor-kontaktisikud sooviksid küll, et neil oleks vähem kinnipeetavaid teenindada, kuid samas uuringus ilmnis, et inspektor-kontaktisikud tegelevad ka asjadega, mis otseselt nende ülesannetesse ei kuulu. Uuringust tulenevalt ajapuudust selgitamiskohustuse täitmiseks inspektor-kontaktisikutel ei ole, seega töö hüpotees ei leidnud kinnitust. Tuleb välja, et ajapuudusest olulisemaks puuduseks selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisel on õiguslaste teadmiste puudulikus või ebakindlus oma teadmistes kinnipeetavatele selgituste andmisel.

Töö põhjal teeb töö autor selgitamis- ja nõustamiskohustuse efektiivsemaks täitmiseks Tartu Vanglas järgmised ettepanekud:

- Leppida esimesel võimalusel vanglasiseselt kokku selgitamiskohustuse ulatus, saavutamaks inspektor-kontaktisikute seas ühtset arusaama sellest;
- Kiiresti reageerides seaduste muudatustele, viia läbi inspektor-kontaktisikutele vastavasisulisi täiendkoolitusi, tagamaks inspektor-kontaktisikutele kindlustunnet oma õigusalastes teadmistes selgitamiskohustuse täitmisel;
- Korraldada inspektor-kontaktisikutele nii vanglasiseseid, kui ka vanglate vahelisi teabepäevi, ühtlustamaks inspektor-kontaktisikute selgitamis- ja nõustamiskohustuse praktikat;
- Inspektor-kontaktisikute koolitamisel panna rõhku võõrkeelte omandamisele.

РЕЗЮМЕ

В последнее время заключенные стали более осведомленными о возможностях защиты своих прав в процессе административного производства и подают многочисленные заявления, ходатайства и возражения в Министерство юстиции, также жалобы в административный суд. Есть основание предположить, что правомерный и целенаправленный процесс административного производства повышает доверие заключенных к изданным в отношении них правомерным актам, что в свою очередь понижает количество подаваемых возражений и жалоб с их стороны.

Целью данной работы было определить - как, в какой степени, масштабы и выполняют ли вообще инспектора Тартуской Тюрьмы обязанность, исходящую из Закона об административном производстве, давать разъяснения заключенным, в отношении которых проводится процесс административного производства. Выяснить какие факторы могут препятствовать выполнению данного принципа. Для достижения цели автор провел количественное исследование среди инспекторов и заключенных Тартуской Тюрьмы в виде анкетного опроса.

Гипотеза – нехватка времени является препятствием при выполнении инспектором принципа давать разъяснения, поскольку на одного инспектора приходится слишком много заключенных.

Вследствие исследования выяснилось, что инспектора в Тартуской Тюрьме выполняют обязанность давать разъяснения заключенным по-разному. У них отсутствует единое понятие надобности и масштабы этого принципа административного производства. Инспектора считают, что у них слишком много заключенных в обслуживании, но исходя из исследования, они также занимаются и многими делами, которые не входят в их обязанности. Исследование показало, что нехватка времени не является главным препятствием выполнения вышеупомянутого принципа, следовательно, гипотеза работы не подтвердилась.

Вышло, что неуверенность в своих правовых знаниях является более веской причиной в препятствии выполнения обязанности давать разъяснения заключенным, в отношении которых проводится процесс административного производства.

На основании данной работы для более эффективного выполнения инспекторами Тартуской Тюрьмы принципа административного производства - давать разъяснения заключенным, в отношении которых проводится процесс административного производства – автор предлагает принять конкретные меры:

- При первой возможности в Тюрьме определиться в масштабах выше упомянутого принципа
- В связи с изменениями в законах, быстро реагировать на изменения и проводить инспекторам соответствующие обучения
- Постоянно организовывать инспекторам, как внутри тюрьмы, так и между тюрьмами соответствующие дни знаний
- При обучении инспекторов особенное внимание уделять освоению русского языка.

