



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie

31.05.2011 nr

Õiguskantsler 12.12.2011 nr 7-4/110869/1106120

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Pöördusite minu poole oma 31.05.2011 avaldusega, milles väitsite, et vanglas majandustöödel ja väljaspool vanglat järelevalveta töötavatele kinnipeetavatele rakendub erinev töötamist reguleeriv normistik.

**Teatan, et olles tutvunud Teie avalduse, asjakohaste õigusnormidega, justiitsministri seisukohtadega ja õiguskirjandusega, ei ole ma tuvastanud vastuolu põhiseadusega selles, et vangla majandustöödel töötavatele kinnipeetavatele ja järelevalveta väljaspool vanglat töötavatele kinnipeetavatele kohaldatakse erinevat õiguslikku regulatsiooni töösuhte reguleerimisel.**

Järgnevalt põhjendan enda seisukohta.

### 1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Märkite oma avalduses, et kinnipeetavatele, kes töötavad järelevalveta väljaspool vanglat, rakendatakse erinevalt vangla majandustöödel rakendatud kinnipeetavatest töösuhteid reguleerivate seaduste sätteid. Seega on ühed kinnipeetavad Teie hinnangul seatud eelistatumas seisundisse, kus nad on kaitstud tööseaduse normidega, ning neid koheldakse võrdselt teiste töötajatega. Leiate, et vangla majandustöödele määratud kinnipeetava töö on kõik need samad iseloomulikud jooned, mis on ka järelevalveta väljaspool vanglat töötavate kinnipeetavate töö, ja majandustöödel töötavad kinnipeetavad on seetõttu kaitseta riigi omavoli eest. Teie avalduses toodud probleemi analüüsimiseks ning justiitsministri seisukoha saamiseks pöördusin ma teabe nõudmisega Justiitsministeeriumi poole.<sup>1</sup>

#### 1.1 Justiitsministri seisukoht<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 30.06.2011 kiri nr 7-4/110869/1103179.

<sup>2</sup> Justiitsministri 21.07.2011 kiri nr 10.1-6/9308.

2. Justiitsminister leiab oma vastuses minu teabe nõudmisele, et töötamine on üks väga oluline tegur vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamiseks ning vanglateenistus püüab seda soodustada. Töötamine peaks kindlustama kinnipeetavate tööoskuste säilimise ja arendamise ning tagama kinnipeetavale teatavate rahaliste vahendite olemasolu. Ministri kinnitusel on töötamine tavaelu normaalne ja loomulik osa. Vangistusseaduse alusel on kinnipeetavatel töötamise kohustus ning tööst keeldumine loetakse rikkumiseks.

3. Minister märgib, et vanglas on kahte liiki töid: majandustööd ning oskustööd. Kinnipeetavate jaotamisel töökohtadele tuleb arvesse võtta nende füüsilisi ja vaimseid võimeid ning oskusi.

4. Majandustöödel töötamine näitab vangi motivatsiooni, kohusetunnet ja tahet uusi oskusi õppida ning seaduskuulekalt elada. Majandustöödel töötamine on eeldus keerukamatele ja enam teadmisi ning distsipliini nõudvamatele oskustöödele saamiseks. Oskustööle suunamine AS Vanglatööstusesse otsustatakse kinnipeetava käitumist, riske, taasühiskonnastumise taset ning oskusi silmas pidades. Minister tunnistab, et kahjuks on antud hetkel oskustööle suunamine piiratud võimalike töökohtade arvuga. Kinnipeetavatel endil on võimalik parandada oskustöö võimalusi, osaledes kutseõppes ja/või näidates majandustöödel üles kohusetundlikkust ning õpivalmidust.

5. Vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 43 lõige 1 sätestab, et kinnipeetava töötamisel makstakse talle töötasu ja seda makstakse ka neile kinnipeetavatele, keda rakendatakse vangla majandustöödel. Kinnipeetavatele pakutud töö eest tasu maksmist reguleerib Vabariigi Valitsuse 28.11.2000 määrus nr 382 "Kinnipeetava töötasu määrad, arvutamise ja maksmise kord".

6. VangS § 42 lõike 1 kohaselt võib kinnipeetav, kes on töötanud ühe aasta või teinud ühe aasta jooksul vangla majandustöid, taotleda enda töökohustusest vabastamist kuni 21 kalendripäevaks. Töökohustusest vabastatud ajal kinnipeetavale töötasu ei maksta.

7. Vastavalt VangS § 41 lõikele 2 kohaldatakse kinnipeetava töötamise korral väljaspool vanglat töösuhteid reguleerivate seaduste sätteid, sealhulgas töölepingu sõlmimise ning töötasu ja puhkuse kohta.

8. Minister selgitab, et seega kohalduvad nende kinnipeetavate suhtes, kes töötavad väljaspool vanglat, töösuhteid reguleerivad õigusaktid koos nendest tulenevate hüvedega, milleks on ka puhkusetasu. Need kinnipeetavad, kes töötavad vangla majandustöödel saavad tasustamata töövabastust 21 päeva aastas. Kõikide töötavate kinnipeetavate töötasud kantakse kinnipeetava vanglasisesele isikuarvele.

9. Olgugi, et tehtud töö eest makstakse kinnipeetavatele töötasu, ei toimu kinnipeetavate töötamine vanglas mitte eraõigusliku töölepingu alusel, vaid neid kohustatakse töötama avalik-õigusliku võimusuhte kaudu.

10. Vanglas töötamiseks ei sõlmita kinnipeetavaga töölepingut, vaid koostatakse vastavasisuline käskkiri, milles on märgitud töö tegemise aeg, sisu ja makstav tasu.

11. Kuivõrd väljaspool vanglat töötamise lubamine on käsitletav soodustusena VangS § 22 lõike 1 punkti 2 mõttes, siis seda kohaldatakse ainult kinnipeetavale, kelle käitumine karistuse kandmise ajal on osutunud heaks ja kelle suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õiguserikkumisi.

**12.** Selliste kinnipeetavate töösuhted reguleeritakse töölepinguga tööandja ja kinnipeetava vahel ning kinnipeetavale laienevad ka kõik teised tööseadustest tulenevad erisused töötasu, puhkuse jms kohta. Minister leiab, et erisus õigusliku regulatsiooni osas on tingitud sellest, et vangla ei saa olla siin lepingu pooleks.

**13.** Minister kinnitab, et töötamist väljaspool vanglat kohaldatakse peamiselt kinnipeetavatele avavanglas nende parema taasühiskonnastumise eesmärgil, kuid põhimõtteliselt on selle sätte rakendamine võimalik ka kinnises vanglas karistust kandvate kinnipeetavate suhtes.

**14.** Justiitsminister rõhutab oma vastuses, et isiku kinnipidamine vanglas tuleneb alati riiklikust sunnist, mitte eraõiguslikust lepingust, allutades kinnipeetava erilisele avalikust õigusest tulenevale võimusuhtele. Seega ei saa kinnipeetavaid nimetada ka töötajateks ja reeglina ei laiene neile tööseadused ega neist tulenevad soodustused, sealhulgas puhkusetasu maksmine.

**15.** Erandiks üldreeglis on väljaspool vanglat töötamine. See on soodustus kinnipeetavale, kes on teinud kõik endast oleneva, et täita oma individuaalses täitmiskavas püstitatud eesmärgid, ta ei ole kahtlustatav ega süüdistatav kriminaalmenetluses, tal ei ole kehtivaid või pooleli olevaid distsiplinaarmenetlusi. Sellise kinnipeetava puhul, kes on üles näidanud soovi asuda elama seadusekuulekalt, võib ja peabki kasutama motivaatoritena selliseid õigusi, mida omavad isikud vabaduses. Samuti leiab minister, et sellise soodustuse võimaldamine omab olulist tähtsust kinnipeetava vabanemiseks ettevalmistamisel, aidates kinnipeetaval paremini ja kiiremini taaskohaneda vaba ühiskonna tingimustega.

**16.** Kokkuvõttes on minister seisukohal, et kinnipeetavaid ei ole ebavõrdselt koheldud, sest töölepingu alusel väljaspool vanglat töötamise võimaldamist tuleb vaadelda kui soodustust kinnipeetavale, kes oma käitumise ja suhtumisega on väljendanud soovi vabanedes elada õiguskorda austavalt.

## **2. Õiguskantsleri seisukoht**

**17.** Tõlgendan Teie avaldust nii, et Teie hinnangul koheldakse vangla majandustööl töötavaid ja järelevalveta väljaspool vanglat töötavaid kinnipeetavaid põhjendamatult erinevalt. Seega on käesoleval juhul vaja leida vastus küsimusele, kas vanglas majandustööl töötavale kinnipeetavale ja järelevalveta väljaspool vanglat töötavale kinnipeetavale erineva regulatsiooni kohaldamine töösuhetes on põhiseadusega kooskõlas ja täpsemalt kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikega 1.

### *2.1 Kinnipeetava töökohustus*

**18.** Pean esmalt vajalikuks põgusalt peatuda kinnipeetava töökohustuse olemuse selgitamisel.

**19.** Õiguskirjanduses on leitud, et üldpõhimõttena ei kuulu kinnipeetava töötamine tööõiguse regulatsiooni esemesse, kuna kinnipeetav ei vasta eraõiguse ühele peamisele nõudele, s.t tal puudub lepingusõlmimise vabadus. Kinnipeetava töö väljaarvamine tööõiguse rakendusalaast tuleneb seaduse tasandil VangS § 41 lõikest 2, mille kohaselt kohaldatakse üksnes kinnipeetava järelevalveta töötamisele väljaspool vanglat tööseaduste sätteid, sealhulgas töölepingu sõlmimise, töötasu ja puhkuse kohta. Kuigi vanglas töötavale kinnipeetavale makstakse VangS § 43 kohaselt

töö eest töötasu, ei toimu kinnipeetava töötamine mitte eraõigusliku lepingu alusel, vaid teda kohustatakse töötama avalik-õigusliku võimusuhte kaudu.<sup>3</sup>