VIIDATUD ALLIKAD

Kirjandus:

1. Aedmaa, A. 2001. Haldusakti põhjendamise kohustus. *Juridica* 8, 529-540.
2. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
3. Annus, T. 2001. Riigiõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura.
4. Koolmeister, I., Merusk, K. 1995. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskinna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura.
5. Maurer, H. 2004. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura.
6. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. 1997. Tartu: Juura, Õigusteabe AS.
7. Merusk, K. 2001. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 8, 519-528.
8. Mikiver, M. 2002. Haldusmenetlus ja haldusakti koostamine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
9. Mikiver, M., Roosvee, T. 2001. Haldusõigus üldosa. Loengukonspekt. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
10. Triipan, M. 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica* 5, 305-314.

Riigikohtulahend:

1. Riigikohtu 10.05.1999.a otsus nr 3-3-1-19-99, RT III 1999, 15,148.
2. Riigikohtu 04.04.2003.a otsus nr 3-3-1-32-03, RT III 2003,11,111.

Normatiivmaterjalid:

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus 28.06.1992.- RT 1992, 26,349, RT I 2003, 64, 429.
2. Euroopa liidu põhiõiguste harta.
3. Haldusmenetluse seadus 06.06.2001.- RT I 2001, 58,354, RT I 2007, 15, 76.
4. Justiitsministri 30.11.2000 määrus nr. 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ RTL 2000, 134, 2139, RTL 2007,13,192.
5. Riigi õigusabi seadus 28.06.2004.- RT I 2004, 56, 403, RT I 2007, 2, 7.
6. Vangistusseadus 14.06.2000.- RT I 2000, 58, 376, RT I 2006, 63, 466.
7. Justiitsministri 10.04.2003 määrus nr 29 „Vanglaametnike ametiastmete atesteerimisnõuded“ RTL 2003, 51, 749.

Interneti materjal:

1. Jõks, A. „Juriidiliselt korrektne“ – kas ka õiglane“, Õiguskantsler. Kõned.
<http://www.oiguskantsler.ee/index.php?konedID=24&show=koned&menuID=2>
15.01.2007
2. Parrest, N, Aedmaa, A., 2003, „Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest“
http://atak.sisekaitse.ee/intra/materials/get_file.php?no_test=1&file_id=7.
15.01.2007
3. Euroopa liidu põhiõiguste harta.
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/et/oj/2004/c_310/c_31020041216et00410054.pdf
13.01.2007
4. Euroopa põhiseaduse leping. http://www.vm.ee/est/euro/kat_539 13.01.2007

Muu kirjandus:

1. Haldusmenetlus vanglas. Haldusaktid ja toimingud. Justiitsministeeriumi koolituse 12-13.09.2005 konspekt. Saadaval Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast.
2. Inspektor-kontaktisiku kompetentsikaart 2003. Tallinn: Justiitsministeeriumi vanglate osakond. Saadaval Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast.
3. Mikiver, K., Bergvald G. 2003. Tööjaotuse ümberkorraldamine. Kontaktisiku ametikoha loomine. Loeng. Tallinn: Justiitsministeeriumi vanglate osakond. Saadaval Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast.
4. Tartu Vangla eesmärgid 2007. Tallinn: Justiitsministeeriumi vanglate osakond. Saadaval Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast.
5. Vaidemenetlus. Justiitsministeeriumi koolituse 14.12.2005 konspekt. Saadaval Justiitsministeeriumi vanglate osakonnast.

LISAD

LISA 1

1. Palju Teil on igapäevaselt kinnipeetavaid nõ „klientideks“?

.....

2. Kaua Teil võtab aega hommikune ringkäik seksioonis?

- a) alla 1 tunni
- b) 1 tund
- c) üle 1 tunni
- d)

3. Kui palju kinnipeetavaid peaks olema ühe inspektor-kontaktisiku hoole all?

- a) alla 10
- b) 10-30
- c) üle 30
- d)

4. Kuidas olete tutvustanud kinni peetavale isikule vangistust reguleerivaid õigusakte?

- a) hommikul annan õigusaktid kinnipeetava kätte ning õhtul võtan tagasi
- b) jätan mõneks päevaks õigusaktid kinnipeetavale lugemiseks
- c) jätan lugemiseks ning hiljem vastan kinnipeetava küsimustele
- d)

5. Kas olete selgitanud kinnipeetavale tema põhilisi õigusi ja kohustusi suuliselt?

- a) jah, kui kinnipeetav nõuab seda
- b) jah, alati kui kohtun kinnipeetavaga esmakordselt
- c) ei ole suuliselt selgitanud
- d)