**20.** Viimast kinnitab ka asjaolu, et VangS § 38 lõike 1 kohaselt on kinnipeetava tööga kindlustamine vangla ülesanne, mis tähendab, et kinnipeetava töösuhte teiseks pooleks on reeglina vangla. Samuti on üksnes vanglal võimalik tagada töökohustuse täitmist sunniga, kohaldades selle rikkumise korral kinnipeetava suhtes VangS § 63 lõikes 1 ettenähtud distsiplinaarkaristusi.<sup>4</sup>

**21.** VangS § 41 lõike 2 kohaselt laieneb tööõigus kinnipeetavatele, kes töötavad järelevalveta väljaspool vanglat nn vaba töösuhte raames. Kinnipeetava selline järelevalveta töötamine mujal kui vanglas ei erine tavapärasest töösuhtest, mistõttu selle reguleerimisel lähtutakse eraõiguse normistikust.<sup>5</sup>

**22.** Õiguslikult määratakse kinnipeetu majandustöödele vangla antava haldusaktiga (kohustus, milleks kinnipeetu nõusolekut ei ole vaja), kuid järelevalveta väljaspool vanglat kinnipeetu töölevõtmine toimub lepinguga, mille pooleks vangla ei ole. Järelevalveta väljaspool vanglat töötamiseks annab vangla kinnipeetavale vaid loa. Vanglal ei ole ka kuigi suurt võimalust kujundada nimetatud lepinguga loodavaid õigussuhteid.

**23.** Vangistusõigus käsitleb väljaspool vanglat töötamist soodustusena. Nimelt sätestab VangS § 41 lõige 1, et kinnipeetaval, kelle suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õiguserikkumisi, võimaldatakse tema nõusolekul töötada järelevalveta või järelevalve all väljaspool vanglat, kui see on vastavuses vangistuse täideviimise eesmärkide ja kinnipeetava individuaalse täitmiskavaga. Sellisel juhul kohaldatakse VangS § 22 sätteid.

## 2.2 Asjassepuutuv norm

**24.** Esimesena on vajalik leida õigusnorm, mis Teie väidetud põhjendamatu ebavõrdsust loob – st vajalik on tuvastada asjassepuutuv norm.<sup>6</sup>

**25.** Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 29 lõike 2 kohaselt ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetu. Seda põhiseaduse sätet konkretiseerib vangistusseaduses VangS § 37 lõige 1, mille kohaselt on kinnipeetav kohustatud töötama, kui vangistusseadus ei sätesta teisiti.

**26.** VangS § 38 lõige 2 lubab vanglateenistusel rajada kinnipeetavate kindlustamiseks tööga vangla territooriumil või väljaspool seda kaitseid, võimaldada kinnipeetavatel töötada väljaspool vanglat või rakendada neid vangla majandustöödel.

<sup>3</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 37. - L. Madise, P. Pikame, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. §-d 1-109. Tallinn 2009, § 37, komm 4.1.

<sup>4</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 37. - L. Madise, P. Pikame, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. §-d 1-109. Tallinn 2009, § 37, komm 4.1.

<sup>5</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 37. - L. Madise, P. Pikame, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. §-d 1-109. Tallinn 2009, § 37, komm 4.2.

<sup>6</sup> Riigikohus on sisustanud asjassepuutuva normi mõistet järgnevalt: „Vaidlustatud säte peab olema kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega. [...] Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse Põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse Põhiseadusele vastavuse korral.“. Vt RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 15.

**27.** VangS § 41 lõike 1 kohaselt võimaldatakse kinnipeetaval, kelle suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õiguserikkumisi, tema nõusolekul töötada järelevalveta või järelevalve all väljaspool vanglat, kui see on vastavuses vangistuse täideviimise eesmärkide ja kinnipeetava individuaalse täitmiskavaga. Sellisel juhul kohaldatakse VangS § 22 sätteid.

**28.** VangS § 41 lõige 2 sätestab, et kinnipeetava töötamise korral järelevalveta väljaspool vanglat kohaldatakse töösuhteid reguleerivate seaduste sätteid, sealhulgas töölepingu sõlmimise ning töötasu ja puhkuse kohta. Kinnipeetavaga sõlmitavast töölepingust ei tohi nähtuda tema viibimine karistuse kandmisel.

**29.** Leian, et antud juhul on asjassepuutuvaks sätteks VangS § 41 lõige 2, mis sätestab väga üheselt teatud kinnipeetavate grupele (järelevalveta väljaspool vanglat töötavad kinnipeetavad) erisuse nende töösuhteid reguleeriva normistiku osas.

### *2.3 Võrdsuspõhiõigus ja selle kontrollskeem*

**30.** PS § 12 lõige 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Tegemist on üldise võrdsuspõhiõigusega. Võrdsuspõhiõigus seob ka seadusandjat, sätestades õiguse kohaldamise võrdsuse kõrval ka õigusloome võrdsuse põhimõtte.

**31.** Riigikohus on oma hiljutises lahendis PS § 12 lõike 1 osas sedastanud järgmist: „PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes (vrd PS §-dega 26, 31 ja 34). See tagab tervikliku lähenemise võrdsuspõhiõigusele. PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. PS § 12 lõikes 1 sisalduva võrdsuspõhiõiguse diskrimineerimiskeeldude loetelu on lahtine ja seepärast näitlik. Loetelu näitlikkusele viitab ka see, et loetelus nimetatud tunnused on erineva kaaluga. Isiku tahtest sõltumatutele tunnustele lisaks on teise lause loetelus kirjas ka keel, mis on enamasti õpitav, ning mõningal määral muudetavad usutunnistus ning veendumused. Kui ebavõrdne kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel (nt rass, vanus, puue, geneetilised omadused, ka emakeel), tuleb üldjuhul õigustuseks leida kaalukamad põhjendused.“<sup>7</sup>

**32.** Samas lahendis on Riigikohus kujundanud skeemi võrdsuspõhiõiguse võimaliku rikkumise kontrolliks. Nii on Riigikohus tähendanud: „Üldkogu arvates ei ole mõistlikku põhjust kontrollida PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsust teisiti kui vabadusõiguste riive proportsionaalsust. Nii meelevaldsuse ehk asjakohase ja mõistliku põhjuse kui ka proportsionaalsuse ehk legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kontrolli tulemus on põhiseaduslikkuse mõttes sama. Seega tuleb põhiõiguste kontrolliskeemi ühetaolise rakendamise huvides teha järgnevalt [...] PS § 12 lõikes 1 sätestatud õiguse rikkumise tuvastamiseks PS § 11 kohane proportsionaalsuse kontroll.“<sup>8</sup>

**33.** Proportsionaalsuse kontrolli on Riigikohus sisustanud järgmiselt: „Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS § 11 2. lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjekordiselt kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on

<sup>7</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31-32.

<sup>8</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 35.

proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu. 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 riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>9</sup>

**34.** Riigikohus kontrollis eelnevalt viidatud lahendis võrdsuspõhiõiguse võimalikku riivet sel moel, et leidis esmalt võrdluse lähtekoha, ehk siis võrreldavad grupid, kelle erineva kohtlemise põhjendatust hindas.<sup>10</sup> Seejärel kontrollis, kas sätted on formaalselt põhiseadusega kooskõlas (s.t kas riiklik akt anti välja kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides).<sup>11</sup> Kõige lõpuks kontrollis Riigikohus normi materiaalselt põhiseaduspärasust (s.t püüdis leida kontrollitava sättega PS § 12 lõike 1 kaitseala riivamise lubatavad eesmärgid ja hinnata piirangu proportsionaalsust nende eesmärkide suhtes).<sup>12</sup> Järgin seda skeemi ka Teie avalduses tõstatatud probleemi osas.

## *2.4 VangS § 41 lõike 2 põhiseaduspärasus*

### *2.4.1 Võrreldavad grupid*

**35.** Olete ise oma avalduses tõstatanud küsimuse väljaspool vanglat järelvalveta töötavate kinnipeetavate ja vangla majandustöödel töötavate kinnipeetavate ebavõrdselt kohtlemisest. Nagu eelpool viidatud, on iga kinnipeetav kohustatud töötama ja seda hoolimata sellest, kas kinnipeetav realiseerib seda kohustust vanglas majandustöödel töötades või järelevalveta väljaspool vanglat töötades. Erandid töökohustusest on määratletud VangS § 37 lõikes 2. Ülejäänud kinnipeetavad on töökohuslased.

**36.** Olen seisukohal, et antud kaasuse kontekstis on võrreldavateks gruppideks töötama kohustatud kinnipeetavad, kes töötavad vangla majandustöödel võrdluses töötama kohustatud kinnipeetavad, kes töötavad järelevalveta väljaspool vanglat. Seejuures on nende gruppide ühiseks tunnuseks kinnipeetava staatus vanglas ja töökohustus ning erinevuseks töötamine kas vangla majandustöödel või järelevalveta väljaspool vanglat.

<sup>9</sup> RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>10</sup> Vt RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 36: „PS § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. [...] Oluline on konkreetses kaasuses määrata võrdluse lähtekoht.“

<sup>11</sup> M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 9.1.1.

<sup>12</sup> Vt RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 40: „Normi materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolliks tuleb leida kontrollitava sättega PS § 12 lõike 1 kaitseala riivamise lubatavad eesmärgid ja hinnata piirangu proportsionaalsust nende eesmärkide suhtes.“

#### *2.4.2 Formaalne põhiseaduspärasus*

**37.** Riive formaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuleb tavapäraselt hinnata seadusandja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures ka regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele (PS § 13 lõige 2) ning parlamendireservatsiooni printsiibi järgimist seadusandja poolt (PS § 3 lõige 1 lause 1).

**38.** VangS § 41 lõige 2 on Riigikogu poolt vastu võetud seadusega ning mul pole põhjust arvata, et normi kehtestamisel oleks eiratud vorminõudeid või menetlusreegleid. Leian, et nimetatud säte on ka piisavalt õigusselge. VangS § 41 lõige 2 sätestab väga üheselt, millist õiguslikku regulatsiooni rakendatakse kinnipeetava järelevalveta väljaspool vanglat töötamisel.

#### *2.4.3 Materiaalne põhiseaduspärasus*

**39.** Riive materiaalse õiguspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata põhiõiguse riive legitiimset eesmärki ja seadusandja poolt PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimist.