6. Kui palju küsivad kinnipeetavad reeglina lisaselgitusi oma õiguste ja nende kaitsmise võimaluste kohta?

- a) ei küsi üldse
- b) vahel harva küsivad
- c) reeglina küsivad alati
- d)

7. Kas selgitate kõige olulisemad asjad kinnipeetavale suuliselt ka ilma tema poolt küsimata üle?
- ei selgita
 - selgitan ainult vangla kodukorrast tulenevaid õigusi/kohustusi
 - olulisemad asjad selgitan kinnipeetavale suuliselt alati
 -
8. Kinnipeetav palub Teid tõlkida kohtumäärust, -otsust. Kuidas käitute?
- tõlgin vastavalt oma võimetele ja keeleoskusele
 - soovitan pöörduda kohtu poole palvega saata kohtuotsus, - määrus tõlgituna.
 - ütlen kinnipeetavale, et tõlketeenust vangla ei osuta.
 -
9. Kinnipeetav palub Teie abi apellatsioonikaebuse koostamisel. Kuidas käitute?
- aitan kinnipeetavat apellatsioonikaebuse koostamisel
 - annan kriminaalmenetluse seadustiku kätte ning näitan kinnipeetavale vastavad seaduse sätted, mis reguleerivad apellatsioonikaebuse koostamise ja esitamise korda.
 - soovitan pöörduda advokaadi poole abi saamiseks
 -
10. Kinnipeetav pöördub Teie poole õigusabi saamiseks. Kuidas käitute?
- ütlen, et kinnipeetavatele vangla õigusabi ei osuta
 - soovitan esitada taotlus kohtule riigi õigusabi saamiseks
 - nõustan ise või annan kinnipeetavale vastavad õigusaktid kätte
 -
11. Distiplinaarmenetluse läbiviimisel tutvustan kinnipeetavale distiplinaarmenetluse protokoll:
- enne haldusakti väljaandmist
 - peale haldusakti väljaandmist
 - nii enne, kui peale haldusakti väljaandmist
 -
12. Kas olete tutvustanud kinnipeetavale tema õigusi haldusmenetluse läbiviimisel?
- jah, igale kinnipeetavale isiklikult haldusmenetluse läbiviimisel
 - tutvustan kinnipeetavale haldusmenetluse seadust, mis sätestab tema õigusi haldusmenetluses koos vangistust reguleerivate õigusaktidega
 - ei ole tutvustanud
 -

13. Kinnipeetav soovib saada kambrisse telerit (väljasõitu, laost asju jms), kuidas käitute?

- a) annan vastava blanketi täitmiseks
- b) annan vastava blanketi täitmiseks ning selgitan millised on üldse eeldused taotluse rahuldamiseks
- c) annan vastava blanketi täitmiseks ning selgitan millised on üldse eeldused taotluse rahuldamiseks, vajadusel aitan kinnipeetavat blanketi täitmisel
- d)

14. Kinnipeetav saab negatiivse vastuse oma taotlusele, kuidas käitute?

- a) lihtsalt tutvustan kinnipeetavale allkirja vastu
- b) allkirja vastu tutvustamisel vastan kinnipeetava küsimustele
- c) tutvustan allkirja vastu, vastan kinnipeetava küsimustele ning selgitan kinnipeetavale haldusakti vaidlustamise võimalusi
- d)

15. Kinnipeetav esitab Teile puudustega vaide. Teie:

- a) püüan kinnipeetavale suuliselt selgitada millised on puudused ja kuidas neid kõrvaldada
- b) aitan kinnipeetaval puudused kõrvaldada
- c) tagastan vaide kinnipeetavale ning annan 10 päeva puuduste kõrvaldamiseks
- d)

16. Kinnipeetav pöördub Teie poole vanglavälise probleemiga nt. pangalaenu kustutamine, abielu lahutamine jms, kuidas käitute?

- a) ütlen , et probleem ei kuulu minu kompetentsi
- b) püüan aidata lahendada probleemi
- c) soovitan pöörduda probleemiga sotsiaaltöötaja poole
- d)

17. Kas inspektor-kontaktisikul on kinnipeetava suhtes selgitamis- ja nõustamiskohustus?

- a) ei ole
- b) mingil määral on
- c) on
- d)

18. Missuguste takistustega Te olete kokku puutunud selgitamiskohustuse täitmisel?

- a) pole aega

- b) pole kindel oma teadmistes
- c) kinnipeetav niikuinii ei usu mind
- d)

19. Millistest teadmistest ja oskustest jääb Teil kõige rohkem selgitamisel puudu?

- a) õiguslased teadmised
- b) ei suuda kinnipeetavat veenda
- c) keelebarjäär
- d)

20. Mida mõistate inspektor-kontaktisiku selgitamis- ja nõustamiskohustuse all ning kui ulatuslikud need peaks olema?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

LISA 2

1. Kas inspektor-kontaktisikul on Teie jaoks piisavalt aega?

- a) ei ole, tal on alati kiire
- b) ei ole piisavalt aega
- c) alati on aega minu jaoks
- d)

2. Kuidas inspektor-kontaktisik on tutvustanud Teile vangistust reguleerivaid õigusakte?

- a) ei ole tutvustanud
- b) andis õigusaktid allkirja vastu lugeda
- c) andis õigusaktid lugeda ning hiljem selgitas suuliselt minu õigusi ja kohustusi vanglas
- d)

3. Kas inspektor-kontaktisik on selgitanud Teile suuliselt Teie põhilisi õigusi ja kohustusi?

- a) ei ole suuliselt selgitanud
- b) jah, kui olen seda küsinud
- c) jah, kui saabusin vanglasse ning kohtusin inspektor-kontaktisikuga esmakordselt
- d)

4. Kas olete küsinud inspektor-kontaktisikult lisaselgitusi oma õiguste ning nende kaitsmise võimaluste kohta?

- a) Ei ole küsinud üldse
- b) Vahel harva olen küsinud
- c) Reeglina küsin alati
- d)

5. Kas inspektor-kontaktisik on selgitanud Teile suuliselt kõige olulisemad asjad üle ka ilma Teie poolt küsimata?

- a) Ei ole selgitanud
- b) On selgitanud ainult kodukorrast tulenevaid õigusi/kohustusi
- c) Olulisemad asjad on selgitanud alati
- d)

6. Kas suhtlemisel inspektor-kontaktisikuga on Teil esinenud eesti/vene keele barjääri?

- a) On esinenud probleeme kuna inspektor-kontaktisik ei saa minust aru
- b) On esinenud küll, kuid oleme käte, miimika ja žestide abil hakkama saanud
- c) Probleeme pole esinenud
- d)

7. Kas Te eeldate, et vajadusel saab inspektor-kontaktisikult ka sõnasõnalt tõlke dokumendile?
- Ei eelda
 - Kas just sõnasõnalt, kuid eeldan, et inspektor-kontaktisik võiks dokumendi sisu tõlkida
 - Jah, eeldan küll
 -
8. Kelle poole peate kõige õigemaks pöörduda, kui vajate õigusabi (nt oma isiklikku elu puudutavas tsiviilasjas, haldusasjas)?
- Küsin inspektor-kontaktisikult vastavaid õigusakte ning püüan ise sealt oma õigused välja lugeda
 - Vastava vanglaametniku poole (sotsiaaltöötaja, inspektor-kontaktisik, kaplan vms), kes võib antud küsimuses kompetentne olla
 - Advokaadi poole
 -
9. Kas Teie suhtes distsiplinaarmenetluse läbiviimisel on inspektor-kontaktisik Teile arusaadavalt seletanud miks ja mille kohta distsiplinaarmenetlus algatati?
- Ei ole seletanud kunagi
 - Ilma igasuguste seletusteta on teavitatud, et minu kohta on algatatud distsiplinaarmenetlus
 - Alati on teavitanud mind allkirja vastu, et minu kohta on algatatud distsiplinaarmenetlus ning miks ja mille kohta.
 -
10. Kas direktori käskkirjaga (distsiplinaarkaristuse määramine) tutvustamisel on inspektor-kontaktisik andnud Teile võimalust anda lisaselgitusi juhtunud intsidendi kohta?
- Ei ole kunagi võimalust andnud
 - Ainult siis, kui ma ei ole nõus distsiplinaarkaristusega
 - Alati on andnud sellist võimalust
 -
11. Kas olete inspektor-kontaktisikult küsinud lisaselgitusi ükskõik mis haldusakti või – toimingu osas?
- reeglina pole küsinud, sest niikuinii ei usu teda
 - vahel harva olen selgitusi küsinud
 - alati küsin inspektor-kontaktisikult lisaselgitusi, kui midagi arusaamatuks jäänud
 -