##### *2.4.3.1 Legitiimne eesmärk*

**40.** VangS § 41 lõikega 2 peaaegu samas sõnastuses säte leidis juba vangistusseaduse algses tekstis. Paraku ei ole seadusandja selgitanud vangistusseaduse eelnõu seletuskirjas, miks on selline erand ja sellest johtuv erinev kohtlemine kehtestatud. Seega võib seadusandja eesmärgi vaid oletada ja aimata. Üht-teist on võimalik välja lugeda ka nt VangS § 41 lõike 2 sõnastusest.

**41.** Leian, et kõnealuse erisuse taga seisab VangS § 6 lõikest 1 tulenev kohustus suunata kinnipeetav õiguskaualekale käitumisele. Üheks kõige tõhusamaks õiguskaualekale käitumisele suunavaks faktoriks on töö ja minu hinnangul on järelevalveta väljaspool vanglat töötamine ses osas eriti tõhusaks meetmeks. Järelevalveta väljaspool vanglat töötamine ei erine tavapärasest töötamisest, lisaks võib kinnipeetav pärast vabanemist jätkata soovi korral samal töökohal ning see vähendab oluliselt riski, et vahetult vabanemisele järgneval ajal sooritaks kinnipeetav uue kuriteo seetõttu, et ta pole suutnud leida endale sobivat tööd.

**42.** Väljaspool vanglat töötamine õpetab kinnipeetavale vastutust, enesedistsipliini ning aitab kinnipeetaval valutult sulanduda vabanemise järel igapäevaellu. Seda ilmselt isegi tõhusamalt, kui töötamine vanglas, mis täidab neidsamu eesmärgi, ent mõnevõrra vähem tõhusalt.

**43.** Lihtsustamaks järelevalveta väljaspool vanglat töötamist, on oluline, et järelevalveta väljaspool vanglat töötava kinnipeetava tööd peaks reguleerima just töösuhteid käsitlevate seaduste sätted. Esimene kaalukas argument selle toetuseks on tuletatav VangS § 41 lõikest 2 endast. Nimelt on sättes nõue, et kinnipeetavaga sõlmitud töölepingust ei tohi nähtuda tema viibimine karistuse kandmisel. Sellega on minu hinnangul püütud vältida vabaduses viibijatega samas kollektiivis töötava kinnipeetava põhjendamatut sildistamist ja eristamist. Pean mõistlikuks, et sel põhjusel on oluline, et kinnipeetava töö kollektiivis sarnaneks võimalikult teiste isikute tööga selles kollektiivis ja seda ka ses osas, et töötajate õigused ja kohustused oleksid võimalikult sarnased.

**44.** Teiseks põhjuseks pean isiku jaoks väljaspool vanglat töötamisega kaasnevaid asjaolusid, mille pärast ei ole vangla majandustöödel töötaval kinnipeetaval tarvis muretseda. Vangla majandustöödel töötav kinnipeetav ei pea tegema kulutusi töökohale jõudmiseks (nt

ühistranspordiga liikumine), samuti tagatakse vangla majandustöödel töötavatele kinnipeetavatele regulaarne riigipoolne toitlustamine. Tulenevalt väljaspool tehtava töö asukohast ja muudest asjaoludest, võib väljaspool vanglat järelevalveta töötaval isikul olla vajadus ka hoolitseda ise oma toitlustamise eest nt lõuna ajal. Need asjaolud võivad mõjutada olulisel määral antud isiku jaoks kohaldatava töötasu võimalikku alammäära.

**45.** Kolmas ja ka üsna oluline põhjus, on see, et järelevalveta töötamine väljaspool vanglat toimub tööandja juures, kellel pole vanglaga mingit spetsiifilist seost ja kelle jaoks võiks mõne üksiku töötaja (ühe vangla kinnipeetavate väljaspool vanglat töötamine sama tööandja juures ei saa eelduslikult kunagi olema massiline, kuna tegemist on siiski üsna erandliku olukorraga) jaoks eraldi reeglite ja normide kehtestamine ja rakendamine olla ülemääraselt koormav (nt eraldi tööaja- ja palgaarvestus jne). Selline täiendav raskus kinnipeetava palkamisel võib halvendada kinnipeetava võimalusi väljaspool vanglat töötamiseks, kuna tavapärasest töötamist reguleerivast normistikust erinevate reeglite rakendamisega kaasnev kulu võib lõppastmes kallutada tööandjat valima pigem mittekinnipeetavast töötajat.

**46.** Olulise nüansi tõi välja ka oma vastuses justiitsminister – nimelt pole vangla sellise töösuhte pooleks ja vanglal puuduks seetõttu võimalus aga ka tungiv põhjus, sekkuda kolmanda isiku majandustegevusse, et seda vanglas kehtivate õigusnormide järgi haldusõiguslike meetmetega suunata.