12. Kui olete inspektor-kontaktisikult küsinud selgitusi haldusakti või –toimingu kohta, siis:

- a) reeglina on inspektor-kontaktisik alati vastanud minu küsimustele
- b) reeglina saan oma küsimustele vastuseid hiljem, kuna inspektor-kontaktisik koheselt ei oska neile vastata
- c) reeglina jäävad vastused minu küsimustele saamata, kuna inspektor-kontaktisik ei oska vastata minu küsimustele
- d)

13. Kui Teile on jäänud segaseks mõne avalduse/taotluse esitamise kord, siis:

- a) saan infot inspektor-kontaktisiku käest
- b) saan infot teiste kinni peetavate isikute käest
- c) loen ise seadusest välja
- d)

14. Kui Te soovite saada kambrisse telerit/raadiot (laost asju, lisakokkusaamist jms), siis pöördumisel sooviga inspektor-kontaktisiku poole:

- a) inspektor-kontaktisik annab mulle täitmiseks vastava blanketi
- b) inspektor-kontaktisik annab mulle täitmiseks vastava blanketi ning selgitab kuidas seda täita ja missugused on üldse eeldused selle taotluse rahuldamiseks
- c) inspektor-kontaktisik annab mulle täitmiseks vastava blanketi ning selgitab kuidas seda täita ja missugused on üldse eeldused selle taotluse rahuldamiseks. Vajadusel aitab mind inspektor-kontaktisik blanketi täitmisel
- d)

15. Kas inspektor-kontaktisik on üldse kohustatud jagama Teile selgitusi?

- a) ei ole kohustatud
- b) mitte alati, kuid mingil määral küll
- c) on kohustatud, kuna mina olen piiratud vabadusega isik ning inspektor-kontaktisik on vahendajaks minu probleemide lahendamisel
- d)

16. Missugust infoallikat enda õiguste kaitsmisel usaldate kõige rohkem?

- a) inspektor-kontaktisiku selgitusi
- b) kaaskinnipeetavate kogemusi/selgitusi
- c) ainult seadustest loetud sätteid
- d)

17. Te ei ole nõus Teie suhtes välja antud haldusaktiga, sooritatud või sooritamata jäetud haldustoiminguga. Kas olete pöördunud inspektor-kontaktisiku poole palvega selgitada Teile Teie õiguste kaitsmise võimalusi?

- a) ei ole, kuna inspektor-kontaktisik ei ole huvitatud minule neid võimalusi selgitama
- b) olen küll, kuid selget vastust pole saanud
- c) olen pöördunud, saanud ammendava vastuse minu õiguste kaitsmise võimalustest
- d)

18. Te saate inspektor-kontaktisikult allkirja vastu negatiivse vastuse oma taotlusele. Kuidas käitute?

- a) lihtsalt allkirjastan vastuse saamist
- b) kirjutan alla ning küsin inspektor-kontaktisikult lisaselgitusi selle kohta, miks vastus eitav on
- c) kirjutan alla, küsin inspektor-kontaktisikult lisaselgitusi selle kohta, miks vastus eitav on ning mida ma peaksin tegema positiivse vastuse saamiseks
- d)

19. Kui olete pöördunud inspektor-kontaktisiku poole saamaks abi apellatsioonikaebuse koostamisel, siis inspektor-kontaktisik:

- a) soovib pöörduda advokaadi poole
- b) annab kriminaalmenetluse seadustiku kätte ning näitab mulle vastavad seaduse sätteid, mis reguleerivad apellatsioonikaebuse koostamise ja esitamise korda
- c) aitab mind apellatsioonikaebuse koostamisel
- d)

20. Mis on vaie ning mida võib kinni peetav isik vaidega nõuda?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....