**47.** Pean kõiki eeltoodud põhjusi asjaoludeks, mis aitavad kaasa ühe tõhusaima õiguskuulekale käitumisele suunava tegevuse – väljaspool vanglat järelevalveta töötamise - toimimisele. PS § 12 lõige 1 ei sätesta loetelu eesmärkidest, mille saavutamiseks võib võrdsuspõhiõigust riivata (tegemist on nn lihtsa seadusreservatsiooniga, mida on möönnud ka Riigikohus). Seetõttu võib võrdsuspõhiõiguse kitsendusi kehtestada igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega otseselt keelatud. Põhiseadus ei keela võrdsuspõhiõiguse riivet kinnipeetava õiguskuulekale käitumisele suunamise soodustamise nimel ja seega on VangS § 41 lõikes 2 sätestatud erinevat kohtlemist tingiv eesmärk minu hinnangul legitiimne.

#### *2.4.3.2 Proportsionaalsus*

**48.** Riigikohus on tõdenud: „PS § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.“<sup>13</sup>

##### *2.4.3.2.1 Sobivus ja vajalikkus*

**49.** Ebavõrdne kohtlemine on sobiv, kui see soodustab järelevalveta väljaspool vanglat töötamisega saavutatavat õiguskuulekale käitumisele suunamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Ebavõrdne kohtlemine on vajalik, kui legitiimset eesmärki (väljaspool vanglat töötamise kaudu õiguskuulekale käitumisele suunamist) ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimesena nimetatud.

<sup>13</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 43.



**50.** Väljaspool vanglat järelevalveta töötamine on minu hinnangul meede, mis soodustab õiguskuulekale käitumisele suunamist ja nagu eelpool nimetatud, on järelevalveta väljaspool vanglat töötamisel kinnipeetavale ja tema tööandjale märksa sobivam, kui kinnipeetava töö reguleerimisel rakendatakse töösuhteid reguleerivate seaduste sätteid võimalikult sarnaselt teiste sama tööandja juures töötavate isikutega. Seega on tegemist sobiva ebavõrdse kohtlemisega.

**51.** Vajalikkuse hindamisel on kõige ilmsemaks ja võimalikuks alternatiiviks kohaldada väljaspool vanglat järelevalveta töötavate kinnipeetavate töösuhete reguleerimisel vangla majandustööl töötavate kinnipeetavatega sarnast regulatsiooni. See võiks küll kinnipeetavate olukorda veidi võrdsustada, ent samas vähendada kinnipeetava võimalusi väljaspool vanglat asuva tööandja juures töökoha saamiseks (täiendav kulu, mis kaasneb kinnipeetavale kohaldatava erineva regulatsiooniga), ta võiks langeda töökaaslaste põhjendamatu sildistamise ja põlu alla. Kui vanglast väljaspool töötava kinnipeetava suhtes peaks kohaldama vanglas töötava kinnipeetava töötasu alammäära, võiks osutada, et kinnipeetavale muutub majanduslikult otstarbetuks töötamine väljaspool vanglat (nt kulub kogu saadav töötasu või enamgi veel ära juba ainuüksi töökohale mineku kuludena) ja see vähendaks kinnipeetava huvi tööd tehes resotsialiseeruda.

**52.** Olen seisukohal, et ei saa välja tuua alternatiivset võimalikku olukorra õiguslikku regulatsiooni, mis tasandaks võimalikku ebavõrdset kohtlemist, ent oleks seejuures vähemalt sama tõhus ja efektiivne.

#### 2.4.3.2.2 Mõõdukus

**53.** Mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt võrdsuspõhiõigusesse vangla majandustööl või väljaspool vanglat järelevalveta töötavate kinnipeetavate erineva kohtlemise kaudu sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt erineva kohtlemise legitiimse eesmärgi tähtsust.

**54.** Kinnipeetava õiguskuulekale käitumisele suunamine, ehk resotsialiseerimine, on minu hinnangul erakordselt oluline.

**55.** Kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele on vangistuse täideviimise põhieesmärk ning tähendab karistuse sellist täideviimist, mis peab andma vangistatule võime tulla sotsiaalselt vastutavana edaspidises elus toime ilma õiguskorda rikkumata. See tähendab karistatu resotsialiseerimist, tema taasloomumist ühiskonda vähemalt sel määral, et ta ei pane toime uusi kuritegusid.<sup>14</sup>

**56.** Resotsialiseerimise tõhusus on vahetus seoses sellega, kuidas isik ise õiguskuulekale käitumisele suundumisse suhtub, milline on tema soov ja motivatsioon alustada teistsugust elu. Minister on õieti osutanud, et väljaspool vanglat ilma järelevalveta töötama lubamine on soodustus kinnipeetavale, kes on teinud kõik endast oleneva, et täita oma individuaalses täitmiskavas püstitatud eesmärged, ta ei ole kahtlustatav ega süüdistatav kriminaalmenetluses, tal ei ole kehtivaid või pooleli olevaid distsiplinaarmenetlusi. Sellise kinnipeetava puhul, kes on üles näidanud soovi asuda elama seadusekuulekalt, võib ja peabki kasutama motivaatoritena selliseid õigusi, mida omavad isikud vabaduses.

<sup>14</sup> J. Sootak. Kommentaarid §-le 6. - L. Madise, P. Pikame, J. Sootak. Vangistuseseadus. Kommenteeritud väljaanne. §-d 1-109. Tallinn 2009, § 6, komm 2.

**57.** Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et eesmärk suunata isik õiguskuulekale käitumisele on vangistuse üks peamisi eesmärke ja meetmeid, mis kinnipeetavat selleks suunavad, tuleb pidada samuti erakordselt oluliseks.

**58.** Teisalt ei ole minu hinnangul erineva kohtlemise kaudu tekkiva võrdsuspõhiõiguse riive antud juhul kuigi kaalukas. Kinnipeetava töökohustus eksisteerib sõltumata sellest, kas kinnipeetav realiseerib seda töötades vangla majandustöödel või töötades väljaspool vanglat järelevalveta teise tööandja juures. Kui kinnipeetav kaotab töö väljaspool vanglat asuva tööandja juures, siis ei tähenda see tema töökohustuse äralangemist.

**59.** Tegelikult ilmnevate erisuste osas võib välja tuua erisuse töökohustusest vabastamise (puhkuse) osas, vangla majandustöödel makstava töö minimaalse tasu erinevuse töölepingu alusel töötava töötaja tasust ning ka puhkusetasu.

**60.** Töölepingu seaduse (edaspidi ka TLS) § 55 kohaselt eeldatakse, et töötaja iga-aastane puhkus on 28 kalendripäeva (põhipuhkus), kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses või kui seadus ei sätesta teisiti. TLS § 70 lõige 1 annab töötajale õiguse saada TLS § 29 lõikes 8 sätestatud korras arvutatud puhkusetasu.

**61.** VangS § 42 lõige 1 sätestab, et kui kinnipeetav on töötanud ühe aasta või teinud ühe aasta jooksul vangla majandustöid, võib ta taotleda enda töökohustusest vabastamist kuni kahekümne üheks kalendripäevaks. Töökohustusest vabastatud ajal kinnipeetavale töötasu ei maksta.

**62.** VangS § 42 lõikes 1 toodud töökohustusest vabastamist võib mingis mõttes vaadelda analoogina TLS §-s 55 toodud põhipuhkusele, s.o kinnipeetavale vaimse ja kehalise puhkuse võimaldamine. Eristust TLS §-s 55 toodud puhkuse pikkusega põhjendatakse õiguskirjanduses vajadusega ühitada aega, mil kinnipeetav on töökohustusest vabastatud, muude vangistusseaduses ette nähtud sotsiaalset integratsiooni soodustavate kohtlemisabinõudega (nt VangS §-s 32 ette nähtud lühiajalise väljasõiduga).<sup>15</sup> Sama eesmärki on välja toodud VangS § 42 lõike 1 muutmisel seaduseelnõu seletuskirjas.<sup>16</sup>

**63.** Vabaduses viibiva isiku puhul peab puhkusetasu katma isiku kulud ajal, mil ta tavapärast töötasu ei saa, ent peab sellest hoolimata tasuma kõikvõimalikke olmekulusid (kulud eluasemele, toidule jne). Kinnipeetava puhul sellist vajadust tõepoolest otseselt ei eksisteeri, kuna tema peavarju ja toitlustamise eest ajal, mil tal on puhkus, hoolitseb vangla. Erisus, et vangla majandustöödel töötavale kinnipeetavale ei maksta töötasu VangS § 42 lõike 1 alusel töökohustusest vabastatud olemise ajal ja järelevalveta väljaspool vanglat töötavale isikule makstakse puhkuse ajal puhkusetasu, on minu hinnangul põhjendatav sellega, et kui sätestada ka väljaspool vanglat järelevalveta töötava kinnipeetava osas, et tal puudub õigus saada puhkusetasu, siis tooks see väljaspool vanglat opereerivale tööandjale kaasa täiendavat ressursikulu seoses sellega, et kinnipeetava jaoks on tarvis rakendada teistest töötajatest erinevat puhkusetasu korda.

**64.** Ära ei saa unustada ka asjaolu, et töötamine järelevalveta väljaspool vanglat on tulenevalt VangS § 22 lõike 1 punktist 2 privileeg ja soodustus. Mõnevõrra erinevate ja soodsamate tingimuste kohaldamine, kannustamaks kinnipeetavat õiguskuulekale käitumisele, et pääseda väljapoole vanglat järelevalveta tööle, ei ole minu hinnangul problemaatiline.

<sup>15</sup> P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 42. - L. Madise, P. Pikame, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. §-d 1-109. Tallinn 2009, § 42, komm 2.

<sup>16</sup> Vt Vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 88SE II-1 seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=033080001](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=033080001).

**65.** Minimaalse töötasu osas nendin, et määratud on siiski minimaalsed töötasu määrad – seda nii vangla majandustöödel kui ka väljaspool vanglat töötava kinnipeetava osas. Nimetatud miinimumid ei tähenda, et töötasu ei võiks olla suurem. Isegi kui eeldada, et mõlemad kinnipeetavate grupid teenivad vaid miinimumtöötasu, siis on miinimumtöötasu erinevus seletatav asjaoluga, et vanglas majandustöödel töötav kinnipeetav ei pea hoolitsema isegi osaliselt oma toitlustamise eest (seda teeb vangla), samuti ei pea kinnipeetav tegema kulutusi töökohta saabumiseks ja sealt lahkumiseks.

**66.** Kokkuvõtlikult olen mõõdukuse küsimuses seisukohal, et väljaspool vanglat järelevalveta töötava kinnipeetava erinev kohtlemine võrreldes vangla majandustöödel töötavate kinnipeetavatega küll eksisteerib, ent see ei ole kuigi suure mõjuga, samuti ei kaalu see üles erineva kohtlemisega taotletava eesmärgi tähtsust.

**67.** Seega leian, et VangS § 41 lõige 2 ei ole vastuolus PS § 12 lõikega 1.

#### *2.5. Kinnipeetavate ja vabaduses töötavate isikute väidetav erinev õiguste kaitse*

**68.** Olete oma avalduses väitnud, nagu oleks kinnipeetav, kes töötab vangla majandustöödel, kaitsetu riigi omavoli ees ja töötamine tööseadusandluse alusel annaks isikule märksa suurema kaitse. Ma ei saa selle väitega nõustuda.

**69.** Oluline on märkida, et ehkki kinnipeetava ja vabaduses töölepingu alusel töötava isiku töösuhte aluseks olevad õigusnormid on erinevad, ei saa väita, et tööõigus kaitseks isikut tingimata paremini ja tõhusamalt, kui haldusõigus. Eraõiguslikud tööandjad on üldjuhul vabad tegutsema omatahtsi ja nende privaatautonomiat saab piirata vaid õiguskord. Teatud olukordades on riik pidanud vajalikuks isikute privaatautonomiat piirata, et tagada mõnede teiste isikute õiguste tõhusam kaitse, kui see omatahtsi kujunevate õigussuhete raames võimalik oleks.

**70.** Nii võiks tööandjal tekkida kiusatus (ja olukorras, kus tööd on vähem kui seda teha soovijaid, oleks see ka võimalik) luua töötajatele töötingimused, mis on töövõtjaile ebamõistlikult koormavad ning lõppastmes viivad neile oluliste põhiõiguste (nt elu ja tervis, perekonnaelu jms) kahjustamisele. Nt kui tööandja sunniks isikut töö kaotamise ähvardusel töötama 15 tundi ööpäevas ilma puhkepäevade ja puhkuset, võiks see kujutada endast töövõtja põhiõiguste ebamõistlikult suurt riivet, ent olla samas tulus tööandjale.

**71.** Riik on lahendanud olukorra nii, et on kehtestanud töölepingu seaduse ja muud tööõiguslikud normid, mis piiravad eraõigusliku tööandja tegutsemisvabadust töövõtja huvides.

**72.** Seevastu riik ja riigiasutused (milleks on VangS § 105 lõike 1 kohaselt ka vangla) on põhiõiguste tagamise kohustusega seotud juba tulenevalt põhiseadusest endast ning samuti ka muudest õigustloovatest aktidest. PS § 14 sätestab, et põhiõiguste ja –vabaduste tagamine on muuhulgas ka täidesaatva võimu (mille osaks on ka vanglateenistus ja vangla) kohustus. Riigiasutustel puudub isikuga suheldes (s.h ka kinnipeetavat vangla majandustöödel rakendades) privaatautonomia ning sellega kaasnev voli teha, mida riik heaks arvab. Haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) § 3 lõige 1 sätestab, et haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja –vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. HMS § 3 lõike 2 kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

**73.** Eeltoodust järeldeb, et vangla ei saa käituda ka kinnipeetava töökohustuse osas meelevaldselt ja isiku õiguste piiramine saab üldjuhul aset leida vaid konkreetse õigusliku aluse olemasolul. Teie toodud näited väidetavast võimalikust vangla omavolist rajanevad seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud regulatsioonil ning on üldjuhul (nagu eelpool toodud näidetes ilmnes) ka põhjendatud.

**74.** Teie väited, et ebasoodsam olukord seisneb selles, et isikut võib sundida talle mittemeeldivat tööd tegema, samuti et isikut on võimalik igal hetkel töölt vabastada ei ole minu hinnangul asjakohased. Eelpool viidatud töökohustuse mõte ongi see, et kinnipeetav **peab** töötama (sh tegema ka vajadusel tööd, mida ta võib olla ei soovi teha). Tööle rakendamise ja sealt vabastamise osas on vanglateenistuse ulatuslik kujundusruum põhjendatav vajadusega tagada mh ka vangla julgeolek. Nii ei saa kinnipeetav jätkata tööd, mille tegemise käigus püüab ta toimetada vanglasse keelatud esemeid või rünnata kaaskinnipeetavat. Selliseid ohte ja kaalutlusi vabade inimeste väljaspool vanglat töötamise puhul reeglina ei esine ja nende arvestamine vangistuse puhul on õige ja põhjendatud.

### **3. Kokkuvõtteks**

**75.** Kõige eelneva kokkuvõttes olen seisukohal, et ei olnud võimalik tuvastada vastuolu põhiseadusega selles, et vangla majandustööl töötavatele kinnipeetavatele ja järelevalveta väljaspool vanglat töötavatele kinnipeetavatele kohaldatakse erinevat õiguslikku regulatsioon töösuhte reguleerimisel.

**76.** Sellega lõpetan Teie avalduse menetluse.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Teadmiseks: Justiitsministeerium